

POUR UNE PAC RENOUVELÉE EN SOUTIEN À UNE AGRICULTURE DURABLE



■ **JEAN-CHRISTOPHE BUREAU**

Chercheur associé à
l'Institut Jacques Delors,
professeur et chercheur à
AgroParisTech

Résumé

La Politique agricole commune (PAC) a évolué au fil du temps vers un simple soutien au revenu des agriculteurs, principalement fonction des surfaces cultivées (« premier pilier ») associée à un modeste budget finançant le développement rural (« second pilier »). La tentative de verdissement des aides, décidée en 2013, a été globalement un échec. Les propositions qui sont aujourd'hui sur la table laissent envisager une PAC beaucoup moins commune, où les budgets du second pilier seraient fortement réduits, et où l'on renoncerait à toute politique environnementale ambitieuse.

La valeur ajoutée européenne d'une telle politique pose question, la forte dépendance des revenus agricoles aux subventions européennes devenant le seul argument probant pour défendre les budgets de la PAC. Pour que celle-ci retrouve une légitimité, il est nécessaire que des objectifs clairs lui soient assignés au service d'un modèle agricole européen. La PAC doit soutenir davantage des biens publics (protection du capital naturel, gestion des eaux, stockage de carbone, maintien de la biodiversité, etc.) ; ses aides doivent être conditionnées à des résultats effectifs et non plus à de tatillonnes obligations de moyens ; et l'allocation des financements aux États de l'UE doit reposer sur des critères objectifs et non plus sur la préservation de retours budgétaires nationaux.

Ce papier reprend de nombreuses idées avancées par Louis-Pascal Mahé. Il a bénéficié de commentaires critiques de plusieurs membres du groupe PAC de France Stratégie, en particulier de Samuel Féret et Hervé Guyomard, et de Pascal Lamy.

INTRODUCTION

La négociation du prochain cadre financier européen pour la période 2021-2027 offre une occasion incontournable de recadrer la Politique agricole commune (PAC). Au regard de choix audacieux avancés par la Commission européenne dans d'autres domaines, comme la conditionnalité des fonds structurels au respect de l'état de droit, les moyens mis pour la recherche ou les idées pour de nouvelles ressources propres, la proposition attendue pour la PAC risque d'être une occasion manquée.

Il ne semble plus y avoir d'accord entre les 27 États de l'UE sur les objectifs à assigner à la PAC. Déjà une réunion ministérielle à Annecy en 2008 avait montré l'absence de vision partagée sur le devenir de l'agriculture européenne. Dix ans plus tard, les divergences semblent n'avoir que progressé. L'idée même de politique commune fait moins recette, la perception que les agriculteurs seraient gagnants à une renationalisation de la PAC séduit la profession dans plusieurs États, alimentée par un sentiment anti-européen qui n'épargne plus les campagnes malgré la générosité des budgets agricoles.

Lors de la négociation précédente de ces budgets en 2010, cette absence de vision commune avait conduit la Commission à proposer des ajustements marginaux par rapport à la situation existante, elle-même le produit de nombreux compromis dont étaient issues des instruments pas toujours cohérents. Au final, les règlements adoptés à la fin de 2013 ont consolidé de très nombreuses formes d'exemptions, de modularité, d'adaptations nationales, rendant la politique agricole déjà moins commune.

Aujourd'hui, le Brexit prive le budget européen d'une partie significative de ses ressources. Plusieurs chefs d'État et de gouvernement insistent sur le besoin de financer de nouvelles politiques, comme la gestion des migrants ou la sécurité. Pour le cadre financier 2021-27, il est possible que le budget de la PAC soit mis à contribution, comme le propose la Commission.¹ Les velléités de sauvegarde des « retours budgétaires » auxquels sont attachés les États contributeurs risquent de prendre le pas sur une ambition commune pour l'agriculture.

Alors qu'il appartient à la Commission de proposer ce qui répond à l'intérêt général européen, elle ne dispose pas d'un **consensus sur lequel s'appuyer pour une réforme ambitieuse donnant un nouveau souffle à la PAC**. La Commission invoque les engagements pris au niveau européen en matière de changement climatique (accords de Paris de 2015), ceux sur les « Objectifs de Développement Durable », auxquels ont adhéré les pays de l'UE. Ou ceux de la stratégie « Europe 2020 pour une croissance durable et inclusive » et les « priorités Juncker ». Ces cadres très généraux ne permettent pas de donner des marqueurs incontestables pour orienter une stratégie agricole. La Commission a lancé une grande consultation publique qui s'est clôturée en mai 2017, dont les résultats servent à étayer ses propositions, mais dont la représentativité reste incertaine. La « Déclaration de Cork 2.0 » en 2016, censée refléter les aspirations de la société civile en matière de développement rural, sert d'appui à des propositions concernant ce volet de la PAC mais sa légitimité ne s'impose pas particulièrement aux États de l'UE et au Parlement européen.

1. La Commission européenne a publié ses propositions pour le cadre financier pluriannuel le 2 mai 2018 (*A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM(2018)321). Cette proposition entérine l'idée d'une baisse des ressources nettes (globalement de l'ordre de 13 milliards d'euros) du fait du Brexit et du besoin de financement de nouvelles priorités, en particulier en matière de financements, de réseaux de communications, de gestion des frontières, des programmes à destination des jeunes, de l'innovation, de sécurité et de défense. La Commission propose un accroissement de ressources propres, une contribution plus élevée des États membres, mais aussi des économies dans certains secteurs comme la PAC, de l'ordre de 5% en termes réels, mais avec une forte diminution du financement du développement rural (Matthews 2018).

De ce fait, les négociations sur la future PAC partent d'objectifs généraux relativement consensuels, au prix d'une grande généralité : promouvoir un secteur agricole « intelligent et résilient », renforcer la protection de l'environnement et contribuer aux objectifs environnementaux climatiques de l'UE ; consolider le tissu socioéconomique des zones rurales, en favorisant la création d'emploi et en attirant de nouveaux agriculteurs, si l'on reprend les thèmes généraux de la communication de la Commission européenne qui a lancé les discussions sur la future PAC.² Dans cette communication, **la Commission propose une nouvelle PAC fondée sur des plans nationaux** définis par les États de l'UE, qui seraient soumis à son approbation. Une des justifications majeures pour ce faire est la nécessité de simplifier la PAC, point qui fait consensus. Mais ces propositions risquent de pousser plus loin l'application du principe de subsidiarité sans que n'ait été ouvert le nécessaire débat de fond sur les priorités à donner à la PAC.

1. BILAN D'UNE PAC RÉFORMÉE MAIS MANQUANT DE COHÉRENCE

De nombreux constats ont déjà souligné les défaillances de la PAC actuelle, devenue principalement un système de distribution d'aides peu différenciées sur la base des surfaces agricoles. Ses bénéfices pour le contribuable européen qui la finance continuent à poser question alors que le diagnostic sur les problèmes qui persistent a déjà été largement présenté.³

Après plus de 25 années de profondes réformes, **une grande partie des travers dans lesquels était tombée la PAC ont été résolus**. C'est largement le cas des déséquilibres structurels entre l'offre et la demande qui caractérisaient les années 1980 et se traduisaient par des coûts budgétaires gigantesques à fonds perdus (stockage, subventions à l'exportation ou l'élimination d'excédents). Désormais les aides ciblent plus directement les agriculteurs. La PAC n'envoie plus les signaux de prix pervers qui incitaient à produire beaucoup, et pas toujours de bonne qualité, lorsque les marchés étaient engorgés. Elle n'a plus les effets négatifs sur les producteurs des pays tiers qui souffraient de la concurrence d'exportations subventionnées.

La PAC actuelle est régie par des règlements parus fin 2013 ainsi que par des actes délégués de 2014. Elle est organisée principalement entre un « premier pilier », au financement purement communautaire, et un « second pilier » cofinancé par les États membres de l'UE ou leurs régions. Le premier pilier est censé organiser les marchés – ce qu'il ne fait plus guère – et soutenir les revenus agricoles. Le principal moyen pour ce faire est des aides directes à l'hectare, sans lien établi avec les quantités produites depuis la réforme de 2003 et le « découplage » des aides.

1.1 Les aides directes et leurs incohérences

Dans le premier pilier, l'intervention publique sur les marchés agricoles a beaucoup diminué depuis 1992, quand furent initiées les grandes réformes (1992, 1998, 2003) qui ont vu la fin de la plupart des prix garantis et des achats publics qui les soutenaient. Les tentatives de régulation par les quotas (sucre, lait) ont été abandonnées en 2015 et 2017. Des « filets de sécurité »

2. « The future of food and farming »/ « L'avenir de l'alimentation et l'agriculture », communication de la Commission du 29 novembre 2017 au Parlement européen, Conseil, Comité des régions. Comité économique et social européen, COM(2017) 713 final.

