

# La réforme de la PAC au-delà de 2013

## Une vision à plus long terme

Jean-Christophe BUREAU et Louis-Pascal MAHÉ







# La réforme de la PAC au-delà de 2013

## Une vision à plus long terme

JEAN CHRISTOPHE BUREAU ET LOUIS-PASCAL MAHÉ\*

\* AVEC LE SOUTIEN ET LA CONTRIBUTION DE LA TASK-FORCE DU PROJET PAC 2013 CONSTITUÉE PAR *NOTRE EUROPE*. LES AUTEURS ASSUMENT L'ENTIÈRE RESPONSABILITÉ DU CONTENU.



**JEAN-CHRISTOPHE BUREAU**

Professeur et chercheur à AgroPartisTech, il dirige l'Unité mixte de recherche en économie publique.

Chercheur associé au Centre d'études prospectives et d'informations internationales de Paris ainsi qu'à l'*Institute for International Integration Studies*, Trinity College de Dublin, il a publié en 2007 dans la collection repères-La Découverte, « *La Politique Agricole commune* ».

Ses recherches portent sur la politique agricole, le commerce international, l'Organisation mondiale du Commerce, la modélisation et la productivité.



**LOUIS-PASCAL MAHÉ**

Professeur émérite à l'Agrocampus de Rennes. LP Mahé est ingénieur Agronome (Rennes), licencié es sciences économiques (Université de Paris) et Docteur de l'Université du Minnesota. De 1969 à 1989 il est affilié à l'INRA. Il assure durant deux ans des travaux pour le Ministère des Finances et de courtes missions pour l'OCDE. De 1989 jusqu'à 1997, il est Professeur et Directeur du département économie à l'école d'Agronomie de Rennes. Louis-Pascal Mahé a mené plusieurs travaux d'expertise pour la Commission européenne, l'OCDE, la FAO et la Banque Mondiale.

Au cours de sa carrière, il a effectué des séjours sabbatiques à l'Université du Minnesota et à la London School of Economics. Il a présidé la Société Française d'Economie rurale, et a co-écrit "*Politique Agricole: un modèle Européen*" Presses de Sciences-Po, 2001.

Ce document est la version française d'un texte rédigé en anglais au mois d'avril 2008.

## Notre Europe

---

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*
- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à*

*dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*

- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Remerciements

---

Les principaux auteurs du présent document sont J.-C. Bureau et L.-P. Mahé. Une première ébauche avait été distribuée aux membres de la task-force mise en place par *Notre Europe* et discutée à l'occasion d'une réunion organisée le 10 septembre 2007 à Bruxelles. Divers observateurs de la Commission européenne et d'autres membres de *Notre Europe* ont également assisté à cette réunion placée sous la présidence conjointe de Franz Fischler et Henri Nallet.

Le texte présenté ici est un prolongement de cette première version, inspirée des déclarations et des commentaires formulés par les membres de la task force ainsi que des remarques de conclusion des deux présidents. La seconde ébauche a en outre bénéficié des contributions et observations écrites de Franz Fischler, Giovanni Anania, Dominique Barjolle, Bruno Henry de Frahan, Søren E. Frandsen, Michiel Keyzer et Alan Matthews.

Le présent document s'appuie également sur une série de contributions et de documents de référence fournis par Nadège Chambon, de *Notre Europe*, Pierre Rainelli, Anne-Claire Thomas, Damien Fontaine et Pierre Boulanger, chercheurs

associés. Enfin, le texte s'inspire de divers éléments relevés lors de discussions avec Max Merbis, Heinz-Peter Witzke, Alexandre Gohin et Philippe Le Goffe.

Le présent document ne reflète vraisemblablement pas pleinement l'éventail d'avis et d'opinions exprimés par les participants à la réunion et par les membres de la task-force. Ces derniers ne sont par ailleurs pas tous nécessairement en accord avec les analyses et propositions présentées dans la version finale. J.-C. Bureau et L.-P. Mahé remercient tous les participants pour leur précieuse contribution, mais assument l'entière responsabilité du contenu du document.

## **Membres de la task-force**

Giovanni Anania, Dominique Barjolle, François Bonnieux, Jean-Christophe Bureau, Wanda Chmielewska, Dacian Ciolos, Arlindo Cunha, Franz Josef Feiter, Franz Fischler, Søren E. Frandsen, Bruno Henry de Frahan, Thomas Heckelei, Marjorie Jouen, Michiel Keyzer, Pierre Lepetit, Louis-Pascal Mahé, Henri Nallet, Alan Matthews, Christian Pèes, Gaëtane Ricard-Nihoul, Philippe Soubestre, Johan Swinnen.



## Avant-propos

---

La politique agricole commune (PAC), l'un des postes budgétaires les plus importants de l'Union européenne, est devenue un tabou européen. Elle a jalonné l'histoire de l'intégration européenne, en générant des périodes de crise ou de stagnation. Aujourd'hui encore elle dessine les lignes de fracture des débats entre acteurs européens. Cela s'explique en grande partie par l'hétérogénéité des représentations que se font les Etats membres du rôle de l'agriculture dans les économies contemporaines : certains la considèrent comme un secteur en déclin et estiment la PAC obsolète et coûteuse, tandis que d'autres y voient une activité essentielle et estiment nécessaire une politique commune et forte dans ce domaine.

Les récentes émeutes de la faim nous ont rappelé de manière tragique le rôle primordial de l'agriculture. Loin de se limiter à l'aménagement du paysage ou à la gestion de l'environnement, sa fonction première est de nourrir les hommes. Si nous avons besoin d'une production agricole forte, il est nécessaire de rappeler que l'agriculture n'est pas un secteur comme les autres dans la mesure où il réclame une régulation pour produire de manière suffisante et continue. C'est pourquoi selon nous, la réforme et la consolidation de la PAC doivent constituer

une priorité de l'UE, en particulier dans la perspective inquiétante de hausse des prix agricoles à moyen terme.

Le 20 novembre 2007, la Commission européenne présentait une communication avançant des ajustements de la dernière réforme de la politique agricole commune (2003). Ce texte constituait un document préparatoire en vue d'établir le « bilan de santé » de cette grande réforme. La Commission a ainsi ouvert un vaste exercice de consultation des parties prenantes et sollicité la contribution d'autres institutions européennes à cette réflexion. A l'issue de ces discussions la Commission a proposé en mai 2008 d'apporter des modifications à divers règlements ayant trait à la PAC, en vue de l'adoption de mesures par le Conseil en fin d'année 2008, sous présidence française.

L'ambition de ce bilan de santé était d'évaluer les changements accomplis - ou non - depuis la réforme de 2003. Mais, selon nous, le bilan de santé devrait aller au-delà de cet exercice et être perçu comme une opportunité pour entamer le débat sur la prochaine réforme, qui entrera en vigueur avec le nouveau cadre financier après 2013.

Depuis 2005 *Notre Europe* a entrepris des travaux sur la PAC dans le but de participer au débat sur l'avenir de cette politique. L'objectif de la task-force réunie par *Notre Europe* à cette occasion n'a pas été de discuter des propositions avancées par la Commission pour le bilan de santé, mais d'aborder le sujet avec une focale plus large. Les membres de la task-force se sont fixé pour ambition de repenser la politique agricole dans une perspective de long terme, d'évaluer les instruments actuels puis de proposer les contours de la nouvelle PAC après 2013, à la lumière des expériences passées.

Dans le présent rapport, Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé proposent diverses voies de réforme. Les auteurs avancent tout d'abord des lignes directrices pour orienter la réforme telles que : la définition d'instruments ciblés sur des objectifs clairs ; la garantie d'utiliser les fonds publics pour des biens publics ; la substitution de l'approche basée sur l'assistanat par une approche basée sur l'incitation. Ils avancent en outre les suggestions suivantes :

- renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne en adaptant les instruments et les règlements concernés à cet effet ;
- remplacer les coûteux et complexes systèmes de paiement actuels par un système simplifié au sein duquel les paiements seraient strictement couplés à trois niveaux de services de base (gestion de base de l'espace rural à des fins de préservation des paysages agricoles ; services territoriaux ; mesures à vocation environnementale) ;
- maintenir une intervention publique afin de garantir un prix plancher (ou « filet de sécurité ») se limitant à des circonstances exceptionnelles et compatible avec les règles de l'OMC ;
- dégager un accord relatif à la propriété intellectuelle concernant les indications géographiques avant la signature d'un accord à l'OMC sur l'agriculture ;
- partager la responsabilité financière entre l'UE et les États membres selon le principe de subsidiarité et limiter les compétences de l'UE à l'offre relative aux biens publics européens.

Nous espérons que le présent rapport apportera une contribution utile au débat sur l'avenir de la PAC.

**TOMMASO PADOA-SCHIOPPA**

# Table des matières

---

<b>Synthèse</b>	<b>P 1</b>
<b>Introduction</b>	<b>P 21</b>
<b>I – La PAC d’après 2013 et son contexte</b>	<b>P 29</b>
<i>1.1 - Le bilan de santé et son contexte</i>	P 29
<i>1.2 - Les récentes évolutions du marché</i>	P 31
<i>1.3 - Les accords internationaux</i>	P 33
<i>1.4 - Les demandes de la société, la compétitivité de l’agriculture européenne et le modèle européen de diversité alimentaire</i>	P 37
<i>1.5 - L’obligation de cohérence avec les politiques générales</i>	P 42
<i>1.6 - Un équilibre politique qui se déplace au sein de l’opinion publique ; des institutions de décisions plus favorables aux réformes</i>	P 45
<b>II – Le bilan de la PAC réformée depuis 1993 : mérites et limites</b>	<b>P 49</b>
<i>2.1 - Pertes en ligne et inefficacités de la PAC réformée</i>	P 51
<i>2.2 - Le bilan environnemental et rural de la nouvelle PAC : ombres et lumières</i>	P 57

---

<b>2.3 - Disparités entre soldes budgétaires nets des Etats membres et rôle de la PAC dans les autres politiques communautaires</b>	<b>P 62</b>
<b>III - Voies de réforme</b>	<b>P 65</b>
<b>3.1 - Orientations générales : des instruments ciblés sur les objectifs, des fonds publics pour des biens publics et des incitations au lieu de l'assistanat</b>	<b>P 65</b>
<b>3.2 - Une agriculture européenne compétitive</b>	<b>P 67</b>
<b>3.3 - Les paiements directs : plus homogènes selon les orientations, différenciés en fonction des services et des situations géographiques</b>	<b>P 80</b>
3.3.1 - Un redéploiement des paiements directs : un Système Intégré de Paiements Contractuels (SIPC) à trois niveaux	<b>P 81</b>
3.3.2 - Clauses horizontales pour le financement et la répartition des paiements directs	<b>P 85</b>
<b>3.4 - L'agriculture, l'environnement et le développement rural</b>	<b>P 90</b>
<b>3.5 - Le financement d'une PAC réformée : responsabilité financière et subsidiarité</b>	<b>P 99</b>
<b>Glossaire des acronymes utilisés</b>	<b>P 105</b>
<b>Ouvrages de référence</b>	<b>P 107</b>



## Synthèse

---

### Introduction

L'importante réforme de la PAC intervenue en 2003 prévoyait un réexamen de cette politique. L'accord dégagé entre les membres de l'Union, lors des négociations sur le cadre financier actuellement en vigueur (2007-2013), demandait lui aussi une révision à mi parcours des dépenses de la PAC et d'autres politiques communautaires.

Baptisé « bilan de santé », le réexamen de la PAC a été lancé par une communication de la Commission le 20 novembre 2007<sup>1</sup>. Ce bilan visait d'abord à évaluer la mise en œuvre de la réforme de 2003 et à y apporter d'éventuels ajustements. Au début de l'année 2008, le Parlement et le Conseil européens ont adopté des avis relatifs à cette communication. S'inspirant de ces indications, d'une consultation des divers acteurs et des conclusions d'une étude d'impact, la Commission a proposé en mai 2008 de modifier plusieurs règlements consacrés au soutien agricole, aux organisations de marché et au développement rural.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Document COM(2007)722 du 20 novembre 2007.

<sup>2</sup> Respectivement : règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007, et règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005.

Dans cette communication et les propositions législatives du mois de mai 2008, la Commission propose des ajustements aux dispositions adoptées en 2003, mais aucun changement radical. Son mandat ne lui imposait pas de revoir les objectifs de la politique agricole mais les ajustements limités qu'elle propose sont les prémices d'une réforme plus profonde à long terme. Dans cette perspective, une nouvelle architecture de la PAC post-2013 serait plus facile à construire à notre sens, si les États membres s'accordaient d'abord sur une révision des objectifs et des principes fondateurs de cette politique commune. À défaut d'un tel consensus, les prochaines perspectives budgétaires risquent de réduire le débat à des considérations exclusivement financières et de le rendre trop tributaire des conditions du marché. Dès lors, une remise à plat des objectifs et des principes fondamentaux de la future PAC doit être entreprise dans les plus brefs délais.

Les objectifs initiaux de la PAC n'ont jamais fait l'objet d'un réexamen officiel depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome. La Commission et le Conseil ont cependant publié des déclarations qui s'apparentent à une remise en question de ces objectifs et soulignent la nécessité d'associer d'autres enjeux aux performances économiques : utilisation durable des ressources naturelles, gestion durable des déchets, préservation de la biodiversité et des écosystèmes, mesures de prévention de la désertification. Dans le présent rapport, nous rappelons d'abord les trois fonctions principales de l'agriculture :

- 1)** produire des denrées alimentaires et des matières premières, gage de sécurité alimentaire ;
- 2)** utiliser des ressources naturelles dans des processus de production. Ces usages entrent parfois en conflit avec d'autres utilisations des espaces ruraux mais façonnent aussi les paysages des campagnes européennes ;
- 3)** apporter une base économique viable aux populations des zones rurales.

Une étude d'impact des réformes mises en œuvre depuis 1999, montre que ces dernières ont répondu à d'importantes préoccupations. Toutefois, certains espoirs initiaux n'ont pu se concrétiser, entre autres le transfert budgétaire vers le deuxième pilier. Le contexte socio-économique et les nouvelles attentes sociétales nous amènent à porter un regard critique sur la PAC actuelle et à formuler plusieurs recommandations fondées sur quatre grands principes qui doivent guider l'inter-



vention publique communautaire :

- 1) centrer l'intervention publique sur les principales défaillances du marché
- 2) remplacer les mesures de soutien par des incitations
- 3) allouer les ressources fiscales à des mesures ciblées en proportion de leur apport en termes de services et d'utilité sociale
- 4) étendre le principe de subsidiarité à l'élaboration et au financement des politiques communautaires

Notre vision prend également en compte les trois considérations suivantes, d'ordre pratique ou politique :

- il y a une limite à la précision du ciblage des instruments due aux coûts de transaction ou d'administration ;
- il est nécessaire de conserver et de développer les mesures améliorant l'efficacité de la chaîne de production agricole et alimentaire ;
- il existe des « biens publics européens » dans les zones rurales et le principe de cohésion reste légitime, deux arguments qui plaident en faveur du maintien d'une politique agricole substantielle au niveau européen.

Le niveau de soutien et la répartition budgétaire entre les différents États membres devraient bien entendu reposer sur une vision claire des fonctions futures de la PAC. Notre analyse nous porte aussi à croire que les dépenses agricoles devraient être progressivement revues à la baisse, faire l'objet d'une vaste réorganisation et être mieux réparties entre les budgets des États Membres et de l'UE, afin de prévenir les stratégies nationales opportunistes qui vont à l'encontre de l'intérêt général européen.

## **Partie I. L'évolution du contexte et l'émergence de nouvelles préoccupations appellent une réforme approfondie**

***Le récent boom des prix des denrées alimentaires.*** Les initiatives politiques en vue de développer les biocarburants, les préoccupations croissantes liées au réchauffement climatique et aux pénuries d'eau, et la croissance économique soutenue dans les pays émergents fortement peuplés, laissent à penser que les fondamentaux du marché mondial différeront sensiblement de ceux des dernières décennies. S'il est peu probable que la PAC évolue dans un contexte de hausse constante

des prix au cours des vingt années à venir, le rythme soutenu de baisse des prix agricoles réels semble faire désormais partie du passé et les prix au cours de la prochaine décennie devraient rester plus élevés que ceux de la décennie précédente. Certaines voix se sont déjà élevées pour clamer que dans ce contexte, une nouvelle réduction du soutien aux marchés agricoles européens serait une erreur et qu'il est urgent de s'opposer à tout nouveau changement. Nous estimons au contraire que la période actuelle est particulièrement propice aux réformes, mais préserver et consolider la capacité de production et la compétitivité de l'agriculture européenne sont tout autant nécessaires.

***L'accord de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha.*** Quel que soit le moment où il sera conclu, cet accord représente à la fois une nécessité et un défi supplémentaire. Une nécessité car l'UE pourrait alors éviter certains différends qui l'opposent de manière récurrente à ses concurrents sur la scène internationale. À ce titre, cet accord devrait comprendre une clause de paix qui protégerait la PAC de remises en cause au titre de dispositions de l'OMC plus générales que celles prévues par l'accord agricole.

Le futur accord doit en tout état de cause respecter l'esprit de la réforme de 2003, notamment en autorisant les paiements découplés. Grâce à cette réforme, les dispositions nationales de soutien ne devraient pas faire l'objet de changements d'envergure en cas d'accord à l'OMC. Il semble acquis qu'un tel accord sonne le glas des subventions à l'exportation, une évolution d'ores et déjà prévue par la Commission. L'ouverture plus poussée des marchés et la réduction des droits de douane pourraient néanmoins avoir des répercussions plus fondamentales. Certaines productions herbagères localisées dans des régions européennes souffrant d'un handicap naturel pourraient en effet en payer le prix fort.

Dans ces conditions, une priorité pour l'UE, dans la définition des lignes tarifaires sensibles, devrait être d'adopter une approche pragmatique et cohérente pour combiner aides intérieures et mesures douanières pour préserver les caractéristiques essentielles des zones rurales européennes.

***Les demandes de la société européenne.*** Les demandes de la société à l'agriculture en matière de biens et services sont devenues multiformes. La disponibilité

d'aliments sains et bon marché reste une priorité pour une large proportion de la population. Toutefois, les consommateurs aisés sont également en quête d'une nourriture variée, authentique, facile à préparer et de haute qualité. Une frange croissante de la population européenne se préoccupe des méthodes de production et de leur impact sur l'environnement ou sur le bien-être animal, s'inquiète du recours aux biotechnologies et soutient le commerce équitable. Les citoyens veulent que les paysages traditionnels façonnés par la main de l'homme soient entretenus et protégés, que les pertes de biodiversité soient arrêtées et la richesse écologique des campagnes durablement sauvegardée. Enfin, l'agriculture est de plus en plus sollicitée pour fournir de la biomasse à des fins non alimentaires.

Il ne sera pas aisé de répondre à cette multitude d'objectifs et de préoccupations, car les préférences et les valeurs varient d'une région à l'autre. Satisfaire ces attentes peut générer des conflits d'intérêt ou obérer la compétitivité européenne.

Deux exemples :

- les restrictions imposées aux importations de produits génétiquement modifiés répondent certes à des inquiétudes du public mais elles entraînent un détournement artificiel des échanges et un surcoût des aliments pour l'élevage ;
- les normes plus strictes en matière de sécurité alimentaire, favorisent la concentration industrielle, menacent les marchés paysans, réduisent la diversité des produits alimentaires offerte aux consommateurs et restreignent les opportunités de développement rural.

***Les contradictions structurelles entre la PAC et les objectifs d'autres politiques communautaires.*** Ces contradictions ont été soulignées depuis longtemps. Certes, les pressions sur l'environnement, le pouvoir d'achat des consommateurs et la compétitivité des industries agroalimentaires, ont été atténuées par les récentes réformes. Mais le biais dans les objectifs du Traité de Rome existe toujours et la PAC reste une politique plus agricole qu'alimentaire. Diverses mesures correctrices ont bien été introduites, mais des enjeux de politique alimentaire demeurent sans réponse. À titre d'exemple, peu d'initiatives ont été prises en faveur des consommateurs plus démunis ni contre les mauvaises habitudes alimentaires induites par la publicité qui cible les enfants.

La relation entre la politique européenne de concurrence et la PAC est paradoxale. Compte tenu de l'hétérogénéité des organisations communes de marché, certains secteurs sont en effet moins soumis que d'autres à la discipline imposée par la politique de concurrence. Ainsi, les ententes entre agriculteurs en vue de fixer les prix et les limitations d'approvisionnement des indications géographiques sont sanctionnées, tandis que les concentrations excessives dans la distribution et certains secteurs de l'industrie alimentaire sont généralement tolérées.

Les instruments du premier pilier – qui monopolisent la plus grande partie du budget – ne servent pas vraiment les objectifs de cohésion car leurs bénéfices sont répartis de manière inéquitable entre pays, régions et secteurs concernés.

**Les changements institutionnels.** Lors du débat mené en 2005 sur les priorités budgétaires, la PAC, loin d'être un facteur d'intégration, a été la source de tensions politiques. Les États membres se montrent partagés quant à l'avenir du budget agricole. De plus, le pouvoir de codécision qui serait octroyé au Parlement en matière agricole, si le Traité de Lisbonne était ratifié, pourrait conduire à modifier l'équilibre des intérêts qui prévaut actuellement au Conseil concernant la PAC. Mais cette nouvelle répartition des pouvoirs pourrait aussi compliquer la tâche de la Commission dans la poursuite de réformes à un rythme soutenu et avec l'orientation à long terme qui caractérisait la réforme de 1992. Les inquiétudes et le mécontentement croissants exprimés par l'opinion publique imposent de dresser le bilan de la réforme de 2003.

## **Partie II. Le bilan de la PAC réformée depuis 1993 – mérites et limites**

**L'orientation générale.** L'orientation générale donnée à la PAC par la Commission au cours de ces quinze dernières années n'appelle pas de remise en question. Les réformes mises en œuvre depuis 1992 ont largement porté leurs fruits. Les grands déséquilibres ont été supprimés, notamment sur les marchés des céréales, de la viande bovine et des produits laitiers. Les tensions entre l'UE et ses partenaires commerciaux se sont en grande partie apaisées tandis que l'allègement de la

politique de soutien aux prix a permis de moins encourager l'intensification et les atteintes à l'environnement qui en découlent.

En outre, certaines critiques qui rendent la PAC responsable de nombreux travers du système agricole et agro-alimentaire actuel sont exagérées. À l'inverse, il serait absurde de préconiser un retour à l'ancienne PAC pour pallier la pénurie mondiale de denrées alimentaires observée à l'heure actuelle.

Certains effets bénéfiques des récents changements ne sont pas encore visibles ; d'autant que les réformes précédentes n'ont pas toujours apporté des résultats convaincants. Les défauts qui subsistent appellent de nouvelles initiatives pour que la future PAC réponde davantage aux attentes des européens.

- *Fuites des soutiens vers des bénéficiaires non visés.*

Le deuxième objectif de la PAC inscrit dans l'article 39 du Traité de Rome était de relever les revenus des agriculteurs. Mais « l'ancienne PAC » était inefficace en matière de transferts de revenus en raison des fuites vers des bénéficiaires non prévus à l'origine. En effet dans de nombreux pays, ce sont les propriétaires de facteurs primaires (terres, droits à produire avec aides) qui ont *de facto* retiré les plus grands bénéfices des programmes agricoles. La plupart des paiements directs favorisent un peu le revenu du travail et beaucoup la valeur du foncier et des autres actifs. Le remplacement en 1993 du soutien aux prix par les paiements compensatoires n'avait pas remédié au problème car le foncier est resté la base dans l'octroi des droits à paiement.

- *Le coût budgétaire global est important, même si son poids dans le budget total de l'Union a diminué et devrait continuer dans cette voie.*

Les économies budgétaires sur la gestion des marchés n'ont pas contrebalancé les fortes dépenses importantes liées aux paiements directs. La question de la nécessité et de la justification de paiements d'une telle ampleur se pose clairement aujourd'hui. De plus, la légitimité des paiements destinés à compenser généreusement des changements de politique datant de quinze ans est remise en cause. Les montants individuels versés et l'enveloppe globale n'ont jamais été réduits pour refléter le progrès technique et l'évolution des structures. Selon le

constat du processus de Lisbonne, la politique agricole profite à un secteur de taille modeste – bien que sensible – mais a un coût non négligeable pour l'économie européenne.

- *Les paiements directs sont concentrés* sur une minorité d'exploitations qui atteignent de gros revenus.

En termes d'équité, la politique des paiements a perdu sa légitimité. De plus, il est douteux que les grandes exploitations qui bénéficient le plus de la PAC produisent des biens publics à hauteur des paiements reçus. La Commission propose depuis longtemps de plafonner et de moduler ces paiements, or seule une modulation limitée a vu le jour jusqu'à présent.

- *Le bilan « environnement et développement rural » de la PAC réformée.*

De la baisse du soutien aux prix des grandes cultures on attendait un moindre encouragement à l'intensification et, par suite, des dommages atténués à l'environnement. Force est de constater que le bilan concret se situe entre « à peine satisfaisant » et « décevant ». Si certains progrès ont été enregistrés concernant l'empreinte écologique de l'agriculture (moins d'engrais et de pesticides), de nombreux indicateurs continuent cependant de se détériorer (pâturages, biodiversité, zones humides, populations d'oiseaux, paysages ruraux, fertilité des sols). Les programmes agroenvironnementaux partent certes d'un bon principe, mais les constats peinent à révéler des résultats tangibles et leur efficacité est faible. En cause : les coûts de leur mise en œuvre et la concurrence des aides importantes à l'agriculture conventionnelle, instaurées en 1993 selon le principe quasi unique de compensation.

- *Les importantes disparités entre les soldes financiers nets* des différents États membres restent une pomme de discorde dans le processus de construction européenne.

Les principes qui régissent le système de financement et de dépenses continuent de limiter la capacité de l'UE à mettre en œuvre des politiques nécessaires pour l'Europe de demain. La PAC génère d'importantes disparités entre les soldes financiers nets des différents États membres. Ces déséquilibres sont à la fois sources de tensions politiques et d'inefficacité des programmes. En effet, les différents

compromis destinés à satisfaire les intérêts nationaux se traduisent par une externalisation de coûts vers d'autres États membres sans aucune justification politique claire telle que la cohésion. Le processus décisionnel du Conseil est tel que les intérêts nationaux ou particuliers ont naturellement tendance à primer sur l'intérêt général de l'Europe. Cette situation tend à engendrer des politiques inefficaces et à les perpétuer.

**Les nouvelles étapes de 1999 et 2003** - La poursuite du découplage, l'éco-conditionnalité et la modulation obligatoires, la possibilité d'homogénéiser les paiements directs entre exploitations via la régionalisation devraient contribuer à atténuer les défaillances restantes de la PAC. Bien que timide, le transfert des paiements directs vers les objectifs du deuxième pilier est réel et devrait avoir des effets positifs sur l'environnement et le développement rural.

En revanche, les droits à *paiements uniques* ne sont pas un outil efficace de protection de l'environnement ou de développement rural. Face aux montants de ces paiements, les aides du deuxième pilier ne sont pas attractives pour les producteurs dotés de droits historiques. Par conséquent, cette situation retarde la transition vers l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Les paiements sont toujours perçus comme un droit – droit à percevoir des fonds publics, droit de transmission par cession ou par héritage – comme l'illustre d'ailleurs l'expression « droit à paiement unique » utilisée en France pour traduire de façon peu fidèle le « *Single Farm Payment* », c'est-à-dire *paiement unique par exploitation*.

En conséquence, l'écoconditionnalité fonctionne comme une contrainte négative et crée un syndrome assimilant le contrôle à une menace, qui n'encourage guère l'adhésion d'ensemble des agriculteurs aux objectifs environnementaux poursuivis. Au final, on peut douter que le système combiné droits à *paiements uniques* /*écoconditionnalité* soit à même de répartir les aides de manière adéquate et d'inciter les agriculteurs à adopter des méthodes de production durables.

Même renforcée, la modulation n'a que peu d'effet sur la concentration des bénéfices héritée du passé, en dépit d'une forte perte de légitimité que l'obligation de transparence quant à l'identité des bénéficiaires, récemment adoptée par le Conseil, rend plus aigüe.

Enfin, l'application du cofinancement des aides au seul deuxième pilier empêche de responsabiliser les États membres dans leurs demandes de politiques favorisant d'abord leur solde financier net.

En somme, les faiblesses qui continuent d'handicaper la PAC sous sa forme actuelle invitent à l'élaboration d'un nouveau concept.

### **Partie III. Un nouveau cadre conceptuel : cibler les instruments sur les objectifs, donner la priorité aux dépenses publiques à forte utilité collective et remplacer l'assistanat par des mesures incitatives**

La communication de la Commission de novembre 2007 et les propositions législatives de mai 2008 ont pour objectif d'adapter certaines dispositions introduites en 2003. Sans viser à répondre aux défis à long terme, elles ouvrent néanmoins la voie à une réorientation de longue portée.

Il devrait en résulter une réduction des disparités, du moins au niveau régional, des niveaux de paiements individuels, qui seront soumis à un niveau plancher ainsi qu'à une modulation renforcée par tranches successives. L'éco-conditionnalité est simplifiée, mais le contrôle et le suivi, renforcés. Le couplage partiel pourra être maintenu pour des secteurs tels que celui des vaches allaitantes, dans certaines régions et dans des conditions où ils sont un enjeu de développement rural. Plus généralement, les États membres seraient autorisés à affecter une partie de leur budget « paiements directs » à des régions ou à des secteurs montrant des besoins spécifiques de nature économique, sociale ou écologique (Article 69). Différentes mesures de contrôle de l'offre telles que les jachères et les quotas laitiers seraient progressivement abandonnées. L'intervention serait en revanche maintenue, mais la portée en serait limitée afin d'éviter les dérapages du passé. Des instruments de gestion des risques compatibles avec la boîte verte pourraient élargir au deuxième pilier. Coté financement, la discipline budgétaire devrait se traduire par une diminution progressive du plafond des dépenses du premier pilier au cours de la période 2007-13.

Dans l'ensemble, les propositions de la Commission nous paraissent sensées et judicieuses. Néanmoins, une vision à plus long terme exige de s'attaquer plus



directement à certains problèmes. Même dotée de seuils individuels, la modulation n'est pas une réponse appropriée pour rendre le montant des paiements plus proportionnés à la valeur réelle des services fournis et leur répartition plus équitable. Le quasi gel des enveloppes nationales d'aides revient à considérer la répartition des dépenses entre États membres comme intangible et condamne toute possibilité de redéployer les fonds budgétaires vers les usages où ils ont le plus d'impact. Les propositions relatives aux mesures agroenvironnementales et à l'éco-conditionnalité n'affrontent pas la question cruciale du déséquilibre flagrant entre les niveaux relatifs des DPU et des paiements environnementaux. Le problème sera en outre aggravé par un niveau de prix plus élevés que par le passé qui stimulera l'intensification de la production et accentuera les pressions sur les ressources naturelles de l'espace rural. À ce titre, un défi majeur pour la future PAC sera de parvenir à articuler les DPU et les mesures de conservation et de développement rural relevant du second pilier.