3. Les travaux précédents de l'Institut Jacques Delors (Bureau et Mahé, 2008 ; Mahé, 2012) sont toujours d'actualité sur ce point, développés également dans SER (2008). Les insuffisances de la « réforme » de 2013 ont été soulignées dans Bureau et Mahé (2015), Mahé et Bureau (2016) et Matthews (2016 ; 2017a) comme dans plusieurs rapports de la Cour des comptes européenne.

et des mesures de prévention des crises sont désormais prévus, principalement à travers des aides au stockage et, si besoin des achats publics.

Les aides directes au revenu constituent désormais l'essentiel du budget du premier pilier. En 2013, une partie de ces aides a été conditionnée à des pratiques environnementales plus vertueuses, distinguant un « paiement de base » et un « paiement vert ». Les États de l'UE disposent depuis de larges possibilités d'adaptation nationale. Ils peuvent moduler les critères d'attribution du « paiement vert », donner des aides « couplées » à des productions ciblées, favoriser les jeunes agriculteurs et des régions à contraintes naturelles, procéder à un paiement « redistributif », par exemple en faveur des plus petites exploitations, plafonner les paiements, les régionaliser, définir ce qu'est un agriculteur « actif » pouvant bénéficier d'aides, etc. Cela permet d'ajuster les politiques aux conditions locales. En pratique, **cela permet aussi aux États, où les groupes de pression sont les plus influents, à largement déroger à des ambitions communes, en particulier en matière d'environnement**, où le diable est souvent dans le détail des adaptations nationales des textes communautaires.

“

LE PRIX DES TERRES
DANS CERTAINES
RÉGIONS PEU FERTILES
SEMBLE S'EXPLIQUER
BIEN PLUS PAR LES
AIDES QUE PAR LA
PROFITABILITÉ DE LA
PRODUCTION

Aujourd'hui, des secteurs entiers de l'agriculture européenne ont des revenus composés en majorité d'aides directes. Paradoxalement, dans certains secteurs, ces aides sont même supérieures au revenu courant avant impôt (voir les chiffres de Matthews, 2017b). Mais l'ampleur **des « fuites » des aides vers des bénéficiaires non intentionnels** reste un point de controverse. L'évolution du prix des terres dans les États de l'UE qui ont bénéficié progressivement des aides de la PAC depuis leur adhésion suggère que ces dernières, qui se capitalisent dans le foncier, bénéficient avant tout aux propriétaires fonciers, fussent-ils extérieurs au secteur. Le bénéfice des aides échappe en partie aux exploitants via des fuites patrimoniales (achats aux retraités, soultes aux cohéritiers). Même dans les plus anciens États membres, le prix des terres dans certaines régions peu fertiles semble s'expliquer bien plus par les aides que par la profitabilité de la production. Ces aides deviennent ainsi des barrières à l'entrée pour les jeunes agriculteurs. Les mesures en faveur de l'installation des jeunes, de fait, tentent de corriger les effets... d'autres mesures de la PAC.

Un autre exemple des incohérences de la PAC est que les aides directes réduisent les incitations à la diversification en diminuant le risque revenu. Les agriculteurs ont une aversion au risque et ne mettent pas tous leurs « œufs dans un même panier », diversifiant leurs assolements, voire leurs activités. Le revenu certain des aides directes modifie cette aversion et encourage indirectement à la spécialisation, même si c'est dans une proportion qui reste discutée. Cette spécialisation augmente l'exposition au risque de récoltes et de prix et se traduit par des traitements phytosanitaires plus importants qu'avec des rotations culturales longues et des assolements diversifiés. L'instauration du « paiement vert » pour encourager la diversification des cultures répond donc à un problème créé largement par la politique mise en œuvre. Des « instruments de stabilisation du revenu » et des assurances sont aussi subventionnés pour minimiser les effets de cette spécialisation sur l'exposition au risque à laquelle les paiements directs contribuent. On pourrait multiplier les exemples de mesures prises pour résoudre un problème au moins en partie généré par une précédente mesure.

1.2 L'échec du verdissement

Autre incohérence, **la PAC s'est avérée impuissante à enrayer le déclin d'un capital naturel précieux pour les producteurs**, comme le montre le cas des pollinisateurs ou des insectes auxiliaires des cultures. Le déclin de la biodiversité est particulièrement grave dans les zones agricoles, où il s'accélère, même s'il y a une forte hétérogénéité selon les types d'agricultures. Dans l'agriculture intensive, aux larges parcelles, aux rotations simplifiées, et où l'emploi de produits phytosanitaires est élevé, les microorganismes du sol, la flore et la faune sont rares et peu variés. Les comptages d'oiseaux communs, de papillons montrent des chutes

vertigineuses sur les trente dernières années.⁴ Les insectes autrefois nombreux ont disparu des rivières et l'ensemble de la chaîne alimentaire aquatique en pâtit. Perte des habitats, uniformisation des sols, usage de produits chimiques, efficacité des matériels de récolte qui ne laissent plus de résidus, sont en cause.

Outre la biodiversité, l'agriculture est aussi en cause dans la pollution de l'eau. Elle est la source quasi exclusive d'émissions d'ammoniac dans l'air, qui est un précurseur de microparticules particulièrement dommageables à la santé. L'agriculture est aussi un émetteur important de gaz à effet de serre que sont le protoxyde d'azote et le méthane. Les coûts économiques de cette dégradation du capital naturel et des pollutions commencent à en être connus. On dispose de quelques chiffres sur les coûts gigantesques des pollutions azotées de l'eau (nitrates) et de l'air (ammoniac), évalués à plusieurs centaines de milliards d'euros à l'échelle de l'UE (Sutton, 2011), d'évaluation des pertes de services écosystémiques productifs, comme la pollinisation, ou des dégâts des eaux que ne régulent plus les zones humides, en forte diminution.

Les aides découplées incitent moins que dans le passé à utiliser des intrants chimiques en grande quantité. Mais les multiples mesures, depuis les paiements agro-environnementaux instaurés par la réforme de 1992 jusqu'aux **tentatives de « verdissement » de 2013 n'ont eu que très peu d'impacts positifs sur l'environnement et la biodiversité des systèmes agricoles.**⁵ La mesure emblématique de conditionner une partie des paiements directs (dits « verts ») à des surfaces d'intérêt écologique, censées permettre d'enrayer le déclin de la biodiversité, n'a eu à peu près aucun effet concret tant la proposition initiale a été vidée de sa substance (ECA, 2017 ; Pe'er et al 2017). Vidée de son contenu par le Parlement européen et le Conseil de l'UE et aménagé *a minima* par beaucoup d'États membres, le verdissement n'a pas été réellement mis en place. Au total, seule une fraction infime des surfaces agricoles européennes a vu des changements de pratiques dans un sens plus environnemental.⁶

Enfin l'objectif social de la PAC en terme de redistribution n'est guère atteint, tant elle contribue à accroître des inégalités « naturelles » de revenu. Les paiements directs par hectare sont, en effet, peu redistributifs. Les aides de la PAC sont concentrées sur une petite part des bénéficiaires qui ne sont pas les plus modestes : 130 000 des 7,2 millions d'agriculteurs européens aidés reçoivent 13,8 milliards d'euros, soit un tiers du budget total des aides.

1.3 Des aides au développement rural hétéroclites et des obligations de moyens lourdes à gérer

L'autre composante de la PAC est le développement rural souvent appelé le « second pilier ». Si le cadre stratégique est commun, la politique consiste à financer un programme régional ou national de développement rural après approbation de la Commission. Censé rémunérer les aspects multifonctionnels de l'activité agricole, il est devenu hétéroclite au fil du temps. Les programmes agro-environnementaux tiennent une place importante dans certains États de l'UE.⁷ Dans d'autres, en particulier en Europe centrale, la modernisation des exploitations

4. Voir la chute des effectifs de papillons de 50% en vingt ans, ou le déclin des populations d'oiseaux communs en zone agricole mesurés par l'Agence européenne de l'environnement, et par le Muséum d'histoire naturelle de Paris, ou encore les données centralisées par l'association BirdLife.

5. Voir Ecorys et al. (2016).

6. Voir l'évaluation très négative du verdissement de la PAC par la Cour des comptes européenne (ECA, 2017). Une illustration empirique du faible impact des mesures adoptées est la condition de mettre en place des « surfaces d'intérêt écologique » où la biodiversité serait protégée pour bénéficier du paiement « vert ». Alors que cette mesure fonctionne bien en Suisse, dans l'UE, les amendements au texte initial obtenus par les parlementaires ont amené à un Règlement communautaire tel qu'un État de l'UE peut compter comme réserve de biodiversité une culture industrielle de soja. Ce simple exemple illustre les déceptions de ceux qui espéraient un réel verdissement de la politique agricole.

7. Voir Ecorys et al. (2016)

(y compris à travers une orientation très productiviste) ainsi que les investissements et infrastructures paraissent plus prioritaires. Les aides portent également sur les régions défavorisées, l'innovation, les réseaux ruraux, etc. Le règlement de 2013 attribue à ce second pilier de nouvelles fonctions, dans la gestion des risques, la lutte contre le changement climatique, le soutien à l'innovation, ce qui accroît encore le champ couvert et le risque de saupoudrage.

Les aides du second pilier sont ciblées sur des objectifs précis, certaines directement vers des biens publics ou des externalités positives. Elles ont une légitimité plus défendable que les paiements de base à la surface du premier pilier. Néanmoins, le second pilier fait face à beaucoup d'opposition, et son budget a été réduit lors de la dernière réforme. Plusieurs États de l'UE, comme la Pologne, ont transféré une partie du budget vers le premier pilier dans des proportions très importantes. Les propositions de la Commission sur le cadre financier pluriannuel de mai 2018 suggèrent que ce second pilier risque de subir les plus grosses coupes budgétaires (Matthews, 2018).

Le fonctionnement du second pilier est critiqué pour sa complexité de gestion. Ces critiques ne sont pas toutes sans arrière-pensée. Les groupes de pression agricoles préfèrent globalement une aide systématique octroyée avec des conditions minimales, comme le paiement de base, à des contrats ciblés avec des objectifs pluriannuels et un contrôle. Néanmoins, les « mesures agro-environnementales et climatiques » sont souvent jugées sévèrement par les agriculteurs directement concernés, car contraignantes et peu attractives au regard de leur charge administrative.

2. QUEL MODÈLE AGRICOLE SOUHAITABLE POUR L'EUROPE AUJOURD'HUI ?

Entre le flux de paiements indiscriminés du premier pilier dont une proportion échappe *in fine* aux agriculteurs et dont les effets distributifs posent question, l'éparpillement du second pilier entre des objectifs très variés, il est difficile de percevoir ce que poursuit réellement la PAC actuelle. Or **sans un réexamen de la « valeur ajoutée européenne » de chaque mesure et un recentrage de la PAC, la confusion sur ses objectifs persistera.** La PAC est à redéfinir en tenant compte du contexte mondial et de préoccupations nouvelles.

2.1 Une PAC qui accompagne les producteurs exposés à la concurrence mondiale

Au niveau international, la pression sur les aides européennes au travers de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a quelque peu disparu. Ces aides répondent aux conditions de l'accord agricole de l'*Uruguay Round* : en effet, avec le découplage des aides opéré en 2003, l'UE répond largement aux plafonds de cet accord, même si toutes les aides agricoles sont potentiellement attaquables au titre d'un autre accord plus général sur les subventions.⁸ Aujourd'hui, la menace la plus grave semble plutôt être celle qui plane sur l'OMC, remise en cause notamment par les États-Unis, alors que l'Organe de règlement des différends de cette organisation internationale est un régulateur impartial et efficace des conflits commerciaux dont a profité l'UE. Parallèlement au recul sur le plan multilatéral, les États qui souhaitent s'ouvrir des marchés dynamiques se sont engagés depuis une quinzaine d'années dans des accords bilatéraux et régionaux. L'UE, qui privilégiait historiquement la voie multilatérale, a dû suivre

⁸ La Mesure Globale de Soutien (Aggregate Measure of Support) de l'Union européenne qui comptabilise les aides génératrices de distorsions sur les marchés mondiaux est de l'ordre de 6 milliards d'euros, pour un plafond de 72 milliards avant le Brexit, ce qui relativise l'idée d'une "contrainte OMC" sur la PAC (voir Bureau, 2017).

pour ne pas voir ses exportateurs exclus de marchés porteurs. Les accords conclus sont parfois favorables aux agriculteurs européens, à l'exemple de l'accord de libre-échange avec le Japon conclu en 2017. Dans d'autres nombreux cas, néanmoins, ces accords sont davantage favorables aux exportateurs industriels européens qu'aux producteurs agricoles. Des secteurs comme ceux de la viande bovine, protégés par des droits de douane élevés, mais qui donnent lieu à de plus en plus de concessions tarifaires, sont particulièrement exposés.⁹

La PAC doit prendre en compte et contribuer à l'insertion de l'agriculture européenne dans le commerce mondial. Ceci passe par un soutien à la formation, l'innovation et la diffusion de ces innovations. Mais **la PAC doit aussi intégrer le fait que les citoyens européens ont des exigences particulières, qui se traduisent en particulier par des méthodes de production plus restrictives** (génie génétique, normes sociales). Au-delà du nécessaire contrôle strict des importations, un système d'aides est donc défendable dans la mesure où l'on demande des efforts particuliers aux producteurs européens. Encore faut-il qu'ils rémunèrent ce que le citoyen attend, en particulier des produits sains et un environnement protégé.

“

LES CITOYENS
EUROPÉENS ONT
DES EXIGENCES
PARTICULIÈRES

2.2 Une PAC qui aide à l'équilibre des marchés, des filières et des territoires

La question d'outils de gestions des crises plus efficaces et celle de la gestion de la volatilité des revenus et des flux de trésorerie, ou plus généralement la gestion des risques « au quotidien » sont des points importants des débats sur la PAC d'après 2020.

Il n'y a pas accord entre les États de l'UE sur ce qu'est une « crise », en particulier sur les niveaux de prix qui nécessitent une intervention publique. Certains considèrent même que ces crises sont un moyen somme toute courant et bien accepté dans d'autres secteurs, de faire émerger les producteurs les plus efficaces et d'accroître la productivité du secteur. On peut leur rétorquer que, de par la spécificité de l'agriculture en matière de propriété du capital (qui ne permet pas une répartition des risques entre détenteurs de l'actionariat comme dans d'autres secteurs), une exploitation agricole tout à fait viable « en moyenne » peut se retrouver en banqueroute du fait d'un simple accident économique sur un cycle assez court, phénomène qui ne relève pas de la « destruction créatrice » schumpetérienne. L'intervention publique n'est donc pas illégitime.

Un autre point, déjà apparu dans la réforme précédente, est celui du **partage de la valeur ajoutée au sein des filières**. L'amont (fournisseurs d'intrants) et plus encore leur aval (centrales d'achats des grands groupes) sont très concentrés dans nombre d'États européens, et le mailleur agricole subit leurs prix. Ce point est particulièrement mis en avant par les parlementaires européens, et la Commission a lancé plusieurs initiatives sur les pratiques « déloyales » au sein des filières, dont un projet de directive.

Par ailleurs, régions et États de l'UE, relayés sur ce point par la Commission, insistent pour une PAC qui préserve l'équilibre des territoires et qui ne se traduise pas par des divergences économiques plus grandes entre régions. Il y a en effet **un bien public à ce que l'agriculture maintienne un cœur d'activité dans certaines régions**, utile à une masse critique de population nécessaire aux transports et services publics. D'autre part, dans certaines régions, l'agriculture reste un socle pour les activités économiques à l'aval, qui sont importantes dans le PIB local et l'emploi.

2.3 Une PAC qui contribue à la santé et à l'environnement

Un autre sujet majeur est celui de la protection de l'environnement. Se confrontent une opinion publique de plus en plus inquiète sur les effets des produits phytosanitaires sur la santé et la

⁹. Une des raisons est que la partie de l'offre européenne de viande bovine constituée de coproduits du troupeau laitier est très inélastique. De ce fait, chaque concession tarifaire ou quota sans droit de douane, comme ceux accordés à l'Argentine, États-Unis, Canada, etc. concurrence le secteur de la vache allaitante (c'est-à-dire de l'élevage spécialisé « viande »).

faune, des organisations environnementales qui dénoncent les coûts à long terme de la dégradation du capital naturel, et des organisations agricoles qui voient dans les réglementations environnementales des contraintes que ne subissent pas leurs concurrents étrangers.

D'autres sujets ont émergé récemment, comme celui du bien-être animal, poussé par des groupes de pression très actifs. Leurs moyens financiers importants, faisant appel à des dons d'un très large public, et leurs positions extrêmes inquiètent particulièrement la profession agricole, qui se voit mise en accusation.