***Le moment d'un nouveau départ est venu.*** La PAC telle que nous la connaissons aujourd'hui est le fruit d'un processus historique et de l'accumulation de mesures prises en réponse aux problèmes apparus au fil des ans. L'incohérence, la complexité et l'inefficacité du système sont les conséquences inévitables de la succession de compromis politiques.

Sensibles aux signaux émis par l'opinion publique, les institutions européennes ont élargi les objectifs énoncés dans le Traité de Rome – mais pas encore sous une forme consolidée. Pour l'essentiel, ces nouveaux objectifs mettent en exergue la préservation des biens publics ruraux, la qualité des aliments et certains aspects éthiques, liés par exemple aux méthodes de production et à l'équité de la répartition des aides entre exploitants, régions et États.

Selon nous, le nouveau cadre conceptuel de la PAC doit en priorité se focaliser sur les principales défaillances de marché et sur les objectifs politiques de cohésion et d'éthique qui justifient la dimension communautaire du projet. À cette fin, le cadre analytique devra identifier des instruments efficaces et ajustés aux objectifs recherchés. Par ailleurs, il doit reconnaître l'ampleur des coûts de transaction et des difficultés pratiques de mise en œuvre. Nous proposons les principes de base suivants pour structurer le nouveau cadre conceptuel :

- ciblage
- différenciation
- proportionnalité
- cohérence
- simplicité et stabilité
- liberté contractuelle et engagement
- responsabilité

L'action publique doit cibler les défaillances de marché essentielles, au premier rang desquelles figurent les obstacles à la compétitivité de l'agriculture européenne. D'autres priorités pour l'intervention publique concernent la volatilité des prix, l'inadaptation de l'environnement réglementaire aux changements structurels, la stimulation de l'innovation et la lutte contre la concurrence déloyale. Les biens publics ruraux relèvent aussi d'une intervention du fait des externalités (au sens de la théorie économique) en jeu. Le jeu naturel des marchés peut également aller contre les objectifs politiques et sociaux en matière de cohésion et d'équité. Ces domaines d'intervention étant très différents, le ciblage des instruments sur les défaillances identifiées est essentiel pour en atténuer les effets pervers indirects.

Le ciblage suppose de différencier les exploitations, les secteurs et les techniques de production selon des critères de politiques publiques. Les différents instruments doivent tout d'abord intégrer la double diversité fondamentale de l'agriculture européenne :

- le secteur agricole européen présente une forte hétérogénéité structurelle ; de vastes exploitations commerciales côtoient des entreprises familiales et des agriculteurs à temps partiel, tandis que des techniques et des spécialisations très diverses coexistent ;
- les conditions de la production agricole et la valeur environnementale des terres exploitées sont également très différentes selon les régions, les lieux et les types d'agriculture.

Une approche uniforme basée sur un instrument non différencié, comme les Droits à Paiements Uniques, a par conséquent perdu toute pertinence. Les paiements directs, outils essentiels de la politique actuelle, doivent être proportionnés à l'utilité sociale des services fournis par les agriculteurs, à l'échelle individuelle

comme au niveau global de l'Union. Contrairement à la modulation, qui repose sur des droits à paiement hérités du passé et ne fait que d'atténuer les disparités de répartition, le principe de proportionnalité offre l'avantage de lier les montants octroyés à chaque agriculteur au service rendu : c'est le principe de rémunération du service. Par effet induit, la proportionnalité devrait améliorer la cohérence entre les instruments et la compatibilité des incitations : la diminution, voire la suppression, des paiements pour les exploitations n'offrant pas d'externalités positives rendrait en effet plus attractives les aides agri-environnementales.

Au vu de la masse d'outils accumulés au fil des ans, il est urgent de jouer la carte de la simplification, souhaitée tant par la Commission que par les agriculteurs. Les nouveaux instruments déployés par la PAC devront également garantir la stabilité des programmes : l'évaluation des programmes de développement rural a en effet démontré que les coûts de transaction étaient pour une bonne part des coûts fixes de mise en place.

La liberté contractuelle et l'engagement volontaire seraient sans conteste un progrès par rapport à l'approche actuelle à guichet ouvert qui amène les agriculteurs à considérer ces paiements comme un droit automatique. Cette perception des choses n'a pas facilité l'acceptation de mesures nouvelles comme l'éco-conditionnalité et la modulation. L'introduction d'un principe de liberté contractuelle devrait grandement inciter les agriculteurs à respecter les obligations de bonnes pratiques agroenvironnementales puisque leur engagement personnel serait la contrepartie des paiements. Du fait de la liberté contractuelle, les agriculteurs devraient respecter plus volontiers les obligations de bonnes pratiques agroenvironnementales puisque leur engagement personnel serait la contrepartie des paiements

***Une agriculture compétitive.*** Nombreuses sont les régions européennes dont le secteur agricole accuse un déficit de productivité et nécessite des changements structurels. Il convient de bien mesurer la portée à long terme des réglementations relatives aux nouvelles technologies. L'accumulation des preuves sur les effets à long terme de l'emploi des pesticides sur la santé justifie bien entendu l'adoption de règles plus strictes. En revanche, l'autorisation des OGM doit être envisagée sans parti pris idéologique, mais elle doit aussi éviter que la produc-

tion des preuves scientifiques soit entachée de conflits d'intérêts, ce qui est le cas si les tests sont fournis par les firmes elles-mêmes. En outre, les règles ne doivent pas laisser ces dernières fuir leurs responsabilités quant aux impacts ni s'approprier un pouvoir de marché et les rentes qui en résultent. Les programmes de préservation de la nature doivent privilégier les zones présentant un intérêt écologique ou esthétique. Les unités de production à grande échelle localisées ailleurs ne doivent pas pour autant faire l'objet de discriminations, à condition qu'elles contrôlent leurs émissions d'effluents et internalisent leurs coûts externes.

**Gestion des marchés et des risques.** Pour remédier aux défaillances du marché, nous préconisons de réformer le système d'intervention actuel et de le convertir en un authentique filet de sécurité dont l'activation serait conditionnée à des circonstances exceptionnelles. Sa gestion devrait être confiée à une agence indépendante selon des règles d'action intégrant les tendances et les chocs sur le marché mondial. Pour éviter les pressions politiciennes, cette agence pourrait fonctionner selon un mandat comme la Banque centrale ou l'Agence européenne de sécurité des aliments. Un tel système basé sur des règles- donc prévisible- encouragerait le secteur privé à proposer sur une base commerciale des contrats de gestion des risques aux agriculteurs. De nouveaux instruments de gestion des risques basés sur les marchés sont désormais disponibles et, hormis certaines circonstances exceptionnelles bien précises, l'Union devrait s'abstenir de mobiliser d'importantes ressources budgétaires. Dans d'autres cas, des programmes privés de gestion des risques pourraient bénéficier d'un soutien temporaire similaire à celui qui peut se justifier pour une industrie naissante.

**Les tarifs douaniers et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).** Nous proposons de fonder le choix des « lignes tarifaires sensibles » (qui permettraient de moduler et d'atténuer les réductions de certains droits de douane dans l'accord envisagé) sur des objectifs politiques légitimes et sur l'existence de biens publics joints à la production, au lieu de procéder en fonction des niveaux historiquement élevés des tarifs ou de la « sensibilité politique » des secteurs concernés. Parmi les critères légitimes à prendre en compte : la fourniture de services environnementaux dans des régions rurales sensibles et l'absence de normes internationales harmonisées pour les méthodes de production affectant les biens publics

mondiaux. Toutefois, en pareils cas, il importe de garder à l'esprit que la protection des frontières ne constitue par nature qu'un instrument de second rang. Afin de préserver la compétitivité hors prix des produits de qualité, apanage de l'Europe, l'Union doit refuser de se faire entraîner dans un processus de négociation par étapes et d'accepter un accord sur l'agriculture sans avoir obtenu une protection effective et non virtuelle de la propriété intellectuelle des indications géographiques.

***Un Système intégré de paiements contractuels à trois étages pour les piliers I et II.***

Les systèmes en vigueur d'aides directes devraient être fusionnés en un système contractuel unique tirant les leçons des programmes d'action de l'actuel deuxième pilier. La mise en œuvre de ces paiements contractuels doit s'inspirer des expériences passées et présentes menées dans différents États membres. Des enseignements pratiques sont à tirer des initiatives locales réussies, tant en matière d'environnement que de développement rural.

Nous proposons de composer ce *Système Intégré de Paiements Contractuels* (SIPC) de trois niveaux de paiements : des Paiements de Base ou *Aides à la Maintenance de l'Espace Agricole Domestiqué* (AMEAD); *paiements liés au handicap naturel* (PHN) et *paiements points verts* (PPV). Ces trois catégories de paiement remplaceraient l'ensemble complexe de paiements actuellement en vigueur, assurant par là même la simplification et la cohérence globale du régime de soutien agricole.

Nous suggérons donc de remplacer les DPU par un contrat prévoyant des *Aides à la Maintenance de l'Espace Agricole Domestiqué* (AMEAD) ou Paiements de Base. Ces paiements sont découplés de la production mais accessibles seulement dans le cadre d'un contrat en contrepartie d'engagements souscrits (peu nombreux mais observables et si possibles mesurables) de maintenance des paysages agricoles, de préservation de la biodiversité et d'utilisation durable des ressources naturelles. La justification essentielle de ces paiements demeurerait la fourniture des services environnementaux. Les PB seraient ciblés sur les exploitations à vocation commerciale situées dans les régions et les zones « banales » – qui ne présentent pas un intérêt environnemental particulier et dont le tissu rural n'est pas menacé de déprise. Les paiements pourraient toujours obéir à une règle *ad hoc* basée sur le nombre d'hectares sous contrat de maintenance, mais seraient conditionnés à

la réalisation des engagements pris par l'exploitant. Ces paiements ne seraient ni cessibles ni transmissibles aux héritiers afin d'éviter ou de minimiser la capitalisation des aides dans les valeurs d'actifs. Les contrats ne couvriraient qu'une période limitée à quelques années. Les montants versés seraient quant à eux considérablement revus à la baisse par rapport aux paiements compensatoires versés pour les cultures dans le cadre de la réforme de 1992. De par leur niveau nettement inférieur à celui des DPU, ces paiements cesseraient d'être de trop forts concurrents des mesures agroenvironnementales et rendraient plus attractifs les deux autres paiements contractuels décrits ci-dessous qui relèvent de la logique du deuxième pilier.

*Les paiements liés au handicap naturel, aussi de nature contractuelle, couvriraient les exploitations situées dans les régions marquées par des désavantages naturels. Si ces exploitations ne sont pas en mesure d'affronter la concurrence, elles demeurent néanmoins une composante essentielle du tissu social en milieu rural. Les paiements pourraient être couplés à la production ou aux têtes de bétail sous certaines conditions d'extensification et de faible chargement en cheptel.*

*Les paiements points verts. Les exploitations qui adoptent certaines techniques de production (comme l'agriculture biologique) ou qui s'engagent à fournir un niveau de services environnementaux nettement plus élevé que pour les paiements de base pourraient être éligibles à des paiements points verts, un système de points de crédit conditionnés à un certain nombre d'engagements précisés. Les PPV viseraient d'abord des portions de territoire rural sensibles sur le plan environnemental ou dotées des ressources naturelles remarquables de haute valeur. Par son soutien à l'agriculture biologique, ce système contribuerait à diminuer l'empreinte écologique des activités agricoles dans les zones agricoles banales.*

On peut attendre qu'un redéploiement des aides selon cette approche aurait les avantages suivants : assurer un avenir aux exploitations agricoles situées dans des zones défavorisées et présentant une valeur sociale spécifique (esthétique, culturelle ou patrimoniale par exemple) ou dans des zones sensibles sur le plan environnemental, rendre effective la maintenance des biens publics ruraux et en outre favoriser la diversité alimentaire.

**Environnement et développement rural.** Le régime de paiement contractuel évoqué ci-dessus se traduirait par la mise en place d'un système cohérent d'incitation à générer des effets externes positifs sur l'environnement. Certains engagements et certaines techniques encouragées contribueraient en outre à atténuer la pollution dans les régions rurales plus sensibles. Ces mesures ne suffiront toutefois pas à la maîtrise totale de la pollution engendrée par les activités agricoles, que ce soit dans les régions de grandes cultures ou celles à forte charge en production animale. Pour tenir la pollution sous contrôle, le meilleur moyen est le recours aux instruments des politiques environnementales, les normes, les règles et de taxes. L'UE a depuis longtemps adopté le principe du « pollueur-payeur » ainsi que plusieurs directives environnementales consacrées aux normes ou au zonage à des fins de préservation. La directive-cadre sur l'eau établit le principe de récupération des coûts auprès des exploitations sources de pollution. Cependant, dans de nombreux États membres, le problème reste l'application de la législation en vigueur.

L'agriculture est une base économique essentielle d'une stratégie de développement rural réussi, mais elle n'est cependant pas la seule. Pourtant, le transfert de fonds du premier au deuxième pilier n'a pas inversé la tendance à privilégier le secteur agricole dans plans nationaux de développement rural. Une authentique stratégie de développement rural requiert une approche plus large et mieux ciblée, et une refonte du cadre institutionnel afin de catalyser les projets qui remontent de la base et mobilisent tous les acteurs et intérêts des régions rurales.

Le défi est double puisqu'il s'agit à la fois de simplifier l'offre et la gestion des fonds au niveau européen et d'organiser l'expression de la demande locale en impliquant les acteurs et les utilisateurs de l'espace rural. Ces éléments doivent être au cœur du débat et de la réflexion sur l'avenir de la PAC au delà de 2013, compte tenu de l'obligation de procéder en parallèle au réexamen des politiques structurelles. Les États membres doivent saisir l'opportunité qui leur est offerte de réfléchir aux moyens de renforcer le lien entre politique agricole et politiques structurelles avant les prochaines perspectives financières.

**Responsabilité financière et cohésion.** La solidarité financière, un usage en vigueur parfois érigé en principe, aboutit à des compromis souvent en contradiction avec l'intérêt général européen. Les États membres doivent se mettre d'accord sur les matières qui doivent faire l'objet d'une réglementation et d'un financement conjoints à l'échelon européen et sur celles qui doivent relever des exécutifs nationaux ou locaux. L'expérience concernant le fédéralisme fiscal permet de dégager les enjeux suivants concernant le bon niveau de compétence : trouver un compromis entre la qualité de l'information et l'efficacité des incitations (arbitrage entre précision de l'information définition de ce qui est biens publics locaux et biens publics européens, et coûts de différenciation des mesures) pallier l'échec de la décision politique (risque de proximité excessive de groupes d'intérêts locaux) et réaffirmer les objectifs de cohésion. Au regard de ces éléments, la PAC devrait poursuivre les objectifs suivants :

- 1)** limiter le domaine de compétence de l'UE aux biens publics européens et laisser la gestion des biens publics locaux aux administrations nationales ou locales ;
- 2)** établir des règles et des objectifs publics communs aux États membres pour pallier les défaillances de décisions politiques locales et leurs conséquences contraires à l'intérêt collectif des communautés rurales ;
- 3)** prévoir des mécanismes de transferts (en faveur des citoyens, des régions et des pays défavorisés) lorsque les objectifs en matière de cohésion sont menacés.

Le cofinancement par l'UE des mesures adoptées dans le cadre du deuxième pilier est clairement en phase avec ces principes. De manière assez paradoxale, les DPU actuels – qui soutiennent des bénéficiaires privés et non des biens publics européens – sont intégralement financés par l'Union. Nous suggérons dès lors d'élargir le principe de cofinancement à l'ensemble des paiements directs et d'impliquer les administrations et la fiscalité locales afin de renforcer la responsabilité et la légitimité dans l'affectation des fonds publics.

Le nouveau concept que nous proposons pour la politique agricole européenne comporte un élagage, un ciblage plus précis, une meilleure prise en charge des enjeux collectifs et plus de responsabilité dans le partage des coûts et des



bénéfiques entre Etats membres. Ce nouveau concept devrait apaiser les tensions entre États membres, mais aussi répondre aux attentes de la société. Il devrait même recevoir le soutien d'une grande partie des agriculteurs.

Les propositions, détaillées dans le rapport, comprennent des lignes directrices des futures réformes ainsi qu'une liste de mesures spécifiques. Nous dressons une liste de trente initiatives qui vont plus loin que les propositions la Commission, sans reprendre celles qui sont similaires. Nous n'avons pas la prétention de croire que nos propositions permettront d'optimiser la traduction des principes énoncés. Leur unique ambition est de tendre vers cet objectif. Nous pensons que ce document et les propositions qu'il contient pourront utilement alimenter le débat autour de la réforme de la PAC après 2013.



## Introduction

---

**A**u fil du processus de réforme entamé en 1992, la PAC a considérablement évolué. Les objectifs inscrits dans le Traité de Rome ne reflètent que très partiellement les demandes exprimées par la société depuis ces dernières décennies. À diverses reprises, la Commission et le Conseil ont formulé des déclarations s'apparentant à une remise en question des objectifs initiaux de la PAC (en particulier l'exposé des motifs de l'Agenda 2000 de la Commission). Les conclusions du Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001) énoncent par exemple des objectifs supplémentaires de la politique agricole européenne : « Une économie forte et performante doit aller de pair avec un niveau durable d'exploitation des ressources naturelles et de production de déchets, le respect de la biodiversité, la préservation des écosystèmes et la lutte contre la désertification. Pour relever ces défis, la PAC, dans ses formes actuelle et future devrait viser, entre autres, à contribuer à un développement durable en encourageant davantage la salubrité et la qualité des produits, les méthodes de production écologiquement durables, y compris la production biologique, le recours aux matières premières renouvelables et la protection de la biodiversité » (CE, 2006). Pourtant, au delà de références au développement durable, à la protection des consommateurs et au bien-être animal, le Nouveau Traité en cours d'adoption n'a pas modifié les objectifs de la PAC.

L'élaboration d'une nouvelle PAC pour la période post-2013 se verrait grandement facilitée si les États membres parvenaient d'abord à s'accorder sur des principes et des objectifs révisés que tout projet de politique commune dans le domaine de l'agriculture devrait comprendre. Pour déterminer les objectifs politiques, il convient en premier lieu de se pencher sur le rôle et les fonctions de l'activité agricole dans une société européenne aisée, urbanisée et généralement densément peuplée. L'économie, l'environnement et les espaces ruraux en sont les principaux domaines d'influence.

L'agriculture assume trois grandes fonctions, toutes trois profondément affectées par les changements technologique et économique de longue période :

1. la production de denrées alimentaires et de matières premières ;
2. l'utilisation de ressources naturelles dans le processus de production, qui façonne les paysages agraires européens mais entre parfois en conflit avec d'autres usages des espaces ruraux ;
3. l'apport d'emplois et de revenus aux populations rurales.

Ces fonctions ne constituent certainement pas des objectifs en soi, mais les attentes et les préoccupations exprimées par la société européenne concernant l'alimentation, l'environnement et les espaces ruraux ont conduit à reconsidérer l'évolution de l'agriculture. Qui plus est, la population a d'autres préoccupations, inspirées par les valeurs sociales et éthiques qui structurent les objectifs généraux des politiques publiques. Si l'économie de marché qui prévaut en Europe assure un revenu aux agriculteurs et leur permet d'être compétitifs face à la concurrence étrangère, la première fonction peut ne pas nécessiter d'intervention, de soutien ou de protection des pouvoirs publics. Mais, le secteur agricole européen est-il en mesure de continuer à offrir dans ces conditions des produits de base en qualité et en quantité suffisantes ? Les animaux seront-ils traités dans le respect du bien être des animaux à qui l'opinion publique reconnaît largement des droits ? Quant à la sécurité, la sûreté et la diversité des denrées alimentaires, ce sont des objectifs légitimes qui ont peu de chance d'être assurés sans réglementation et sans l'intervention des pouvoirs publics. La deuxième fonction concerne la fourniture des aménités et autres services environnementaux qui, étant pour la plupart des biens

publics, ne peuvent être rétribués par le marché ni dès lors être assumés par le secteur privé. La troisième fonction souligne le rôle essentiel de l'agriculture dans l'activité économique de la plupart des régions rurales. Cette fonction est remplie naturellement par voie indirecte dans les régions où l'agriculture est prospère, mais ce n'est pas le cas des régions d'Europe reculées ou confrontées à un handicap naturel. Il est clair que de nouvelles préoccupations ont surgi de rapports changés entre l'agriculture et la société globale. La recherche du juste équilibre entre le libre marché et l'intervention publique reste dès lors un défi récurrent.

Tout effort sérieux de porter un regard à long terme sur les objectifs de la PAC pour ce 21<sup>e</sup> siècle, doit partir de deux questions :

- Quels types de défaillance du marché exigent une politique agricole ?
- Quelles politiques doivent relever de la compétence et du financement communautaire ?

Les points de vue à cet égard diffèrent grandement d'un État membre à l'autre, tant au sein des institutions publiques que des organisations non gouvernementales. Certains considèrent que les défaillances du marché sont minimes et le plus souvent de nature locale et seraient dès lors mieux prises en charge par les autorités nationales. Vue sous cet angle, la politique agricole devrait se limiter aux aides du deuxième pilier, l'intervention sur les marchés devrait être proscrite et les protections douanières réduites à leur minimum. Cela implique de renoncer aux instruments du premier pilier et d'abandonner finalement le système des DPU. La suppression de ces dépenses permettrait alors d'injecter les importantes ressources ainsi libérées dans les actions préconisées par l'agenda de Lisbonne. Certains vont même jusqu'à affirmer que les biens publics ruraux étant surtout de nature locale, les mesures adoptées dans le cadre du deuxième pilier devraient en outre être entièrement financées par les États membres en vertu du principe de subsidiarité – la PAC serait alors réduite à un ensemble de règles garantissant l'absence de distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

À l'autre extrême, certains tirent argument de la hausse spectaculaire des prix et des nouvelles tendances attendues de la demande alimentaire mondiale pour donner la priorité à la hausse de la production, pour interrompre le processus de réforme prévu et ainsi éviter les dégâts en cours sur les capacités de production. Les tenants des positions intermédiaires plaident pour un réexamen des objectifs de la PAC et une augmentation des ressources affectées au deuxième pilier, estimant que le coût de la fourniture des biens publics ruraux et des services environnementaux via la PAC est en réalité moins élevé que s'il fallait financer d'autres prestataires<sup>3</sup>. Une autre vision spécifique prend forme en particulier au sein d'organisations non gouvernementales et de milieux universitaires<sup>4</sup>, celle d'une agriculture quasi duale avec d'un côté un sous-secteur regroupant des exploitations et des régions orientées vers la production concurrentielle sur les marchés et de l'autre côté, un sous-secteur axé sur les niches de marché et les services environnementaux. Ce dernier sous-secteur serait encadré par des mesures adoptées au titre du deuxième pilier et bénéficierait d'un transfert quasi intégral des ressources budgétaires du premier vers le second pilier.

Les succès de la PAC au cours de ces cinquante dernières années, mais aussi ses échecs, et les préoccupations actuelles de la société européenne – comme en témoignent les nombreuses déclarations des institutions européennes – exigent d'inclure dans la liste des objectifs de la future PAC certains points essentiels. L'encadré suivant ne prétend pas être une proposition précise en vue d'une éventuelle révision des traités, mais il présente des enjeux à examiner avant d'arrêter les objectifs à long terme d'une politique alimentaire, agricole et de développement rural.

---

<sup>3</sup>Voir les contributions de MacMillan et Ritson et, d'une manière plus générale, l'ensemble des points de vue exprimés dans le cadre du débat intitulé « Scrap the CAP? » organisé par le Food Ethics Council ([www.foodethicscouncil.org](http://www.foodethicscouncil.org)) à l'automne 2007, vol. 2.

<sup>4</sup> Par exemple : Buckwell (1997) ; Mahé et Ortalo-Magné (2001) ; BirdLife (2007).

## UNE LISTE REMANIÉE DES OBJECTIFS DE LA PAC

SANS SE PRONONCER EXPLICITEMENT SUR L'OPPORTUNITÉ D'INTÉGRER OFFICIELLEMENT CES OBJECTIFS À LA PAC OU À UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL (QUI SERAIT DISTINCTE DE LA PAC PAR L'INCLUSION D'UN CHAPITRE SPÉCIFIQUE OU REGROUPÉE AVEC LES OBJECTIFS DES POLITIQUES STRUCTURELLES), NOUS SUGGÉRONS QUE LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE EUROPÉENNE COMPORTENT LES POINTS SUIVANTS.

1. RENFORCER LES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES\* ET LA COMPÉTITIVITÉ\* DE LA CHAÎNE DE PRODUCTION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ;
2. OFFRIR UN AMORTISSEUR DES CHOCS ÉCONOMIQUES OU NATURELS EXCEPTIONNELS ET DES CHUTES DRASTIQUE DES PRIX, ET CONTRIBUER À LA CRÉATION DE SYSTÈMES AUTOFINANCÉS AFIN DE RÉDUIRE LA VOLATILITÉ DES REVENUS\* ;
3. GARANTIR LA DISPONIBILITÉ DES PRODUITS ALIMENTAIRES\* ET CONTRIBUER À LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS\*\* ;
4. VEILLER À CE QUE LES PRODUITS ALIMENTAIRES SOIENT PROPOSÉS À DES PRIX CONCURRENTIELS AUX CONSOMMATEURS\* ;
5. RÉPONDRE AUX DEMANDES DES CONSOMMATEURS CONCERNANT LA SÉCURITÉ ET LA QUALITÉ DES ALIMENTS\* ;
6. PRÉSERVER LES RESSOURCES NATURELLES DES RÉGIONS RURALES ET LUTTER CONTRE LA POLLUTION, EN ACCORDANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX ZONES DU TERRITOIRE RURAL SENSIBLES SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL OU DE VALEUR NATURELLE REMARQUABLE\*\* ; AINSI QU'À LA BIODIVERSITÉ ET AUX ÉCOSYSTÈMES (L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DEVRAIT ÊTRE PLUS EXPLICITEMENT PRISE EN COMPTE POUR SA CONTRIBUTION AUX BIENS PUBLICS RURAUX)\*\*\* ;
7. FAVORISER UN CERTAIN DEGRÉ D'ACTIVITÉ AGRICOLE DANS LES RÉGIONS CONFRONTÉES À UN HANDICAP NATUREL\*\*\* ;

D'AUTRES POINTS POURRAIENT INTÉGRER LES OBJECTIFS DE LA PAC OU DE POLITIQUES DISTINCTES COUVRANT L'ALIMENTATION ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL :

8. ASSURER QUE LES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES À L'AGRICULTURE ET AU DÉVELOPPEMENT RURAL SOIENT EFFECTIVES ET EFFICACES, ET QUE LA PAC SOIT COHÉRENTE AVEC LES AUTRES PRIORITÉS ET POLITIQUES COMMUNAUTAIRES\*\*\* ;
9. HARMONISER L'EFFICACITÉ DU SOUTIEN AVEC L'ÉQUITÉ ENTRE LES BÉNÉFICIAIRES INDIVIDUELS ET LES OBJECTIFS DE COHÉSION ENTRE RÉGIONS ET ÉTATS MEMBRES\*\*\* ;
10. EXIGER DES MÉTHODES ET DES PROCESSUS DE PRODUCTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES COHÉRENTS AVEC LES VALEURS ET DES PRINCIPES ÉTHIQUES DE L'EUROPE (BIEN-ÊTRE ANIMAL) \*\*\* ;
11. PERMETTRE UN NIVEAU DE VIE ÉQUITABLE\* ET ACCROÎTRE LES POSSIBILITÉS DE REVENUS\*\* POUR LES POPULATIONS RURALES ;
12. GARANTIR L'ACCÈS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES POUR LES PLUS PAUVRES ET LES PLUS DÉMUNIS DE LA POPULATION\*\* ;
13. PRÉSERVER LE PATRIMOINE EUROPÉEN EN TERMES DE DIVERSITÉ ALIMENTAIRE\*\* ;
14. PRÉSERVER LE PATRIMOINE RURAL DES ÉTATS MEMBRES\*\* .

\* REFORMULATION DE L'ARTICLE 39 ;

\*\* DE NOUVEAUX OBJECTIFS À INTRODUIRE ;

\*\*\* OBJECTIFS DÉJÀ MENTIONNÉS DANS LE TRAITÉ DE LISBONNE, À REFORMULER

Notre vision est donc proche de celle qui préconise le transfert de la plupart des ressources financières vers le deuxième pilier. Toutefois, nous prenons acte d'une part des limites imposées par les coûts de transaction au ciblage précis des instruments politiques ; ensuite, de la nécessité d'outils pour renforcer l'efficacité de la filière agroalimentaire ; et enfin de l'existence de « biens publics européens » et de la légitimité de la politique de cohésion, deux arguments qui militent pour le maintien au niveau européen d'une composante non négligeable de politique agricole . La qualité de l'environnement, la préservation de la biodiversité, mais aussi le patrimoine paysager rural européen sont des biens communs qui revêtent une dimension à la fois locale et européenne. Le tarif extérieur commun, l'ambition d'un grand marché unifié, les effets induits de l'harmonisation des normes de production (concernant par exemple l'agriculture biologique ou le bien-être animal) sont autant d'arguments pour que les aides accordées aux pratiques agricoles dans l'intérêt public soient décidées en commun. Toutefois, nous estimons également que les dépenses agricoles devraient être progressivement revues à la baisse, faire l'objet d'une profonde réorganisation et être mieux réparties entre les budgets nationaux et européen afin de contenir les stratégies nationales opportunistes qui vont à l'encontre de l'intérêt général européen. En un mot, il faut que les États membres assument davantage la responsabilité des conséquences budgétaires de leurs positions de négociation au sein du Conseil.