Les questions de nutrition et de santé liée à l'alimentation sont aussi devenues une préoccupation pour certains gouvernements. Des questions importantes comme **la contribution de l'élevage aux résistances microbiennes aux antibiotiques ou la pollution de l'air commencent à être prises avec le sérieux qu'elles méritent**. Enfin, devant l'incapacité de certains États à tenir leurs engagements en matière d'émission de gaz à effet de serre, les pressions s'accroissent pour que la PAC contribue à réduire les émissions de l'agriculture sous peine d'imposer des objectifs difficilement tenables aux autres secteurs comme celui de l'énergie.

Ces objectifs au service d'un modèle européen d'agriculture durable appellent une PAC renouvelée dans ses instruments et dans sa gestion.

3 . UNE PAC RENOUVELÉE DANS SES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

3.1 Une coordination et une démarche globale pour absorber les chocs

L'exposition à des chutes de cours brutales et longues ou à des crises sanitaires est un problème pour les agriculteurs, qui pour beaucoup avaient été habitués à une intervention publique leur garantissant prix et débouchés dans la PAC historique. La PAC actuelle dispose de peu d'instruments efficaces en cas de crise : aides au stockage privé, achats publics ne sont adaptés qu'à des chocs limités et de court terme. Du fait du processus de décision communautaire, les décisions sont tardives et empêchent souvent une action précoce peu coûteuse. La « réserve de crise » n'a pas été utilisée même quand elle aurait dû l'être.¹⁰ En mettant fin aux prix garantis et en abandonnant le contrôle de l'offre qui prévalait dans le lait ou le sucre, la gestion des marchés est aujourd'hui limitée à des protections douanières et à des « filets de sécurité » (principalement une intervention de crise via des aides au stockage privé et éventuellement des achats publics). Mais les dispositifs prévus par les textes de 2013 se sont avérés peu performants en cas de crise, comme l'a montré l'exemple du lait depuis 2014. Les outils actuels sont peu satisfaisants et les intérêts divergents des États de l'UE en période de crise ne permettent pas une coordination susceptible d'enrayer des chutes prolongées des cours.

Des propositions ont été faites pour que dans ce type de situation, les aides soient plus rapidement conditionnées à une discipline collective sur les volumes (EMB, 2015 ; Trouvé et al, 2016). La coordination sur un volume cible est difficile sur le plan technique et organisationnel comme le montrent Matthews et Soldi (2016). Les obstacles sont encore plus grands pour des productions moins faciles à ajuster rapidement que le lait (modulable par l'apport d'alimentation concentrée), que ce soit des productions végétales ou à cycle de production long.

¹⁰. La réserve de crise est censée permettre d'intervenir rapidement sur les marchés en cas de « crise », concept sur lequel il n'y a pas toujours consensus, ce qui nuit à la rapidité d'intervention. Si la réserve de crise n'est pas utilisée, son budget est *in fine* reversé aux agriculteurs sous forme d'aides directes, d'où des pressions de la profession pour ne pas la mobiliser. Ainsi, elle n'a pas été utilisée pour la profonde crise du lait entre 2014 et 2016, malgré l'embargo russe qui l'a aggravée.

Néanmoins, **dans de telles situations, une coordination sur l'offre est nécessaire pour éviter que les effets des aides d'urgence ne soient annihilés par des baisses de prix.** Cette coordination peut passer par des mécanismes incitatifs qui permettent de moduler la production en fonction des coûts marginaux (systèmes d'adjudication, d'échange de licences, etc.). Cette coordination doit se faire au niveau communautaire, pour éviter le « dilemme du prisonnier » qui consiste à profiter d'une maîtrise de l'offre dans les autres pays pour produire davantage, comme cela a été le cas dans la crise du lait en 2016.¹¹

ENCADRÉ 1 ■ La crise laitière

L'examen détaillé de la crise laitière (Mahé et Bureau, 2016) montre les insuffisances des outils mis en œuvre. Des anticipations trop optimistes sur le développement de la demande internationale ont amené à une surproduction de lait dans l'UE, aggravée par l'embargo russe. Les prix, élevés en 2013, ont chuté gravement en 2014. Sous pression politique des producteurs et d'États de l'UE, de très importants budgets ont été débloqués pour aider les agriculteurs, hors du cadre institutionnel prévu qui n'a pas pu être mobilisé (la « réserve de crise »). Or ces aides données en période de prix bas ont été largement gaspillées, car elles ont encouragé à poursuivre la production alors qu'à ce stade, toute quantité supplémentaire avait un effet fortement dépressif sur les prix. Par manque de coordination communautaire, les mesures de réduction de la production dans certains États de l'UE ont surtout permis à d'autres d'accroître leur production. Ce n'est qu'au bout de plus un an que des mesures de contrôle de l'offre ont pu enrayer la crise. Non seulement plusieurs centaines de millions d'euros semblent avoir été gaspillés sans effet, mais l'UE se retrouve avec d'énormes stocks de poudre de lait achetées pour soutenir les cours, dont l'écoulement risque de déprimer les marchés pendant des années. Au final, il est probable que ces stocks finiront par être détruits ou bradés au tiers du prix d'achat sur un marché de l'alimentation animale, à un coût très élevé pour le contribuable, alors qu'une coordination à l'amont aurait été à la fois moins coûteuse et bien plus efficace.

Des réformes institutionnelles doivent éviter que les décisions d'intervention soient prises sous la pression médiatique et politique de court terme. Les interventions doivent à l'inverse reposer sur des critères objectifs pré-annoncés.¹² Il faut également **casser les anticipations des producteurs sur l'assurance que l'État interviendra toujours *in fine***, conformément à des décennies de tradition en cas de crise. Ces anticipations les encouragent peu à adopter des stratégies de prudence, en particulier en matière de structures de coûts plus flexibles et de diversification des productions et dissuadent d'adopter des solutions mutuelles et de précaution.

3.2 Favoriser des systèmes productifs plus adaptables et résistants

Stabiliser les prix est un objectif vain, comme l'ont montré les échecs des caisses de stabilisation contre les dérives historiques de la PAC, avec ses montagnes d'excédents. La stabilisation du revenu agricole, par exploitation ou par culture, est un objectif préférable. Des outils pour ce faire, en matière d'assurance, de fonds mutuels, ont été mis en place dans les règlements de 2013, et ils ont été rendus plus faciles d'accès et plus flexibles par un règlement dit Omnibus, entré en vigueur en janvier 2018.¹³

Les outils contracycliques (comme des aides qui s'ajustent au niveau des prix), les aides *ad hoc* en période de prix bas, dans une moindre mesure les outils assurantiels, et même les

11. Il faut cependant tenir compte du fait que toute restriction de production européenne dans le but d'enrayer une baisse des cours « profitera » aux pays tiers, tant les marchés sont inter-reliés. Même si elle semble la seule voie efficace pour enrayer les chutes de prix, la coordination sur les volumes doit rester un outil de gestion de crise précoce mais exceptionnel, sous peine de se traduire par des pertes de parts de marché difficilement récupérables.

12. Voir les propositions de Mahé et Bureau (2016) qui proposent de confier le déclenchement de mesures de marché à une autorité indépendante, et que l'éligibilité à certains programmes et bénéfices de la PAC soit conditionnée à la participation à une coordination sur la maîtrise de l'offre en cas de surproduction.

13. La partie agricole du règlement Omnibus a été adoptée le 11 décembre 2017 par le Conseil, après un accord avec le Parlement européen le 12 octobre. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018. (UE 2393/2017, JO L 350). Des évolutions sensibles du cadre législatif concernent le champ d'action des organisations des producteurs ; le renforcement des assurances agricoles et des instruments de stabilisation des revenus ; les règles des paiements verts et aux jeunes agriculteurs et la définition d'« agriculteur actif » qui laisse une grande flexibilité aux États membres, en pratique.

aides découplées (on l'a vu précédemment) ont des effets paradoxaux. En réduisant le risque, ils incitent à la spécialisation sur quelques cultures. Les outils fiscaux de lissage des fluctuations économiques sont des solutions préférables, qui devraient être encouragés. Mais ils ont eux aussi eu des effets pervers dans les États où ils ont donné lieu à des comportements d'optimisation fiscale peu efficaces et à des surinvestissements dans des matériels générateurs de coûts d'entretien incompressibles en cas de choc de prix.

Aides et paiements assurantiels ne sont pas les seuls moyens de réduire la volatilité des revenus agricoles. Les crises récentes ont montré l'intérêt de systèmes dont la structure des coûts de production permet d'absorber les chocs. Ainsi des exploitations agricoles qui utilisent peu de consommations intermédiaires achetées hors de l'exploitation, et dont les coûts de production ne sont pas grevés par des amortissements importants en matériel ni par des frais financiers élevés ont pu davantage résister aux variations de prix du lait, élevé en 2013 mais très bas les deux années suivantes. À l'inverse, les modèles intensifs en intrants achetés ont vu les baisses de prix affecter considérablement le revenu, tant la structure des charges était incompressible. Ces mêmes exploitations sont celles qui demandent le plus à l'État d'intervenir pour lisser les effets de variations brutales des prix des produits agricoles. Une autre leçon des aléas récents est la capacité de résistance qu'apporte la diversification des productions, qui reste un système efficace de gestion des risques.¹⁴

Les systèmes diversifiés et résistants sont, on l'a vu, bien peu favorisés par la PAC actuelle, malgré la timide avancée des obligations de diversification liées au paiement vert, contredites par d'autres incitations à la simplification des assolements. **La gestion de la volatilité des revenus doit davantage reposer sur la diversification des activités, la constitution de réserves en période faste, des comportements de précaution, et l'absorption des fluctuations de prix sur une large gamme d'intrants**, par des processus de production plus économes en intrants achetés à l'extérieur. Cette forme d'auto-couverture ne nécessite pas de déléguer la prise en charge du risque à de tierce parties- qui demanderont une rémunération. Des itinéraires techniques « plus économes et plus autonomes », des systèmes de production intégrés et diversifiés permettent une cohérence entre des politiques de gestion des risques et la nécessaire réorientation de la PAC vers une agriculture plus durable.

De manière plus ambitieuse, la réorientation des budgets de la PAC vers des paiements aux biens publics pourrait jouer un rôle central dans la gestion des risques. Ce que l'on inclut dans ce terme générique est aujourd'hui bien défini.¹⁵ La liste comprend les paysages, la biodiversité agricole, la qualité de l'eau et la gestion de ses écoulements, des sols fonctionnels, le stockage de carbone, la résilience aux incendies et inondations, etc. **L'accès à des contrats pour la fourniture de biens publics pourrait jouer le rôle de revenu certain dans un portefeuille d'activités.** Il faudrait pour cela que ces contrats soient accessibles et modulables, et que chaque agriculteur puisse choisir un certain niveau de contrats en fonction de son aversion au risque. Il pourrait alors choisir la part de son revenu fixe et la part aléatoire liée à la production. Or on sait que combiner un revenu sans risque avec un revenu risqué (en espérance plus élevé)

¹⁴. Les producteurs sont exposés à différents types d'aléas qui interagissent, à travers des covariances. Ainsi, la volatilité des revenus est réduite si les prix et rendements sont fortement anticorrélés ; si les prix des différentes cultures sont peu corrélés ; si les rendements des différentes cultures sont peu corrélés ou corrélés négativement ; si les prix des intrants sont corrélés avec les prix des productions, etc. Ceci explique que du fait des différents types de corrélations, la diversification des productions reste une stratégie classique mais efficace pour réduire la variabilité du revenu.

¹⁵. Ce qui devrait être considéré comme bien public a fait l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre de l'European Network for Rural Development. Une task force émanant de la société civile a défini un ensemble de tels biens publics qui méritent de bénéficier de l'intervention publique. Voir TWG3(2010), dont certaines conclusions ont été reprises dans la Déclaration de Cork 2.0 sur le développement rural en septembre 2016.

dans une proportion fonction de sa propre aversion au risque est une stratégie simple mais efficace pour minimiser les risques tout en maximisant un rendement moyen. ¹⁶

3.3 Rééquilibrer les relations contractuelles par une politique de la concurrence renforcée

Les producteurs agricoles sont nombreux et de petite taille, sans pouvoir de marché, alors qu'à l'amont les fournisseurs d'intrants sont en position oligopolistique, et qu'à l'aval, le regroupement des centrales d'achats le sont encore plus. De nombreuses anecdotes confortent l'idée des menaces et pressions que l'aval fait subir au secteur agricole même lorsque des engagements contractuels ont été pris. Si la question de l'exposition au risque et de la difficulté pour le maillon agricole à conserver les bénéfices de ses efforts et de ses gains de productivité est un réel problème, il ne faut pas oublier aussi que la présence d'oligopoles dans la chaîne conditionne l'impact des politiques publiques. Les aides distribuées ne bénéficient pas toujours au producteur *in fine*, mais à un acteur disposant de la capacité à les répercuter dans les prix imposés aux producteurs.

Des dispositions permettent d'encourager l'action commune des agriculteurs afin de leur assurer un plus fort pouvoir de négociation dans la filière. Les règlements de 2013 et le règlement Omnibus entré en application en 2018 ont ainsi renforcé les organisations de producteurs, avec la possibilité d'ententes pour négocier les prix. Mais le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs ne doit pas occulter le problème essentiel : l'incapacité apparente des autorités de la concurrence à sanctionner les pratiques non concurrentielles à l'aval et les abus de position dominante. La puissance des groupes de distribution, le manque de transparence sur leur pratique, leurs relais politiques, l'alliance *de facto* avec les pouvoirs publics soucieux de prix bas à la consommation, semblent avoir rendu inopérants les mécanismes de régulation. Permettre qu'un distributeur local négocie avec un agriculteur local via l'intermédiaire d'une centrale d'achat géante introduit une forte asymétrie. Les pressions du Parlement européen et le Conseil favorisent les dérogations aux règles de la concurrence pour les organisations de producteurs agricoles. Elles n'explorent pas assez le **besoin de renforcer la politique de la concurrence dans la distribution**. Ceci permettrait de rééquilibrer les relations sans devoir créer un maillon oligopolistique supplémentaire qui pourrait *in fine* faire monter les prix au consommateur et baisser la demande dans des secteurs où celle-ci est très élastique (fruits et légumes frais, produits bios).

3.4 Recherche et innovation : un rôle pour la R&D publique

Un des paradoxes de la PAC est que depuis plusieurs décennies, les organisations agricoles majoritaires justifient les aides comme un besoin pour moderniser l'agriculture et la rendre suffisamment compétitive pour ne plus en requérir, mais que cette échéance semble sans cesse repoussée. Les énormes budgets qui ont été donnés pour soutenir les marchés dans les années 1970 et 1980 puis en aides directes peu différenciées de soutien au revenu, n'auraient-ils pas eu un impact plus positif sur la valeur ajoutée et les revenus agricoles s'ils avaient été consacrés à de la recherche et de la formation ?¹⁷

Les dernières réformes de la PAC ont introduit des politiques d'innovation, de dissémination de l'information et d'accompagnement des agriculteurs. Les budgets sont faibles et les États de l'UE ont consacré entre 2% et 6% du budget du second pilier à ces aspects, même si des budgets nationaux sont supérieurs. Le Partenariat européen pour l'innovation en agriculture

¹⁶. C'est un résultat classique de la finance qu'une stratégie optimale pour arbitrer entre des rendements élevés risqués et des rendements certains mais faibles et d'ajuster la part de l'actif sans risque dans son portefeuille à sa propre aversion individuelle au risque. Tobin (1958) montre qu'une gestion complexe d'un portefeuille risqué peut alors se ramener à un simple arbitrage dans la proportion de l'actif certain détenu.

¹⁷. Voir le point de vue de Blandford et al (2011).

(PEI-AGRI) permet à des acteurs locaux de se coordonner autour d'un projet innovant, de manière flexible et décentralisée, pour favoriser l'échange et la diffusion de bonnes pratiques qui apportent des réponses à des questions identifiées par les agriculteurs. Les débuts en sont prometteurs, même si les effets de diffusion au niveau pan-européen (et même pan-régional) comme l'articulation avec le cadre recherche du programme européen Horizon 2020 doivent être améliorés.

“

IL Y A AINSI PEU DE RECHERCHE SUR DES PRODUCTIONS FERMIÈRES

Les politiques publiques doivent privilégier en priorité les aspects de la recherche qui ne sont pas couverts par les considérables budgets de R&D privés des grandes entreprises internationales. Cette R&D privée se centre sur une gamme étroite de cultures, variétés, races et méthodes de production, les plus susceptibles d'apporter une rentabilité forte sur des productions de masse. Il y a ainsi peu de recherche sur des productions fermières, sur des variétés de moindre importance économique. Les maigres budgets publics consacrés à des protéagineux comme le pois fourrager ou la fèverole, sont d'une échelle qui n'a rien à voir avec les énormes budgets privés consacré au maïs par exemple. De même, les itinéraires techniques plus autonome (conduites de l'herbe, cultures associées, lutte biologique) bénéficient de peu de R&D et des structures de conseil. Les structures de recherche et de conseil (souvent liées aux fournisseurs d'intrants en France et en Allemagne en particulier) poussent davantage à l'utilisation d'intrants externes à l'exploitation. Les actions innovantes soutenues par le PEI-AGRI donnent une base pour poursuivre des objectifs plus ambitieux et davantage au service de l'innovation reposant sur des cycles biologiques et écologiques maîtrisés. Et la recherche de solutions concrètes susceptibles d'être mises en place par les utilisateurs directs, à la base du PEI-AGRI, ne doit pas faire oublier le **besoin d'une ambitieuse recherche publique à l'amont, au service de techniques plus économes en ressources, d'amélioration de variétés peu prisées par les budgets privés**, et de productions susceptibles d'aider à l'innovation ciblée sur les biens publics (Detang-Dessendre et al, 2018).