Par conséquent, nous pensons que les principes qui régissent la PAC doivent être reformulés à la lumière des faits, aussi bien intérieurs qu'extérieurs, qui ont marqué l'histoire de la PAC, à savoir : (i) les négociations à l'OMC ont contraint la PAC à réduire ses protections aux frontières et à obéir à des règles de discipline dans les échanges agricoles ; (ii) la notion d'unité des prix est devenue depuis longtemps une pure fiction dans une Europe élargie et hétérogène, en dépit du formidable dispositif que sont les organisations communes de marché, et il n'est donc pas justifié d'afficher un principe dont le caractère n'est plus que virtuel (un marché unique concurrentiel devrait suffire) ; et (iii) des tensions récurrentes entre les États membres concernant les contributions budgétaires et la répartition des dépenses de la PAC ont affecté la construction européenne tout au long de son histoire, ainsi que l'illustre la question du rabais britannique. Il est donc urgent de reformuler les principes plus réalistes pour fonder les nouveaux instruments de la PAC.



## NOUVEAUX PRINCIPES POUR LA PAC

1. UN DEGRÉ\* DE PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE\* EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS DE LA PAC ET COMPATIBLE AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE L'EUROPE ;
2. UN MARCHÉ UNIQUE AVEC LE MINIMUM DE DISTORSIONS DE CONCURRENCE\* ;
3. LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES ÉTATS MEMBRES, C'EST À DIRE LE COFINANCEMENT\*\* DE LA PLUPART VOIRE DE L'INTÉGRALITÉ DES DÉPENSES LIÉES À LA PAC PAR LES ÉTATS MEMBRES.

\* ANCIENS PRINCIPES ADAPTÉS ; \*\* PRINCIPE MODIFIÉ

Notre approche de l'agriculture européenne repose essentiellement sur trois constats de base :

- L'agriculture se caractérise par une structure hétérogène.
- Les conditions agricoles et la valeur que confère l'exploitation des terres à l'environnement naturel varient fortement entre les différentes régions rurales d'Europe.
- Plutôt qu'une taille unique pour tout le monde, il faut maintenant un système dans la logique du sur mesure. Il est nécessaire d'introduire un degré de différenciation entre exploitations, techniques agricoles et régions. Toutefois, les mesures ciblées avec précision impliquent d'importants coûts d'administration. Les instruments de second rang sont parfois préférables aux outils qui semblent être optimaux sur le papier, mais en fait ont un coût de mise en œuvre prohibitif. De tels instruments imparfaits peuvent tirer profit de la corrélation qui existe entre la localisation des exploitations et le type d'orientations et de pratiques agricoles (ex. : les grandes exploitations commerciales compétitives de grandes cultures sont dans les grandes plaines fertiles du continent européen).

La réorientation de la PAC telle que proposée dans la troisième partie vise à associer diverses mesures destinées à : (i) préserver la compétitivité de la majeure partie du secteur agricole et à le mettre à l'abri des difficultés extrêmes ; (ii) s'assurer que les mesures financières soient ciblées sur les biens publics européens ; et (iii) introduire des règles du jeu mieux équilibrées pour encadrer le budget européen afin

d'éviter l'échec de la décision politique. L'idée sous-jacente consiste à privilégier les instruments : qui présentent le meilleur potentiel pour atteindre les objectifs fixés, qui permettent aux dépenses publiques d'avoir le meilleur impact en termes collectifs, et qui remplacent la logique actuelle d'assistance par une logique d'incitations à adopter des pratiques agricoles bénéfiques à l'intérêt général.

Avant de se pencher sur des propositions concrètes en vue de nouvelles réformes, il convient de se demander si les fondamentaux qui avaient motivé les réformes passées sont encore d'actualité et de prendre en considération les récentes évolutions économiques, technologiques et politiques (partie 1). La partie 2 est consacrée aux mérites et aux limites de la PAC d'après 1993. Il subsiste en effet un hiatus entre les attentes de la société européenne et l'orientation dominante que conservent encore aujourd'hui les pratiques agricoles. Certaines dispositions de la PAC actuelle restent loin des bons principes de politique publique. La partie 3 a pour objectif d'identifier les instruments à même de combler les lacunes existantes tout en gardant à l'esprit que les politiques parfaites sont hors d'atteinte et les difficultés de mise en œuvre, prégnantes. Le but est en définitive de parvenir à des politiques « satisfaisantes » plutôt que « optimales sur le papier ».

## I - La PAC d'après 2003 et son contexte

---

**A**vant de dresser le bilan de la PAC actuelle, forgée au fil des vagues de réforme successives, il faut examiner les développements du contexte économique et institutionnel pour voir si le processus de réforme entamé il y a quinze ans doit être poursuivi ou arrêté. En particulier, la situation des marchés mondiaux attendue dans les prochaines années diffère de celle qui prévalait lors des récentes réformes. Les relations internationales, les négociations menées sous l'égide de l'OMC (organisation mondiale du commerce), les préoccupations émergentes de la société européenne et les liens entre la PAC et d'autres objectifs et politiques de l'UE sont autant d'éléments déterminants à prendre en considération.

### 1.1. Le bilan de santé et son contexte

*Le bilan de santé* s'inscrit dans un contexte plus général qui pourrait avoir de profondes répercussions sur la PAC. L'approche de la réforme par la Commission se situe dans la perspective du réexamen budgétaire 2008/2009, un exercice qui passera à la loupe toutes les dépenses communautaires, y compris la PAC. Il est peu probable que le processus en cours apporte de profonds changements

à la PAC pendant la période 2009-2013, car de tels changements modifieraient les transferts actuels entre États membres et nécessiteraient une remise en question des priorités financières globales. Toutefois, la PAC et d'autres postes de dépenses importants au budget communautaire seront au cœur des préparatifs du futur cadre financier. La question primordiale des priorités – soulevée par l'ancien Premier ministre britannique Tony Blair, qui remettait en cause la taille du budget consacré à l'agriculture – est plus d'actualité que jamais. Compte tenu du lien étroit qui unit divers éléments (les paramètres de calcul des contributions des États membres, les divers « rabais », les fonds structurels, etc.), les conséquences pour la PAC post-2013 pourraient être profondes.

Le contexte politico-institutionnel laisse également entrapercevoir des possibilités d'apporter à la PAC des changements d'envergure à long terme : de nouveaux commissaires prendront leurs fonctions en 2009 ; le Traité de réforme de l'Union pourrait être signé par les chefs d'État et ratifié avant les élections européennes de juin 2009 ; le futur Parlement européen acquerra sans doute à terme d'importantes compétences législatives qui influenceront la politique agricole. Au final, le processus décisionnel pourrait s'avérer différent du traditionnel jeu de compromis et d'alliances au sein des Conseils consacrés aux questions agricoles. Il arrive en effet que la politique agricole reflète des intérêts particuliers, alors que le Parlement devrait en principe se faire l'écho de considérations de portée plus générale. Cependant, les nouvelles compétences du Parlement pourraient aussi compliquer la tâche de la Commission dans son dessein d'imprimer une orientation claire aux réformes, comme elle le fait depuis 1992, et rendre les budgets agricoles plus réceptifs aux considérations à court terme.

Les réformes proposées par la Commission dans sa communication du 20 novembre 2007 et les propositions législatives de mai 2008 prévoient la modification des aides directes, l'abandon progressif des quotas laitiers, la restriction des interventions, l'introduction de mécanismes pour transférer des fonds des actuels DPU vers des mesures liées au développement rural. Elles contiennent aussi des lignes directrices pour faire face aux nouveaux défis tels que la gestion des risques, les changements climatiques ou la gestion durable de l'eau. Bien que les propositions ne concernent que des ajustements des mesures en vigueur depuis 2003, et non

des changements radicaux, elles ouvrent cependant la voie à de futures réformes, à plus long terme.

## 1.2. Les récentes évolutions du marché

***Un nouvel environnement pour les réformes de la PAC.*** Si les récentes tendances observées sur les marchés céréaliers s'expliquent en grande partie par des circonstances climatiques particulières, d'autres facteurs – de nature plus permanente et liés à la demande alimentaire et non alimentaire – entrent également en ligne de compte. L'évolution des revenus et les changements intervenus dans les modes de consommation des grandes économies émergentes font croître la demande en produits carnés et en produits laitiers, avec un impact important sur la demande en céréales. La production d'agro-carburants engendre une nouvelle concurrence sur les ressources foncières entre énergie et denrées alimentaires. Jusqu'à présent, les conséquences pour l'UE sont demeurées dans des limites raisonnables grâce à la faiblesse du dollar, ce qui a permis de compenser certains effets de la hausse des prix. Toutefois, cette tendance pourrait s'inverser.

Les diverses organisations et agences officielles qui ont une longue expérience dans l'analyse et les prévisions de marché s'attendent à ce que les prix agricoles conservent un niveau élevé à moyen terme. Une telle perspective incite à réfléchir à la future PAC dans un environnement de marché potentiellement différent. Voici quelques-unes des probables répercussions de prix agricoles plus soutenus que dans le passé :

- la plupart des instruments aux frontières perdraient de leur utilité et ceux de soutien du marché deviendraient inopérants ou caducs à l'exception de certains secteurs ;
- l'affectation éventuelle de terres aux cultures énergétiques pourrait favoriser la création d'un prix plancher implicite pour des produits amylicés et les oléagineux, ce qui rendrait l'intervention des pouvoirs publics moins fréquente et moins nécessaire, et par conséquent moins coûteuse ;
- des prix élevés pourraient stimuler la demande en terres et menacer les programmes de préservation de la nature et de l'environnement ;

- les paiements directs octroyés à l'agriculture à vocation commerciale à des fins de soutien des revenus perdraient la légitimité qu'il leur reste, à tout le moins dans les pays où les revenus agricoles sont supérieurs aux revenus moyens ;
- le poids des prix agricoles élevés pourrait devenir une question morale d'importance, que ce soit dans les pays pauvres importateurs nets de denrées alimentaires où les pénuries ont déjà laissé des marques ou concernant les populations « pauvres parmi les riches » du monde industrialisé.

***Faut-il faire le pari des prix agricoles élevés ?*** Il est fort peu probable que le niveau particulièrement élevé qui caractérisait les prix agricoles en 2007 et début 2008 se maintienne. Si l'on se penche sur l'évolution des marchés mondiaux, les prévisions les plus pessimistes ne se sont jamais concrétisées, et les différents exercices de prédiction ont bien souvent surestimé l'évolution des prix à la hausse. Par ailleurs, les producteurs sont particulièrement prompts à réagir en cas de hausse des prix : l'UE-27 devrait à elle seule cultiver quelque 65 millions d'hectares en 2008 contre moins de 60 millions d'hectares en 2007 et la production mondiale de blé devrait atteindre 656 millions de tonnes cette année, soit une hausse de 50 millions de tonnes en comparaison avec 2007<sup>5</sup>. À plus longue échéance, la croissance démographique devrait ralentir pour atteindre un modeste 0,4 % aux environs de 2050. Les innovations scientifiques se succèdent à un rythme soutenu dans le domaine de la biologie et la mondialisation facilite l'adoption rapide des innovations techniques. Malgré l'offre limitée de terres de qualité, la productivité de l'agriculture chinoise est en plein essor et d'autres pays, comme la Russie ou l'Ukraine, présentent un important potentiel productif. De nombreuses terres demeurent disponibles à des fins de production, que ce soit en Amérique du Sud, en Europe centrale ou même en Afrique.

Les politiques peuvent elles aussi évoluer très rapidement. La nouvelle mouture du *Farm Bill 2008* aux États-Unis contient un savant mélange de mesures d'encouragement à la production (paiements directs, régimes d'assurance généreux) qui pourraient grandement stimuler la production américaine. Les pressions exercées sur les prix agricoles s'expliquent en partie par l'utilisation des céréales et oléagi-

<sup>5</sup> Ministère américain de l'agriculture, estimations au 9 mai 2008.

neux à des fins énergétiques. Cette politique est largement tributaire des décisions politiques et des dispositions fiscales de faveur. Si les incitations fiscales à affecter plus de ressources agricoles aux biocarburants ont des effets pervers excessifs sur les marchés agricoles et alimentaires, les décideurs politiques opéreront sûrement un changement de cap radical en la matière. D'autres mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> plus efficaces sur le plan environnemental seraient alors encouragées et entraîneraient une baisse des prix agricoles.

Les observateurs s'accordent généralement pour affirmer que les facteurs structurels devraient, à court comme à moyen terme, favoriser le maintien des prix mondiaux à un niveau élevé<sup>6</sup>. Toutefois, d'importantes incertitudes demeurent quant aux taux de croissance économique et aux taux de change, et on ne peut exclure un scénario de retour à une baisse des prix mondiaux. Dans un tel contexte, il convient d'envisager la situation du marché dans les années à venir comme l'occasion de mettre en œuvre des réformes, notamment en ce qui concerne la gestion du marché et les paiements directs. En revanche, il importe de ne pas considérer cette période comme une occasion favorable de supprimer tous les filets de sécurité ou d'enfermer l'UE dans des politiques taillées sur mesure pour des situations de pénurie.

### 1.3. Les accords internationaux

Au sein de l'OMC, le cycle de Doha pourrait lui aussi aboutir à un accord dans le domaine de l'agriculture à moyen terme. Toute future réforme doit anticiper les répercussions d'un éventuel accord commercial à venir. D'importantes réductions tarifaires devraient voir le jour. La fin des subventions à l'exportation que l'UE utilisait beaucoup pour stabiliser les prix sur les marchés nationaux devrait remettre en cause la viabilité à long terme du principe d'intervention sur les

<sup>6</sup> L'idée selon laquelle les prix devraient demeurer à un niveau élevé à court et moyen termes fait l'objet d'un vaste consensus. Dans son évaluation de la situation alimentaire mondiale de 2007, l'IFPRI parvient à la conclusion suivante : « la faible croissance de l'offre, l'insuffisance des stocks et les chocs enregistrés sur le plan de l'offre pendant une période de croissance de la demande en aliments, en aliments pour animaux et en carburants ont entraîné des hausses de prix drastiques. Il est peu probable que ces prix élevés retombent dans un avenir proche. » Dans une synthèse des différentes prévisions concernant les prix mondiaux au cours de la prochaine décennie par rapport à la période 1997-2006, la Commission européenne (CE, 2007b) conclut que les prix devraient demeurer à un niveau élevé, hormis pour les céréales, les oléagineux et le sucre, dont les prix ne devraient pas rester à leur niveau record actuel ou récent. En revanche, pour les produits d'élevage, les prix de la fin de la décennie devraient encore être supérieurs aux moyennes récemment enregistrées. »

marchés et pourrait nécessiter des réformes d'ampleur pour un certain nombre d'organisations communes de marché.

Si les négociations de Doha échouent, les pressions extérieures resteront plus intenses. La jurisprudence récente de l'OMC laisse à penser que de nombreux aspects de la PAC pourraient être remis en question non seulement en vertu de l'accord agricole signé lors du cycle de l'Uruguay, mais aussi en vertu des dispositions de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, au champ potentiellement plus vaste. Les engagements multilatéraux existants pourraient par conséquent favoriser la réforme de certaines organisations communes de marché et ce, même à défaut de nouvel accord<sup>7</sup>. Un accord devrait permettre à l'UE d'échapper aux litiges récurrents et comprendre une clause de paix afin d'en protéger le contenu des défis découlant d'autres dispositions du traité de portée plus générale. De plus, un échec des négociations à l'OMC obligerait l'UE à poursuivre des négociations bilatérales plus actives. Les accords bilatéraux conclus avec des pays favorables à une plus grande libéralisation de l'agriculture constituent la seule alternative à un éventuel accord multilatéral. De grandes régions au fort potentiel de croissance, l'Amérique latine ou la Russie disposeraient d'un pouvoir de négociation considérable pour appuyer leurs demandes de concessions de la part de l'UE dans le domaine agricole.

**Les réductions tarifaires.** Le projet de modalités et les principales propositions avancées dans le cadre des négociations à l'OMC prévoient d'importantes réductions tarifaires pour les produits de base traditionnellement protégés au sein de l'UE. De vastes secteurs de l'agriculture européenne pourraient par conséquent être davantage exposés aux importations. Pour les agriculteurs européens, les conséquences pratiques dépendront en grande partie de la situation sur le marché mondial. Si les prix élevés prévus pour les années à venir se concrétisent, l'accord devrait s'avérer assez indolore pour de nombreuses filières, même si les effets resteraient très dommageables pour. Parmi ceux-ci, le secteur de la viande bovine,

<sup>7</sup> À titre d'exemple, le système des prix d'entrée appliqué dans le secteur des fruits et légumes pourrait être remis en question, tout comme les dispositions de la PAC qui imposent un contenu local (en vertu de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires), notamment dans le secteur de la transformation des fruits et des tomates. La remise en cause des restitutions concernant les produits inclus à l'annexe 1 nuirait assurément à la compétitivité des produits transformés à partir de matières premières agricoles européennes. D'aucuns pourraient considérer que le système de paiement unique par exploitation constitue à certains égards une violation de l'accord agricole. Il en va par ailleurs de même pour certaines organisations communes de marché.



qui concerne de nombreux agriculteurs, et les secteurs à forte empreinte régionale (élevage avicole et ovin, fruits et légumes, sucre). Si l'évolution des prix ou des taux de change s'avère au final moins favorable pour les prix agricoles européens, la liste des secteurs touchés par les réductions tarifaires attendues sera plus longue.

Plus spécifiquement, et sauf scénario particulièrement optimiste pour les marchés mondiaux, l'accord de l'OMC pourrait durement toucher les vaches allaitantes, qui vont supporter la majeure partie du choc face aux importations volumineuses en provenance d'Amérique du Sud. En effet, une grande partie de la viande bovine européenne demeure encore un coproduit du secteur laitier et a donc une faible élasticité. Un accord qui se traduirait par une forte contraction de la production de bovins-viande suscite des inquiétudes pour les herbages et pour l'occupation des espaces ruraux dans les zones montagneuses fortement tributaires de ces productions. D'autres secteurs pourraient également être touchés, mais le cas des vaches allaitantes (mais aussi très probablement les moutons et les chèvres) soulève la question de la recherche d'une combinaison quasi-optimale de mesures douanières et domestiques, association qui est au cœur de la problématique européenne de développement rural. Dans ces perspectives, les futures réformes devront sans conteste répondre au besoin de mesures spécifiques pour préserver la production lorsque l'élevage est fournisseur de produits joints tels que les aménités rurales.

**Le soutien intérieur.** Grâce à la réforme de 2003, l'UE dispose de suffisamment de marge pour accepter d'importantes réductions de sa MGS actuelle (mesure globale de soutien). Les dispositions de soutien intérieur ne devraient pas nécessiter d'importants changements dans le cadre de la PAC. Cependant, un accord au sein de l'OMC limiterait le choix des futurs instruments. Les contraintes de l'OMC excluraient toute nouvelle politique incompatible avec les critères de la boîte verte. Imaginons que l'Union souhaite remplacer ce qu'il reste de prix d'intervention et les DPU par un filet de sécurité pour les revenus basé sur un prix ou un revenu cible (par exemple, via des paiements compensatoires). Ou encore qu'elle souhaite moduler les paiements directs en fonction de la situation du marché afin de ne pas faire payer deux fois les consommateurs et les contribuables (une première fois pour les denrées alimentaires et une seconde pour financer les paiements

directs). Dans ces deux cas de figure, la compatibilité avec les futures obligations contractées dans le cadre de l'OMC est incertaine.

**Les restitutions à l'exportation** seront abandonnées d'ici 2013 si un accord est trouvé dans le cadre du cycle de Doha. Le système des restitutions à l'exportation a toujours été caractérisé par une faible efficacité des transferts<sup>8</sup>. Mais la suppression du mécanisme aurait un fort impact sur les mécanismes de la future PAC. En effet, les instruments classiques tels que les interventions par achats publics ne pourront se maintenir à long terme sauf si les prix d'intervention se limitent à un filet de sécurité fixé à des niveaux correspondant au prix mondial moyen, afin d'éviter l'accumulation de stocks et la création d'excédents. Dans certains secteurs comme l'élevage avicole ou porcin, les restitutions à l'exportation ont permis de résoudre des crises temporaires. Il sera probablement nécessaire de mettre au point des outils alternatifs de gestion des risques.

**Tirer profit des pressions internationales.** La baisse progressive des restitutions à l'exportation et le découplage des paiements directs montre que la soit disant « contrainte imposée par l'OMC » a en fait été un catalyseur de réformes servant l'intérêt général de l'Union, mais pour lesquelles un accord au sein du Conseil était inaccessible pour des motifs politiques. Pour l'UE, le défi consistera notamment à intégrer les contraintes futures et à en tirer le meilleur parti possible sur le marché intérieur. À titre d'exemple, les négociations à l'OMC pressent l'UE de modifier la structure de ses protections douanières, mais devraient accorder un degré de flexibilité pour les « produits sensibles ». Il appartient à l'UE de définir comme « sensibles » les produits qu'elle souhaite voir traiter comme tels dans l'intérêt général de la Communauté. La logique d'arbitrage entre concessions dans les négociations à l'OMC devrait reposer sur une base plus légitime que la faisabilité politique (qui est une litote pour désigner les douloureuses fortes baisses des tarifs historiquement les plus élevés). On pourrait par exemple envisager de qualifier de « sensibles » les productions qui utilisent les terres rurales en rendant aussi des services environnementaux, et non celles qui bénéficient d'une rente importante dont on veut éviter l'érosion. Toutefois, maintenir des droits de douane plus élevés sur certains produits, retenus en raison de leur contribution à la production de bien public, ne peut être qu'une solution de second rang car cet instrument

<sup>8</sup> Définie comme le rapport entre les gains pour le producteur et les coûts pour le consommateur et le contribuable.

ne permet pas de cibler au plus près des méthodes de production particulières, puisqu'il porte sur le produit<sup>9</sup>.

#### **1.4. Les demandes de la société, la compétitivité de l'agriculture européenne et le modèle européen de diversité alimentaire**

***Les demandes des consommateurs et les attentes des citoyens.*** Les objectifs initiaux de la PAC ne sont plus en phase avec les attentes de la société à l'égard de l'agriculture. La sécurité des aliments fait partie des priorités des consommateurs. Concernant l'environnement, les citoyens attendent au minimum de la PAC qu'elle ne dégrade pas davantage la qualité de l'eau ou les habitats naturels. Des préoccupations de nature éthique, comme le bien-être animal, deviennent dominantes dans l'opinion publique. Les consommateurs recherchent des produits plus différenciés, privilégiant les aliments sains, goûteux et de qualité. Le commerce équitable et les méthodes de production éthiques s'affirment comme des signes de qualité et comme support de différenciation commerciale. L'agriculture biologique a su répondre à la demande soutenue d'une frange importante et croissante de la population.

Les nouveaux procédés et les nouvelles méthodes de production recourant aux biotechnologies, comme les organismes génétiquement modifiés (OGM), suscitent de vives inquiétudes en Europe. La réaction de l'opinion publique et des groupes militants face aux éventuels risques que présentent ces technologies sur le plan de la santé et de l'environnement est peut-être exagérée, mais un certain flou scientifique demeure. Les efforts déployés par les groupes de pression du secteur des biotechnologies afin de bloquer l'adoption de règles de responsabilité satisfaisantes en cas de pollution (tant pour les producteurs conventionnels que pour la filière biologique) peuvent être considérés soit comme un manque de confiance concernant l'évaluation des risques, soit comme une demande de chèque en blanc. Il est important de convaincre les citoyens que ces nouvelles technologies confèrent de réels avantages sur le plan du bien être général. Afin de restaurer

<sup>9</sup> C'est notamment le cas des vaches allaitantes et de la viande ovine : l'application de réductions de moindre envergure aux lignes tarifaires correspondantes pourrait contribuer à atténuer les conditions difficiles qui sont celles des régions moins favorisées, mais bénéficierait également aux productions plus intensives dénuées d'effets externes positifs, voir négatifs (érosion dans certaines régions, etc.).

la confiance, il importe d'améliorer les processus d'homologation, et les preuves scientifiques étayant ces technologies doivent provenir de sources impartiales. De surcroît, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les droits de propriété intellectuelle ne favorisent pas un excès de concentration ou de pouvoir sur le marché. Si une telle situation devait prévaloir, les avantages collectifs pour les agriculteurs et les consommateurs seraient bien maigres.

**Les réglementations et la compétitivité.** Ces nouvelles demandes sociétales risquent de contrarier d'autres objectifs, comme la volonté de préserver la compétitivité et l'ouverture de l'agriculture européenne. Répondre aux préoccupations des consommateurs, par exemple en encourageant l'agriculture familiale ou les pratiques respectueuses de l'environnement, ne va pas toujours dans le sens d'une plus grande compétitivité du secteur agricole en Europe. Les restrictions imposées aux OGM ou aux activateurs de rendement dans le secteur laitier tels que la somatotropine peuvent introduire des distorsions de concurrence pour les producteurs sur un marché globalisé. Les normes relatives au bien-être animal, au droit du travail et au droit de l'environnement pèsent elles aussi sur les coûts. Reste à déterminer dans quelle mesure des réglementations strictes et unilatérales sur les pesticides, les engrais, le bien-être animal, l'éco-conditionnalité et d'autres méthodes de production sont compatibles avec l'ouverture des frontières en l'absence d'harmonisation sur le plan international<sup>10</sup>.

La réglementation européenne en matière d'OGM, qui interdit de facto les importations de maïs en provenance des États-Unis, illustre parfaitement la question. À l'automne 2007, le secteur européen de l'élevage a dû importer de grandes quantités de céréales<sup>11</sup>, ce qui a provoqué un détournement des échanges : les pays qui étaient en mesure d'isoler leur production ont exporté leur maïs conventionnel vers l'UE tout en important du maïs génétiquement modifié américain ou argentin ou en approvisionnant leurs autres clients grâce à ces importations. À cause de la réglementation européenne, l'industrie des aliments pour animaux a

10 L'OMC ne permet pas de limiter les échanges en invoquant les méthodes de production. Il n'existe que peu voire pas d'outils destinés à promouvoir des valeurs éthiques – qui font l'objet d'un consensus étendu, mais pas absolu – dans les méthodes de production. Au regard de biens communs mondiaux tels que les émissions de gaz à effet de serre, diverses mesures compensatoires ont été proposées par des spécialistes afin de favoriser la coopération internationale et de s'attaquer au sentiment d'impunité (cf. Godard, 2007).

11 En novembre 2007, la seule filière bretonne des aliments pour animaux a conclu des contrats d'un million de tonnes de maïs importé en à peine deux mois. (Source : Association des fabricants d'aliments bretons)

supporté un surcoût de 30 % par rapport à des importations en provenance directe des États-Unis. Les sommes considérables dépensées n'ont eu aucun effet positif sur l'environnement à l'échelle planétaire puisque elles ont eu pour principal effet de détourner les échanges entre États et non de réduire les surfaces cultivées avec des OGM. Une libéralisation accrue du commerce de la viande exposerait les producteurs européens, lésés par ces surcoûts, à ce type de distorsions de concurrence. D'une manière plus générale, les détracteurs du génie génétique sous-estiment manifestement les répercussions à long terme d'un rejet systématique de ces technologies qui ne cessent de gagner du terrain dans des pays comme le Brésil et la Chine.

Le cadre de l'OMC n'offre que peu de possibilités pour niveler les conditions de concurrence entre exportateurs européens et étrangers. Les accords souscrits au GATT et la jurisprudence de l'OMC interdisent toute discrimination entre biens intérieurs et importés sur la base des méthodes de production, mais presque uniquement en fonction des attributs du produit final. Les exceptions prévues à l'article XX de l'accord de 1947 sont limitées et ont toujours été interprétées de manière restrictive. En outre, l'imposition de droits de douane supplémentaires en fonction des méthodes de production serait particulièrement complexe à mettre en œuvre, voire impossible<sup>12</sup>. Par ailleurs, une taxe à l'entrée en Europe ne réduirait pas les distorsions de concurrence entre exportateurs sur les marchés tiers, disons entre l'UE et les États-Unis ou l'Australie., L'Union n'aurait en effet aucun pouvoir de changer la taxe imposée par les pays tiers sur ses concurrents ne respectant pas la discipline de Kyoto. Une telle taxe serait en outre un fardeau plus qu'une aide aux producteurs européens pour qui ces produits sont des intrants, comme pour les consommateurs en bout de chaîne.

12 Prenons le cas des gaz à effet de serre. Bien que les études empiriques semblent montrer que l'effet du « havre de pollution » et le dumping environnemental ne constituent pas des problèmes sérieux de distorsion, divers éléments laissent néanmoins penser que les pays qui n'ont pas mis en œuvre de programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre dignes de ce nom jouissent d'un avantage en termes de coûts, notamment dans l'industrie du ciment et de l'acier. Une situation analogue pourrait voir le jour si l'UE décidait d'une politique plus ambitieuse pour son agriculture, un secteur responsable de 20 % des émissions de gaz à effet de serre dans un pays comme la France et qui ne peut éternellement être exempté de la discipline qui s'impose en termes d'émissions. Sur le plan juridique, les possibilités d'introduire des mesures correctrices sont limitées (éventuellement en invoquant l'article XXg du GATT). Le cadre réglementaire actuel de l'OMC ne permet toutefois pas de répondre à la question des répercussions sur le réchauffement climatique du commerce de produits exotiques et de contre saison transportés par avion pour satisfaire les caprices des consommateurs aisés des pays industrialisés.

L'UE ne peut, sur un marché globalisé, rester passive devant la montée des distorsions. Un assouplissement des règles appliquées sur le marché intérieur serait en contradiction avec les demandes croissantes des consommateurs et des citoyens. Il semble clairement possible d'éliminer certaines procédures bureaucratiques inutiles, en particulier au niveau national. Il est aussi souhaitable de recourir plus systématiquement aux analyses coûts-bénéfices avant la mise en œuvre des réglementations. Mais, l'UE ne peut envisager de démanteler ses réglementations pour offrir à ses producteurs la même latitude dont bénéficient leurs homologues brésiliens, chinois ou indiens en termes d'environnement, de droit du travail ou d'éthique. L'Union pourrait par contre revoir les principes de son soutien aux agriculteurs en l'articulant autour de l'objectif plus explicite de nivellement des conditions. Le fait que l'OMC exige que ce soutien réponde aux critères de la boîte verte constitue une restriction de taille. Mais au sein de la négociation, des marges de manœuvre existent car le débat n'est pas clos en ce qui concerne les « processus et méthodes de production ».