3.5 Favoriser le développement économique des territoires

Les réformes récentes ont fait que les États peuvent mieux répartir les aides de la PAC sur leur territoire. Le passage en 2013 de « droits à paiements uniques » par hectare dans les pays comme la France, qui avaient opté pour des références individuelles historiques, a amené à aider davantage les régions d'élevage plutôt extensif. Les possibilités de soutien aux zones avec contraintes naturelles, comme les possibilités de « recouplage » des aides à des productions particulières, comme le zonage possible du niveau des paiements de base, permettent aussi aux États de moduler la répartition géographique des soutiens publics.

Mais là aussi, les aides qui ne ciblent pas directement la production d'un bien public ont des effets ambigus. Elle donnent lieu à des stratégies d'optimisation du soutien public, qui ne correspond pas toujours à un bon aménagement du territoire ni à une innovation porteuse de développement économique. D'ailleurs, on observe que dans des zones peu fertiles françaises, qui ont beaucoup bénéficié du redéploiement des aides après 2013, les aides donnent lieu à des comportements de rente (cristallisation dans le prix du foncier), davantage qu'elles n'encouragent la recherche de solutions innovantes et l'insertion dans les marchés porteurs.

Les paiements directs doivent encourager des objectifs précis, cibler davantage l'innovation et l'offre de biens publics afin de profiter particulièrement aux régions où l'agriculture est la plus fragile économiquement. Cette approche est cohérente avec un redéploiement des aides les plus indiscriminées (le paiement de base) vers des aides à l'innovation, à l'organisation collective (le PEI-AGRI peut donner une base) et un contrat environnemental sur lequel nous reviendrons.

En termes distributifs, une clause mériterait d'être introduite au centre même des textes communautaires, selon laquelle **aucun individu ne devrait recevoir du budget public des paie-**

ments au-delà de ce qui est considéré comme le salaire minimum dans son pays, à moins que ces paiements ne correspondent explicitement à la rémunération d'une offre nette positive de biens publics qui occasionne des coûts spécifiques. Les propositions de plafonnement des aides individuelles mais en déduisant de ce plafond une rémunération du travail familial (virtuelle) et du travail salarié (réelle) s'éloignent de ce principe.

4. UNE PAC RECENTRÉE SUR DES OBJECTIFS DE BIENS PUBLICS ET UNE LOGIQUE DE RÉSULTATS

4.1 Simplification : la subsidiarité à double tranchant

La complexité de la PAC actuelle et la nécessité d'une rationalisation sont les rares points de consensus entre États de l'UE et l'actuel commissaire à l'agriculture, Phil Hogan, qui met la simplification au cœur de la future PAC dans les propositions de la Commission.¹⁸ Pour l'agriculteur, la simplification signifie « moins de paperasses », pour l'administratif « moins de contrôles ». Mais pour l'économiste, la simplification de la PAC serait de faire en sorte que l'empilement de programmes, qui s'est constitué au fil du temps, cesse de donner des incitations incohérentes et elle accroisse l'efficacité des dépenses en termes de bénéfices sociaux. C'est pourquoi la simplification de la PAC est indissociable de ses objectifs comme l'offre de biens publics.

Le *New Delivery Mechanism* (nouveau mécanisme de mise en œuvre) proposé par la Commission comme une voie de simplification de la PAC prévoit des « plans stratégiques nationaux agricoles » que les instances européennes approuveraient (ou non) sur la base de critères de performances. Les stratégies seraient élaborées par les États mais les objectifs généraux seraient fixés à l'échelon européen. La Commission européenne insiste sur le fait qu'il n'est pas question d'avoir une démarche aussi lourde et un poids administratif aussi élevé que le processus qui prévaut pour le second pilier.

Les stratégies très divergentes mises en place par les États dans leurs plans nationaux de développement rural montrent pourtant que cette orientation n'est pas sans risque. Si des États et régions utilisent prioritairement le budget du développement rural pour des actions environnementales, d'autres – en particulier les pays d'Europe centrale – s'en servent pour mécaniser et intensifier leur agriculture. Une telle divergence appliquée au premier pilier risque d'amener à une politique agricole qui ne soit plus guère commune. Si les priorités sont trop différentes, des distorsions de concurrence sont à craindre. La politique ainsi financée n'aurait plus une valeur ajoutée européenne très convaincante.

De plus, si les approbations de la Commission se font sur la base des plans nationaux ex ante, certains États de l'UE seront tentés de réduire à peu de choses les exigences environnementales, voire sanitaires et sociales, de leur politique agricole. Une innovation de la PAC de 2013 était que 30% des budgets des paiements directs étaient fléchés sur un verdissement obligatoire pour tous les États membres (même si ce verdissement a déçu en pratique). On peut douter que des stratégies nationales mises en œuvre amènent ne serait-ce qu'à ce pourcentage dans la future PAC. Or, **sans une dimension environnementale forte, la politique ainsi financée n'aurait plus grande légitimité aux yeux des contribuables.** Clairement, si le seuil de 30% des budgets consacré aux aides directes n'est pas sécurisé autour de ce type de

¹⁸ La communication de la Commission insiste sur ce point, comme la réaction du Comité de l'Agriculture du Parlement européen à cette proposition (le rapport Dorfmann).

mécanisme, la future PAC se traduira par une régression en matière de production de biens publics. La rhétorique affichée par la Commission sur la nécessité d'une PAC plus durable n'aura pas de contenu réel.

4.2 Refonder les politiques agro-environnementales

Si les multiples demandes de simplification ont trouvé un fort écho auprès des Vingt-Sept et de la Commission, **il y a fort à craindre que l'action des différents groupes de pression pour simplifier la PAC n'amène à un relâchement des contraintes environnementales**, à des programmes suffisamment peu précis pour maintenir ou générer des effets d'aubaines et des carences de contrôle sur l'usage des budgets distribués. Ce n'est pas la bonne démarche. La simplification de la PAC doit passer par la remise à plat des mesures incohérentes dont les effets se contredisent, d'une part. Et d'autre part, elle peut s'appuyer sur une logique de paiements aux résultats et non plus d'obligation de moyens, pour peu que l'on développe des outils de contrôle qui sont aujourd'hui techniquement possibles.

La théorie économique donne des principes clairs, comme de taxer les externalités négatives et subventionner les externalités positives de l'activité agricole. L'aversion de la profession à des taxes, qui pourtant seraient efficaces et relativement simples sur des produits phytosanitaires ou des engrais azotés sources de pollutions aux coûts sociaux considérables, a conduit à mettre en place des instruments compliqués (les récents certificats d'économie de produits phytosanitaires en France en sont une illustration). En outre, ceux-ci sont souvent en violation du principe « pollueur payeur » et contribuent à une complexité difficilement gérable comme à des stratégies de contournement. **Une véritable fiscalité environnementale appliquée à l'agriculture pourrait être simple et donner les « bonnes incitations »**, sans peser davantage sur les producteurs (par exemple si les produits d'une taxe incitative sont reversés en rémunérations d'externalités positives).

Il n'est pas facile pour les agriculteurs à s'engager sur un résultat qui dépend de facteurs qui sont pour certains hors de leur contrôle. Mais les mesures agro-environnementales conditionnées à des résultats ont fait l'objet d'une décennie d'expérimentation dans plusieurs programmes européens, et amènent à des résultats convaincants.¹⁹ Par ailleurs, **des systèmes de bonus-malus environnementaux** peuvent reposer sur des critères relativement simples (points verts, indice pour refléter la diversité des cultures, etc.) qui sont désormais observables directement. Et ce d'autant plus que le registre parcellaire graphique et les méthodes de contrôle satellitaires permettent aujourd'hui des contrôles peu chronophages. Par exemple, l'observation des rotations sur une parcelle est aujourd'hui possible par les systèmes distants, ce qui n'était pas le cas en 2013.

L'approche orientée sur les résultats, suggérée par la Commission, pourrait donc amener une PAC radicalement différente. Il faudrait pour cela que le cadre européen fixe de véritables objectifs de production de biens publics, en y réservant des parts budgétaires importantes. Que les soutiens soient réellement conditionnés à des résultats observables, et non pas au simple examen de plans d'action nationaux. Et que la démarche soit poussée jusqu'à aboutir à de nouvelles règles de construction des budgets agricoles.

¹⁹. Voir Allen et al (2014), CLA (2016). Les paiements conditionnés aux résultats ne sont pas adaptés pour toutes les situations mais les nombreux retours d'expériences montrent que leur principe pourrait être étendu (voir http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm). Leur utilisation a été longtemps freinée à cause de l'impératif que les paiements ne couvrent que les surcoûts et pertes de revenus que s'est imposée la Commission européenne (voir Bureau 2017).

4.3 Réorienter les aides du premier pilier vers une logique contractuelle au profit d'une agriculture durable

L'idée de « *public money for public goods* » doit être au centre de la future PAC et de ses budgets. **Une part importante du budget doit être dédiée à des contrats ayant explicitement pour but de produire des biens publics.** Le *New Delivery Mechanism* n'est pas incohérent avec cette évolution, pour peu que le cadre communautaire fixe des objectifs généraux et un outil commun, celui d'un contrat individuel pour la production de tels biens. Les États pourraient en définir les modalités précises en fonction des conditions locales. Néanmoins, pour atteindre ces objectifs et éviter les effets indésirables des paiements directs actuels, ce contrat devrait être octroyé *intuitu personae* à un agriculteur (voire à un propriétaire foncier non agricole) pendant une période longue fixée au préalable. C'est à cette condition que l'on pourra limiter la capitalisation de ces aides et la fuite vers d'autres bénéficiaires qui nuit à l'efficacité de la PAC actuelle.²⁰ **Ces contrats doivent être proportionnels à l'effort en matière de biens publics et les paiements conditionnés à des résultats. Le cadre européen doit fixer une part minimale du budget du premier pilier que les États de l'UE doivent dédier à ce contrat.**

La possibilité d'obtenir ce paiement, dont le cahier des charges serait flexible et pourrait être régionalisé, permettrait de moduler localement les incitations au maintien et l'installation d'agriculteurs. La modulation géographique de ces paiements pourrait amener à un zonage identifiant les biens de valeur naturelle remarquable. Ces biens pourraient servir de référence pour l'octroi de « points verts » qui serait le mode de gestion générique de ce contrat au niveau national ou régional.²¹ La dépendance actuelle des revenus aux paiements directs n'est pas un obstacle insurmontable à la transformation des aides actuelles du premier pilier en ce type de contrat. En effet, l'accès à ce paiement serait d'autant plus aisé que, pour bon nombre de régions où l'agriculture est fragile et les revenus dépendent des aides, les systèmes de production ne sont d'ores et déjà pas très loin de pratiques vertueuses qui seraient ciblées par ce contrat.

Un effort particulier doit être fait pour développer des outils de mesure comme l'observation qui permettent d'apprécier l'impact réel des contrats soutenus, fussent-ils définis dans des plans nationaux ou régionaux. Une simplification efficace voudrait que des paiements soient déterminés par des engagements chiffrés en termes de surface et renouvelés dans le temps (usage des sols, densités d'animaux, structure du parcellaire, abondance et diversité d'espèces en flore et faune, préservation de la ressource en eau, stockage de carbone).²² Cette logique pourrait d'ailleurs être étendue à des zones plus larges pour rémunérer des réseaux écologiques si localement les institutions existent pour la décentralisation des paiements au niveau individuel, notamment via des collectifs d'agriculteurs comme c'est déjà le cas aux Pays-Bas.

Un paiement contractuel de ce type comme fondement premier de la PAC, avec un budget significatif qui lui serait octroyé obligatoirement par les États, permettrait d'inciter à la production de biens publics en améliorant la cohérence et l'efficacité du système actuel.²³ Les démarches qui permettraient de créer des externalités positives, de réduire la dépendance aux intrants chimiques, redeviendraient plus attractives que ce n'est le cas actuellement. Ceci permettrait

²⁰. Le lien établi au niveau individuel et non avec la terre, qui découle de la nature contractuelle du paiement, n'empêche pas toute la capitalisation mais en limite la portée. Voir sur ce point les travaux précédents de l'Institut Jacques Delors (Bureau et Mahé, 2008 ; Mahé, 2012).

²¹. Nous reprenons ici différents travaux de Louis-Pascal Mahé pour l'institut Jacques Delors sur ce point (Bureau et Mahé, 2008 ; Mahé 2012).

²². De ce point de vue, l'UE peut bénéficier des outils avancés de reconnaissance satellitaires développés dans des programmes européens (Copernicus), et de l'innovation que suscite sa mise à disposition publique des données.

²³. Cooper et al (2009) et, récemment, Hart et al (2018) ont détaillé les conditions pour une PAC « orientée résultats » en matière d'environnement dans une étude particulièrement éclairante sur la mise en œuvre concrète de ce que pourrait être le "New Delivery Mechanism" de la communication de novembre 2017. Cao et al (2010) avaient eux aussi élaboré des indicateurs et effectué des simulations budgétaires.

une approche cohérente au niveau microéconomique avec les structurations plus « macro » qu'offrent le programme européen Natura 2000, les directives habitats et les multiples zonages nationaux sur les zones d'intérêt environnemental. Et **le paiement aux agriculteurs en fonction d'un effort pour la production de biens publics serait cohérent avec l'idée que, au niveau européen, le budget octroyé aux États soit conditionné** à des résultats observables.

4.4 Fonder l'ensemble des aides sur les biens publics produits

L'idée d'une évolution vers un modèle de financement basé sur des résultats au niveau microéconomique doit avoir, au niveau macroéconomique, une cohérence dans la détermination des budgets nationaux ou régionaux. L'idée de fonder le budget de la PAC sur des critères objectifs, plutôt que sur des négociations politiques n'est pas nouvelle.²⁴ Mais elle trouve désormais une légitimité plus forte avec l'idée d'une PAC davantage à la carte que dessine la Commission dans sa communication.

La proposition que les États de l'UE puissent recevoir un « bonus » budgétaire en cas de réalignement d'objectifs environnementaux a été abordée par la Commission dans ses explications de ce que pourrait être concrètement un *New Delivery Mechanism*. Il serait nécessaire de pousser bien plus loin cette orientation en ne se contentant pas d'un bonus marginal. Et de fonder l'ensemble des aides sur les biens publics produits.

Concrètement, **les financements PAC de chaque État membre devraient être octroyés selon un ensemble de critères permettant de suivre la réalité de la création de biens publics.**

Des travaux ont déjà jeté les bases pour définir des critères souhaitables pour la définition d'objectifs, de plan stratégiques et d'indicateurs de suivi utilisables dans l'élaboration de plans nationaux au service d'une offre de biens publics (Cao et al, 2010; Hart et al, 2018). Ils donnent la possibilité de fonder l'allocation du budget de la PAC sur un groupe d'indicateurs. Chaque État de l'UE se verrait alors attribuer un budget sur la base de critères tels la surface agricole utile, les emplois en agriculture, les surfaces en zones défavorisées. Mais aussi, en fonction de la surface toujours en herbe, la surface couverte en zone Natura 2000, les surfaces en agriculture biologique. **Dans l'idéal devraient entrer dans la formule de calcul des indicateurs dynamiques, comme l'évolution de la biodiversité, la qualité de l'eau, la réduction des émissions de gaz à effet de serre en agriculture.**

Les transferts budgétaires par rapport à l'existant seraient bien entendu très dépendants des modalités concrètes de calcul retenues. Mais dans tous les cas, il y aurait de fortes incitations à améliorer l'offre de biens publics là où elle est déficiente. Des modulations pourraient sans doute permettre de dégager une solution collectivement acceptable.²⁵ Tout en redonnant une forte rationalité à une politique qui n'en a plus.



REDONNER UNE FORTE RATIONALITÉ À UNE POLITIQUE QUI N'EN A PLUS

²⁴. Elle a été proposée par Zahrnt (2009) ou Cooper et al (2011) et n'a rien d'illégitime : ainsi les fonds de cohésion de type ERDF, ESF reposent pour une grande partie sur des critères de population, de prospérité (PIB/capita, taux de chômage, etc.) c'est-à-dire sur des critères socio-économiques, révisables dans le temps.

²⁵. La modulation en fonction du PIB/capita, en fonction des parités de pouvoir d'achat, les pondérations des différents indicateurs joue beaucoup sur les résultats de ce que recevrait chaque État membre, comme l'on montré Cao et al (2010). Leurs simulations montrent que, par exemple, la France perdrait du budget sur une clé d'allocation basée exclusivement sur les surfaces en agriculture biologique, la Roumanie sur une clé d'allocation basée sur les zones Natura 2000, etc. L'espace des possibles peut sans doute permettre de trouver des consensus acceptables pour une transition vers une rationalisation des budgets en fonction de l'offre de biens publics.