**La compétitivité hors prix.** D'autres conflits entre les demandes des consommateurs et les objectifs politiques de l'Union pourraient aussi émerger. L'une des difficultés est de gérer la coexistence d'une agriculture de niche (produits biologiques ou de qualité particulière comme les indications géographiques, marchés fermiers, réseaux locaux de vente, etc.) et d'une agriculture commerciale compétitive. La demande en faveur d'une traçabilité accrue implique de consolider l'intégration de la chaîne de production agroalimentaire, mais le risque est une plus grande concentration, un pouvoir de marché renforcé à certains niveaux de la filière et éventuellement transmission freinée des hausses de prix aux agriculteurs. Cela pourrait également contrarier la promotion de la transformation locale. Un renforcement des règlements sanitaires pourrait entraîner une uniformisation des processus de production, une perte de diversité des aliments produits, voire une contradiction avec les dispositions environnementales<sup>13</sup>. Le renforcement des critères sanitaires, concernant les produits fermiers par exemple, pourrait en outre s'opposer aux objectifs de développement rural, notamment dans le domaine de l'agrotourisme de la vente directe ou des circuits courts. Ces contradictions appa-

<sup>13</sup> Cette situation peut être illustrée par l'exemple anecdotique des réglementations imposant l'élimination des carcasses d'animaux dans des installations accréditées, au détriment des efforts de préservation des dernières populations de rapaces comme les vautours (et en contradiction avec des règlements visant à les protéger en laissant de la nourriture à leur disposition).

raissent avec l'obligation d'abattre des animaux ou de transformer des denrées alimentaires dans des établissements accrédités et parfois éloignés, de pasteuriser des produits agricoles, de respecter des taux de mycotoxines impossibles à atteindre sans fongicides, etc.

Depuis 1992, la réglementation communautaire reconnaît l'étiquetage de l'origine géographique des produits commercialisés, ce qui permet aux producteurs locaux de conserver la plus-value associée à l'indication géographique. Cette politique de niche est souvent vue comme un moyen pour les régions reculées ou défavorisées de garder un avantage compétitif sur un marché mondialisé. Il faut renforcer la cohérence entre la politique réglementaire et la politique de développement rural. Si les indications géographiques et les produits fabriqués de manière artisanale devaient faire l'objet d'une normalisation plus poussée, que ce soit pour des raisons de réglementations communautaires ou de responsabilité – par exemple en excluant les fromages des produits au lait cru – la compétitivité hors-prix du secteur agricole européen en serait mise en danger.

***Les objectifs sectoriels conflictuels.*** Dès les débuts de la PAC, de nombreux analystes ont identifié le conflit potentiel entre la politique agricole et la compétitivité de l'industrie alimentaire. Cette dernière a dans certains cas été handicapée par les modalités de la PAC, et dans d'autres trouvé un soutien dans ses instruments de régulation. Le niveau élevé des prix agricoles constituait un désavantage considérable pour les transformateurs contraints d'acquérir leurs matières premières à des prix supérieurs à ceux des concurrents étrangers. Si des dispositions destinées à compenser cet effet dans des secteurs clés ont bien été introduites dans la PAC, ces instruments ciblaient le plus souvent pour des raisons techniques les premiers stades de la transformation (secteur laitier, sucre). Les industries en aval ne bénéficiaient guère d'allègements du facteur coûts. La nouvelle PAC a contribué à revitaliser la compétitivité de l'industrie alimentaire, mais certains points demeurent en suspens. Par ailleurs, les futures dispositions régissant le commerce international devraient compliquer la mise en œuvre des instruments compensatoires destinés à l'industrie de la transformation (la perspective d'un accord à l'OMC, compromettrait l'avenir des restitutions sur les produits hors annexe 1 et des éléments agricoles additionnels dans les tarifs).

## 1.5. L'obligation de cohérence avec les politiques générales

À l'origine, la PAC fut conçue pour le secteur agricole et pour les agriculteurs. Compte tenu de l'ampleur de l'intervention et des dépenses publiques, des conflits étaient inévitables avec les autres objectifs et politiques communautaires.

**La PAC et les consommateurs pauvres.** La PAC n'est pas à proprement parler une politique alimentaire au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Avant 1992, la PAC avait pour principal outil le soutien des marchés et faisait donc porter la plus grande partie de la charge aux consommateurs. Les réformes récentes ont permis de résoudre partiellement ce conflit. Toutefois, pour les segments les plus défavorisés de la population des anciens États membres relativement aisés et pour une grande partie des citoyens des nouveaux États membres, plus pauvres dans l'ensemble, la perte de pouvoir d'achat due à la protection douanière et au soutien des prix encore en vigueur n'est pas négligeable. Le fossé qui sépare le montant des transferts octroyés à des agriculteurs pas forcément pauvres et la maigre subvention accordée aux organisations caritatives qui mettent en œuvre les programmes alimentaires pour les populations démunies est difficilement justifiable (en France, l'UE ne fournit que 30 % des ressources des Banques alimentaires). Cette carence contraste avec les motifs de sécurité alimentaire mondiale invoqués pour défendre la PAC, qui négligent la sécurité alimentaire individuelle des populations les plus démunies. La mise en place d'un programme généreux d'aide alimentaire, ciblé sur les plus pauvres dans le cadre d'une politique générale consacrée à l'agriculture et au développement rural, serait plus conforme aux objectifs déclarés de sécurité alimentaire que l'actuelle politique agricole.

**Un manque de cohérence avec la politique de santé ?** Certaines voix critiques n'ont pas hésité à blâmer la PAC pour les paniques alimentaires qui ont émaillé ces dernières décennies, dénonçant l'accent mis sur l'intensification et la productivité à tout prix. Même si la manière dont les pouvoirs publics ont géré les crises a parfois fait pencher la balance en faveur des intérêts industriels, cette accusation est très exagérée. Cependant, des incohérences existent bien entre la PAC et



la politique de santé, comme le prouvent les subventions octroyées aux producteurs de tabac<sup>14</sup>.

**La relation paradoxale avec la politique de concurrence.** La nature même des organisations communes de marché a toujours placé la PAC en porte-à-faux avec les principes qui régissent la politique de concurrence, puisqu'une distinction contestable est opérée entre des secteurs où les autorités interviennent pour empêcher les cartels (par exemple l'auto-organisation des producteurs de pommes de terre) et des secteurs protégés par une organisation commune de marché (par exemple le secteur du sucre ou celui du lait) mais où les prix et les quantités sont fixés comme dans un cartel parfait. Cette situation rend la politique de la concurrence peu effective. D'autre part, la politique de la concurrence peut entrer en conflit avec les mesures destinées à consolider la part de valeur ajoutée qui revient au secteur agricole, notamment grâce aux appellations d'origine. Conçues au départ pour élever et protéger les standards de qualité, ces appellations constituent une forme spécifique d'entente qui limite l'entrée sur le marché. Les autorités en charge des questions de concurrence se montrent généralement plus strictes à l'égard de ces ententes composées de producteurs, nombreux et dispersés qu'à l'égard des firmes dominantes quasi monopolistiques dont les marques ont acquis un fort pouvoir de marché. Un raison possible est qu'il est plus difficile de démontrer que les marges sont excessives à cause du pouvoir oligopolistique que de prouver une collusion sur les prix.

Bien que sans lien direct avec la PAC, une contradiction similaire apparaît lorsque la Commission s'oppose aux tentatives des syndicats agricoles de mettre un terme à la chute brutale des prix dans un contexte de crise exceptionnelle. À l'inverse, dans la grande distribution, la concentration est extrême et les positions dominantes (à l'instar de *Tesco*) ne semblent pas poser de problème, tout comme le contrôle de la quasi totalité d'un secteur de production par une seule coopérative (cf. *Danish Crown*). La surveillance étroite de la libre entrée dans les indications géographiques et d'autre part la tolérance d'une forte concentration dans certains secteurs de l'agrofourniture ou de l'agroalimentaire, biotechnologies

<sup>14</sup> Certains se sont également inquiétés des éventuelles répercussions négatives de la baisse des prix des édulcorants et des graisses découlant des réformes actuelles (secteurs laitier et sucrier) sur les régimes alimentaires et sur la propagation du phénomène d'obésité en Europe. Il est peu probable que les prix aient une influence significative sur l'évolution négative des habitudes alimentaires. De plus, en invoquant un tel argument pour maintenir les prix à un niveau élevé, l'on court le risque de semer la confusion et de brouiller l'élaboration des politiques.

ou des boissons non alcoolisées par exemple, est pour le moins surprenante. En pareils cas, le pouvoir de marché ne se traduit pas uniquement par des marges ou des prix trop élevés, mais aussi par une influence excessive sur l'élaboration des politiques elles-mêmes et sur les habitudes alimentaires (par exemple via des campagnes publicitaires ciblées sur des groupes vulnérables comme les enfants). À cet égard, ce n'est peut-être pas la PAC qui doit davantage s'accorder aux autres politiques, mais bien la politique de concurrence qui devrait être harmonisée entre les différents secteurs et stades de la chaîne alimentaire.

***Un manque de cohérence avec la politique d'aide au développement ?*** La PAC est souvent entrée en conflit avec les objectifs poursuivis par l'UE dans ses relations avec les pays tiers. Les critiques les plus vives adressées à l'encontre de la PAC ont été formulées par les exportateurs agricoles concurrents de l'UE sur les marchés mondiaux. Les réformes mises en œuvre et les négociations dans le cadre de l'OMC ont largement contribué à apaiser ces tensions. La question de la cohérence peut également s'appliquer à la relation entre la PAC et l'assistance communautaire aux pays les plus pauvres. Les organisations non gouvernementales accusent depuis longtemps la PAC de porter préjudice aux agriculteurs des pays pauvres à cause de ses aides à la production et aux exportations, en pesant sur leur prix. Les réformes ont là aussi permis d'atténuer une grande partie de ces effets négatifs. Ironiquement, le niveau actuel des prix mondiaux amène les ONG à se plaindre davantage du coût social des denrées alimentaires pour les consommateurs pauvres que de l'impact des bas prix sur les producteurs des pays pauvres. Toutefois, les récentes réformes pourraient contredire l'objectif déclaré d'aide au développement par la promotion des échanges. La réforme du sucre, qui érode les préférences commerciales accordées aux pays les plus pauvres, et les rentes des pays ACP<sup>15</sup> sont des exemples. Cependant, sauvegarder les intérêts des pays moins avancés est un bien mauvais argument pour le maintien d'un niveau de protection élevé dans le seul but de conserver les préférences commerciales, d'autant plus que les pays pauvres ne sont pas tous traités de la même façon. Des efforts accrus sont nécessaires pour mettre au point des instruments d'aide alternatifs, plus en phase avec les objectifs de développement durable.

---

15 Membres du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique

***Un manque de cohérence avec les politiques de cohésion ?*** Les réformes successives de la PAC ont accentué l'exposition du secteur aux forces du marché. D'éventuelles contradictions avec les politiques de cohésion ne doivent pas être oubliées. À titre d'exemple, l'évolution de la PAC est propice à la consolidation des structures de production ce qui se traduit par une hausse de la productivité et de la compétitivité, mais aussi par une concentration géographique de la production. Cet effet ressort clairement de la réforme du sucre et pourrait affecter le secteur laitier si les quotas venaient à être supprimés. Cette contradiction recouvre sans conteste un problème épineux. Au minimum, il semble nécessaire de mettre un terme aux effets pervers les plus marquants du phénomène de concentration régionale. Les élevages porcins et aviaires et les industries de transformation implantées en Bretagne ou dans le Brabant illustrent cette concentration extrême qui n'assume pas pleinement les coûts environnementaux dont elle est responsable. D'une manière plus générale, un lien plus étroit entre la PAC et les politiques de cohésion permettrait de renforcer la complémentarité des différents budgets communautaires et d'éviter les conflits entre les différentes mesures incitatives.

### **1.6. Un équilibre politique qui se déplace au sein de l'opinion publique ; des instances de décision plus favorables aux réformes**

L'évolution de la PAC a généré une forme d'inertie et un « effet d'ornières » du processus de réforme (dépendance à l'égard de l'orientation suivie jusqu'alors). Pendant des décennies, seules des modifications marginales ont été possibles, même lorsque les fondamentaux économiques appelaient des changements drastiques. Les pressions extérieures semblent avoir pesé fortement, au moins comme catalyseur des réformes conduites depuis 1992. Même la réforme de 2003 peut être considérée comme une anticipation des ajustements requis par un éventuel accord issu du cycle de Doha.

Toutefois, les circonstances évoluent et l'équilibre qui fait aujourd'hui la part belle aux intérêts du monde agricole pourrait être mis à mal par les changements économiques et institutionnels en cours. Les réformes institutionnelles, et notamment le rôle croissant du Parlement européen, pourraient modifier le processus décisionnel lié à

la PAC. Les organisations non gouvernementales paneuropéennes et le pouvoir d'influence potentiel de l'Internet intensifient les pressions exercées sur le Conseil. Les accords conclus entre les représentants des gouvernements feront à l'avenir l'objet d'une surveillance plus étroite et les contribuables européens, mieux informés, se montreront plus réticents à donner leur assentiment à une politique perçue comme peu cohérente avec les objectifs collectifs acceptés par la société.

Autrefois largement acceptée par l'opinion publique, l'idée selon laquelle les agriculteurs doivent bénéficier d'un soutien est moins acceptée dans de nombreux pays européens. L'opinion publique, généralement favorable à la cause agricole, a été quelque peu ébranlée par les vives critiques formulées à l'encontre de la PAC (y compris celles qui sont bien mal fondées, comme les atteintes de la PAC aux pays en développement, à la sécurité des aliments ou encore au bien-être animal). Les dommages de l'agriculture à l'environnement et la répartition inégale des aides ont alimenté le flux des critiques. Le degré d'information de l'opinion publique, assez faible à l'heure actuelle, devrait fortement progresser, car les informations sur les indicateurs environnementaux deviennent plus accessibles, et la publication des noms des bénéficiaires des aides PAC a été rendue obligatoire dans tous les États membres par une récente décision du Conseil. L'argument budgétaire selon lequel la PAC détourne des ressources qui pourraient être mieux utilisées à d'autres fins, comme le soutien à la recherche ou aux infrastructures, commence à être largement partagée.

De nouvelles fractures ont également vu le jour entre les agriculteurs eux-mêmes. Une proportion croissante de vastes exploitations entrepreneuriales semble vouloir tourner le dos aux instruments historiques de la politique agricole pour jouer le jeu du marché mondial, une tendance qui s'explique par la perspective des prix élevés. L'écart entre ce groupe d'exploitations et les agriculteurs dont les revenus sont largement tributaires des aides directes ne cesse de croître. Cet écart est encore plus flagrant si l'on se penche sur la situation qui prévaut dans certains nouveaux États membres. L'introduction progressive des paiements directs en Roumanie – où un million d'agriculteurs seront privés de paiement, soit en raison de leur taille modeste, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure de remplir correctement les formulaires, tandis que les plus grandes exploitations bénéficient

généralement de paiements élevés – illustre la manière dont la PAC exacerbe les disparités.

Reflétant les questions que se pose la société civile, les différents gouvernements ont peu à peu changé d'attitude à l'égard de la PAC au cours des dernières années. Les coalitions traditionnelles ne sont plus aussi solides que par le passé. Les propositions encore considérées comme extrêmes il y a dix ans à peine, notamment la renationalisation de la politique agricole, trouvent aujourd'hui un écho favorable dans de nombreuses capitales européennes mais aussi au Parlement européen. Le gouvernement britannique est parvenu à lier le débat sur le financement du budget communautaire au débat sur l'avenir de la PAC. Compte tenu des intérêts stratégiques des contributeurs nets, et en particulier des pays qui bénéficient d'un rabais, il est désormais impossible d'envisager la réforme nécessaire des contributions budgétaires séparément de la réduction des dépenses agricoles.



## II - Le bilan de la PAC réformée depuis 1993 : mérites et limites

---

Depuis la proposition de l'ancien commissaire Mc Sharry, les réformes de la PAC ont poursuivi avec constance l'orientation par le marché. Les réformes mises en œuvre depuis 1992 ont largement porté leurs fruits. Les principaux déséquilibres font désormais partie du passé, notamment pour les céréales, la viande bovine et les produits laitiers. Les relations tendues entre l'UE et ses partenaires commerciaux se sont en grande partie apaisées. Le soutien par les prix a été remplacé par un système d'aides directes. Bien que cette transition se soit heurtée à diverses oppositions et problèmes de mise en œuvre, un transfert des aides directes vers les objectifs du deuxième pilier est à l'œuvre depuis 1999.

Il n'y a pas lieu de remettre en cause l'orientation donnée par la Commission au cours des quinze dernières années. Rares étaient les alternatives possibles à la direction générale prise en 1992. Certains groupes agricoles continuent de plaider ouvertement en faveur de systèmes garantissant des « prix équitables » ou des « prix couvrant les coûts de production ». Pourtant une telle politique aurait nécessité le maintien d'un ambitieux mécanisme d'intervention, qui aurait été incompatible avec l'élimination des déséquilibres et des excédents coûteux induits par la PAC des années 1980. La seule voie possible aurait été d'introduire un système de

contrôle généralisé de l'offre. Cependant, la capitalisation des prix élevés dans la valeur des actifs immatériels (quotas, terres ouvrant des droits à produire) aurait inmanquablement généré des gains patrimoniaux de titulaires non exploitants (propriétaires fonciers, agriculteurs partant à la retraite, co-héritiers, etc.). La cessibilité des quotas aurait uniquement permis d'atténuer certains de ces problèmes, pas de les éliminer.

L'orientation générale suivie par la PAC (plus grande réactivité aux signaux du marché, réduction de l'intervention publique et découplage croissant de l'aide aux agriculteurs) était probablement la moins mauvaise de toutes les politiques envisageables. Cependant, l'intervention publique étant aujourd'hui plus contrainte que par le passé, il paraît nécessaire de procéder à une évaluation de cette politique avant d'entamer une éventuelle nouvelle réforme.

Après quinze années de réformes, la PAC continue d'être critiquée de toutes parts. Rares sont ceux à contester le fait que l'agriculture d'aujourd'hui ne sert pas bien les « nouveaux objectifs de la PAC ». Toutefois, toutes les critiques formulées à l'encontre de la PAC n'ont pas le même bien-fondé. La politique agricole est parfois pointée du doigt alors qu'en réalité sont à l'œuvre d'autres politiques ou des facteurs économiques qui dictent les changements techniques et structurels et altèrent la relation entre l'agriculture, l'espace rural et les ressources naturelles. Les critiques qui invoquent le rôle de la PAC dans les risques alimentaires ou le tort causé par la PAC au développement des pays pauvres reposent sur des preuves fragiles<sup>16</sup>. À l'opposé, les organisations agricoles qui invoquent les perspectives du marché mondial pour demander le retour au système des prix administrés sous-estiment les problèmes inhérents à « l'ancienne PAC ».

D'une manière plus générale, les critiques actuelles font bien souvent l'impasse sur le fait que la PAC réformée ne génère plus de distorsions considérables comme le faisait la PAC « productiviste » des années 1980. À partir de 1993, le découplage croissant des paiements et la réduction des interventions sur les marchés ont limité les incitations à l'intensification de l'agriculture, avec ses effets pervers sur l'environnement et les excédents. Les programmes agri-environnementaux et de développement rural ont ouvert la voie à des formes de soutien favorables à une

<sup>16</sup> Cf. respectivement Boüet et al (2005), Bureau et al (2006).



agriculture réconciliant la production alimentaire et les nouveaux objectifs de la PAC.

La réforme de 2003 a permis de découpler les paiements des marchés agricoles et d'améliorer l'impact des pratiques agricoles sur l'environnement par l'introduction de l'éco-conditionnalité. Cependant, les bénéfices concrets de ces dernières modifications se font encore attendre et les réformes elles-mêmes n'ont pas toujours donné des résultats convaincants. De plus, bien des aspects de la PAC laissent encore à désirer comme, en premier lieu, le système des DPU avec ses règles inégalitaires de répartition et son incohérence avec les fondamentaux des marchés et avec les objectifs de politique agricole à long terme. Les perspectives du marché à moyen terme suggèrent des circonstances favorables mais aussi des menaces naissantes pour les objectifs du deuxième pilier. Il semble dès lors nécessaire de revoir l'actuel système de DPU.

## 2.1. Pertes en ligne et inefficacités de la PAC réformée

***Efficacité du soutien aux revenus agricoles.*** En ce qui concerne l'objectif de hausse des revenus individuels, le bilan de l'ancienne la PAC concernant l'efficacité du transfert de soutien est assez maigre. De nombreux travaux montrent qu'en général les subventions à l'exportation sont la méthode la moins efficace pour transférer les paiements aux producteurs, suivies par la jachère obligatoire, le soutien aux prix et les paiements directs couplés.

Ces formes de soutien, qui entraînent des distorsions de prix, n'ont pas encore été intégralement supprimées mais les conditions de marché actuelles ont désactivé la plupart des instruments d'intervention. Des coûts de transaction et d'administration élevés sont encore supportés par les agriculteurs et les gouvernements des Etats membres. Dans de nombreux domaines, le bilan pour la société des dépenses est contestable (aide à l'écoulement du beurre, à la distillation des vins, etc.). Certaines politiques, comme le soutien à la production de coton, donnent encore et toujours une incitation à polluer et à surexploiter la ressource en eau (IIEEP-OREADE, 2007). Toutefois, sous l'effet conjugué de la réforme de la PAC et du niveau

de prix élevé sur les marchés, la « charge morte » associée aux dépenses agricoles a été fortement réduite. Un rapide calcul basé sur l'année 2006 indique que les coûts économiques (la charge morte) des transferts agricoles restent de l'ordre de 0,2 à 0,4 % du produit national brut annuel<sup>17</sup>, des chiffres non négligeables<sup>18</sup>.

La transition vers les paiements directs a permis, en réduisant les fuites du soutien, de transmettre une plus grande partie des prélèvements sur les contribuables et les consommateurs aux agriculteurs exploitants eux mêmes<sup>19</sup>. Aujourd'hui, les paiements directs constituent une part considérable des revenus agricoles. Si l'on excepte l'année 2007 (que nous estimons exceptionnelle au regard de l'évolution future des prix), de nombreux secteurs enregistrent des revenus hors subventions négatifs, notamment la filière viande bovine et le secteur des cultures arables, qui reste le plus grand bénéficiaire des paiements. À l'heure actuelle, il est encore difficile de tirer des conclusions de cette dépendance à l'égard des paiements directs. Il est difficile d'affirmer que les exploitations concernées disparaîtraient si l'UE décidait de supprimer progressivement le régime des DPU. Les grandes exploitations de cultures arables ont des marges de manœuvre en termes d'ajustement des structures et de réduction des coûts. Les perspectives paraissent plus sombres pour les secteurs bovin et ovin nourris à l'herbe. Quoi qu'il en soit, centrer à ce point la politique de soutien sur des objectifs de revenu au lieu de viser la consolidation de la compétitivité du secteur pose des questions.

Pour ce qui est des aides directes du deuxième pilier, les coûts de gestion représentent aussi une part non négligeable des paiements versés aux agriculteurs. L'efficacité globale de ces régimes doit certes être mesurée à l'aune d'autres critères (leur impact environnemental est positif, contrairement à ce que l'on observe souvent avec l'agriculture intensive). Mais leur bilan est mitigé en termes

17 Si on estime que le soutien global (du consommateur et du contribuable) est de l'ordre de grandeur de la valeur ajoutée agricole, que l'ampleur de la charge morte est de 10 à 20 % du soutien octroyé aux agriculteurs (tant pour les distorsions de prix que pour le coût de la ressource fiscale) et que l'agriculture représente environ 2 % du PNB. D'autres analyses comparant la valeur créée par le secteur aux transferts perçus ont souvent été évoquées pour souligner la disproportion des dépenses agricoles. Étant donné que la valeur ajoutée par l'agriculture européenne (soit la différence entre les revenus et les consommations et services intermédiaires) est inférieure au soutien global tel que calculé par l'OCDE, le bénéfice social net – soit la « valeur ajoutée » de cette politique au regard de la stratégie de Lisbonne – était en réalité négative, à tout le moins au début des années 2000 (voir Sapir, 2003, ou Wichern, 2004).

18 Une évaluation complète du coût économique devrait également comprendre une portion des dégâts environnementaux susceptible d'être imputée aux mesures incitatives de la PAC.

19 Toutefois, toutes choses égales par ailleurs, il faut souligner que si l'on inclut les coûts d'opportunité des fonds publics et les coûts d'administration, l'efficacité des transferts des paiements directs, n'est peut être pas de beaucoup supérieure à celle d'un soutien aux prix procuré par un droit de douane de niveau faible. Il demeure néanmoins difficile dans ce dernier cas de cibler précisément les bénéficiaires, par rapport à un système de paiements directs.

d'efficacité de transfert des revenus (Falconer & Whitby, 2000 ; Bonnieux, 2007). C'est aux phases de lancement de ces programmes que les coûts administratifs sont particulièrement élevés car leur mise en route implique des coûts fixes irrécupérables et donc des économies d'échelle. Ce constat milite en conséquence pour éviter les changements fréquents de dispositifs, et pour les faire plutôt durer et les ajuster si nécessaire. Ces lignes directrices, tirées de l'expérience des programmes du Règlement de développement rural, devraient inspirer la conception des futures politiques de paiements directs.

**Fuites vers des bénéficiaires non visés.** Dans de nombreux pays, les aides agricoles bénéficient avant tout de facto aux propriétaires de facteurs primaires comme la terre ou les droits à produire (Duvivier et al, 2005)<sup>20</sup>. Ces catégories de bénéficiaires n'étaient pas prévues à l'origine par le Traité de Rome. Dans les nouveaux Etats membres, la capitalisation du soutien dans les prix du foncier bénéficie à des propriétaires non agriculteurs qui ont récupéré les terres perdues par leurs ancêtres lors de collectivisations passées, et en grande partie mises en fermage<sup>21</sup>. Des études récentes ont montré que dans certains nouveaux États membres, les paiements directs octroyés dans le cadre de la nouvelle PAC ont eu d'importants effets inflationnistes sur les prix fonciers. Dans ces pays, la transmission des rentes créées par la PAC aux propriétaires fonciers est renforcée par les restrictions au crédit à l'agriculture et, par suite, les agriculteurs ne bénéficient que d'une faible partie de ces paiements (Ciaian et Swinnen, 2007). Même dans les pays où les agriculteurs possèdent les terres qu'ils cultivent, les agriculteurs ne retirent qu'une fraction du soutien, car une part des actifs financiers sort du secteur à chaque génération (paiements aux frères et sœurs à la suite d'un héritage, achat de quotas ou de terres à des agriculteurs changeant de secteur). La PAC réformée continue de favoriser ceux qui quittent le secteur et non ceux qui souhaitent y entrer (Henry de Frahan, 2007), et en fin de compte les paiements directs grèvent les coûts de l'agriculture à long terme et créent des obstacles aux candidats à la reprise d'une exploitation.

20 Avec la transition du soutien vers les aides directes, la question du niveau réel de capitalisation est plus complexe qu'il n'y paraît, comme l'ont récemment démontré Kilian et Salhofer (2007) ou encore Matthews (2007), ce qui s'explique par la cessibilité des DPU. La capitalisation concrète en termes de prix fonciers est largement tributaire de l'option choisie par les États membres et de la liberté de transférer les droits aux DPU sans transfert foncier (certains pays comme la France ont grandement compliqué de tels transferts en appliquant un système détournant près de la moitié des droits transférés) et de l'existence de terres disponibles et libres de droits dans l'État membre concerné.

21 Toutefois, lorsque le cadre juridique offre un important pouvoir de négociation au locataire, comme en France, il arrive bien souvent que les agriculteurs conservent une grande partie des paiements versés.

**La concentration des bénéficiaires.** Hormis peut-être les paiements accordés aux régions défavorisées, la PAC n'a jamais eu pour objectif explicite de réduire les disparités « naturelles ». Au contraire, à plusieurs reprises, elle a exacerbé ces disparités : les plus grandes exploitations bénéficiaient en effet d'un soutien aux prix plus élevé et, après la réforme, de paiements directs plus généreux.

La transition vers les paiements directs a rendu plus transparentes les disparités dans la répartition du soutien. La désaffection des citoyens européens à l'égard de la PAC s'explique en grande partie par cette impression de répartition inéquitable des aides. Des exemples de riches aristocrates et de sociétés anonymes percevant des sommes assez considérables ont retourné l'opinion publique contre la PAC. Les témoignages anecdotiques concernant les paiements touchés par certains gros bénéficiaires cachent une réalité plus complexe. De généreux paiements peuvent être accordés à d'anciennes exploitations collectives qui emploient une importante main-d'œuvre dans certains nouveaux États membres. L'image des producteurs aisés de cultures arables dans des régions fertiles s'arrogeant les paiements ne doit pas faire oublier que dans certaines régions moins favorisées, les paiements octroyés dépassent souvent les revenus tirés de l'activité agricole et que d'autres spécialisations bénéficient toujours d'un important soutien des prix. Néanmoins, le phénomène de concentration des paiements est incontestable.

Le plafonnement des paiements (tel que proposé par la Commission dans sa communication de novembre 2007 sur le bilan de santé) ou la modulation (comme proposé dans les documents de la Commission de mai 2008) contribueraient à battre en brèche les critiques les plus récurrentes à l'encontre du régime de paiement actuel. Ils limiteraient en effet le montant reçu par les bénéficiaires les plus en vue. Les plafonds et le mécanisme dégressif permettraient également de lever des fonds susceptibles d'alimenter les programmes agri-environnementaux. Toutefois, les plafonds individuels et les seuils eux-mêmes peuvent être contournés. Par ailleurs, le plafonnement ne résoudra pas le problème, à savoir l'absence de fondements légitimes des paiements directs dès lors que la logique de compensation a perdu toute justification. Le plafonnement, la modulation et l'application d'autres critères d'attribution auraient aussi à des effets redistributifs de légitimité tout aussi discutables dans la mesure où les différents secteurs ne seraient pas équitablement touchés (Butault et Rousselle, 2007 ; Chatellier 2007).

Au sein de l'UE, il n'existe aucun consensus sur ce que sont des transferts « équitables », pas plus que sur le bien fondé d'objectifs d'équité dans la répartition entre agriculteurs. Dans certains pays, le fait que de grands exploitants captent la plus grande partie des bénéficiaires ne semble pas poser problème outre mesure : il semble admis que les plus grands exploitants reçoivent des paiements plus généreux au titre d'une compensation pour les réformes précédentes. De la même manière, certains ne trouvent pas illogique que les exploitations plus modestes, peu viables et situées dans des régions moins fertiles bénéficient de paiements moins généreux que ceux octroyés aux exploitations plus efficaces. Par ailleurs certains États membres ne sont pas convaincus par le principe de « compensation des handicaps naturels ». Cependant, ceux-là mêmes qui refusent de faire intervenir des considérations d'équité dans la gestion de la PAC n'apportent aucune justification politique ou économique sérieuse à la répartition actuelle des paiements, accordés sans réelles contreparties. Alors que les « paiements compensatoires » de 1993 pouvaient être considérés comme une réparation après la rupture d'un contrat tacite entre les agriculteurs et la société, la tendance actuellement observée en faveur du découplage a largement entamé la légitimité de ces paiements à plus long terme.

Il ne sera pas aisé de dégager une position commune sur ce qu'il convient de considérer comme une répartition « juste » et sur la façon d'intégrer des principes d'équité dans une politique sectorielle. L'application de nouvelles règles de paiement, basées plus spécifiquement sur la quantité de services offerts à la société (et en particulier les services environnementaux) pourrait apporter un début de solution.

***La question de la volatilité des prix et de son pendant, l'instabilité des revenus.*** Par le passé, les producteurs européens pouvaient anticiper le niveau des prix grâce aux mécanismes de la PAC qui stabilisaient le marché intérieur, même si cette stabilisation se faisait au prix de fluctuations plus importantes pour d'autres pays (prélèvements variables, restitutions aux exportations, etc.). Aujourd'hui, les producteurs européens ne peuvent plus ignorer les signaux des prix et doivent prendre des décisions sans cette certitude qui était la leur auparavant. Les marchés mondialisés ont rendu les prix plus exogènes. A largement disparu cette assurance « naturelle » qu'offrait la corrélation négative entre prix et quantités en économie

fermée, quand une mauvaise récolte était compensée par une hausse des prix et le coût des fluctuations se répercutait surtout sur les consommateurs. Les producteurs doivent désormais endosser une plus grande partie du coût social des fluctuations.

La société dans son ensemble a tout à gagner d'une certaine stabilité. À titre d'exemple, l'équivalent certain (c'est-à-dire le prix que les producteurs seraient prêts à accepter pour fournir une quantité donnée de marchandises en cas de certitude absolue concernant les prix) est souvent largement en deçà du prix moyen auquel cette quantité serait fournie dans un contexte d'incertitude. Les consommateurs peuvent, en moyenne, éviter de payer cette « prime de risque » aux producteurs<sup>22</sup>.

L'existence de marchés mondialisés favorise l'absorption des fluctuations sur une base élargie. Toutefois, la réduction multilatérale des droits de douane pourrait favoriser la concentration de la production dans les zones à bas coûts (e.g. le sucre au Brésil, les céréales aux États-Unis). Or dans de nombreux cas, ce sont aussi des régions où les rendements sont sujets à d'importantes variations. Les tentatives de stabilisation des prix mondiaux menées dans les années 1970 ont toutes échoué, et toute nouvelle tentative de ce type se heurterait inmanquablement au jeu des fonds spéculatifs, sauf si ceux-ci pouvaient être exclus des marchés à terme de marchandises, ce qui paraît douteux. Aucune initiative digne de ce nom n'a été entreprise pour tenter de remédier à ce problème à l'échelle mondiale (stocks tampons, etc.). Aucun des systèmes testés à l'échelle nationale ou internationale n'a su éviter l'écueil du « dilemme du prisonnier », ni le détournement de la politique de stabilisation en soutien permanent excessif. Il est ainsi peu probable que de tels systèmes soient relancés (Dehn et al. 2005).

Le rôle d'amortisseur pour les revenus agricoles joué par le régime des DPU, qui apporte des paiements constants, ne doit pas fausser l'analyse des risques qui planent sur le secteur agricole européen. Les DPU ne sont pas répartis de manière équitable et confèrent à certains agriculteurs une forme d'assurance excessive

<sup>22</sup> A noter néanmoins que la stabilisation des prix peut s'avérer plus avantageuse pour les consommateurs que pour les producteurs. Les organisations agricoles ne tiennent que rarement compte des effets néfastes d'un prix plancher trop élevé qui modifie l'offre du secteur et se traduit donc par des niveaux de prix plus faibles en période propice ; Dixit et Pindick (1994, chapitre 9) ont démontré que cette réalité pouvait à long terme aboutir à un prix moyen moins élevé et que le soutien aux prix peut porter préjudice au groupe cible (les producteurs) qu'il est censé aider.

tandis que d'autres restent vulnérables aux chocs en termes de revenus. De par leur nature fixe, les DPU sont distribués de la même manière même en période de revenus élevés – entraînant de la sorte un effet de cliquet plutôt qu'une stabilisation.

## **2.2. Le bilan environnemental et rural de la nouvelle PAC : ombres et lumières**

***Incitation à la pollution.*** Au passif de la PAC, le maigre bilan environnemental reste l'élément le plus imposant. Bien que la pollution imputable aux activités agricoles demeure raisonnable comparée à d'autres secteurs, l'agriculture reste la principale source de pollution des eaux et l'un des principaux facteurs de destruction de la biodiversité (comme en atteste la chute drastique des populations d'oiseaux : environ 30% en France, IFEN, 2006). L'agriculture est en outre la plus grande consommatrice d'eau, dont une grande partie est gaspillée en l'absence de taxe spécifique reflétant la valeur de cette ressource.

Si les cultures sont les principales consommatrices de pesticides, la viticulture et l'horticulture en tête, les élevages porcins demeurent quant à eux les plus importantes sources de contamination des eaux par les nitrates. Ces trois secteurs sont loin d'être les domaines où la PAC joue un rôle particulièrement interventionniste. La politique agricole ne porte donc pas l'entière responsabilité de la pollution imputable aux activités agricoles. Néanmoins, la PAC est en partie responsable de dégâts environnementaux. Lorsque le soutien se capitalise dans le prix des terres, les prix relatifs favorisent le recours aux pesticides et aux engrais. La proportion de cultures dans la superficie agricole totale n'a cessé de croître au détriment des prairies permanentes, qui présentent un grand intérêt en termes de paysage et de filtrage des eaux. En France, 600 000 hectares de prairies ont disparu entre 1993 et 2003, tandis que les terres arables plantées de cultures annuelles ont progressé de 100 000 hectares au cours de cette même période (IFEN, 2006). Cette évolution est une conséquence directe du biais dans les soutiens donnés par la PAC, et des incitations données aux grandes cultures avant et au lendemain de la réforme de 1993. Les gouvernements des États membres n'ont guère brillé par leurs initiatives destinées à limiter les incitations à la destruction des habitats naturels et à la

pollution des eaux. Les subventions en matière de remembrement, de drainage et d'irrigation ont même renforcé la rentabilité de ces dégradations.

**Les bénéfiques environnementaux timides des réformes de 1993.** La PAC réformée n'est pas parvenue à renverser le courant malgré les objectifs affichés et la mise en place du découplage partiel. Les réformes de 1992/1999 n'ont pas entraîné de diminution visible des externalités négatives au cours des années 1990. Les zones exposées aux nitrates couvrent encore près de 37 % de la superficie totale de l'UE-15 (1,2 million de km<sup>2</sup> sur un total de 3,7 millions de km<sup>2</sup>). La transposition à l'échelle nationale de la directive sur les nitrates est un processus complexe. Jusqu'à présent, seule une minorité d'États membres applique intégralement la directive et la Commission a lancé plusieurs procédures d'infraction pour défaut de mise en œuvre.

En France, le recours aux pesticides n'a cessé de croître jusqu'en 1999, avant de connaître une baisse de 30 % entre cette date et 2004. Au cours des années 2000, l'application d'engrais a elle aussi régressé, une évolution partiellement imputable aux changements de prix et non aux réformes de la PAC ; cette tendance semble par ailleurs s'inverser actuellement si l'on en croît les derniers chiffres publiés par la Fertilizer Industry Association. Les pratiques agricoles continuent d'avoir un impact négatif sur les paysages ruraux. La culture du maïs d'ensilage a été encouragée au détriment des prairies par l'éligibilité de cette culture aux aides céréalières après 1993. Les prairies ne sont pas les seules à avoir régressé à grande échelle : les bocages et arbres isolés se font eux aussi de plus en plus rares. En dépit des efforts et des initiatives à l'échelle locale, les dégradations ne sont pas enrayerées<sup>23</sup>.

Le transfert de fonds vers les paiements plus favorables à l'environnement n'est pas convaincant. Tout d'abord, le budget du deuxième pilier demeure limité et sert à financer une batterie de mesures hétérogènes qui ne sont pas forcément « environnementales ». En 2003, le budget alloué par l'UE aux mesures agri-environnementales s'élevait à seulement deux milliards d'euros (CE, 2005). Deuxièmement, le problème central de transfert d'enveloppes budgétaires plus importantes vers

<sup>23</sup> En France, les haies, se sont désormais stabilisées après une diminution drastique de leur surface, en revanche les bocages et les arbres isolés – importante composante des paysages ruraux – ont chacun régressé de 100.000 hectares entre 1993 et 2003, sans qu'aucun signe d'inversion de cette tendance ne soit observé (IFEN, 2006).



des bénéficiaires ciblés n'a pas encore été résolu, car ces instruments sont plus complexes et plus coûteux à administrer qu'un simple mécanisme d'intervention. La Cour des comptes a relevé que certains programmes engendraient des coûts de gestion et d'audit dépassant le montant des transferts reçus par les agriculteurs. Au delà d'une certaine limite, l'augmentation du budget consacré aux programmes agri-environnementaux pourrait se traduire par un phénomène de corruption ou des frais de contrôle et d'inspection prohibitifs. Enfin le contenu de ces programmes privilégie bien souvent l'agriculture et non le développement rural et dans la plupart des cas, les mesures agri-environnementales ont un impact positif discutable, hormis les primes accordées aux pâturages permanents et les programmes ciblés sur les zones défavorisées.

***Aides aux bonnes pratiques agricoles et aux aménagements d'agrément des programmes agri-environnementaux.*** Les évaluations préliminaires<sup>24</sup> des programmes agri-environnementaux inclus dans le règlement relatif au développement rural (RDR) donnent un bilan mitigé (e.g. CE, 2006 ; Barbut, et Baschet, 2005 ; Kleijn et al. 2005). Si l'on en croit ces évaluations, la majorité des programmes mis en œuvre au titre de la multifonctionnalité n'ont qu'un impact limité sur la plupart des objectifs déclarés, en particulier en termes de biodiversité ou de paysages (à l'exception peut-être des zones d'élevage extensif). L'évaluation préliminaire du programme de mise en œuvre du RDR en France montre que quelques mesures ont probablement un impact positif, particulièrement celles concernant les zones défavorisées (cas des mesures ciblées sur les pâturages extensifs et l'agriculture biologique). Les mesures favorisant l'extensification de l'élevage dans les plaines dominées par l'agriculture intensive ont rencontré peu de succès. Ce manque d'efficacité s'explique par la contradiction entre les mesures du premier pilier (paiements par hectare importants) et celles du deuxième pilier (plus faibles). Quant à l'agriculture biologique, éligible au titre du programme, on a constaté que les demandes et le budget relatifs à cette mesure sont restés limités, sauf pour le Danemark, l'Autriche et le Luxembourg<sup>25</sup>. Là aussi, le différentiel entre les paiements à l'agriculture biologique et les paiements à l'agriculture conventionnelle semble la principale explication. Autre lacune identifiée par les éva-

<sup>24</sup> Ces évaluations sont toutefois limitées en raison de l'introduction relativement récente du système de suivi et, plus généralement, par l'absence de données de référence sur l'état de l'environnement dans les zones concernées par les mesures.

<sup>25</sup> CE (2005, p.13) Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont également enregistré un grand nombre de demandes. En France, malgré les progrès enregistrés, la part de l'agriculture biologique reste inférieure à la moyenne européenne.

luations concernant les mesures agri-environnementales : le ciblage insuffisant, voire médiocre, des zones caractérisées par des valeurs de la nature remarquables. L'examen n'a détecté aucun bénéfice visible en termes de préservation et de consolidation des ressources naturelles intégrées au réseau Natura 2000.

**Concernant la pollution et les dégâts causés par l'agriculture**, l'approche basée sur les subventions à de meilleures pratiques telle qu'elle a été mise en œuvre dans les programmes agri-environnementaux s'est avérée décevante<sup>26</sup>. Un rapport de la Commission conclut que peu de preuves tangibles attestent d'une réduction de la pollution (CE, 2005). Les agriculteurs ont souvent bénéficié d'une compensation pour le maintien des pratiques actuelles, ce qui n'a eu aucun impact environnemental. Dans les régions d'agriculture intensive, les exploitations polluantes ont obtenu des compensations pour la réduction de leurs émissions et non pour la création d'externalités positives. Les programmes nationaux de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates ont attribué aux agriculteurs des sommes importantes pour se conformer aux normes en vigueur ou pour réduire leurs émissions en traitant les déjections. Les mesures ont été jugées inefficaces. Les subventions ont en effet un aspect pervers dans la mesure où elles renforcent la rentabilité et l'extension des exploitations polluantes. Ce constat apporte de l'eau au moulin des partisans de l'application du principe du pollueur-payeur.

**La PAC et les politiques environnementales.** Les problèmes de nature écologique sont en grande partie imputables à l'inadéquation des politiques environnementales et non à la PAC elle-même. En théorie, les nouveaux instruments de la PAC sont plus en phase avec les objectifs environnementaux affichés que les instruments du passé. Ceux-là encourageaient davantage les agriculteurs à intensifier les techniques et augmenter l'irrigation, et favorisaient en outre la culture du maïs d'ensilage et la disparition des pâturages permanents.

Toutefois les modestes bénéfices environnementaux de la nouvelle PAC rendent nécessaire des politiques plus ambitieuses. Il faut aussi supprimer les obstacles aux techniques respectueuses de l'environnement qui ont survécu au processus

<sup>26</sup> Tant Barbut et Baschet (2005) que Vindel et Gergely (2005) indiquent que la commission française d'évaluation du programme de développement rural soulignait que les mesures agri-environnementales ne ciblaient pas les zones les plus vulnérables et déplorait l'absence de lien avec les autres politiques environnementales, deux éléments défavorables à l'objectif de réduction de la pollution.

de réforme (e.g. conversion des pâturages permanents en cultures arables pour anticiper les demandes futures, la tendance historique défavorable aux pâturages extensifs a conduit à l'abandon des prés de fonds vallée devenus des jachères et envahis par des buissons, traitement défavorable à l'agriculture biologique dû au mode de calcul des droits historiques, etc.).

**Les critères d'éco-conditionnalité appliqués** aux DPU et obligatoires depuis 2003, offrent le potentiel nécessaire pour inciter les agriculteurs à remplir leurs obligations légales concernant la protection de l'environnement et d'autres aspects de nature sociale. Toutefois, la réussite dépendra en grande partie de la volonté des gouvernements nationaux à mettre ce système en application. Les organisations agricoles ont bataillé pour réduire les obligations et les contrôles, mais aussi le risque de sanction. Reste à déterminer dans quelle mesure l'éco-conditionnalité a permis de modifier les pratiques agricoles depuis son entrée en vigueur. Certains États membres n'ont jusqu'ici pas fait particulièrement preuve de zèle dans la transposition des directives européennes sur l'environnement.

**Les nouvelles conditions de marché** font planer d'importantes menaces. Tant que les prix demeureront à un niveau élevé, il y a fort à parier que les facteurs incitant à la dégradation de l'environnement seront dans le nouvel environnement de marché et non dans les instruments de la PAC. De plus en plus de terres seront cultivées et le soutien agri-environnemental continuera de perdre son attrait. Les informations préliminaires relatives aux données d'exploitations françaises indiquent que les agriculteurs ont accru l'usage des engrais et pesticides suite à l'évolution des prix à la hausse observée en 2006/2007. Les mesures favorisant la production de biocarburants et le niveau élevé des prix des matières premières pourraient encourager l'intensification et porter préjudice aux efforts de conservation.

### **2.3. Disparités entre soldes budgétaires nets des États membres et rôle de la PAC dans les autres politiques communautaires**

Les disparités entre les dépenses et les retours budgétaires générées par une politique sectorielle telle que la PAC sont pointées du doigt depuis bien longtemps. Elles ont donné naissance au désormais célèbre rabais britannique qui a ensuite été étendu à d'autres États membres. Le principe dit de « solidarité financière » induit des transferts de paiements favorables aux pays agricoles, au détriment d'États dotés d'un important produit national brut et caractérisés par un secteur agricole relativement modeste. La transition vers les aides directes a encore renforcé la visibilité de ces transferts entre pays. À plusieurs reprises, les décisions du Conseil ont eu à souffrir des préoccupations des gouvernements nationaux quant à leur solde net. Les contributeurs nets ont, à maintes occasions, fait part de leur lassitude et la plupart d'entre eux se retrouve désormais dans le camp des partisans d'une réforme de la PAC. Les États membres qui s'accrochent à leurs bénéfices en ont payé le prix en termes politiques et ont vu leur statut écorné sur la scène européenne. La question des soldes financiers nets est devenue une source de tensions permanente. Cette logique de retour budgétaire a largement contribué à ce que le processus décisionnel privilégie les intérêts nationaux plutôt que le bien-être de la société européenne à long terme. Pour ces raisons, la PAC est régulièrement la pomme de discorde du projet européen.

La question de la répartition des dépenses amène à se poser une autre question : quelles politiques le budget européen devrait-il financer, lesquelles devraient rester de la compétence des budgets nationaux ? Pour répondre à cette interrogation, un des angles d'attaque envisageables consiste à déterminer la qualité de « bien public » et à réfléchir selon les objectifs des politiques en question. Le cofinancement des mesures du deuxième pilier est en phase avec cette approche. En revanche, il est difficile d'affirmer que les mesures financées dans le cadre du premier pilier poursuivent réellement des objectifs de cette nature. Ce sont pourtant paradoxalement celles-ci qui demeurent intégralement financées par les ressources communautaires. La situation inverse, qui verrait le premier pilier co-

financé et le second pilier financé par le budget communautaire, aurait bien plus de sens.

**En résumé**, au delà des corrections utiles apportées par les réformes successives, et notamment celle de 1993, la PAC actuelle se caractérise par divers enjeux et limites :

- Dans un contexte de volatilité des marchés des matières premières, la demande de stabilisation n'a cessé de gagner du terrain. L'important rôle d'amortisseur joué actuellement par les DPU pour les revenus agricoles doit être souligné et évalué pour estimer les besoins de programmes complémentaires, de façon systématique et complète sur le secteur car cet « amortisseur » diffère largement d'une exploitation et d'un sous-secteur à l'autre.
- Le coût budgétaire global de la PAC demeure considérable. Les paiements qui « compensent » les baisses de prix en sont une composante principale. L'interaction entre cet important poste budgétaire et les objectifs politiques déclarés de l'UE nécessite encore une analyse plus poussée.
- Les paiements ont en grande partie perdu leur légitimité originelle car ils se concentrent sur une minorité d'exploitations qui ne produisent peu d'externalités positives et de bien public. Leur légitimité politique n'est plus défendable. Les paiements individuels n'ont pas été revus à la baisse en fonction des évolutions techniques, d'où la persistance des dépenses de grande ampleur.
- En termes d'efficacité de transfert, les paiements introduits en 2003 se sont avérés plus efficaces que les anciens instruments et ceux mis en place en 1993. Cependant, reste à déterminer si la rupture partielle du lien entre DPU et marché foncier limitera l'effet de transmission aux non-agriculteurs.
- Aujourd'hui, l'Union a revu à la hausse ses dépenses favorables au développement rural et à l'environnement. Les paiements octroyés aux zones défavorisées sont généralement considérés comme favorables à la cohésion et au développement rural. Toutefois, les résultats engrangés jusqu'ici dans ce domaine varient de « satisfaisants » à « décevants », en particulier en termes d'impact sur la biodiversité, de zones humides, de populations d'oiseaux et de pollution des eaux.
- L'éco-conditionnalité rendue obligatoire par la réforme de 2003 va dans le bon sens. Cependant, la mise en œuvre pourrait fort bien ne pas répondre aux

attentes. La principale limite de cette obligation réside dans le fait qu'il s'agit d'une obligation de ne pas causer de dommages, elle reste donc tributaire de l'application et du respect des règles. Il s'agit d'une contrainte négative et non d'une incitation positive pour que les agriculteurs œuvrent en faveur de l'environnement. Cette situation instaure un syndrome de peur-menace du contrôle qui ne favorise pas l'adhésion des intéressés. La combinaison éco-conditionnalité et DPU est trop imprécise pour inciter les agriculteurs à protéger l'environnement et ne constitue en rien un outil efficace de promotion du développement rural.

- En règle générale, les DPU restent encore plus généreux que les paiements agri-environnementaux, ce qui rend ces derniers moins attrayants pour les exploitations intensives qui comptent sur des références historiques. Il existe donc une contradiction inhérente entre le premier et le deuxième pilier de la politique agricole. Compte tenu des perspectives de prix plus élevés que la moyenne historique, il est urgent de faire en sorte que les aides directes ne renforcent pas davantage la tendance défavorable à la préservation des ressources naturelles.
- Les importantes disparités observées entre les soldes nets nationaux liées à la PAC demeurent une vraie pomme de discorde entre les partenaires européens.

## III - Voies de réforme

---

### **3.1. Orientations générales : des instruments ciblés sur les objectifs, des fonds publics pour des biens publics et des incitations au lieu de l'assistanat**

**S**elon nous, les orientations des réformes doivent s'inspirer de principes de politique économique dont la validité fait l'objet d'un vaste consensus international. Ceci est impératif pour que la PAC soit acceptable au plan national mais aussi international. On peut citer :

1. Répondre aux défaillances de marché telles que les externalités négatives ou les risques, tout renforçant la compétitivité du secteur agricole européen.
2. Supprimer ou réduire les contradictions entre les programmes comme le soutien à l'agriculture intensive et les taxes sur la pollution, ou encore les paiements élevés aux cultures arables et les modestes aides agroenvironnementales.
3. Cibler les instruments sur les défaillances de marché identifiées ou sur des objectifs de politique publique, mais en prenant acte des difficultés pratiques pour ce faire, et du caractère souvent inévitable des effets indirects (parfois

un instrument sert deux objectifs, mais en d'autres cas il y a conflit entre les deux).

**4.** Reconnaître que l'agriculture entretient une relation unique avec les paysages et les ressources naturelles dans les zones rurales et que la société a des attentes à l'égard de la préservation de l'environnement. Ainsi les citoyens européens semblent accorder beaucoup d'importance aux paysages agricoles domestiqués et à l'occupation du territoire rural par des communautés viables.

**5.** Reconnaître que le soutien aux agriculteurs se justifie tant que le marché présentera des défaillances en termes de fourniture de ces biens publics,

**6.** et que si l'objectif social d'équité doit relever de politiques globales, les politiques sectorielles qui sont inéquitables sans élever le bien être global ont peu de légitimité.

**7.** Tendre au maximum vers les principes « pollueur-payeur » et « fournisseur-payé ». Tenir compte des coûts d'administration et de transaction dans l'élaboration des politiques et ce, qu'elles soient de premier ou de second rang.

**8.** Se garder des institutions qui favorisent l'apparition de « dilemme du prisonnier » et de comportements opportunistes, et donc de décisions publiques contraires à l'intérêt général.

Compte tenu de ces grands principes, les deux principales déficiences de la politique agricole sont que les aides actuelles (DPU) génèrent des surcoûts d'installation pour les nouveaux agriculteurs et ne donnent pas les bonnes incitations à la maintenance de l'environnement dans les régions rurales. D'autres défaillances de marché, comme la volatilité des prix dont l'importance a été un peu sous-estimée lors des récentes réformes, subsistent. Nous proposons ci-après plusieurs orientations générales pour les réformes à venir. Dans certains cas toutefois, nous nous risquons à avancer des suggestions spécifiques qui illustrent et reflètent des réponses satisfaisantes à une mission impossible : trouver un instrument optimal unique pour chacun des objectifs.



### 3.2. Une agriculture européenne compétitive

**La productivité.** La protection de l'environnement et la contribution concrète au développement rural devraient occuper une meilleure place dans la définition des moyens et des instruments de la future PAC. Cependant, la promotion d'une agriculture compétitive, économiquement viable à long terme et capable de nourrir la population européenne à un prix raisonnable doit demeurer au cœur des objectifs de la politique agricole. Ces deux grands objectifs ne sont en rien contradictoires : la préservation des ressources contribue à maintenir la compétitivité sectorielle à long terme (en attestent les problèmes de pollinisation des fruits que rencontrent les agriculteurs américains en raison de la disparition progressive des populations d'insectes). Certains grands exportateurs de denrées alimentaires (comme l'Australie) pourraient dans quelques décennies devenir des importateurs nets faute de protection adéquate des sols et des eaux souterraines. Toutefois, dans certains cas les politiques de développement rural peuvent avoir une composante intrinsèque malthusienne qui fait de la recherche de la juste combinaison des politiques, un véritable défi.

De récentes études menées dans les États membres font état d'un ralentissement de la croissance de la productivité totale des facteurs (notamment Butault 2006, 2008 pour la France), une tendance particulièrement inquiétante par comparaison pays hors de l'UE. Il est encore difficile d'affirmer si cette évolution reflète une adaptation plus lente aux réformes qui visaient la réduction des intrants ou si elle traduit un ralentissement des progrès techniques, à imputer soit à des réglementations contraignantes ou encore au manque d'investissements en recherche et développement de l'UE.

L'ancienne PAC a peut-être eu des effets plus mitigés qu'on ne le pense sur la productivité (elle semble avoir entraîné des investissements en suréquipements, notamment en Allemagne ; les nombreux cas où les revenus sont inférieurs aux paiements directs perçus sont un signe inquiétant). Toutefois, on a peine à trouver dans la nouvelle PAC des instruments visant spécifiquement à l'amélioration de

la productivité. Le volet « orientation » de l'ancien FEOGA<sup>27</sup>, censé apporter des réponses dans ce domaine, a été revu à la baisse. Il n'existe aucun budget de recherche significatif, seuls existent une rubrique concernant l'agriculture dans le 7<sup>e</sup> PCRD (programme-cadre de recherche et développement) et quelques lignes budgétaires du FEADER consacrées au développement et à la formation. Les DPU ont un impact ambigu sur la productivité. La sécurité financière qu'ils confèrent assouplit certaines conditions de crédit qui freinent l'adoption de techniques innovantes, mais ils retardent aussi le départ des agriculteurs plus âgés. Ciaian et Swinnen (2006) ont même démontré qu'ils pouvaient avoir un impact négatif sur la restructuration de la production dans les nouveaux États membres.

**Les réglementations.** La politique de recherche-développement n'entre pas dans le champ de la PAC. Néanmoins, le conseil, la formation et l'éducation sont importants non seulement pour la compétitivité, mais aussi pour le respect des réglementations environnementales et la gestion des exploitations qui ont recours aux technologies modernes et commercialisent leurs produits dans un contexte mondialisé. Les infrastructures et les communications jouent également un rôle essentiel pour construire un secteur agricole compétitif.

Les politiques publiques régulant les innovations devraient s'assurer que les analyses des organismes génétiquement modifiés en tant que source de pollution potentielle pour l'agriculture biologique respectent la précaution, mais s'affranchissent aussi de considérations de nature idéologique. Plus généralement, l'analyse coûts-bénéfices devrait jouer un rôle central dans l'élaboration des réglementations<sup>28</sup>.

Les coûts d'administration de la PAC sont essentiellement assumés par les États membres et les agriculteurs. Ces derniers se plaignent des pertes de temps passé à compléter des formulaires, des multiples restrictions et contraintes (mise en jachère, conditionnalité, conditions à remplir pour activer les droits relatifs au paiement unique par exploitation, etc.). Leurs critiques se font particulièrement

27 Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) a été instauré en 2007.

28 Il convient de noter que le recours aux analyses d'impact à long terme s'est fait plus systématique dans le cadre de la Stratégie de Développement Durable. Le processus accorde clairement une place centrale à l'efficacité-coût des mesures.

véhémentes lorsqu'il est question d'écoconditionnalité, de bien-être animal etc<sup>29</sup>. La simplification de la PAC fait partie des objectifs de la Commission, avec le soutien du Conseil et du Parlement. Les techniques de gestion qui permettent d'identifier les points de blocage et les contradictions entre politiques devraient être appliquées afin de procéder à une simplification drastique des différentes organisations communes de marché. Les organisations professionnelles sont promptes à critiquer la nature bureaucratique des mesures du deuxième pilier, mais aussi à oublier l'inefficacité inhérente à la contradiction entre les aides du premier pilier et les mesures agroenvironnementales.

Les mesures agroenvironnementales et les programmes de préservation devraient être développés dans les espaces à haute valeur écologique ou esthétique. Dans les autres, les exploitations devraient être soumises à seul noyau de réglementations simples, l'eau facturée à un prix reflétant la rareté de la ressource et les agriculteurs se plier à des objectifs environnementaux précis sans se voir imposer les moyens pour les atteindre. Les unités de production de grande dimension ne doivent pas faire l'objet de discriminations pour autant qu'elles se prêtent au contrôle de la pollution et qu'elles en internalisent les coûts. Des critères simples comme les paiements par hectare de pâturage naturel devraient former la base de programmes à grande échelle (voir ci-après les propositions relatives aux paiements environnementaux simplifiés). L'octroi du paiement doit reposer sur la conclusion d'un contrat et les agriculteurs doivent être libres d'y souscrire ou non. Une fois le contrat signé, les engagements souscrits supposent que les agriculteurs fassent des déclarations susceptibles d'être appuyées sur des pièces justificatives que les services promis ont bien été fournis ou apportent des éléments factuels de conformité.

Les agences qui interfèrent avec le marché foncier afin de limiter l'extension de la taille des exploitations devraient être remises en question. Les paiements partiellement découplés du facteur foncier ou l'obligation de maintenir le statut de l'activité agricole pourraient contribuer à la mobilité dans le secteur, comme en atteste la récente réforme menée en Italie (amélioration de l'accès aux terres pour les

<sup>29</sup> Il ne faut en outre pas oublier que la complexité est encore exacerbée par le fait que les agriculteurs sont bien souvent pris dans un réseau de relations avec des fournisseurs et des clients toujours plus enclins à imposer des exigences techniques dans les cahiers des charges. Les normes du secteur privé vont bien souvent au delà des réglementations publiques. D'autre part, des études récentes ont montré que les coûts imputables à la conditionnalité dans le cadre des DPU étaient particulièrement modestes par rapport aux paiements perçus (Jongeneel et Bezlepkina, 2007).

jeunes agriculteurs en supprimant certaines restrictions liées aux DPU). La transformation de ces paiements en incitations à partir à la retraite – semblables aux « mesures d’accompagnement » de 1992 – devrait être envisagée.

Les agriculteurs devraient être encouragés à différencier leurs produits et à tirer profit des mécanismes du marché. Il est par ailleurs nécessaire de simplifier les différents labels de qualité coexistant, parfois sources de confusion pour les consommateurs. En matière d’allégations environnementales, un seul label (celui de l’agriculture biologique, reflétant un ensemble cohérent et exhaustif de différents facteurs) devrait être autorisé, l’existence d’autres labels semant la confusion. À l’exception des indications géographiques et des labels « bio », le système classique de marques doit rester la règle.

**Les instruments de gestion des risques.** Les agriculteurs font face à différents types de risque : fluctuations de prix, fluctuations de production, risques sanitaires et phytosanitaires, coûts d’adaptation aux changements de politique et, de plus en plus, risques de responsabilité civile.

La meilleure méthode pour appréhender le *risque lié aux prix* réside peut-être dans un savant dosage d’instruments privés et d’outils publics simples. La stabilisation des prix n’est en réalité pas la meilleure option pour les producteurs. Le maintien de prix fixes sur plusieurs années aurait également pour conséquence d’isoler les agriculteurs des signaux émis par le marché et de les empêcher de répondre aux excédents et aux pénuries en modulant leur offre. Cependant, un degré raisonnable de stabilisation permettrait peut-être d’éviter pareils problèmes et pourrait même lisser le fonctionnement des marchés. Les négociations en cours à l’OMC semblent offrir une marge politique pour permettre le maintien d’instruments de marché, pour autant que les prix planchers soient seulement un filet de sécurité (cf. paragraphe 3.2.2).

Il existe une multitude d’instruments basés sur les marchés accessibles aux opérateurs économiques pour atténuer les répercussions des fluctuations de prix, des contrats aux marchés à terme, en passant par les options et les swaps. Les contrats à terme peuvent s’appliquer de gré à gré au niveau de l’exploitation agricole, mais

sont exposés au risque de défaillance. Les marchés à terme et les options permettent d'étendre des risques fortement corrélés, comme les risques agricoles, à des acteurs externes au secteur. Ces instruments étant échangés sur des marchés de grande taille, le risque de défaillance n'est pas le problème. Toutefois, options et instruments à terme devraient probablement davantage concerner les intermédiaires ou les coopératives que les agriculteurs. Les swaps pourraient permettre de se couvrir sur une base pluriannuelle. Cependant, ces instruments ne fonctionnent bien que s'ils sont utilisés sur des produits standardisés, Ils seraient sans doute moins efficaces pour les fruits, les légumes que pour l'éthanol ou le sucre. Pour certains produits, comme le fourrage, il est difficile de les envisager.

Les contrats à prix fixes entre producteurs et acheteurs ne constituent pas une solution à grande échelle, car il est illusoire de fixer des prix à l'avance pour toute la production, qui est elle-même aléatoire. Néanmoins, ils peuvent être pour les agriculteurs un bon moyen de diversifier les risques. Actuellement, la possibilité offerte par l'industrie de l'éthanol et du biodiesel de conclure des contrats pluriannuels à un prix donné est un moyen de se couvrir en combinant un marché risqué et un marché sans risque. Les principes de base de la finance enseignent qu'une stratégie d'optimisation de d'utilité espérée consiste, pour les agriculteurs, non pas à modifier la composition des actifs risqués dans le portefeuille, mais à adapter leur portefeuille à leur niveau d'aversion au risque, en ajustant le ratio entre un portefeuille classique d'actifs risqués et un actif sans risque. Des contrats à prix fixes pourraient dès lors jouer le rôle de l'actif sans risque, et convenir à tout un éventail de producteurs présentant des degrés différents d'aversion au risque.

*Le risque climatique.* Les risques de mauvaise récolte sont fortement corrélés entre individus d'une même zone géographique et ne se prêtent pas bien à l'assurance. Les variations de rendement ne sont pas exogènes, mais dépendent en grande partie de stratégies de minimisation des risques, comme l'emploi de pesticides. Cela pourrait faire de l'aléa moral un problème majeur : un agriculteur bien assuré ou bénéficiant d'une garantie de revenus pourrait au final prendre des risques excessifs en réduisant certains intrants ou en limitant la diversification de son portefeuille de produits, et le contrôle en serait trop compliqué ou trop coûteux. L'expérience des États-Unis et de leur système d'assurance-récoltes,

largement subventionné et au ratio bénéfices-coûts décevant, invite également à la prudence. Toutefois, une assurance bien pensée pourrait jouer un rôle et attirer des clients en nombre suffisant pour en assurer le bon fonctionnement. Ce peut être le cas d'assurances indexées (qui calculent les compensations en fonction d'un indice climatique ou technique pertinent et non sur la base des pertes individuelles) plus à même de limiter les problèmes d'aléa moral et d'information asymétrique. Un marché des assurances pan-régional peut mutualiser des risques de production. L'existence d'un marché véritablement mondial de la réassurance rend suspects les arguments souvent évoqués pour prétendre que les risques agricoles ne peuvent être assurés sans d'importantes subventions publiques.

*L'intervention publique.* Les instruments de politique fiscale comme la possibilité de répartir les pertes et les bénéfices sur plusieurs années, ou encore les prêts sans intérêt à court terme, seraient probablement des moyens parmi les moins coûteux pour la collectivité. Toutefois, il est peu probable qu'ils soient en mesure de répondre à l'ensemble des besoins ne serait-ce que parce que de nombreuses exploitations sont peu taxées en raison de leur faible rentabilité.

Des difficultés pratiques de généralisation d'instruments tels que les marchés à terme, comme le manque de familiarisation ou de confiance des agriculteurs, pourraient être atténuées par des politiques publiques. De plus, la nature oligopolistique du marché des échanges et l'industrie agroalimentaire pourraient faire obstacle au bon fonctionnement des marchés à terme et nécessiter une réglementation. À cet égard, la publication de statistiques et d'informations publiques serait une forme d'intervention étatique utile.

Dans certains secteurs, la défaillance stratégique peut poser problème, que ce soit dans le cadre de contrats ou même sur des marchés à terme. Dans des contrats, cela peut se traduire par des contrôles de qualité tatillonnés dans le seul but de ne pas avoir à respecter des engagements d'achat contractuels lorsque les prix sont bas. Ou par des allégations de mauvaise récolte de la part des producteurs pour ne pas honorer leurs engagements lorsque les prix sont élevés. La participation des pouvoirs publics à l'élaboration des contrats et au suivi de leur mise en œuvre permettrait d'atténuer certains problèmes dus aux déséquilibres de pouvoir de

marché entre agriculteurs et centrales d'achats (par exemple dans le secteur des fruits et légumes). Il faut certes garder à l'esprit que le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs pourrait à terme favoriser l'émergence du problème classique de « double marginalisation » et peser lourdement sur les consommateurs. Cependant, si les organisations communes de marché n'assument plus leur rôle de stabilisateurs des prix et des débouchés, il devient nécessaire d'ajuster la législation relative à la concurrence de manière à assurer la formation de contrats verticaux à prix fixés entre opérateurs privés afin de combler le vide laissé par le retrait des autorités de la stabilisation des prix.

La gestion publique des risques catastrophiques, à très faible probabilité mais à dommages élevés, pourrait améliorer le fonctionnement d'un marché privé de l'assurance. Un certain niveau de subvention pourrait s'avérer nécessaire pour inciter les compagnies d'assurances à proposer des contrats à l'ensemble des producteurs et non aux seuls exploitants les plus rentables, ainsi que pour stimuler le taux de participation. Toutefois, l'intervention des pouvoirs publics doit jouer la carte de la simplicité dans le domaine des risques de prix et de revenus. En effet, le programme d'assurance-revenus (et récoltes) mis en place aux États-Unis illustre le risque de dérive à éviter : gonflement des dépenses budgétaires et faible transmission aux producteurs. Au lieu de s'investir dans des systèmes complexes d'assurance-prix ou revenu, l'intervention des pouvoirs publics serait probablement moins coûteuse si elle se limitait à un simple prix-plancher, au moins pour certaines productions clés dont les prix sont leader sur les marchés connexes.

***Il y a des raisons pour un certain degré de gestion des marchés.*** Les perspectives de prix élevés à moyen terme sont vues comme une occasion de supprimer en douceur les quotas laitiers et le système d'intervention dans la majorité des secteurs.

Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, l'expérience passée des projections de l'OCDE et du *Food and Agriculture Policy Research Institute* montre bien la fréquence des erreurs et la tendance des prévisionnistes à prévoir des prix plus élevés que la réalité. La portée d'un démantèlement complet des instruments de marché doit être évaluée en fonction de scénarios pessimistes concernant les taux

de change et les prix mondiaux, mais aussi de l'existence possible d'échanges fortement dirigés par des exportateurs tels que la Chine, la Russie et l'Ukraine (qui, au début des années 2000, a exporté son blé vers l'UE à des prix que les fondamentaux du marché ne pouvaient pas expliquer). Dès lors, l'Union devrait au moins maintenir des sauvegardes ou des filets de sécurité susceptibles d'être mobilisés sans pour autant avoir à réinstaurer des règlements juridiques complexes. L'Union pourrait par exemple choisir de suspendre l'intervention mais en maintenant l'instrument juridique en place (à l'image de ce qui a été fait pour le secteur du maïs).

L'introduction d'un prix plancher contribuerait à stabiliser les anticipations des producteurs et à éviter d'importantes perturbations de l'agriculture européenne. Cela contribuerait également à réduire les primes de risque en permettant aux compagnies d'assurance privées de baisser les tarifs des contrats d'assurance-revenus proposés aux agriculteurs, ce qui étendrait le nombre d'exploitations couvertes par l'assurance privée et, d'une manière générale, réduirait le besoin de subventionner les régimes d'assurance.

Ce prix devrait être établi à un niveau tel que son rôle se limite à un filet de sécurité, en se basant par exemple sur une moyenne mobile d'un prix international de référence. Afin d'éviter une dissymétrie dans la gestion des crises et la perversion du système en soutien, les règles de fonctionnement de ce filet de sécurité doivent être fixées par des textes de loi, de manière à éviter les dérapages fréquents dans un contexte de crise. La gestion du système de filet de sécurité pourrait être confiée à une agence indépendante, avec des règles fondées sur les trends du marché mondial et gravées dans le marbre (à l'image de la Banque centrale européenne ou de l'Agence européenne de sécurité des aliments) afin d'éviter un éventuel échec politique. Cela impliquerait sans doute des prix garantis plus faibles pour les produits laitiers et le sucre, éventuellement les céréales. La proposition de la Commission visant à supprimer le régime d'intervention pour les céréales secondaires tout en maintenant une intervention pour le blé afin de disposer d'une référence pour le marché des produits amylicés n'est pas incompatible avec cette idée.



*La compatibilité des instruments d'intervention avec les règles de l'OMC.* L'intervention des pouvoirs publics destinée à garantir le prix-plancher basé sur une moyenne mobile ne saurait se traduire par une accumulation de stocks et l'écoulement des excédents extérieurs. Toutefois, l'intervention par achats publics d'excédents – même limitée à certaines circonstances exceptionnelles – serait pratiquement impossible sans un certain niveau de protection aux frontières (tout système d'intervention serait dans le cas contraire submergé par des importations). Il n'est pas certain que les droits de douane qui résulteraient d'un accord dans le cadre des négociations de Doha permettraient à l'UE de maintenir un prix-plancher via un tel instrument compte tenu des importantes réductions actuellement envisagées, et en particulier dans la proposition avancée par les Etats-Unis.

Si les réductions tarifaires empêchent l'application d'un tel filet de sécurité, l'alternative pourrait être un modèle de prix cibles et de paiements couvrant la différence avec le prix de marché (*deficiency payments*). Ceci qui permettrait également d'éviter comme c'est le cas aujourd'hui une cumulation de prix et de paiements élevés. Une telle proposition a peu de chances de recevoir un accueil enthousiaste de la part des États membres. Nombre d'entre eux sont en effet tentés de profiter des prix élevés enregistrés à l'heure actuelle pour se débarrasser par la même occasion du système d'intervention et rares sont ceux désireux de le remplacer par un système calqué sur le modèle américain, dont le bilan est aussi mitigé que le système européen. Qui plus est, ces paiements compensatoires ne seraient pas compatibles avec la boîte verte et pourraient se heurter à des obstacles dans le cadre de l'OMC. La Commission a toujours refusé de prendre en considération les paiements variables ou anticycliques, arguant du fait que la procédure budgétaire n'est pas adaptée aux dépenses imprévisibles. Il est indéniable que toute tentative de créer un fonds spécial pour gérer ces paiements variables se heurterait à un risque spécifique, celui de voir le fonds utilisé à d'autres fins et pour d'autres politiques (un risque encore exacerbé par le pouvoir de codécision qui sera sans doute octroyé au Parlement européen dans les années à venir). Cependant, si le prix-plancher est fixé à un niveau suffisamment bas et si les paiements compensatoires ne sont appliqués qu'en dernier ressort, en guise de filet de sécurité, il doit être possible de dégager un accord avec le Conseil et le Parlement et de créer un fonds spécifique. Un tel fonds serait consacré à la gestion de circonstances exceptionnelles.

les et ne pourrait être mobilisé qu'en pareilles circonstances. En ce qui concerne les contraintes liées à l'OMC, les propositions de modalités avancées en 2008 par le président Falconer semblent offrir quelques latitudes en la matière.

A contrario, l'éventualité de prix très élevés doit aussi être envisagée. Le prix élevé des céréales a été en 2007 et 2008 synonyme d'importantes difficultés pour les éleveurs de bétail en Europe. L'histoire nous enseigne qu'une poussée soudaine des prix a des effets néfastes dans la durée : dans les années 1970, le prix des aliments pour animaux a atteint des sommets inégalés et obligé les éleveurs à abattre une partie de leur cheptel ; les conséquences se sont prolongées pendant des années, notamment sur le marché des produits laitiers et de la viande bovine<sup>30</sup>. Les taxes sur les exportations, telles qu'appliquées par l'UE en 1996, et les embargos, tels que décidés par les Etats-Unis dans les années 1970, ont ruiné la crédibilité internationale de ces pays aux yeux des pays importateurs nets de denrées alimentaires. Jusqu'à présent l'OMC a fait très peu pour limiter les restrictions aux exportations. Si les embargos et les taxes à l'exportation faisaient l'objet d'une discipline, affirmer que les fluctuations de prix sont mieux absorbées dans un marché international intégré gagnerait en crédibilité.

Des instruments tels que les stocks tampons pourraient être envisagés. Toutefois, l'histoire montre que la gestion de ces stocks est sujette aux pressions politiques, par nature asymétriques, et ont tendance à favoriser l'accumulation de quantités stockées. La modulation des droits de douane, telle la baisse en 2007 par l'UE des droits sur les céréales, est une solution ponctuelle mais de portée limitée après la baisse attendue droits de douane consolidés.

***Les négociations à l'OMC, l'agriculture, les droits de propriété intellectuelle et la compétitivité hors prix.*** L'Europe a diversifié ses activités agricoles et produit aujourd'hui une large gamme de biens alimentaires. L'agriculture produit principalement des denrées et produits de base, mais aussi des spécialités alimentaires qui font partie du patrimoine européen. Ces niches sont une source de création de valeur pour le secteur agricole dans son ensemble, une précieuse contribution au développement rural, et un atout pour exporter des produits de grande valeur, tels que vins et spiritueux. Sans doute affaiblie par ses positions intenables sur

<sup>30</sup> Cf. Drouet et Mahé (1978).

des sujets tels que les subventions aux exportations lors du cycle de l'Uruguay, l'Europe n'a pas su défendre efficacement la protection des produits de qualité. Au final, l'accord obtenu était largement déséquilibré, la protection renforcée des marques privées et des brevets tranche avec la protection symbolique accordée aux indications géographiques. L'argument selon lequel l'Europe a fait preuve de bienveillance excessive voire de négligence en autorisant les sociétés étrangères à utiliser les noms européens dans leur stratégie de marketing est bien peu convaincant (la clause d'antériorité aurait tout aussi bien pu être invoquée pour défendre les mesures douanières indéfendables de l'Union). Mais il importe de ne pas répéter cette erreur lors du cycle de négociation actuel et l'UE devrait refuser de signer un accord agricole sans avoir au préalable négocié un accord distinct sur la propriété intellectuelle qui offre une protection légitime aux indications géographiques. Elles sont en effet un complément des politiques européennes de développement rural et de qualité des produits alimentaires.

***Les quotas et la mise en jachère.*** Les conditions de marché actuelles offrent une occasion favorable de mettre fin aux quotas et à la jachère. La raison principale de ces politiques – limiter les excédents – n'a en effet n'existe plus. Elles restreignent l'offre et sont perçues comme une source d'inflation des prix alimentaires.

En ce qui concerne le démantèlement des quotas, la principale difficulté réside dans la perte de patrimoine pour les détenteurs de quotas. Un atterrissage en douceur exige d'augmenter progressivement le niveau des quotas tout en réduisant les prix administrés des produits laitiers et du sucre. C'est précisément le chemin suivi par la Commission dans les documents publiés dans le cadre du bilan de santé. Concernant la jachère, le défi consistera à préserver les bénéfices indirects pour l'environnement qu'offre la jachère obligatoire en protégeant la biodiversité. Les programmes spécifiques tels que les refuges ou les couloirs de biodiversité doivent soit revêtir une dimension obligatoire, soit bénéficier d'un financement à long terme par l'intermédiaire de programmes agroenvironnementaux. Néanmoins, le financement de superficies équivalentes sur une base volontaire pourrait exiger d'importants budgets, un domaine que la Commission n'aborde pas assez dans le Bilan de Santé.

## QUELQUES PROPOSITIONS CONCERNANT LA GESTION DES MARCHÉS

1. FAIRE DU SYSTÈME D'INTERVENTION SUR LES PRIX UN STRICT FILET DE SÉCURITÉ POUR LA GESTION DE CRISES EXCEPTIONNELLES, EN FONCTION DE RÈGLES BASÉES SUR LES PRIX MONDIAUX ET GRAVÉES DANS LE MARBRE POUR ASSURER LA RÉSILIENCE POLITIQUE
2. SOUTENIR LE LANCEMENT DE SYSTÈMES D'ASSURANCE PAR DES SOCIÉTÉS PRIVÉES
3. DANS LE CHOIX DES « LIGNES TARIFAIRES SENSIBLES » PRIVILÉGIER LES PRODUCTIONS ÉLIGIBLES AUX PAIEMENTS POUR HANDICAPS NATURELS ET DES PAIEMENTS POINTS VERTS (VOIR CI-DESSOUS)
4. S'ABSTENIR DE SIGNER UN ACCORD AGRICOLE À L'OMC AVANT LA CONCLUSION D'UN ACCORD SUR LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE COUVRANT LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES
5. SORTIR PROGRESSIVEMENT DES RÉGIMES DE CONTRÔLE DE L'OFFRE ET TRANSFORMER LA JACHÈRE EN MESURES DE PRÉSERVATION INTÉGRÉES DANS LE SYSTÈME DE PAIEMENTS CONTRACTUELS

**La politique en matière de biocarburants et la PAC.** Qui dit innovation dit également recherche de nouveaux débouchés pour les produits agricoles. Si le soutien aux biocarburants peut se justifier par sa qualité d'industrie « naissante », à plus long terme, la technologie de deuxième génération devrait permettre la production d'éthanol et de biodiesel à partir de biomasse cellulosique. L'argument de l'industrie naissante n'est en revanche pas approprié pour justifier le soutien aux investissements consentis dans l'industrie de production de biodiesel de colza de première génération dans la mesure où la seconde génération, plus prometteuse, risque d'utiliser une toute autre technologie et d'autres matières premières agricoles, et pourrait être implantée dans un autre type de région.

Le soutien dont jouit actuellement la production de biocarburants de première génération se justifie difficilement. L'argument de l'indépendance énergétique est faible, car les scénarios les plus optimistes prévoient dans le meilleur des cas que les biocarburants de première génération ne remplaceront pas plus de 3 % des importations de produits du pétrole. Leur bilan écologique est incertain et il est peu probable que leurs externalités positives soient à la hauteur du soutien public actuel. Dans les États membres désireux de développer l'emploi des biocarburants, l'incorporation obligatoire pourrait constituer un moyen de faire peser le coût de la politique communautaire sur les consommateurs de carburant et non sur les contribuables, ce qui pourrait restaurer une forme d'efficacité via un effet «double dividende». En revanche, le soutien octroyé par l'intermédiaire de la PAC

manque de légitimité puisqu'il se trouve en porte-à-faux avec les mesures agroenvironnementales appliquées dans certains secteurs de cultures arables en offrant une incitation supplémentaire à opter pour des cultures qui polluent les eaux souterraines. De plus, les cultures énergétiques sur les terres mises en jachère réduisent grandement les avantages de la jachère sur le plan écologique.

Dans l'ensemble, la politique en matière de biocarburants ne semble pas un moyen très efficace de soutenir les revenus agricoles, au vu du coût pour le contribuable. Les sources de production de biocarburant les moins coûteuses sont en passe d'être épuisées. Le niveau de consommation de biodiesel observé à l'heure actuelle (soit 1,7 % des carburants utilisés dans le transport) suscite d'ores et déjà des tensions sur le marché du colza et fait baisser le prix des coproduits, ce qui rend les biocarburants moins rentables. Une production supplémentaire de biocarburants se ferait au détriment des terres à des fins alimentaires et augmenterait par conséquent leur coût de production. Par suite, encourager par des aides la production de biocarburants dissiperait les aides en une hausse des coûts de production sans guère apporter de revenus supplémentaires aux agriculteurs.

La deuxième génération pourrait complètement changer la donne de ce calcul. Il faudra encore au moins 10 à 15 ans pour que la technologie soit rentable. Cependant, les enveloppes budgétaires seraient peut-être plus utiles à la recherche qu'à la promotion des biocarburants de première génération. Une approche prudente à l'égard des programmes en faveur des biocarburants nous semble indiquée, et il importe de résister à la tentation de recourir aux biocarburants afin de résoudre le problème d'adaptation de l'agriculture. Les récentes tensions observées sur le marché des matières premières illustrent les effets pervers de céder à une telle tentation.

#### LIGNES DIRECTRICES POUR LE SECTEUR DES BIOCARBURANTS

- LANCER DES PROGRAMMES UNIQUEMENT EN FONCTION DE LEUR EFFICACITÉ EN TERMES DE COÛTS ET D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET NON COMME UN MOYEN INDIRECT DE REMÉDIER AUX PROBLÈMES D'ADAPTATION DE LA PAC
- BASER LES OBJECTIFS CONCERNANT LA PART DES BIOCARBURANTS DANS L'ÉNERGIE SUR DES ANALYSES COMPARATIVES COÛTS-BÉNÉFICES DE DIFFÉRENTS MOYENS DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE CARBONE

### **3.3. Les paiements directs : plus homogènes selon les orientations, différenciés en fonction des services et des situations géographiques<sup>31</sup>**

Le premier impératif est d'en finir avec la logique des paiements compensatoires des baisses de prix d'intervention qui auraient dû être temporaires, et d'adopter une logique d'incitation à fournir des services. Ensuite, il faut stopper la dissipation du soutien octroyé via les DPU vers les facteurs fixés en supprimant les références historiques. Troisièmement, il importe de corriger la répartition déséquilibrée des paiements entre exploitations et entres secteurs. Enfin, il convient d'améliorer l'efficacité économique des politiques rurales et environnementales qui sont très liées. Le niveau des paiements individuels et donc du budget agricole européen que nous proposons doit refléter les services publics de l'activité agricole, tant sur le plan des externalités environnementales positives que de la maintenance des campagnes.

En ce qui concerne les paiements directs, le nouveau cadre conceptuel de la PAC devrait être guidé par les principes suivants :

- ciblage
- différenciation
- proportionnalité
- cohérence
- simplicité et stabilité
- liberté contractuelle et engagement
- responsabilité

<sup>31</sup> La réorganisation des paiements telle que nous la proposons est en phase avec les propositions avancées par le groupe d'étude placé sous la présidence d'A. Buckwell (1997). Celui-ci préconisait pour la gestion des marchés une stricte stabilisation et le remplacement des subventions par deux types de paiements en échange de services (paiements liés à l'environnement et au paysage culturel et initiatives de développement rural). Les subventions octroyées dans le cadre du premier pilier seraient transformées en un système d'aide provisoire à l'adaptation. Ici, nous insistons sur le caractère contractuel et non négociable des paiements, sur la possibilité de conclure un contrat pour un paiement de base réduit sur la plus grande partie du territoire et sur la différenciation des portions d'espace rural. Mahé et Ortalo-Magné (2001) ont également proposé d'introduire des paiements rétribuant des services environnementaux selon un barème d'« étoiles vertes » ainsi qu'un zonage du territoire rural.

### 3.3.1. Un redéploiement des paiements directs : un Système Intégré de Paiements Contractuels (SIPC) à trois niveaux

Les droits à paiements ne devraient plus être enracinés dans la PAC, ni liés à la terre (cf. clauses horizontales). Dans les propositions que nous avançons, ces droits deviennent de possibles contreparties aux fonctions de l'activité agricole qui sont des services publics. Afin d'éviter un excès de complexité, un certain niveau d'imperfection des instruments est d'emblée accepté. Trois niveaux de services sont envisagés : (i) les services de maintenance de l'espace agricole domestiqué afin de préserver les ressources rurales et les paysages agraires européens; (ii) la poursuite de l'activité agricole dans les zones et les régions souffrant de handicaps naturels (les services territoriaux); (iii) les efforts de préservation et de restauration des ressources naturelles dans les régions rurales de valeur naturelle remarquable ou sensibles sur le plan environnemental.

**Premier niveau : Paiements de base ou « aides pour services de maintenance de l'espace agricole domestiqué » (AMEAD).** Il s'agirait d'un paiement de base par hectare de terre cultivée sous certaines conditions (par ex. 100 ou 150 euros/ha – des chiffres mentionnés pour donner un ordre de grandeur puisqu'il est évident que la question doit faire l'objet d'une analyse plus poussée). Ce paiement serait octroyé à toutes les exploitations – y compris aux exploitations à vocation commerciale et axées sur l'agriculture intensive – qui acceptent de conclure un contrat de gestion des terres et de préserver les paysages agricoles. Ce paiement serait par nature propice à conforter les mesures environnementales existantes<sup>32</sup>:

1. **Découplage** : le paiement agricole de base est intégralement découplé des intrants et de la production, mais couplé aux services fournis. Dès lors, ce qu'il reste de paiements couplés octroyés aux cultures et à l'élevage intensif serait abandonné sur la majeure partie de la surface agricole (voir ci-dessous pour les exceptions).
2. **Conditionnalité** : les paiements agricoles de base sont conditionnés par l'adoption de pratiques maintenant les espaces agricoles dans de bonnes

<sup>32</sup> En théorie, le paiement agricole de base pourrait inclure une composante stabilisatrice, qui varierait en fonction du niveau des prix reflétant une tendance à long terme des prix mondiaux (composante de gestion de crise) afin d'éviter les paiements excessifs en période de boom des prix et insuffisants en période de dépression. Cependant, une telle variante ne satisferait pas aux critères actuels d'éligibilité de la boîte verte. De surcroît, elle pourrait freiner le développement de contrats d'assurance-revenus dans le secteur privé. Enfin, pendant les périodes caractérisées par des niveaux de prix élevés sur le marché mondial, les paiements de base devraient rester significatifs si l'on souhaite continuer à encourager les agriculteurs à protéger l'environnement. En d'autres termes, les paiements de base ne peuvent pas être considérés comme un instrument important de soutien des revenus de nature anticyclique.

conditions y compris sur le plan environnemental et par le respect de contraintes environnementales peu nombreuses mais aisément mesurables (bandes enherbées, portion de terre réservée à la biodiversité, niveau de diversité et de rotation des cultures, etc.).

**3.** Ces paiements couvrent uniquement les « régions véritablement rurales ». Les zones périurbaines et portions d'espace rural densément peuplées, où la pression foncière et les prix de la terre sont généralement plus élevés que la moyenne nationale (comme les communes de proche banlieue), ne sont pas éligibles.

**4.** Les contrats conclus dans le cadre de ces paiements sont pluriannuels (éventuellement cinq à dix ans) et font l'objet d'une révision périodique afin de refléter les évolutions techniques et l'évolution des objectifs d'aménagement du territoire.

Parmi les différentes options mentionnées jusqu'ici, l'option ***Paiements de Base*** (fait le choix de maintenir un soutien de nature générale mais de réduire de plus de moitié le niveau moyen actuel des DPU. À l'inverse du « *bond scheme* » (découplage total et titrisation des droits à prime) qui octroierait une compensation forfaitaire et exposerait pleinement les agriculteurs aux lois du marché, les paiements agricoles de base joueraient accessoirement un rôle de tampon dans leur fonction de soutien aux revenus et inciteraient les exploitations à adopter de bonnes pratiques agricoles. Le niveau auquel maintenir des paiements de ce type après 2013, pour les grandes exploitations à vocation commerciale, pose la question des marges d'adaptation de leurs structures de coûts. Même lorsqu'elles sont techniquement très efficaces leurs revenus sont aujourd'hui très dépendants du niveau des DPU reçus<sup>33</sup>. Le maintien de tels paiements directs trouve également sa légitimité dans les contraintes imposées en Europe aux méthodes de production, plus strictes que celles auxquelles sont soumis la plupart des concurrents étrangers. Ces paiements sont au minimum aussi compatibles avec les critères de la boîte verte que les DPU actuels. Après une période de cinq à dix ans d'application, la restructuration des coûts, le progrès technique et l'inflation constatés

<sup>33</sup> Une des marges possibles est l'ajustement du prix du foncier. Mais dans une exploitation typique de culture en fermage, la part des terres dans les coûts ne dépasse pas les 20 %, ce qui limite clairement le potentiel de réduction de coûts qu'offrent les coûts fonciers pour s'ajuster à d'éventuelles baisses des aides directes de type DPU.



pourraient ou non justifier une révision à la baisse de ces paiements, comme cela aurait dû être le cas avec ceux introduits en 1992.

**Deuxième niveau : paiement lié au handicap naturel (PHN).** Il s'agit d'un système prévoyant des paiements plus élevés pour les régions marquées par un ou plusieurs handicap(s) naturel(s) (faible densité de population, régions reculées, montagneuses, septentrionales, arides, etc.). Ce paiement peut être couplé à une activité agricole dans la mesure où la production et les services environnementaux constituent des produits joints crédibles<sup>34</sup>. En particulier, l'élevage de vaches laitières et allaitantes, de bovins à viande, d'ovins et caprins peut avoir un rôle multifonctionnel effectifs pour autant que les chargements à l'hectare demeurent raisonnables. D'une manière générale, des conditions d'extensification devraient être appliquées afin d'exclure les techniques intensives, ces régions étant souvent plus sensibles sur le plan environnemental que les régions éligibles aux *Paiements de base*.

**Troisième niveau : paiement point vert (PPV) pour les régions sensibles sur le plan environnemental et les régions de valeur naturelle remarquable – les zones vertes.**

Il s'agit de contrats spéciaux couvrant certains services environnementaux de plus grande valeur que les engagements contractés dans le cadre des *Paiements de base*. Les exploitations situées dans des régions sensibles sur le plan environnemental dans des régions moins fertiles (mais aussi certaines poches de territoire autrement consacré à l'agriculture commerciale) sont éligibles sous certaines conditions liées aux pratiques agricoles, notamment :

1. territoire consacré aux pâturages extensifs, techniques à faible niveau d'intrants dans les bassins versants ;
2. conservation et gestion extensive de poches de biodiversité, de couloirs écologiques, de zones humides ; prévention de la propagation des broussailles ; zones officiellement protégées par les directives Habitats / Natura 2000, etc. ;
3. agriculture biologique ;
4. techniques agricoles extensives imposées par les cahiers des charges des indications géographiques ;

<sup>34</sup> Les preuves statistiques de corrélations sont rares, mais elles existent (OCDE, 2001; Peerlings et Polman, 2004) ; Le Cotty et Mahé (2008) mentionnent notamment un cas de complémentarité pour l'élevage ovin extensif

5. préservation de la diversité des paysages traditionnels et du patrimoine rural ;
6. friches et jachères à des fins de conservation des ressources naturelles.

Les paiements verts reposent sur les frais encourus et sur la capacité des agriculteurs à apporter leur contribution à la protection de l'environnement, mais aussi sur la valeur des services fournis à la société. Un système de *points verts* permettrait de classer et d'agrèger les services fournis afin d'évaluer leur éligibilité globale à paiement. Par ailleurs, le montant total versé à une exploitation ne pourrait dépasser le montant de la rémunération d'un emploi à plein temps dans la région<sup>35</sup>.

**Les aides à la retraite** remplaceraient les actuels DPU pour les opérateurs plus âgés de très petites exploitations, qu'il conviendrait de regrouper pour atteindre le seuil d'efficacité. Cette mesure cible les nouveaux États membres et certaines parties des anciens membres de l'Union (bien souvent des régions méridionales) dont la structure agricole est encore atomisée et où les restructurations sont entravées par des paiements liés au facteur foncier et qui sont de fait utilisés comme substituts à des retraites. L'un des critères d'éligibilité pourrait prévoir que les terres soient mises disposition d'exploitations plus viables, à l'exception de parcelles à usage personnel<sup>36</sup>.

Une telle réorganisation en profondeur permettrait de découpler les paiements des rentes historiques et modifierait les incitations données aux agriculteurs. Il ressortirait une plus grande équité entre régions et entre exploitations. L'activité agricole traditionnelle retirerait une partie plus grande de ses revenus des prix du marché et de sa fonction productive. Pour donner à simple titre illustratif des ordres de grandeur, une exploitation ultramoderne gérant 200 hectares de cultures recevraient jusqu'à 30 000 euros d'aides directes. Une exploitation extensive de 50 hectares en zone à handicaps ou ayant contracté des engagements environne-

<sup>35</sup> Des techniques qui reposent sur un système de « points de prime » pour toute une série d'initiatives environnementales ou sur la mise aux enchères d'un objectif spécifique (comme l'offre d'un refuge pour certaines populations d'oiseaux sur un nombre donné d'hectares) pourraient être développées pour que le niveau des paiements soit autant que possible ajustés au niveau de l'effort.

<sup>36</sup> Puisque les droits ne peuvent être cédés ou transmis par héritage, il n'y a pas à craindre l'incitation contraire qui viendrait de la conservation des terres dans le but de profiter d'une plus value foncière ou bien de flux d'aides potentielles.

mentaux plus élevés pourrait recevoir jusqu'à 20 000 euros (50 x 400 euros). Les deux seraient des exploitations viables. Les produits agricoles des régions moins favorisées et des régions de valeur naturelle remarquable bénéficieraient à la fois de prix plus élevés grâce à la prime qualitative et d'une prime PHN-PPV. Les agriculteurs devraient être en mesure de gagner leur vie malgré des coûts plus élevés. C'est, avec l'effectivité de la fourniture de services, l'objectif de ce schéma global d'aides.

### **3.3.2. Clauses horizontales pour le financement et la répartition des paiements directs**

Ces principes horizontaux sont destinés à renforcer l'efficacité *du régime de paiement contractuel* vis-à-vis des nouveaux objectifs de la PAC et à éviter certains effets secondaires indésirables du système de DPU actuel. Il s'agit en premier lieu d'atténuer les effets pervers de la répartition biaisée des coûts et des bénéfices entre États membres sur le processus décisionnel qui régit la politique agricole. Ensuite, il s'agit d'empêcher la capitalisation du soutien dans les valeurs foncières et dans le patrimoine agricole et ses répercussions énumérées à la partie 2. Enfin, il s'agit d'éviter les distorsions de concurrence éventuelles dans le marché intérieur.

***Les « droits » à paiement sont intuitu personae et ne sont ni cessibles ni transmissibles par voie d'héritage.*** Les paiements seraient octroyés à une personne ou une entité en échange d'engagements à adopter des pratiques agricoles spécifiques dans des régions données pendant une période fixée au préalable. Le lien établi au niveau individuel et non avec la terre découle de la nature contractuelle de l'éventuel octroi d'un paiement. Il n'existe pas de « droit » à paiement *stricto sensu*, mais bien des conditions et des engagements nécessaires à l'éligibilité contractuelle<sup>37</sup>.

Cette forme de paiement peut sembler en contradiction avec la règle de proportionnalité des paiements par rapport aux hectares couverts. Toutefois, cette règle n'est autre qu'une règle ad hoc qui traduit la difficulté à évaluer la valeur et le

<sup>37</sup> À l'inverse du paiement unique par exploitation actuel.

coût des trois services rémunérés dans le cadre du *régime de paiement contractuel*. Ce constat vaut particulièrement pour les deux premiers paiements (SMEAD et PHN), contrairement aux paiements points verts pour lesquels certaines initiatives similaires ont déjà été menées (régions sensibles sur le plan environnemental, Natura 2000, retenues d'eau douce, habitats, etc.). À l'avenir, il doit être possible de mettre au point des indicateurs axés sur la valeur des services et de les agréger en un système de crédits au bénéfice d'un exploitant agricole<sup>38</sup>. Le paiement par hectare n'est qu'une option de secours qui a le mérite d'être simple. À cet égard, ce modèle est en phase avec l'objectif de simplification de la PAC si souvent mis en exergue.

***Un contrat limité dans le temps.*** La base historique des « droits » aux paiements uniques serait supprimée. Tous les paiements seraient octroyés aux agriculteurs pour une période donnée en échange de certains services spécifiques, et non aux propriétaires des terres. Le contrat, qui porte sur plusieurs années, ne créerait aucun droit d'éligibilité aux paiements susceptible de faire partie du capital immatériel des exploitations.

Les droits à paiement ne pourraient être loués ni revendus au moment de la pension ou d'une éventuelle cessation d'activité, même avec transmission de terre, car un nouveau contrat devrait alors être conclu entre l'administration et le nouvel opérateur si celui-ci souhaite bénéficier de paiements. Le type et le montant des paiements accordés aux nouveaux venus peuvent différer de ceux dont bénéficiaient leurs prédécesseurs – en cas par exemple de modification de classe de la zone concernée par les pouvoirs publics, ou encore en fonction de l'évolution de la politique au gré des informations tirées de l'expérience sur le terrain. Si les révisions sont considérées comme rares ou peu probables, il est possible que la perspective d'éligibilité aux paiements renforce la valeur des hectares à la location ou à la vente sur le marché noir. Toutefois, le système présente l'avantage de réduire la capitalisation automatique des fermages<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> De tels indicateurs environnementaux offrant des « points de durabilité » aux pratiques agricoles sont notamment abordés par Haldberg (1999)

<sup>39</sup> Les composantes « *intuitu personae* » et « limitation dans le temps » devraient contribuer à lever les obstacles soulevés aujourd'hui par les bénéficiaires éligibles lorsque les pouvoirs publics souhaitent modifier leur politique, le niveau des paiements ou l'affectation de certaines parcelles à des fins d'aménagement du territoire.

La charge bureaucratique de la gestion et du suivi du régime de paiement contractuel constitue le talon d'Achille du système. Un flot permanent de nouveaux contrats rendrait le suivi nécessaire en raison de la succession de cessations et de débuts d'activité. Le système actuel de DPU est déjà relativement complexe, en particulier sur le plan du suivi et de la transmission des « droits » puisque différentes règles et différents leviers s'appliquent selon que la terre est transférée avec ou sans DPU. A priori, le contrôle du respect des engagements contractuels ne semble pas plus exigeant que le système de conditionnalité actuel et intégrerait en outre une certaine composante automatique compte tenu de la durée fixe des contrats conclus. Ce contrôle pourrait être étendu aux services de vulgarisation placés sous la responsabilité de l'État ou des autorités européennes. Cette approche présenterait l'avantage d'atténuer la pression psychologique induite par les inspections surprises, ce qui explique notamment pourquoi si peu d'États membres respectent leurs obligations en la matière.

La nature volontaire de ces contrats constitue un autre problème potentiel car elle pourrait porter préjudice au taux de participation lorsque les prix mondiaux sont élevés. Pour réaliser l'objectif fixé en termes de participation, les budgets de la politique agricole devraient être suffisamment importants et flexibles. Dans une situation de hausse soudaine des prix, toute politique véritablement vouée à la protection de l'environnement doit pouvoir faire preuve d'ambition pour faire échec à l'incitation à augmenter la production. Le système proposé ici offre suffisamment de marge de manœuvre pour trouver le juste équilibre entre deux approches : la méthode basée sur l'encouragement et la méthode réglementaire (cf. paragraphe 3.5.).

***Les règles concernant le zonage de l'espace rural sont établies au niveau communautaire.*** La classification des régions en trois catégories s'apparente à un zonage précis de l'ensemble du territoire rural. L'histoire des différentes expériences de zonage nous enseigne qu'il s'agit d'une question épineuse puisque le zonage influence positivement ou négativement les opportunités de bénéfices exceptionnels et par conséquent la valeur des terres. Le processus doit reposer sur les leçons tirées des expériences acquises dans les programmes concernant les régions défavorisées et Natura 2000. Autre difficulté : le quadrillage est dans le

cas présent plus précis tant pour les zones vertes que pour les zones marquées par un handicap naturel. Les plaines fertiles des régions montagneuses ne devraient par exemple pas pouvoir bénéficier du statut de région à handicap naturel. En revanche, les zones de collines ou les vallées où l'agriculture commerciale domine pourraient bénéficier du statut de zone verte, ce qui aura des conséquences en termes d'éligibilité aux paiements points verts.

Les règles doivent être établies à l'échelon communautaire tant que les paiements resteront cofinancés grâce à des prélèvements sur les ressources communes. Toutefois, il est primordial d'impliquer les administrations et les institutions politiques locales dans les décisions finales. Le processus ne saura éviter l'écueil de l'exposition aux sensibilités politiques. Ces limites, ainsi que la charge que représente le zonage précis du territoire rural doivent être mises en perspective avec les lacunes du système actuel, qui génère également des problèmes d'équité et comprend *de facto* un zonage par lequel les droits de puiser dans les ressources revêtent une dimension excessive.

***Une liste de contrôle des engagements et des lignes directrices pour le contrôle sont établies au niveau communautaire.*** Les décisions communautaires s'articulent autour de règles et d'objectifs spécifiques. Le cofinancement des paiements offre à l'UE un droit de participer à l'évaluation des services rendus. Les directives Nitrates et Eau permettent de tirer certains enseignements à cet égard : (i) les règles susceptibles de servir de base pour les recours introduits auprès de la Cour européenne contribuent largement à assurer le respect de la protection des ressources lorsque les pouvoirs publics locaux se montrent incapables de mettre en œuvre des objectifs politiques acceptés officiellement au niveau européen en Conseil des ministres ; (ii) des règles claires et simples telles que la teneur en nitrates des ressources en eau douce sont plus faciles à remettre en cause par voie judiciaire que les règles multiples et complexes.

***Une condition préalable : les réformes des OCM.*** Le régime de paiement contractuel serait mis en œuvre lorsque toutes les réformes des OCM seront achevées pour les cultures et les productions animales. Si l'on excepte les tarifs, les OCM constituent le principal outil de soutien des pouvoirs publics et présentent donc

un potentiel non négligeable de simplification de la PAC<sup>40</sup>. Le renforcement de l'homogénéité des paiements directs (AMEAD) entre les différentes orientations des exploitations à vocation commerciale suppose une plus grande homogénéité des derniers éléments de soutien des prix entre les différentes orientations. À défaut, le déséquilibre en termes de soutien se déplacera en faveur de productions telles que l'industrie laitière.

**Le plafonnement des paiements totaux par exploitation.** Le processus de réforme de la PAC – à tout le moins depuis 1992 – s'est accompagné de diverses tentatives de renforcer l'équité de la répartition des paiements, que ce soit par l'intermédiaire d'un plafonnement des paiements par exploitation ou en réduisant les montants octroyés aux grands exploitants et en redistribuant les budgets aux agriculteurs moins bien nantis. Les programmes mis en place aux États-Unis ont fait le pari du plafonnement des paiements agricoles. Un tel mécanisme peut être contourné et entraîner la fragmentation des vastes exploitations. Les propositions législatives avancées dans le cadre du bilan de santé en mai 2008 semblent partir du point de vue selon lequel le plafonnement individuel pourrait affecter de manière excessive certains États membres. La Commission n'en est pas à sa première tentative d'introduire une modulation renforcée des paiements individuels, loin s'en faut. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre les demandes sociales en faveur d'une plus grande équité et l'opposition des États membres en raison de l'influence qu'une telle mesure aurait sur les très grandes exploitations. La demande en faveur d'une plus grande équité ne fera que gagner du terrain à mesure que se renforceront la transparence et les informations accessibles au grand public (à cet égard, tous les États membres n'ont pas adopté la même approche, mais tous seront contraints de faire respecter l'obligation de publication du nom des bénéficiaires récemment adoptée). Si l'on suit la logique qui régit les paiements dans le cadre conceptuel proposé ici, le montant total des paiements serait limité en fonction de la capacité maximale à offrir les services rémunérés par lesdits paiements. Le principe de modulation perdrait dans ce cadre de sa légitimité étant donné qu'une des principales motivations invoquées pour l'application de la modulation dans la PAC actuelle (le transfert de fonds du premier vers le deuxième pilier) n'aurait plus de raison d'être.

<sup>40</sup> Parmi les possibilités de simplification, citons par exemple l'intégration de la subvention de départ aux jeunes agriculteurs (dans les pays où une telle subvention existe) dans le contrat de départ en début d'activité.

***Les paiements directs prélevés sur les deniers publics devraient en principe ouvrir au public un droit d'accès aux campagnes.*** Puisque les paiements directs trouvent leur légitimité dans le caractère public des services offerts par les pratiques agricoles, le public devrait dans une certaine mesure avoir la possibilité de profiter de la campagne. Entre le droit pour tout un chacun de se promener où bon lui semble et le refus des agriculteurs ou des propriétaires fonciers d'autoriser tout accès aux paysages, il doit être possible de garantir un accès organisé sous des conditions clairement définies. La Commission pourrait également envisager d'élaborer une directive permettant aux États membres de freiner la disparition progressive de chemins et de routes détenus par les pouvoirs publics, bien souvent vendus à des agriculteurs peu enclins à favoriser le développement de sentiers et plus prompts à transformer ces paysages en terres arables uniformes. Là où la chasse est autorisée et développée de manière collective, les exploitants ne devraient pas être autorisés à exclure la totalité de leurs terres.

***La responsabilité financière des États membres et le principe de subsidiarité.*** Le principe du cofinancement par les pouvoirs publics nationaux et régionaux s'applique à l'ensemble des paiements directs : les États membres cofinanceraient les subventions actuellement octroyées dans le cadre du premier pilier. Les deux piliers fusionneraient purement et simplement pour ne former qu'un seul fonds. Les régimes de paiement contractuels nationaux et régionaux seraient soumis pour accord aux autorités européennes (cf. paragraphe 3.6 pour de plus amples détails). Cette dernière clause profiterait de la disparition du statut obligatoire des dépenses du premier pilier en 2013.

### **3.4. L'agriculture, l'environnement et le développement rural**

Les questions d'agriculture, d'environnement et de développement rural sont inextricablement liées et concernent d'importantes politiques autres que l'agriculture. La PAC a toujours entretenu une relation conflictuelle avec ces différentes politiques. La PAC post-2003 ouvre la voie à de nouvelles complémentarités. La plupart des objectifs avoués de la politique environnementale et des stratégies de développement rural sont bien définis et reposent sur une base économique sensée. À titre d'exemple, le principe du pollueur-payeur est explicitement



mentionné dans les textes de loi et le développement rural est assurément vu comme une politique reposant sur une base économique plus large que la seule agriculture. Dès lors, le champ des éventuelles propositions intégrant de profonds changements est plus restreint que pour les fondamentaux de la PAC. Selon notre évaluation des problèmes pendants, les principales lacunes résident dans la mise en œuvre dans les États membres et dans la complexité du cadre institutionnel au sein de la Commission (multiplicité des fonds européens). Les explications vont de la nouveauté des programmes mis en œuvre dans le cadre du deuxième pilier (comme les mesures agroenvironnementales et de développement rural) à l'inefficacité de l'action politique au niveau des États membres (absence de mesures de lutte contre la pollution et les dégâts causés à l'environnement ; mise en œuvre insuffisante des directives).

**L'environnement : renforcer l'efficacité des règlements et des instruments économiques.** L'agriculture entretient une relation duale avec l'environnement en ce sens où elle a le potentiel d'offrir des aménagements d'agrément au sein de l'espace rural mais aussi de causer des dégâts à l'environnement. La composante « agrément » plaide indéniablement en faveur d'un soutien public ciblé (d'où le régime de paiement contractuel) destiné à compléter les possibilités qu'offre le marché de générer des revenus en fonction de ces aménagements (d'où les programmes de développement rural basés sur l'approche ascendante). La composante « dégât » plaide en revanche en faveur d'instruments contraignants (à l'image des nombreuses directives sur les nitrates, l'eau, les pesticides, etc.). La conditionnalité (soit l'octroi de subventions selon certaines conditions spécifiques) et les mesures de soutien aux pratiques agricoles non intensives constituaient en quelque sorte une passerelle entre ces deux composantes.

Cette réalité constitue un argument supplémentaire en faveur de la proposition avancée au paragraphe précédent et visant à mettre au point un système de zonage de l'espace rural permettant d'identifier les biens de valeur naturelle remarquable et de les recenser afin qu'ils servent de référence pour l'octroi de *paiements points verts*. Dans une optique d'amélioration de l'efficacité des mesures agroenvironnementales, la situation actuelle invite à sélectionner les mesures axées sur les principaux objectifs, à cibler les régions où l'environnement constitue un enjeu,

à consolider l'expertise écologique et à renforcer la participation des institutions locales et régionales dans la mise en œuvre.

Le *régime de paiement contractuel* proposé ci-dessus met en exergue un ensemble d'éléments incitant les agriculteurs à favoriser les externalités positives pour l'environnement par le biais des pratiques qu'ils appliquent et intègre des composantes qui devraient améliorer la cohérence et l'efficacité du système actuel combinant DPU et mesures agroenvironnementales. Dans la mesure où les *paiements agricoles de base* sont inférieurs aux DPU et que les *paiements points verts* sont plus élevés que les subventions agroenvironnementales, les exploitants devraient davantage tirer parti des paiements points verts en comparaison avec les demandes actuelles de subventions agroenvironnementales. À titre d'exemple, l'agriculture biologique et les mesures favorables aux prairies extensives aux environs des cours d'eau seraient plus attractives que sous le système actuel des DPU basés sur des droits historiques, qui a notamment favorisé la culture du maïs d'ensilage au détriment des pâturages. L'identification systématique de zones de valeur naturelle remarquable dans les vallées fluviales des régions traditionnellement consacrées à l'agriculture à vocation commerciale et les paiements afférents (plus attractifs) présentent à eux deux un potentiel de préservation qui devrait permettre de créer la dynamique nécessaire avec le temps et d'éviter la dilution que l'on observe aujourd'hui avec les mesures agroenvironnementales. Cela permettrait dès lors de greffer une approche microstructurelle à la démarche macrostructurelle qu'offrent Natura 2000, la directive Habitats et d'autres textes de loi similaires.

Les arguments avancés pour s'opposer aux subventions dans un but de réduction de la pollution ne s'appliquent pas au soutien en faveur de l'agriculture biologique ou aux pâturages extensifs que nous proposons dans le cadre des *paiements points verts*. Une éventuelle expansion de l'agriculture biologique ne s'accompagnera pas d'un surcroît de pollution. De plus, toute expansion excessive se heurterait inévitablement aux limites du marché potentiel et entraînerait un ajustement automatique de la taille de la filière. Qui plus est, le soutien à l'expansion de l'agriculture biologique faciliterait le suivi étant donné qu'un système de certification est déjà en place.

En principe, certains engagements (pour les PSAB) et certaines obligations en matière de techniques d'agriculture extensive (pour les PPV) devraient contribuer à atténuer la pollution observée dans les zones rurales plus sensibles. Dans le cadre de son bilan de santé, la Commission a proposé de simplifier le système de conditionnalité et de réduire le nombre d'exigences réglementaires en matière de gestion. Ce souci de simplification est souhaitable et offre une réponse adaptée à la tâche impossible qui consisterait à mettre au point un instrument unique capable de favoriser la réalisation de tant d'objectifs. Le juste équilibre consiste à concentrer l'action sur les principaux objectifs environnementaux tout en veillant à ce que la probabilité d'un contrôle soit suffisamment dissuasive et à informer les agriculteurs afin que ceux-ci soient parfaitement au courant des règles du jeu. Dans le cadre des PSAB du régime de paiement contractuel, tout ceci serait clarifié au moment de la signature du contrat – qui constitue l'occasion d'informer ou de former, un processus différent de l'approche appliquée actuellement dans le cadre des DPU. En définitive, le système de conditionnalité ne peut suffire à lui seul à lutter efficacement contre la pollution d'origine agricole, que ce soit dans les régions dominées par les grandes cultures traditionnelles ou dans les zones largement tributaires de la production animale.

*Des politiques de lutte contre la pollution* par le biais de normes et de taxes existent d'ores et déjà en Europe. Toutefois, ces politiques ne relèvent pas de la compétence de la PAC, mais bien de différents organes administratifs nationaux et communautaires. L'Union a adopté le principe du pollueur-payeur ainsi qu'un grand nombre de règlements et de directives de nature environnementale consacrés aux normes, aux pratiques ou au zonage. La directive-cadre sur l'eau définit des objectifs en termes de qualité des eaux ainsi que des principes politiques tels que la récupération des coûts auprès des opérateurs économiques responsables de pollutions. Dans les faits, les objectifs, les normes et les principes mesurables sont établis à l'échelon communautaire et les États membres sont libres de choisir les instruments détaillés. Dans de nombreux États membres, c'est la mise en application qui pose problème : tous les gouvernements n'ont pas suffisamment eu recours aux instruments économiques tels que les taxes sur les intrants ou sur les émissions. À long terme, le principe de récupération des coûts établi dans la directive-cadre sur l'eau devrait contraindre les plus réticents à s'aligner sur le

principe du pollueur-payeur. La législation en vigueur a eu le mérite de permettre à la Commission ou à des ONG nationales d'attaquer les gouvernements nationaux devant la Cour de justice des Communautés européennes pour non-respect des normes et des obligations en matière de qualité des eaux établies dans le cadre des directives européennes. Toutefois, les instruments économiques tels que les taxes et impôts sur la pollution ont quelque peu été négligés dans le cadre de la lutte contre la pollution d'origine agricole (Bonnieux, 2007). Des instruments d'une telle simplicité auraient dû favoriser le déclin du recours aux pesticides et aux engrais. S'ils ne pouvaient suffire à eux seuls (car les niveaux de taxation susceptibles d'être efficaces auraient d'importantes répercussions en termes de revenus), ils auraient pu agir en complément aux réglementations existantes sur le plan de l'homologation et des pratiques.

#### LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT L'AMÉLIORATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE L'AGRICULTURE

##### AMÉNAGEMENTS D'AGRÈMENT

- SIMPLIFIER LE NOMBRE DE MESURES ET CONCENTRER LES EFFORTS SUR LES QUESTIONS DE HAUTE IMPORTANCE EN TERMES ENVIRONNEMENTAUX
- ÉVITER LES CHANGEMENTS DE PROGRAMMES TROP NOMBREUX CAR LA RÉCOLTE ET L'ADMINISTRATION DES INFORMATIONS S'AVÈRENT COÛTEUSES ET LES COÛTS SE CONCENTRENT POUR L'ESSENTIEL LORS DE LA PHASE DE DÉMARRAGE
- CONCENTRER LES EFFORTS SUR L'OFFRE DE SERVICES ET NON SUR LES CHANGEMENTS DE PRATIQUES EN RAISON DU MANQUE DE POINTS DE RÉFÉRENCE
- DRESSER LA LISTE DES MÉTHODES DE PRODUCTION RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT – OUTRE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE – DISPOSANT D'ORES ET DÉJÀ D'UN SYSTÈME DE CERTIFICATION (COMME L'ÉVALUATION DES ENGAGEMENTS EN TERMES DE PRODUCTION À DES FINS DE PRÉSERVATION DES RESSOURCES DANS LE CADRE DE CERTAINS PRODUITS BÉNÉFICIAIRES D'UNE IG)

##### POLLUTION ET DÉGÂTS CAUSÉS À L'ENVIRONNEMENT

- RENFORCER LA DISCIPLINE ET LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE RÉCUPÉRATION DES COÛTS AUPRÈS DES AGENTS ÉCONOMIQUES RESPONSABLES DE POLLUTIONS
- DÉTERMINER DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES CONCERNANT LES IMPÔTS SUR LA POLLUTION ET LES TAXES APPLIQUÉS SUR LES ENGRAIS ET LES PESTICIDES AFIN D'EN OPTIMISER L'EFFICACITÉ
- RÉVISER LA DIRECTIVE SUR LES NITRATES AFIN DE GÉNÉRALISER LES SEUILS RELATIFS À L'APPLICATION GLOBALE DE NITRATES (ORGANIQUE + MINÉRAUX), EN S'INSPIRANT DE L'APPLICATION QUI EN EST FAITE DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES

**Le développement rural poursuit un objectif de préservation de communautés viables dans les régions rurales.** En d'autres termes, les habitants doivent avoir accès aux services nécessaires et pouvoir bénéficier d'un niveau de vie sociale acceptable. Les problèmes se font parfois durement sentir dans les portions de territoire à très faible densité de population, ce qui n'est pas le cas des communautés rurales proches des centres urbains qui ont généralement accès aux services et au marché du travail et qui ne dépendent pas de la seule activité agricole en termes économiques. La présence de services de qualité raisonnable nécessite l'existence d'une masse critique pour rendre une profession (médicale par exemple) ou une infrastructure (scolaire, sportive ou culturelle) durable pour le secteur privé ou justifiable en termes de subventions publiques.

Les plus importants facteurs économiques permettant d'assurer la vitalité d'une communauté rurale sont l'agriculture, la sylviculture et d'autres activités extractives. Toutefois, les communautés rurales peuvent également tirer avantage des services qu'offrent les ressources naturelles à des fins de loisirs, comme le tourisme, ou plus simplement à des fins de résidence. Le développement rural peut également reposer sur des activités économiques moins exigeantes en termes de lieu d'implantation, mais pour lesquelles la présence de main-d'œuvre et d'infrastructures rurales peut s'avérer un atout.

Dans la plupart des cas, l'agriculture ne peut former le socle unique du développement économique. Les données montrent que l'activité agricole ne représente en moyenne que 20 % des emplois dans les régions rurales. Dans les régions spécialisées dans les cultures ou l'élevage de bétail nourri en pâturages extensifs, il existe une contradiction flagrante entre la taille des exploitations induite par l'impératif d'efficacité et l'objectif de préservation d'une densité de population agricole suffisante. Dès lors, la politique de développement rural ne doit pas se contenter de cibler le secteur agricole. Malheureusement, les programmes conçus sous l'égide de la politique de développement rural ont jusqu'à présent trop souvent suivi cette tendance. La plupart des évaluations font état d'un important déséquilibre en faveur de l'agriculture au détriment du soutien aux autres acteurs de l'espace rural<sup>41</sup>. Ce constat vaut tout particulièrement pour les programmes nationaux et

41 CE (2006), Vindel et Gergely (2005).

européens lancés dans le cadre du RDR, conséquence du transfert du premier vers le second pilier.

Le renforcement de l'attractivité des régions rurales passe immanquablement par l'offre ou l'amélioration des infrastructures, des services publics et d'autres biens publics. Les groupements qui défendent ces objectifs de dépenses de nature publique ne sont pas aussi bien organisés ni aussi puissants que les groupes de pression du secteur agricole. Les organisations agricoles privilégient les subventions octroyées aux terres ou aux exploitations détenues par des acteurs privés et qui ne tombent pas dans le domaine public. L'évaluation à mi-parcours des plans de développement rural, en particulier lorsque l'on se penche sur les mesures financées par des ressources du premier pilier, indique que les mesures de nature agricole (régions moins favorisées et mesures agroenvironnementales) s'arrogent la plus grande partie des subventions et que les acteurs proches des organisations agricoles professionnelles ont été parmi les plus actifs partisans de leur mise en œuvre<sup>42</sup>. Le renforcement du potentiel des communautés rurales à créer ou à attirer des activités économiques et/ou des subventions prélevées sur les budgets européens et nationaux constitue donc un enjeu crucial pour la réussite des programmes de développement rural. Le cadre institutionnel actuel n'a pas permis de gérer les fonds économisés dans le cadre du premier pilier dans l'optique d'une stratégie de développement durable dépassant le seul cadre de l'agriculture, ce qui a incité de nombreux analystes à se demander si les programmes de développement rural introduits après 1999 ne constituaient pas une simple tentative de sauver la PAC (voir par ex. Jouen, 2007).

Tout cela ne doit cependant pas inciter à sous-estimer le rôle de l'agriculture en soi, bien souvent la principale base de l'activité économique. Les arguments favorables à son maintien ne manquent donc pas, en particulier dans les régions très peu densément peuplées et défavorisées ou dans les régions sensibles sur le plan environnemental. Si l'on suit cette logique, les paiements directs trouvent une justification économique dans l'occupation des terres et la préservation de la campagne en tant qu'espace agricole ouvert, protégé de l'abandon, de l'invasion des broussailles et de la reforestation, et caractérisé par des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Dans de nombreuses régions, les produits

<sup>42</sup> Barbut et Baschet (2005)

agricoles de qualité tels que les produits protégés par une indication géographique constituent de précieux atouts pour le développement rural à long terme. La cohérence entre les systèmes de qualité actuellement en vigueur et d'autres types de soutien pourrait être renforcée grâce à une définition judicieuse de nouvelles compétences pour les groupements de producteurs afin d'améliorer la gestion des produits, de consolider leur pouvoir de négociation et de renforcer l'efficacité de leurs stratégies de marketing. D'une manière plus générale, les plans nationaux de développement rural devraient intégrer de manière plus systématique l'objectif de renforcement du processus de création de valeur ajoutée dans les régions rurales pour ces produits spécifiques. Les politiques relatives aux marchés agricoles, les politiques liées aux produits de qualité spécifiques et les politiques de développement rural pourraient de la même manière être davantage interconnectées.

Dans une optique de consolidation de la base du développement rural, l'agriculture ne peut être un facteur de dégradation des agréments ruraux et des ressources naturelles, qui sont à leur tour susceptibles de favoriser le développement sur la base d'avantages comparatifs et de qualités naturelles propres. Les pratiques agricoles devraient par conséquent être réglementées de manière à renforcer les externalités positives valorisant le tourisme, la résidence permanente et d'autres activités récréatives telles que la randonnée, la chasse, la pêche, etc. Pour favoriser l'expansion de ces activités basées sur des agréments naturels, il semble qu'un certain niveau de convergence des pratiques agricoles sur un même territoire soit nécessaire, faute de quoi il se pourrait qu'un élevage porcin fortement polluant (par exemple) réduise à néant l'attrait qu'offrirait le voisinage d'une exploitation extensive d'élevage de moutons sur un territoire accidenté à proximité d'un cours d'eau. Le zonage ou l'aménagement du territoire contribuerait à éviter l'apparition de telles contradictions dans des régions où les techniques intensives constituent une menace potentielle pour les ressources naturelles (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

La décision adoptée par le Conseil en 2006 concernant les lignes directrices stratégiques pour le développement rural couvrant la période 2007-2013 s'est inspirée de l'expérience et des évaluations récentes des plans nationaux de développement rural. Les nouvelles stratégies s'articulent autour de quatre axes : axe 1, améliorer

la compétitivité du secteur agricole et sylvicole ; axe 2, gestion des espaces ruraux et de l'environnement ; axe 3, qualité de vie dans les régions rurales et diversification de l'économie rurale ; et axe 4, Leader (renforcement des capacités locales en termes d'emploi et de diversification). Si les deux premiers axes portent par nature sur les acteurs agricoles et peuvent être considérés comme une simple évolution de la PAC, ce n'est pas le cas pour les deux derniers axes. Ceux-ci reposent en effet sur une approche plus large du développement rural et sont favorables à une plus grande participation des acteurs locaux qui n'appartiennent pas à la filière agricole. Le défi est double puisqu'il s'agit de simplifier l'offre et la gestion des fonds à l'échelon européen et d'organiser la demande à l'échelle locale en impliquant l'ensemble des acteurs et utilisateurs de l'espace rural, un défi que de nombreux pays devront relever compte tenu de leur riche passé en termes de politique agricole et de leur faible bilan en termes de politique rurale.



### LIGNES DIRECTRICES ET PROPOSITIONS CONCERNANT L'ÉLARGISSEMENT DE LA BASE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

- IMPOSER LA PARTICIPATION DE TOUS LES ACTEURS DU MONDE RURAL À LA CONCEPTION ET À L'ÉVALUATION DES PLANS NATIONAUX DE DÉVELOPPEMENT RURAL
- S'ASSURER QUE LES FONDS COLLECTÉS GRÂCE AUX ACTIVITÉS DE LOISIR TELLES QUE LA CHASSE ET LA PÊCHE SOIENT UTILISÉS EN CONJONCTION AVEC LES FONDS EUROPÉENS ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL AFIN DE CONCEVOIR ET DE RÉCOMPENSER LES INITIATIVES DE CONSOLIDATION DES RESSOURCES MISES EN ŒUVRE PAR LES AGRICULTEURS, DANS UNE OPTIQUE DE RENFORCEMENT DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES
- RÉDUIRE LES MESURES HORIZONTALES CARACTÉRISÉES PAR UNE ABSENCE DE DIFFÉRENCIATION DE L'ESPACE ET FAIRE EN SORTE QUE LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT RURAL CIBLENT LES ZONES RURALES EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT (COMME LES RÉGIONS MOINS FAVORISÉES, LES ZONES BÉNÉFICIAIRES D'UN STATUT SPÉCIFIQUE AU TITRE DES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES ET LES POCHES DE DÉCLIN ÉCONOMIQUE DANS LES RÉGIONS QUI NE JOUISSENT PAS D'UN STATUT DE RÉGION MOINS FAVORISÉE)
- SIMPLIFIER L'OFFRE COMMUNAUTAIRE DE PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL
- DONNER LA POSSIBILITÉ AUX HABITANTS DES ZONES RURALES INDÉPENDANTES DE LA FILIÈRE AGRICOLE DE BÉNÉFICIER DES MESURES DE PRÉSERVATION DES RESSOURCES, JUSQU'ICI LIMITÉES AUX AGRICULTEURS, OU ÉLABORER DES PROGRAMMES OFFRANT DES ALTERNATIVES À LA FOURNITURE DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX PAR LES SEULS AGRICULTEURS
- LIMITER LES SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX JEUNES AGRICULTEURS QUI ENTRENT SUR LE MARCHÉ, LORSQUE CELLES-CI EXISTENT, AUX ZONES ÉLIGIBLES DANS LE CADRE DES *PAIEMENTS LIÉS AU HANDICAP NATUREL* OU *AUX PAIEMENTS POINTS VERTS*
- METTRE AU POINT DES OUTILS JURIDIQUES OU ÉCONOMIQUES AFIN DE CONSOLIDER LA PART<sup>2</sup> DE LA VALEUR AJOUTÉE GÉNÉRÉE PAR L'AGRICULTURE BÉNÉFICIAIRE AUX ZONES RURALES, EN ACCORDANT UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE AUX IG
- TIRER PROFIT DE L'INTERACTION POSITIVE ENTRE AGRICULTEURS VOISINS DANS LE CADRE DE L'ADOPTION DE PRATIQUES AGRICOLES FAVORISANT LA CONSERVATION ET LA CONSOLIDATION DES RESSOURCES. CONCEVOIR DES PROGRAMMES SPÉCIFIQUES PRÉVOYANT UNE PRIME DE GROUPE LORSQUE DES AGRICULTEURS, DES ACTEURS PRIVÉS DU SECTEUR DU TOURISME ET DES ASSOCIATIONS D'UTILISATEURS DE L'ESPACE RURAL COLLABORENT À UN PROJET AXÉ SUR UNE RÉGION BIEN PRÉCISE DE VALEUR NATURELLE REMARQUABLE
- DÉFINIR DES RÈGLES CONCERNANT L'ORGANISATION DE L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX CAMPAGNES DANS LES RÉGIONS BÉNÉFICIAIRES DE SUBVENTIONS PUBLIQUES

### 3.5. Le financement d'une PAC réformée : responsabilité financière et subsidiarité

Le partage des compétences entre l'Union et ses États membres est une composante essentielle du processus de construction européenne. Si l'on prend le cas d'une politique sectorielle telle que la PAC, l'enjeu consiste pour les États membres à dégager un accord sur les éléments qu'ils souhaitent décider et financer de

commun accord à l'échelon européen et sur les points qui devraient demeurer de la compétence des pouvoirs publics nationaux ou locaux.

L'une des approches envisageables consiste à établir des lignes directrices basées sur la théorie et les différentes expériences de fédéralisme fiscal, mais aussi sur les préférences publiques. Le principe de subsidiarité privilégie la décentralisation dès lors que tel ou tel sujet sera mieux géré à l'échelle locale, et invite à la centralisation si le transfert de pouvoir à l'échelon communautaire apporte une réelle valeur ajoutée. Ce principe fait peser la charge de la preuve sur les partisans d'un gouvernement centralisé ou supranational. Si les acteurs locaux sont mieux placés pour identifier et comprendre les demandes de services, la centralisation offre en revanche l'avantage de pouvoir gérer de manière plus efficace les externalités entre les différentes communautés locales. Dès lors, les biens publics locaux seraient laissés à l'appréciation des administrations locales tandis que les biens publics communs relèveraient de la compétence du pouvoir centralisé. Cependant, certains cas spécifiques continuent d'alimenter le débat sur le juste niveau de compétence. Persson et al. (2005) affirment qu'il est difficile de formuler des prescriptions précises pour des raisons liées à l'économie politique et à la formation de coalitions. De surcroît, compte tenu des différences de sensibilité entre les différentes communautés locales, les résultats normatifs sont tributaires de jugements de valeur indéniables. Le partage des risques et la redistribution sont autant d'autres arguments en faveur d'une centralisation, ainsi que l'illustre le principe de cohésion appliqué dans le cadre des directives et règlements de l'Union européenne.

Si l'on applique ce contexte à la PAC, l'on pourrait s'attendre à ce que l'UE limite son domaine de compétence aux biens publics européens et laisse aux pouvoirs publics nationaux et locaux le soin de régler les questions publiques de portée locale,

- sauf si les résultats peu satisfaisants pour les populations locales sont considérés comme le fruit d'un échec politique (processus décisionnel inadapté au niveau local) ;
- sauf lorsque des objectifs de redistribution (en faveur de citoyens, de pays ou de régions moins bien nantis) sont en jeu.

Les biens publics européens comprennent : le marché unique et ses avantages tels que les économies d'échelle ; le secteur de la recherche et du développement, l'innovation, etc.; la sécurité et la sûreté alimentaires ; le partage et la gestion des risques qui bénéficient de l'existence d'un vaste marché. La notion de qualité de l'environnement européen englobe des facteurs communs globaux tels que les émissions de carbone ou les pertes irréversibles en termes de biodiversité. Les autres aménagements d'agrément dans les régions rurales ou la qualité de l'eau s'apparentent en revanche pour l'essentiel à des biens publics de nature locale.

Dans une certaine mesure, la PAC telle qu'elle a été pensée à l'origine dans les années 1950 était en phase avec ces principes. Le marché unique, favorisant la concurrence équitable, la spécialisation et les économies d'échelle dans les secteurs couverts, peut être considéré comme un bien public global. Le tarif extérieur commun est une conséquence logique de cette unité de marché, et la compétence accordée à l'UE dans le cadre des négociations commerciales a permis d'aboutir à un pouvoir de négociation auquel aucun État membre isolé n'aurait pu prétendre. La sécurité des aliments constitue un autre bien de nature publique tandis que la parité en termes de revenu pour les agriculteurs peut être considérée comme un élément précurseur de l'objectif de cohésion. Même la stabilisation des prix peut à certains égards être vue comme une gestion commune acceptable des risques liés aux prix.

Cependant, certains effets de redistribution sont venus se greffer sur le système, dans un premier temps à la suite de l'union douanière (bien qu'invisibles), puis avec le financement commun des dépenses (toujours plus visibles). Cette évolution constitue le talon d'Achille de la PAC depuis la première vague d'élargissement et a à plusieurs reprises déclenché des crises politiques motivées par les vastes inégalités entre les soldes financiers nets des États membres. Le dernier épisode en date opposant les contributeurs nets et les bénéficiaires de la politique agricole remonte à 2005. L'accord final dégagé à propos du budget 2007-2013 intégrait une clause de révision invitant la Commission à « entreprendre un examen complet et diversifié de tous les aspects des dépenses et des ressources de l'UE ». La répartition actuelle des contributions nettes n'est plus acceptable et la Commission a procédé à une étude relative au « fonctionnement

du système de ressources propres » intégrant un mécanisme de correction général (CE, 2004). Toutefois, celui-ci porte davantage sur la correction des soldes financiers nets que sur le partage des compétences et de la charge financière de politiques spécifiques telles que la PAC. La politique agricole demeure néanmoins la principale pomme de discorde en raison de son poids dans le budget européen, ce qui explique pourquoi sa renationalisation trouve désormais un grand nombre de partisans, non seulement dans les États membres dont le solde est négatif<sup>43</sup>, mais aussi au sein des milieux universitaires.

Selon nous, certains paiements points verts peuvent être éligibles en vue d'un cofinancement communautaire dans la mesure où la biodiversité est incontestablement un bien public. D'autres éléments tels que les prairies extensives, la protection des berges et les seuils de nitrates destinés à protéger la qualité des eaux possèdent des qualités dominantes qui font d'eux des biens publics locaux. Il existe dès lors une bonne raison d'appliquer le principe de subsidiarité à ces divers éléments, tant en termes de décision que de financement. Ce n'est toutefois pas la voie qu'a décidé de suivre l'UE, qui a adopté le principe de cofinancement des mesures relevant du deuxième pilier. Cette approche pourrait refléter une certaine crainte de l'échec politique concernant la protection des biens communs locaux ; diverses directives environnementales (nitrates, eaux) relèvent du même paradoxe.

Les *paiements liés au handicap naturel* trouvent une légitimité incontestable dans le principe de cohésion ; le cofinancement semble donc couler de source. La difficulté réside dans la définition du zonage et des critères d'éligibilité des bénéficiaires. Les pouvoirs publics locaux et nationaux auront naturellement tendance à surestimer la taille de la population éligible, et ce même si certaines ressources du budget national doivent être mobilisées. Les critères appliqués au zonage doivent être suffisamment stricts afin d'éviter un tel glissement et certains enseignements doivent être tirés des évaluations *ex ante* des plans nationaux de développement rural afin de réviser le système de zonage actuel et la définition des populations agricoles éligibles.

---

43 (HM Treasury et DEFRA, 2005)

La contribution des deniers européens au financement des *paiements agricoles de base* s'avère plus problématique dans la mesure où les services couverts sont en partie de nature locale et en partie d'intérêt général. Néanmoins, d'autres politiques ciblant principalement des biens publics locaux relèvent elles aussi de la compétence de l'Union. Celle-ci est par exemple compétente en matière de qualité des eaux alors que le bien public en question est manifestement local. L'UE a même édicté des règlements portant sur des questions pour lesquelles les sensibilités varient fortement d'un État membre à l'autre, comme le bien-être animal. Dans ces domaines, l'argument selon lequel l'application de normes communes plus élevées servirait à éviter les distorsions de concurrence entre États membres ne tient pas la route. La question du juste niveau de concurrence continue de faire débat et repose sur un savant dosage d'arguments logiques et de motivations de nature politique. Dans ce contexte, nous avons choisi de jouer la carte pratique de la réforme progressiste et proposons d'étendre le cofinancement à l'ensemble des paiements directs. Cette approche permettrait de résoudre la question du rabais britannique et de son réexamen. Elle constituerait également un net progrès par rapport à un scénario de réforme optant pour le gel des enveloppes nationales voire régionales concernant les dépenses agricoles. L'implication croissante des pouvoirs publics locaux dans l'élaboration et le financement de ces paiements, ainsi que leur future transparence<sup>44</sup>, consoliderait l'équilibre politique dans l'élaboration de la politique agricole. Cela atténuerait le risque d'assister à un « effet de connivence » dans l'élaboration laxiste de programmes agroenvironnementaux ou liés au handicap naturel (définition conjointe entre pouvoirs publics locaux et nationaux de cahiers des charges ou de critères de zonage trop indulgents). Par conséquent, nous proposons les lignes directrices suivantes :

#### LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

- ÉTENDRE LE COFINANCEMENT PAR LES ÉTATS MEMBRES À L'ENSEMBLE DES PAIEMENTS DIRECTS
- IMPLIQUER LES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX DANS L'ÉLABORATION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AUX PAIEMENTS ET DANS LE COFINANCEMENT PAR LES GOUVERNEMENTS NATIONAUX

<sup>44</sup> Le 22 octobre 2007, le Conseil décidait de la publication du nom des bénéficiaires des DPU. Le site [agri-newsdi-gest@ec.europa.eu](mailto:agri-newsdi-gest@ec.europa.eu) propose une liste de seize pays donnant accès à ces informations. Parmi les pays manquants, citons la France, l'Allemagne, l'Irlande et la Grèce.



## Glossaire des acronymes utilisés

---

**AMEAD:** Aide pour la maintenance de l'espace agricole domestiqué

**PSAB:** Paiements pour services agricoles de base

**RPC:** Régime de paiement contractuel

**PHN:** Paiements liés au handicap naturel

**PPV:** Paiements points verts

**PAC:** Politique agricole commune

**OCM:** Organisation commune de marché

**FEADER:** Fonds européen agricole de développement rural

**FEOGA:** Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

**PIB:** Produit intérieur brut

**IG:** Indication géographique

**OGM:** Organismes génétiquement modifiés

**PNB:** Produit national brut

**ONG:** Organisation non gouvernemental

**RDR:** Règlement relatif au développement rural

**PNDR:** Plan national de développement rural

**DPU:** Droit à Paiement unique



## Ouvrages de référence

---

**Barbut L. and Baschet J.-F. (2005).** «L'évaluation des politiques de soutien de l'agro-environnement». *Notes et Etudes Economiques*, n°22, Ministère de l'agriculture, Paris, pp 37-68.

**Bonnieux F. (2007),** «Farming and the Environment: prospects and proposals». Introductive Paper to the task force 10 septembre 2007. Notre Europe, [www. notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).

**Bouët A., Bureau J.C., Decreux Y., Jean S. (2005).** «Multilateral Agricultural Trade Liberalization: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round». *The World Economy*, 28, 9, pp 1329-1354.

**Buckwell (1997)** Towards a common agricultural and rural policy for Europe, *European Economy*, EU Commission, DG for Economic and financial Affairs, reports and Studies n°5.

**Bureau J.C. (2007),** La Politique Agricole Commune. Repères, La Découverte.

Bureau J.-C., Jean S. and Matthews A. (2006). «The Consequences of Agricultural Trade Liberalization For Developing Countries: Distinguishing Between Genuine Benefits and False Hopes», *The World Trade Review*, 5, 2, pp. 225-249.

Bureau J.-C. and Lepetit P. (2007) *What Framework for Agriculture after 2013*, Notre Europe, Etudes et Recherches 62.

Butault, J.P. (2006) La baisse des revenus et l'essoufflement de la productivité dans l'agriculture française depuis 1998. *Inra Sciences Sociales*, 2, Juin 2006.

Butault J.P. (2008). The distribution of productivity gains in the French agri-food chains. Forthcoming, INRA, UMR Economie publique.

Butault J.P and Rousselle. (2007). Modulation des aides, renforcement du deuxième pilier et répartition des subventions et des revenus agricoles. *INRA Sciences Sociales*, 2-3. Septembre 2007.

Chatelier V. (2007) La sensibilité des exploitations agricoles françaises à une modification des budgets et des instruments de soutien. Working paper, INRA-SAE2, Nantes,.

Ciaian P., Swinnen J. (2006). «Land Market Imperfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU États membres: A Partial Equilibrium Analysis.» *American Journal of Agricultural Economics* 88(4): 799-815.

Ciaian, P. and Swinnen J.F.M. (2007) "Credit Market Imperfections and the Distribution of Policy Rents: The Common Agricultural Policy in the New EU États membres", Discussion Paper 183/2007, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven, <http://www.econ.kuleuven.be/licos/DP/DP2007/DP183.pdf>.

CJC (2002) "Economic Evaluation of Agri-environment Schemes". CJC Consulting, Department of Environment, Food and Rural Affairs, Londres.

**Courleux F., H Guyomard et F. Levert (2007)**- Etude prospective sur le fonctionnement des marchés de droits au paiement et de la réserve nationale mise en place dans le cadre de la réforme de la PAC de Juin 2003. DGPEI, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

**Dehn J., Gilbert C. L. and Varangis P. (2005)**. «Commodity Price Volatility». In *Managing Volatility and Crises: A practitioner's guide*, J. Aizenman and B. Pinto eds.

**Dixit A.K and Pindyck R.S. (1994)**. *Investment under Uncertainty*. Princeton University Press.

**Drouet et Mahé L-P. (1978)** Les marchés du boeuf et du porc : analyse et politique de stabilisation. *Statistiques et Etudes Financières*, 34,.

**Dupraz, P., Pech M. (2007)**. «Effets des mesures agri-environmentales». *INRA, Sciences Sociales*, recherches en économie en sociologie rurales. No. 2-3, Septembre 2007

**Duvivier, R., Gaspart, F. and Henry de Frahan, B.** "A Panel data analysis of the determinants of farmland price: a application to the effects of the 1992 PAC reform in Belgium" Selected paper presented at the XIth European Association of Agricultural Economists (EAAE) Congress, The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. Copenhagen, Denmark: EAAE, août 23-27, 2005.

**EC (2003)** Agriculture and the environment, *Fact Sheet*, DGADR, EU Commission, décembre.

**EC (2004)**. Financing the European Union Commission Report on the operation of the Own resource system, Com(2004) 505 final, Commission européenne.

**EC (2005)**. Agri-environment measures, overview on general principles, types of measures, and application, DGADR, Unit G-4, mars 2005.

EC (2006a). EU Rural Development Monitoring Data, Synthesis Report 2001-3 ; Commission Staff Working document, SEC(2006)508 ; 11.4.2006.

EC (2006b). Conseil Decision of 20 février 2006 on Community Strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) ; 2006/144/EC.

EC (2007a). Report from the Commission to the council on the application of the system of cross compliance, COM(2007) 147 final, 29.3.2007.

EC (2007b) Update of 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets, DGARD, outlook 2006-2016, juillet 2007.

EC (2007c) réformer le Budget, changer l'Europe. Commission européenne, Communication SEC(2007) 1188 final. Bruxelles, le 12.9.2007

EP (2007). The EU added value of agricultural expenditure – from market to multi-functionality-gathering criticism and success stories of the PAC. Budgetary Support Unit, Parlement européen.

Falconer K., Whitby, M. (2000), “Untangling Red Tape: Scheme Administration and the Invisible Costs of European Agri-environmental Policy”. *European Environment*, 10,4, pp 193-204.

FAO/OCDE (2007). Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2007. Organisation de Cooperation et de Développement Economique, Paris.

FAPRI (2007). Will High Crop Prices Continue in the Mid-Term?. Presentation by J.Fabiosa, Pluriagri workshop, Paris, décembre 18 2007.

Godard O. (2007), «Unilateral European Post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders», *Cahiers de la Chaire Développement durable X-EDF*, DDX-07-15, octobre, (41 p.).<http://ceco.polytechnique.fr/CDD/PDF/DDX-07-15.pdf>

**Gohin (2007).** Le développement des biocarburants pourrait-il faciliter un accord à l'Organisation Mondiale du Commerce ? Document de travail INRA, Rennes.

**Haldberg (1999)** Indicators of resources use and environment impact for use as a decision aid for Danish livestock farmers. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 76: 17-30

**Henry de Frahan B. (2007).** On farm household incomes and direct payments. Written Communication to the Task Force PAC 2013, Notre Europe (unpublished)..

**HM Treasury and DEFRA, (2005)-** A vision for the Common Agricultural Policy, décembre ([www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk))

**Hoogeveen Y., Petersen J.-E., Balasz. J. and Higuero I. (2004).** „High Nature Value Farmland. Characteristics, trends and policy challenges“. EEA report 1/2004. European Environmental Agency, Copenhagen.

**IFEN (2006).** *L'état de l'environnement en France*. Institut Français de l'Environnement.

**IIEEP-OREADE BRECHE (2007)** Evaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton. Rapport Final, Contrat cadre n° 30-CE-0067379/00-89 pour la DG Agriculture, Commission Européenne. Institute for European Environmental Policy and Oreade-Breche SARL. Juillet.

**Jongeneel R., Bezlepkina I cords (2007).** Cross Compliance. Project no. SSPE-CT-2005-006489. Background report Compliance and competitiveness of European agriculture, 19 octobre 2007, FP6, DG Research, Commission européenne.

**Jouen, M. (2007)-** La politique européenne du développement rural en question. Papier introductive à la task force du 10 Septembre 2007, *Notre Europe*.

**IFPRI (2007)** *The world food situation : new driving forces and required actions*, IFPRI, Washington DC, décembre

Kilian S., Salhofer K. (2007). "Single Farm Payments of the PAC: Where do the rents go?", Technical University Munich, Environmental Economics and Agricultural Policy Group, Discussion Paper 01-2007, [http://www.wzw.tum.de/gewisola/beitraege-endfassung-pdf/kilian\\_dp\\_01\\_2007.pdf](http://www.wzw.tum.de/gewisola/beitraege-endfassung-pdf/kilian_dp_01_2007.pdf)

Kleijn D, Baquero R A, Clough Y, Díaz M, De Esteban J, Fernández F, Gabriel D, Herzog F, Holzschuh A, Jöhl R, Knop E, Kruess A, Marshall E J P, Steffan-Dewenter I, Tscharrntke T, Verhulst J, West T M, Yela J L (2006) "Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes implemented in contrasting European countries". *Ecology Letters* 9, 243 – 254.

Kleijn, D. ; Sutherland, W. J. (2003). "How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity". *Journal of Applied Ecology* 2003, 40, 947-969

Le Cotty, T. and Mahé, L.P. (2007). Domestic and International Implication of Jointness for an effective Multifunctional Agriculture: Evidence from sheep raising in Lozère. In *Multifunctionality in Agriculture Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, OECD, Paris.

Mahé L.P. et Ortalo-Magné F. (2001) - *Politique agricole, un modèle Européen*, Presses de SciencesPo, Paris.

Matthews A. (2007). More on who benefits from farm subsidies. Contribution to [www.caphealthcheck.eu](http://www.caphealthcheck.eu) downloadable from <http://caphealthcheck.eu/2007/10/14/more-on-who-benefits-from-farm-subsidies/>.

Moreddu , C. (2007) *Policy Design Characteristics for Effective Targeting*, OECD, Paris.

OECD (2001) – *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris 2001.

OECD/FAO (2007) - *Agricultural Outlook 2007-2016*. OECD, Paris.

**Osterburg B** (2005). "Assessing long-term impacts of agri-environmental measures in Germany". In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (eds) *Evaluating agri-environmental policies : design, practice and results ; [Workshop on Evaluating Agri-Environmental Policies held on 6-8 décembre 2004 in Paris]*. Paris : OECD, pp 187-205.

**Peerlings J. and N. Polman**, 2004. Wildlife and landscape services production in Dutch dairy farming, jointness and transaction costs. *European Review of Agricultural Economics*. Vol 31(4) : 427-449 .

**Persson T., Rolland G. and Tabellini G.** (2005)- The theory of fiscal federalism: what it means for Europe? IGIER (Un. Of Bocconi) WP n°101 and *Quo Vadis Europe* Ed. By H. Sibert, Kiel.

**Primdahl J., Peco B., Schramek J., Andersen E. et Onate J.J.** (2003). « Environmental Effects of Agri-environmental Schemes in Western Europe ». *Journal of Environmental Management*, 67, pp 129-138.

**Sapir, A.** (chair) (2003)- *An Agenda for Growing Europe, making the EU Economic system Deliver*, Report of an independent High level Study group established on the initiative of the President of the Commission européenne, juillet, 173p..

**Vindel B. et Gergely N.** (2005) Aperçu de l'évaluation à mi-parcours du plan de développement rural national. *Notes et Etudes Economiques*, N° 22. Février. DAF/SDEP/MAAPR ; p. 11-36.

**Wichern** (2004 )- The Economics of the Common Agricultural Policy, *European Economy, Economic papers*, Commission européenne.





## Liste des Etudes et Recherches déjà parues

---

**Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale** - Marjorie Jouen (novembre 2008).

**UE-ASEAN : il faut être deux pour danser** - David Camroux (juin 2008).

**L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe** - Mills Soko (décembre 2007).

**Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE** - Manja Klemenčič (décembre 2007).

**Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise** - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

**Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level** - Sheldon Welton (juin 2007).

**Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile** - Heribert Dieter (juin 2007).

**Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen** - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

**Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection** - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2006).

**L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ?** Ulrike Guérot (décembre 2006)

**L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud** - Alvaro Artigas (décembre 2006).

**L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).**

**Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).**

**Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).**

**Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).**

**Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).**

**La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).**

**Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).**

**Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntischer-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).**

**Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).**

**Le «non» Français du 29 mai 2005 : comprendre agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).**

**Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).**

**La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).**

**Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).**

**Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 -- Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).**

**Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).**

**La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).**

**Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).**

**Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).**

**L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli** - Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

**La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004** - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

**Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires** - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

**L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?** - Franciszek Draus (février 2004).

**Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière** - Anand Menon (janvier 2004).

**L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004** - Brigid Laffan (décembre 2003).

**L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?** - Timo Behr (novembre 2003).

**Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne** - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

**L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003** - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

**Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

**Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** - Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

**L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** - Bérénice Picciotto (mai 2003).

**La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

**Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** - Eric Philippart (mars 2003).

**La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** - George Pagoulatos (décembre 2002).

**La question du gouvernement européen** - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

**Le Conseil européen** - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002)

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

***Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, décembre 2008

## Jean-Christophe BUREAU

Professeur et chercheur à AgroParisTech, il dirige l'unité mixte de recherche en économie publique. Chercheur associé au Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales de Paris ainsi qu'à l'Institute for International Integration Studies, Trinity College de Dublin. Il est directeur scientifique du projet PAC 2013 pour *Notre Europe*.

## Louis-Pascal MAHÉ

Professeur émérite à l'Agrocampus de Rennes, il est ingénieur Agronome et Docteur de l'Université du Minnesota. De 1989 jusqu'à 1997, il est Professeur et Directeur du département économie à l'école d'Agronomie de Rennes. Il a mené plusieurs travaux d'expertise pour la Commission européenne, l'OCDE, la FAO et la Banque Mondiale.

# coopération, compétition, solidarité

## La réforme de la PAC au-delà de 2013 Une vision à plus long terme

Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, *Notre Europe* publie « La réforme de la PAC au-delà de 2013 - une vision à plus long terme ». Cette contribution est le fruit d'une réflexion collective lancée par *Notre Europe* fin 2005. Elle ne commente pas les propositions de la Commission sur le bilan de santé de la PAC, mais adopte un point de vue plus large. Son ambition est de reconsidérer sans tabous les objectifs de la politique agricole européenne à long terme ; d'en évaluer les instruments ; et de tirer des leçons du passé en suggérant des pistes pour l'avenir de la PAC après 2013.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)