CONCLUSION

Il n'y a plus de réel projet commun pour l'agriculture européenne. Au-delà de l'hétérogénéité des conditions pédoclimatiques et des structures dans une UE élargie, ce sont surtout les visions politiques des États qui diffèrent. La PAC est devenue essentiellement un guichet pour des aides indifférenciées distribuées sur la base des surfaces au nom du soutien des revenus agricoles. Ces aides n'ont pas une grande légitimité ni en matière sociale, ni en matière de fourniture de biens publics : la distribution des aides est très concentrée sur un nombre restreint de bénéficiaires, et le verdissement de la PAC introduit par les règlements de 2013 a eu peu d'effet concret sur l'amélioration de la biodiversité, la protection de sols et la lutte contre le changement climatique. Mais ces aides représentent une part des revenus agricoles qui rend difficile toute réforme de fond, et ce d'autant plus que les États membres restent accrochés à des critères de « retour budgétaire » nationaux.

Face à ce constat, la Commission propose une gouvernance de la PAC plus décentralisée, dans laquelle les États de l'UE auraient une encore plus grande liberté d'action via la définition de plans nationaux, financés par le budget européen après leur approbation. Malgré la volonté affichée par la Commission de garder des objectifs communs, le risque existe néanmoins que la PAC ne soit plus qu'une enveloppe où des États membres viennent piocher pour mener des politiques très différentes. De même, malgré une rhétorique sur une PAC plus durable se profilent une forte baisse des exigences environnementales et des budgets consacrés à ces aspects.²⁶ Ceci pourrait représenter une victoire de court terme pour les lobbies les plus conservateurs. Mais à plus long terme, on voit mal pourquoi le contribuable accepterait de financer une politique qui n'a plus pour objectif de fournir un bien public et dont la valeur ajoutée européenne a de fait largement disparu.

La proposition de la Commission contient néanmoins les ferments nécessaires à une politique renouvelée répondant au modèle agricole européen. La logique de résultats qui y est mise en avant mérite d'être mise au centre de la future PAC. Elle n'est pas incompatible avec une simplification. Celle-ci est nécessaire mais ne doit pas être synonyme de renoncement. Et si elle était bien cadrée au niveau communautaire, la décentralisation des politiques pourrait y contribuer.

Mais il faudrait pour cela aller au bout de la démarche et :

- que le cadre communautaire finance une politique centrée sur l'idée de « *public money for public goods* » ;
- que soit pour cela fléchée **une part importante du budget du premier pilier vers un contrat aux agriculteurs pour la fourniture de biens publics**, pour lequel nous proposons ici des pistes ;
- qu'au niveau de l'agriculteur, comme au niveau de la région de l'État membre, la simplification passe par une véritable logique de résultats qui remplacerait les conditions sur les moyens mis en œuvre ;
- et que les budgets nationaux de la PAC ne soient plus le fruit de compromis politiques mais soient fondés sur des critères objectifs, incluant tout particulièrement les progrès en matière d'offre de biens publics, de préservation du capital naturel, de formation, d'innovation, de cohésion sociale et de santé.

²⁶ Plusieurs signes montrent que ce risque est réel : les menaces budgétaires sur le second pilier, l'incertitude sur le maintien des conditions qui prévalaient pour l'octroi du paiement « vert », l'absence apparente de tout seuil minimal pour la part des budgets dédiés aux actions agro-environnementales, etc. Le fait que le Commissaire Hogan présente la proposition de la Commission comme une réponse aux demandes des États membres qui souhaitent une PAC simplifiée et recentrée sur des aides au revenu et à l'investissement suggère que la Commission n'est plus autant le contrepoids aux groupes de pression et le garant de l'intérêt général qu'elle ne l'a été dans les réformes précédentes.

RÉFÉRENCES

- Allen B., Hart K., Radley G., Tucker G., Keenleyside C., Oppermann R., Underwood E., Menadue H., Poux X., Beaufoy G., Herzon I., Povellato A., Vanni F., Prazan J., Hudson T., Yellachich N. (2014). *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London
- Blandford D., Bureau J.-C., Josling T. (2011). *Keeping an Eye on the Ball: The Need to Prioritize US and EU Research and Development Funding for Agriculture*. IPC Focus International Food and Agricultural Trade Policy Council, December
- Bureau J.-C. (2017). *Does the WTO discipline really constrain the design of CAP payments?*
- Bureau J.-C., Mahé L.-P. (2015). "Was the CAP reform a success?". In Swinnen J ed, "The Political Economy of the 2014-2020 CAP: An Imperfect Storm", Chapter 3, Rowman & Littlefield International, pp. 87-137
- Bureau J.-C., Mahé L.P. (2008). *CAP reform beyond 2013: An Idea for a Longer View*. Notre Europe - Institut Jacques Delors, Paris
- Cao Y., Elliot J., Moxey A., Zahrt V. (2010). *Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding*. KUPG, The UK Statutory Conservation, Countryside and Environment Agencies, December
- CLA (2016). *Written evidence BRX0037 to House of Commons consultation on "The Future of the Natural Environment after the EU Referendum"*
- Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009). *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London
- Cooper T., By H., Rayment M. (2011). *Developing a More Comprehensive Rationale for EU Funding for the Environment*. Paper prepared by IEEP for the Land Use Policy Group, for European Environmental Policy, London
- Détang-Dessendre C., Geerling-Eiff F., Guyomard H. and Poppe K. (2018). *EU Agriculture and innovation: What role for the CAP?*, INRA and WUR, 32p.
- ECA (2017). *Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective*. Special report no 21/2017, European Court of Auditors
- Ecorys et al (2016). *Mapping and Analysis of the Implementation of the CAP*. Final Report. Ecorys, Wageningen Economic Research and Institute for European Environmental Policy. Report for DG Agri, European Commission
- European Milk Board (2015). *Market Responsibility Programme*. European Milk Board asbl, Bruxelles
- Hart K., Baldock D., Tucker G. (2018). *Defining EU environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post 2020*, a report for WWF Deutschland, Institute for European Environmental Policy
- Mahé L.-P. (2012). *Do the proposals for the CAP after 2013 herald a 'major' reform?*. Notre Europe
- Mahé L.-P., Bureau J.-C. (2016). Research for the Agri Committee. "The future of Market Measures and Risk Management Schemes". European Parliament. Study. IP/B/AGRI/IC/2015-194
- Matthews A. (2016). Research for the Agri Committee, "The Future of Direct Payments". European Parliament. Study. IP/B/AGRI/IC/2015-194
- Matthews A. (2017a). *CAP: Why Further Reform?* RISE Foundation, Bruxelles
- Matthews A. (2017b). *EU farm Incomes in 2016*. Blog post 26 May
- Matthews A. (2018). *Commission Assaults Rural Development Spending to Protect Direct Payments*. Blog post, May 3, 2018
- Matthews A., Soldi R. (2016). *Evaluation of the Market Responsibility Programme put forward by the European Milk Board taking 2014 as a test year*. Report for the Committee of Regions, European Union. QG-01-16-479-EN-N, doi:10.2863/185270
- OCDE (2011). *Managing Risk in Agriculture. Policy Assessment and Design*. Organisation de Coopération et de Développement Economique, Paris
- Pé'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., Moreira, F., Azam, C., Berger, J., Bezak, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Hartmann, L., Kleemann, J., Lomba, A., Sahrbacher, A., Schindler, S., Schleyer, C., Schmidt, J., Schüler, S., Sirami, C., von Meyer-Höfer, M., Zinngrebe, Y., (2017). *Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment*. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig, Leipzig
- SER - Sociaal Economische Raad (2008). *CAP Reform and Public Services of Agriculture*. Advisory Report, July
- Sutton M. et al (2011). "The European Nitrogen Assessment, Sources, Effects and Policy Perspective" Cambridge University Press
- Tobin J. (1958). *Liquidity Preference as Behavior Towards Risk*. Review of Economic Studies, XXV (2), February, pp. 65-86
- Trouvé A. et al (2016). *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ?* Rapport pour le Ministère de l'Agriculture
- TWG3 (2010). *Public goods and public intervention*. Final Report. Thematic Working Group 3. European Network for Rural Development. Décembre 2010
- Zahrt V. (2009). *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*. ECIPE Working paper 08/2009. European Centre for International Political Economy

SUR LE MÊME THÈME

- Eulalia Rubio et Jörg Haas, [Research for AGRI Committee – Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding](#), Parlement européen, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2017

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors