

Perspectives agricoles en France et en Europe

Rapports

*Philippe Chalmin
Dominique Bureau*

Commentaires

*Jean-Paul Betbèze
Gilles Saint-Paul*

Compléments

*Jean-Christophe Bureau, Vincent Chatellier,
Frédéric Courleux, Alexandre Gohin,
Hervé Guyomard, Sébastien Jean et Fabrice Levert*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2007 - ISBN : 978-2-11-006856-9

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORTS

Avant-propos	7
<i>Laurent Flochel</i>	

L'agriculture demain : perspectives et propositions	15
<i>Philippe Chalmin</i>	

<i>Introduction</i>	15
---------------------------	----

1. <i>L'agriculture en 2006 : portrait et évolution</i>	19
1.1. La terre	19
1.2. Les hommes	22
1.3. Les exploitations	23
1.4. Les révolutions	25
1.5. Le complexe agroalimentaire	27
2. <i>L'agriculture dans son contexte</i>	28
2.1. Des marchés internationaux porteurs mais instables	29
2.2. Des négociations internationales pour un temps en panne	31
2.3. Accélération européennes	32
3. <i>Quel rôle pour l'agriculture ?</i>	33
3.1. Le « produire » et l' « être »	33
3.2. Comment rémunérer les fonctions de l'agriculture ?	35
3.3. Qui doit financer les politiques agricoles ?	37
4. <i>Pistes pour une nouvelle politique agricole</i>	38
4.1. Donner une place centrale au marché	39
4.2. Légitimer les aides directes en les rendant « intelligentes »	42
4.3. Accepter une approche différente pour l'élevage	45
5. <i>Vers quel modèle agricole s'orienter ?</i>	47

**Agriculture, territoires et environnement :
nouveau pacte social, nouveaux instruments** 49
Dominique Bureau

Introduction 49

1. L'environnement dans l'économie agricole 51

1.1. Impact environnemental de la réforme de la PAC 51

1.2. Agriculture et rareté des ressources naturelles 55

1.3. Agriculture et changement climatique 57

2. Les instruments des politiques agro-environnementales 61

2.1. La rémunération des externalités positives 61

2.2. Le développement des marchés de permis 67

2.3. Économie industrielle d'une agriculture durable 69

Conclusion 72

*Annexe I. Agriculture et environnement en France :
scénarios à l'horizon 2025* 73

Annexe II. Exposition au risque en agriculture et environnement 78

Annexe III. Les biocarburants 87

Auditions et groupe de travail 93

COMMENTAIRES

Jean-Paul Betbèze 95

Gilles Saint-Paul 103

COMPLÉMENTS

A. La PAC et la négociation OMC 109

*Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin
et Sébastien Jean*

**B. La politique de soutien des revenus agricoles
dans l'Union européenne : quel avenir
pour les droits à paiement unique ?** 125

*Hervé Guyomard, Vincent Chatellier,
Frédéric Courleux et Fabrice Levert*

RÉSUMÉ 181

SUMMARY 189

Introduction

Pour tout un ensemble de raisons, l'agriculture et la filière agroalimentaire pèsent plus lourd, dans l'économie et la société en général, que leur part respective dans le PIB, l'emploi total... Les enjeux d'une prospective agricole française, européenne et mondiale vont donc bien au-delà du secteur directement concerné.

Lors du Congrès de la FNSEA de 2005, le Premier ministre avait explicitement confié au CAE le soin de dégager les perspectives agricoles en France et en Europe. Cette mission a débouché sur les deux rapports, très complémentaires, présentés ci-après ainsi que les précieuses contributions qui sont jointes. Vu le sujet traité, il était indispensable de pouvoir compter sur les concours des experts du ministère de l'Agriculture, de l'INRA, etc., sans engager la responsabilité directe des uns ou des autres et sans rechercher des consensus *a priori*, à la fois fragiles et exigeants. Plusieurs grands axes structurent l'analyse et les recommandations.

Le devenir de la PAC conditionne beaucoup d'aspects cruciaux. La réforme de 2003 a mis en œuvre le « découplage » et le dispositif des DPU (droits à paiement unique). À l'expérience, une certaine « renationalisation » de la PAC s'installe, puisque le degré de découplage des aides (vis-à-vis de la production) varie grandement d'un pays membre à l'autre. La problématique du « bilan de santé » de 2008 débouche sur l'échéance déterminante de 2013. On imagine aisément que la dynamique de la PAC ne sera pas indépendante de celle des négociations commerciales internationales dans le cadre de l'OMC.

Il est également important de prendre la mesure de la montée des préoccupations environnementales. Pour prendre juste un exemple, l'agriculture est une partie du problème du réchauffement climatique, et une partie de la solution. À travers les espoirs placés dans la biomasse et les biocarburants, elle est probablement plus solution que problème. De façon plus large, les liens agriculture/environnement débouchent sur des questions devenues classiques comme la bonne manière d'internaliser des externalités, l'appel à des marchés de permis d'émission, le bon système de taxes et subventions...

L'évaluation et la gestion des risques, de tous les risques auxquels sont exposés les agriculteurs, s'imposent comme des thèmes prioritaires de la

prospective agricole. Les expériences étrangères (par exemple, l'assurance-récolte aux États-Unis) fournissent, non pas des modèles, mais des leçons intéressantes. L'équilibre à trouver entre les transferts publics et les couvertures et assurances privées sera forcément au cœur de la nouvelle PAC.

Avec la mondialisation et les nouveaux rapports Nord-Sud tels qu'ils apparaissent dans le cadre des négociations à l'OMC, pour l'instant mais pas définitivement en panne, le marché joue déjà un rôle croissant en matière agricole, et la tendance va se poursuivre. Mais les marchés agricoles ne seront jamais tout à fait des marchés comme les autres, vu le poids des composantes alimentaires, sanitaires, sociétales, qui leur sont intrinsèques. C'est pourquoi la question de l'ampleur et des formes de l'intervention publique va rester au cœur des débats agricoles, avec la nécessité de compléter les réglementations et les incitations existantes par une contractualisation accrue des relations entre le public et le privé.

Les contributions intégrées dans ce rapport ont été présentées à Dominique Bussereau, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, le 4 avril 2007. Elles ont été finalisées grâce au concours efficace de Laurent Flochel et de Gunther Capelle-Blancard, conseillers scientifiques au CAE.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Avant-propos

La politique agricole commune est à un tournant de son histoire. À l'origine, celle-ci a été créée pour garantir l'indépendance alimentaire de l'Europe, but qui a été atteint avec succès puis dépassé puisque le vieux continent est exportateur net. En subventionnant la production et en intervenant directement sur le niveau des prix au travers des organisations communes de marché, la politique agricole commune a permis le développement des exportations européennes, conduisant à ce que le sujet agricole devienne central à l'OMC.

Les changements entrepris à partir de 1993, dont la dernière étape est la réforme adoptée en 2003 et mise en œuvre en 2006 pour la France, ont pour objectif de casser le lien entre la production et la subvention. C'est le principe du découplage et du financement des exploitations par un droit à paiement unique (DPU), basé sur l'idée d'une subvention forfaitaire non distorsive.

1. Panorama de l'agriculture en France et en Europe

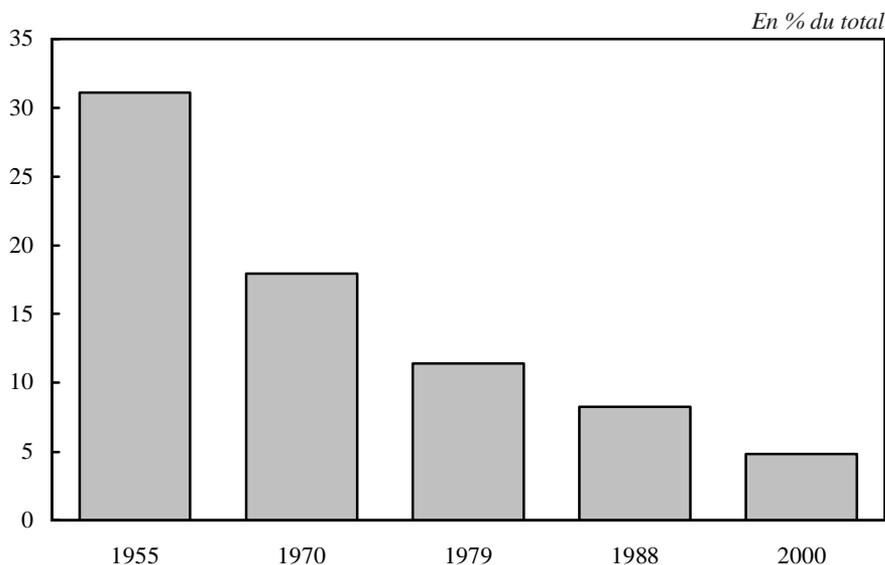
Le poids de l'agriculture en France et en Europe s'est réduit de façon significative depuis plus d'un demi-siècle. Cette section présente quelques indicateurs de ces évolutions.

La politique agricole commune est le premier poste de dépenses au budget de l'Union européenne, représentant 42 % des dépenses communautaires en 2006. Le poids de l'agriculture dans le PIB français est passé de 5 % en 1978 à moins de 2 % en 2000.

En France, le nombre d'exploitations agricoles est passé de 2,3 millions en 1955 à 590 000 en 2003, dont 62,2 % sont considérées comme professionnelles^(*). Tandis que la part de la population active agricole dans l'emploi total est passée de 31 % en 1955 avec 6,2 millions de personnes à 4,8 % en 2000 avec 1,3 million de personnes. Le graphique 1 donne l'évolution de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total.

(*) Cf. INSEE (2007) : *L'agriculture nouveaux défis*, INSEE-Références.

1. Part de l'emploi agricole dans l'emploi total : nombre de personnes employées dans l'agriculture



Sources : SCEES, recensements agricoles et INSEE.

En termes d'occupation physique du territoire français, l'importance de l'agriculture s'est également considérablement réduite. La surface agricole, utilisée ou non, est passée de 72 % en 1950 à 59 % en 2000, au profit des bois et forêt, d'une part, et des zones urbaines et voiries, d'autre part.

Dans le même temps, le secteur s'est restructuré au profit d'exploitations plus vastes. En 2000, 12 % des exploitations ont plus de 100 hectares et occupent 46 % de la surface agricole utile (SAU) alors que 30 % des exploitations comptent moins de 5 hectares et exploitent 1,5 % de la SAU.

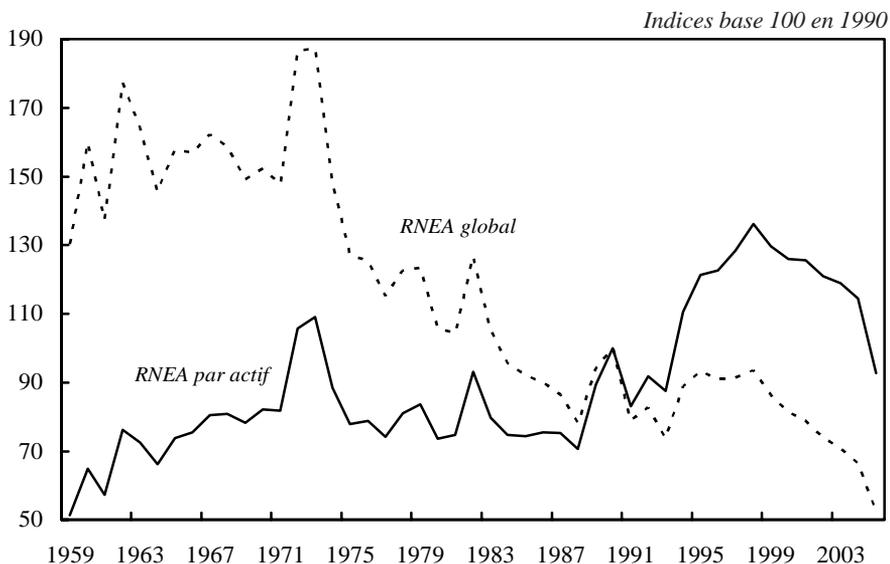
Le revenu net d'entreprises agricoles par actif (voir le graphique 2) a connu une évolution irrégulière mais croissante de 1959 à 1999 et décroissante depuis cette période.

Au niveau européen, la France compte parmi les grands pays agricoles. Le tableau suivant dresse un comparatif européen des principaux indicateurs permettant d'appréhender le poids de l'agriculture et la rentabilité des exploitations pour chacun des pays.

Le revenu agricole net par actif pour les différents pays est donné dans le graphique 3.

En termes de répartition par orientation, la France est dans la moyenne de l'UE-15 pour les grandes cultures, les ovins et caprins et la culture hors-sol, très peu spécialisée dans l'horticulture et les cultures permanentes et plus spécialisée en bovins-lait, bovins-viande et viticulture. Le graphique 4 résume la spécialisation relative de la France dans chacune des orientations.

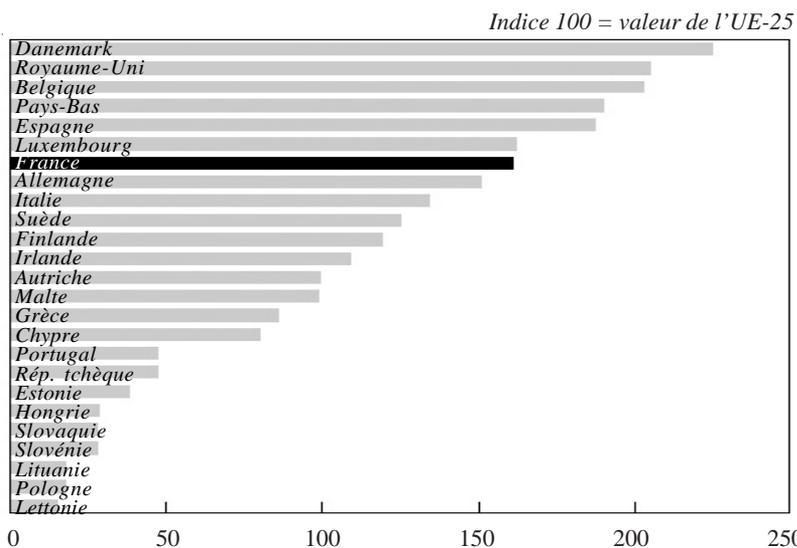
2. Évolution du revenu net d'entreprise agricole en termes réels



Note : Revenu net d'entreprise agricole (RNEA).

Sources : INSEE, comptes de l'agriculture, calculs SCEES.

3. Résultat agricole net par actif



Sources : Comptes économiques de l'agriculture dans la Communauté (provisoire 2004), Eurostat.

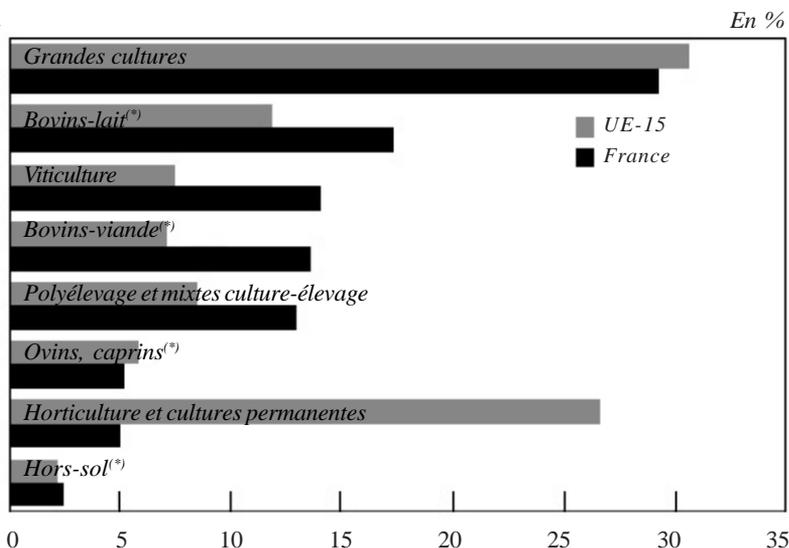
Caractéristiques structurelles moyennes des exploitations agricoles européennes en 2003

Indice 100 = France

	Nombre d'exploitations agricoles (en milliers)	Superficie agricole utilisée (en millions d'ha)	Main d'œuvre agricole dans la population (en %)	Part de l'agriculture dans le PIB (en %)	SAU par exploitation (en ha)	MBS par exploitation (UDE)	UTA par exploitation
Italie	317	47	4,7	2,2	6,7	10	0,76
Espagne	183	83	5,6	3,6	20,6	15	0,89
Grèce	134	14	16,3	5,4	4,8	6	0,75
France	100	100	4,3	2,0	45,3	47	1,49
Allemagne	67	61	2,4	0,7	41,2	51	1,67
Portugal	59	13	12,8	2,5	10,4	6	1,27
Royaume-Uni	40	58	1,2	0,7	72,1	50	1,49
Autriche	28	12	5,5	1,2	18,8	14	1,01
Irlande	22	16	6,4	1,9	32,3	21	1,18
Pays-Bas	14	7	2,7	2,0	23,5	96	2,18
Finlande	12	8	5,3	1,0	29,9	22	1,30
Suède	11	11	2,5	0,6	46,6	29	1,05
Belgique	9	5	1,7	1,0	25,4	59	1,32
Danemark	8	10	3,3	1,6	54,7	76	1,25
Luxembourg	0	0	2,4	0,5	52,7	43	1,63
Pologne	350	52	18,2	2,3	6,7	4	1,02
Hongrie	125	16	5,4	2,7	5,7	2	0,68
Lituanie	44	9	18,7	2,6	9,2	2	0,82
Lettonie	21	5	14,6	2,1	11,8	2	1,11
Slovénie	13	2	8,4	1,6	6,3	5	1,24
Slovaquie	12	8	6,0	1,2	29,8	7	1,65
République tchèque	7	13	4,5	1,1	79,9	32	3,65
Chypre	7	1	5,2	3,7	3,5	7	0,71
Estonie	6	3	6,3	2,2	21,6	4	1,02
Malte	2	0	2,5	1,6	1,0	7	0,43
France	613	28	4,3	2,0	45,3	48	1,49
Union européenne à 15	6 163	124	4,0	1,6	20,1	21	1,02
Nouveaux États membres	3 598	30	11,2	2,1	8,3	4	0,98
Union européenne à 25	9 761	154	5,2	1,6	15,8	15	1,01

Source : Commission européenne, Eurostat.

4. Répartition des exploitations agricoles professionnelles selon l'orientation



Note : (*) Unités spécialisées.

Sources : Commission européenne DG Agri-A3, Pica UE 2003.

2. La politique agricole commune à un tournant de son histoire

La politique agricole commune semble aujourd'hui à un tournant de son histoire, ceci pour trois facteurs.

En premier lieu, depuis son origine, la politique agricole commune a été réformée à plusieurs reprises. Le fil conducteur de ces réformes successives a été de limiter le caractère distorsif de subventions liées ou conditionnées à la production et les interventions directes sur les prix de marché via les organisations communes de marché. La réforme de la PAC adoptée à Luxembourg en 2003 est l'aboutissement de cette logique, puisqu'elle a introduit le découplage des aides à la production et leur conditionnalité au respect de certaines contraintes environnementales. Les subventions sont maintenant versées par un droit à paiement unique (DPU) dont les modalités de calcul diffèrent selon les États, puisqu'une certaine dose de subsidiarité a été laissée aux États membres. Schématiquement, cette réforme a consisté à la substitution d'aides basées sur la production au profit de transferts forfaitaires. La conditionnalité vise à reconnaître et à rémunérer les externalités environnementales positives engendrées par l'agriculture. C'est la philosophie générale du deuxième pilier sans que les modalités pratiques de mise en œuvre en aient été précisément définies.

Il semble donc qu'on ne puisse aller beaucoup plus loin dans la direction du découplage et des ajustements sur les modalités d'attribution des subventions.

Le deuxième facteur du tournant de la PAC est la montée progressive des préoccupations environnementales. L'agriculture est à l'origine des nombreux effets externes tant positifs que négatifs. L'ensemble de ces effets externes occupera nécessairement une place de plus en plus importante au sein d'une politique publique de subvention et d'encadrement de l'agriculture.

Le troisième facteur est l'accélération de la mondialisation avec l'ouverture des marchés européens aux marchés internationaux, par nature instables et volatiles. Cette nouvelle donne accentue la préoccupation d'une stabilisation des revenus des agriculteurs par des mécanismes d'assurance ou de mise en place de filets de sécurité.

Au final, la question posée aujourd'hui par de nombreux pays en Europe au niveau communautaire et au sein des instances internationales est fondamentale. C'est celle de la légitimité en elle-même des aides à l'agriculture qui est aujourd'hui en question

Le rapport comprend deux contributions ainsi que deux compléments. L'ensemble des contributeurs à ce rapport s'accorde sur la nécessité de préserver une politique agricole et sur le caractère légitime d'une intervention publique dans ce secteur. En particulier, deux éléments ressortent de leur analyse :

- le premier élément concerne la prise en charge partielle ou totale des différentes formes de risques auxquels sont soumis les agriculteurs. Si l'utilisation de mécanismes des marchés d'assurance ne doit pas être exclue, les auteurs s'accordent sur la probable nécessité d'une intervention publique, notamment par la mise en place de filets de sécurité. Ceux-ci peuvent consister en la fixation de prix planchers en dessous desquels une intervention publique est possible ;

- le second élément d'accord entre les contributeurs consiste en la reconnaissance d'une spécificité de l'élevage, notamment bovin, pour lequel le maintien d'un couplage des aides à la production semble aux auteurs justifié. Cet élevage engendre un effet externe d'entretien du territoire et des paysages qui est directement lié à la production. La rémunération de cette externalité pourrait donc difficilement être déconnectée de l'acte d'élevage et donc de la production. Il est nécessaire de signaler que l'importance de cet effet externe d'entretien des paysages n'est pas un trait commun à tous les pays européens. Dès lors, la question du niveau de la mise en œuvre d'une politique de soutien doit être posée.

Les positions des deux auteurs divergent en revanche sur l'instrumentation de la politique. Philippe Chalmin recommande une *approche contractuelle*. Un contrat global serait passé entre chaque agriculteur et la nation,

qui comprendrait des devoirs en termes de contraintes environnementales et un droit à rémunération. Dominique Bureau, dont la contribution est ciblée sur le lien entre l'agriculture, les territoires et l'environnement, prône une logique de rémunération de services bien identifiés par le recours à *des mécanismes de marché utilisant les permis*. De tels instruments permettant de rémunérer les externalités positives et de faire payer les effets externes négatifs.

À ces deux contributions s'ajoutent deux compléments. Le premier de Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin et Sébastien Jean présente la contrainte qu'impose la négociation à l'OMC sur la PAC. Le second complément d'Hervé Guyomard, Vincent Chatellier, Frédéric Courleux et Fabrice Levert présente en détail le contenu de la réforme de la PAC de 2003 et propose des pistes de réflexion sur l'avenir des droits à paiement unique.

L'agriculture demain : perspectives et propositions

Philippe Chalmin

Professeur à l'Université Paris Dauphine, Président de Cyclope

Introduction

En 2007, au début du XXI^e siècle, il est pour le moins paradoxal de constater que le point d'achoppement principal des négociations économiques européennes et internationales soit encore l'agriculture. Du sommet agricole de Luxembourg en juin 2003 qui a décidé d'une nouvelle réforme de la Politique agricole commune à la conférence de l'Organisation mondiale du commerce, fin juillet 2006 à Genève, les questions agricoles sont restées à la une des agendas politiques. Paradoxe pour un secteur économique qui pèse 2 à 3 % du PIB des pays concernés et qui représente moins de 10 % des échanges mondiaux de marchandises. Si la question agricole empoisonne ainsi les relations économiques internationales, c'est qu'elle représente un véritable enjeu de société pour les principaux pays développés, de l'Europe et de l'Amérique du Nord en passant par le Japon et l'Asie émergente. Vieilles de plus d'un demi-siècle, la plupart des grandes politiques agricoles sont inadaptées face aux défis actuels et restent la proie des démagogues politiciennes de tous bords.

Par sa complexité, par ses implications concrètes sur le terrain, la question agricole défie les réformateurs les mieux disposés. Les débats se situent en effet à plusieurs niveaux. Il y a tout d'abord la question de la place fondamentale de l'agriculture dans une société moderne, postindustrielle même. Pendant des siècles, la seule fonction de l'agriculture fut de nourrir les hommes, de fournir des bras pour les armées et les guerres (comme en

témoignent les monuments aux morts des moindres villages de France). Ce fut encore le cas durant l'essentiel du XX^e siècle. L'agriculteur se trouvait rémunéré pour cette seule fonction de production. Mais dans les pays développés, à la pénurie ou à la crainte de manquer, a succédé l'abondance. Le consommateur final a peu à peu perdu le fil le reliant au monde agricole : il veut des produits alimentaires toujours plus élaborés et satisfaisants à des normes, parfois subjectives, de sécurité alimentaire. L'agriculteur se trouve confronté à un marché dont la demande se fait plus discriminante en termes de qualité. Mais cette activité de production ne recouvre maintenant qu'une partie du « métier » d'agriculteur. Dans un monde de plus en plus urbanisé, l'agriculteur est celui qui, par sa seule présence, entretient l'espace, le cultive et l'humanise. D'agriculteur (celui qui s'occupe de l'« *ager* », les terres cultivées en latin), il redevient le paysan qui entretient le « *pagus* », ensemble de la campagne. On retrouve des dimensions de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire qui se trouvent au cœur des préoccupations actuelles de nos sociétés.

Ceci pose un deuxième débat, sorte de version agricole de la querelle des Anciens et des Modernes. Moderne, l'agriculture l'est devenue : dans l'histoire, les révolutions agricoles ont toujours précédé les révolutions industrielles. L'agriculteur utilise les techniques les plus modernes pour optimiser sa production et ses rendements, pour tirer le meilleur tant de « l'usine » végétale que de « l'usine » animale. Ceci va souvent à l'encontre de l'image plus traditionnelle, celle de l'ordre éternel des champs que rien ne doit venir bouleverser. La querelle actuelle, en France notamment, sur l'utilisation des OGM (organismes génétiquement modifiés) en est une illustration, tout comme les polémiques autour de l'alimentation animale au moment des premières épidémies de vache folle. Le consommateur veut disposer de produits en quantité, sans saisons, de plus en plus sûrs mais en même temps, il reste attaché à une image presque folklorique, d'une sorte d'agriculture « de la Belle Époque ».

Au-delà de ces perceptions et de ces visions subjectives, l'agriculture a de tout temps été un des terrains de prédilection des politiques économiques. On peut même dire que les premières politiques agricoles ont servi de banc d'essai aux théoriciens de l'économie : les débats agricoles dans la Rome républicaine des Gracques sont étonnamment modernes (on se souvient aussi du *Dialogue sur le commerce des blés* de l'Abbé Galliani, l'un des premiers traités d'économie politique au XVIII^e siècle). Plus près de nous, face à la grande crise des années trente, les premières grandes réformes d'inspiration Keynésienne comme le *New Deal* de Roosevelt eurent avant tout des applications agricoles. À partir de cette époque, l'agriculture a été marquée par des politiques publiques interventionnistes, par des systèmes d'organisation de marché, par des mécanismes complexes d'aides publiques. Malgré le retournement idéologique des années quatre-vingt, l'agriculture, dans la plupart des pays du monde à de rares exceptions près comme la Nouvelle-Zélande, est restée à l'écart du libéralisme dominant et une

partie des débats concernant les nouvelles politiques agricoles et leur relation avec les marchés internationaux prend ici tout son sel.

C'est particulièrement vrai dans le cas européen. L'agriculture par le biais de la PAC a été fondamentale dans le développement du fait européen. Si l'Union européenne existe, si l'euro a pu être créé, c'est parce que dès 1958, six pays avaient fait le choix de mettre en commun leurs politiques agricoles et de fixer les mêmes prix pour les céréales, le lait ou le sucre. En 2006, la PAC représente encore la moitié du budget européen, ce qui peut apparaître quelque peu anachronique. Pourtant, rarement la PAC a été autant attaquée, contestée et si mollement défendue. Fin 2005, la publication par la présidence britannique d'une proposition de démantèlement presque total de la PAC en a été le signe éclatant. Mais toute évolution de la PAC, dans le sens d'une renationalisation de facto, ne risque-t-elle pas de remettre en cause une partie de l'héritage et de l'acquis communautaire ?

Il y a enfin les dimensions plus internationales de la question agricole. Depuis trente ans, les échanges agricoles sont devenus le champ clos des rivalités entre les États-Unis et l'Europe (et surtout la France). Plus encore qu'en matière aéronautique avec le duel Boeing/Airbus, les guerres agricoles ont cristallisé le choc des ambitions, des impérialismes et même parfois des idéologies. Après le GATT, c'est dans l'enceinte de l'OMC que de conférences en conférences se heurtent *Farm Act* américain et PAC européenne. Depuis peu, ce débat entre pays développés s'est élargi à la dimension Nord-Sud, les pays en développement se refusant d'être victimes de politiques agricoles qui cassent les prix sur les marchés internationaux.

La question agricole en ces débuts de XXI^e siècle c'est donc cela : un débat de société d'abord autour des fonctions d'alimentation mais aussi de gestion de l'environnement et de l'espace ; une interrogation sur les limites de la science dans ses relations au vivant ; une polémique sur l'application ou non de solutions libérales à des politiques agricoles qui y ont toujours échappé ; un débat européen à l'heure de l'élargissement de quinze à vingt-sept et au-delà et des doutes institutionnels ; quelques guerres agricoles sur fond de « *round* » de l'OMC ; et puis aussi un débat entre économistes sur la pertinence du maintien en ce domaine d'une exception politique...

Mais avant toute chose, il y a aussi des hommes. L'agriculture n'est pas en effet une activité économique comme les autres. L'agriculteur vit et travaille au cœur d'un milieu naturel dont il doit respecter et optimiser les équilibres. Il a avec sa terre une relation charnelle, affective. C'est ce lien qui explique que les formes capitalistes ou collectivisées d'agriculture aient eu bien peu de succès au travers des siècles et des continents : l'exploitation familiale avec peu ou pas de salariat reste à peu près partout la règle.

L'agriculture, ce sont des hommes et des femmes qui en Europe, sont ballottés depuis deux décennies de réformes en promesses politiques. Et de ce point de vue, la nouvelle réforme de la PAC, adoptée en juin 2003, pose plus de problème qu'elle n'en résout.

Partout, les agriculteurs, gros, moyens ou petits se trouvent réunis dans la même inquiétude, la même incompréhension, la même impression d'être manipulés par des bureaucrates à Paris, Bruxelles ou Genève, qui les utilisent comme des pions aveugles d'un échiquier international dont les enjeux les dépassent. Partout la même interrogation : que sera demain notre métier, que sera notre existence, que seront les agriculteurs ? En vérité, il n'y a pas aujourd'hui en France de catégorie socioprofessionnelle dont l'avenir puisse être à ce point hypothétique, dont aussi la compréhension des problèmes soit aussi difficile tant pour les intéressés que pour le reste de la société.

En 2003, à Luxembourg, a été adoptée une nouvelle réforme de la Politique agricole commune, celle qui depuis, 1962 donnait un cadre structurel aux marchés agricoles. Les règles du jeu ont changé et vont changer encore. Mais les joueurs se sentent dépassés, las de devoir encore s'adapter à une nouvelle logique.

Au-delà de l'Europe, l'agriculture française se trouve à un tournant clef de son histoire, le plus important certainement depuis 1962, mais en fait depuis 1936 et la création de l'Office du blé. Sous nos yeux se prépare ce que sera l'agriculture du XXI^e siècle. Mais en une époque d'abondance alimentaire, en un moment où les produits que nous consommons ont perdu beaucoup de leurs racines agricoles, ceci pourrait peut-être ne pas apparaître comme un problème essentiel de société : on traiterait alors les agriculteurs comme autrefois les mineurs ou les ouvriers des chantiers navals : à coup de préretraites et de primes au départ. Le problème serait bien simple, quoique douloureux pour les intéressés si l'agriculture ce n'était pas aussi la gestion de l'espace rural, c'est-à-dire des quatre cinquièmes de l'espace national, si l'agriculture ce n'était pas la garantie de nombre d'équilibres écologiques fondamentaux, si dans l'agriculture et le monde rural chacun d'entre nous ne plongeait ses racines de citadins, de vacanciers, de descendants d'agriculteur ou de paysan.

On ne peut traiter le problème agricole comme une simple équation économique dont il s'agirait d'obtenir le meilleur résultat. Mais on ne peut aussi régler ce problème agricole sur le seul plan sociologique en faisant des agriculteurs des assistés permanents, des « gardiens de l'écomusée de la ruralité française ».

Comment combiner économie et valeurs non marchandes, comment associer le marché à des préoccupations d'ordre sociologique ou culturel, comment réintégrer le monde agricole à une société qui a de plus en plus de mal à le comprendre, à une économie au sein de laquelle il se sent marginalisé, voilà l'une des questions les plus fondamentales qui se pose à notre société en ce début de siècle.

La France n'est pas en la matière un cas isolé. Tous les pays occidentaux, et bientôt les pays de l'Est et le tiers-monde sont confrontés à la même interrogation : quels doivent être la place, le rôle et la fonction de l'agriculture dans une société développée postindustrielle ?

1. L'agriculture en 2006 : portrait et évolution

Toute description d'un secteur économique doit commencer par quelques chiffres permettant de planter le décor. Fort ancienne et bien documentée, la statistique agricole donne parfois le tournis d'autant qu'elle n'est pas avare de sigles ésotériques et que le lecteur se trouve ballotté de SAU (surface agricole utile) en UGB (unité de gros bovin), d'UTH (unité de travail humain) en ISM (indemnité spécial montagne). Pour faire simple, l'agriculture, c'est de la terre et des hommes, la combinaison de ces deux facteurs se concrétisant sur des exploitations agricoles, elle-même formant un maillon à la fois du complexe agroalimentaire et du milieu rural, fonctionnant aussi à l'intérieur d'un système technologique en permanente évolution.

1.1. La terre

La France est un vaste pays et malgré son dynamisme démographique récent, l'hexagone, avec moins de 100 habitants au Km² (kilomètre carré) reste relativement vide, d'autant plus qu'un quart seulement de la population française est demeuré rural. La France, ce sont 55 millions d'hectares dont un peu plus de la moitié sont cultivés (c'est la fameuse SAU dont nous parlions plus haut). Au fil du temps, la SAU diminue : de 1950 à 2000, elle a perdu 5 millions d'hectares parfois au profit des emprises urbaines mais surtout en faveur de la forêt qui couvre 15 millions d'hectares, soit 28 % du territoire français. Des Landes aux Vosges, la forêt domine le paysage du Sud et de l'Est de la France. Dans bien des cas, cette forêt s'apparente à de la friche : la nature regagne ce que l'homme a abandonné. En dehors de quelques véritables « massifs » forestiers où l'exploitation du bois est traditionnelle, la forêt française, aux trois quarts privée et morcelée, est plutôt un signe de désertification des territoires : l'ampleur des incendies qui ont affecté le sud de la France durant le caniculaire été 2003 ne s'explique-t-elle pas en partie par la disparition d'activités agricoles qui faisaient jusque-là barrière entre les zones de forêts et de maquis. Le débat sur la place et le rôle de la forêt en France est important et non tranché. Certains estiment naturel ce retour à la « sylve gauloise » d'avant les grands défrichements du Moyen Âge. D'autres pensent que ces paysages façonnés par des générations de paysans font partie de notre héritage et que leur abandon est une forme de régression qu'un maillage de résidences secondaires peut difficilement compenser, qu'enfin il ne faut pas confondre la forêt en tant qu'activité économique (ce qui nous limite de facto à quelques régions même s'il y a en ce domaine d'énormes progrès à réaliser avec les perspectives offertes par la biomasse forestière) et la friche qui sert de cache-misère. Qu'il soit légitime de protéger de l'homme certaines zones naturelles à l'équilibre sensible paraît évident à tous : les parcs nationaux couvrent plus d'un million d'hectares et les parcs régionaux et autres réserves naturelles, six autres millions d'hectares. Mais la politique des réserves a ses limites sauf à considérer les agriculteurs comme les derniers Indiens. C'est bien l'homme qui a la maîtrise de la nature et non l'inverse et il faut le rappeler à certains

écologistes héritiers sans s'en douter d'un vieux fond de paganisme, lorsque nos ancêtres gaulois et germains adoraient les dieux des sources et des bois.

Il n'est bien sûr pas question du temps où la pression démographique provoqua l'extension la plus grande des cultures en France : ce fut vers 1350, avant la grande peste, lorsque la France, avec ses 15 à 20 millions d'habitants était surpeuplée et que la moindre parcelle, la plus infime terrasse était exploitée avec les faibles moyens de l'époque. Ce fut aussi vers la fin du XIX^e siècle, avant l'exode rural et surtout la grande saignée de 1914 lorsqu' étaient encore « pleins » nombre des villages fantômes que nous traversons aujourd'hui. Les hommes, nous le verrons, ne sont plus là. Mais pour ceux qui restent et pour les autres aussi qui viendront, l'entretien de ces espaces que l'homme a défrichés et parcourus devient une justification supplémentaire des politiques agricoles. On fêta en août 2003 le trentième anniversaire du « combat » pour le Larzac. Oublions un temps José Bové et les alter mondialistes pour simplement constater que le combat de quelques-uns a eu là raison des friches fussent-elles militaires. La forêt mais surtout en fait la friche et la baisse d'emprise humaine doivent malheureusement être considérées comme un signe d'échec, un indicateur de déséquilibres de l'espace et des hommes.

Mais revenons à notre SAU qui couvre donc quelque trente millions d'hectares concentrés surtout dans le Nord et dans l'Est. Deux tiers sont des terres arables cultivées de manière annuelle. Le reste, à l'exception d'un million d'hectares de vignes et de vergers, est constitué de prairies (superficies toujours en herbes, ou STH dans le jargon). La géographie des prairies reste celle des zones de montagne au sens le plus large en particulier autour du Massif Central. Mais les surfaces de prairies ont diminué, de quelque 3 millions d'hectares en quarante ans (et de 6 millions d'hectares en réalité si l'on compte les prairies artificielles). Les modèles d'élevage, en particulier dans l'Ouest, ont évolué, le lien avec le sol s'est fait plus lâche. Il devenait économiquement plus rentable de « retourner » les prairies de produire céréales, oléagineux ou maïs pour l'ensilage et de faire disparaître les bocages du passé. Le recul des prairies, signes de l'intensification agricole, est le pendant de l'avancée des forêts et friches, signe de la désertification. Convenons simplement à ce stade que le juste milieu est bien difficile à trouver et que l'on ne peut figer à un moment donné un modèle agricole. Chacun d'entre nous, citadins comme ruraux, a des souvenirs des chemins creux de son enfance : pour l'auteur, c'était dans le Ruffécois, en Charente, un pays alors de prairies et de vaches laitières, de laiteries produisant un beurre réputé. Les prairies ont bien disparu tout comme les vaches et les laiteries. Il y a maintenant des champs de maïs, de colza ou de tournesol dont l'irrigation pose bien des problèmes d'équilibre de ressources en eau. L'homme a façonné un nouveau paysage. N'en a-t-il pas toujours été ainsi ? Cependant, des orientations trop « intensives » (un mot à utiliser avec précaution et guillemets) posent des problèmes environnementaux qu'il faut intégrer dans le bilan de l'agriculture.

Les étrangers qui parcourent la France et en font l'une des premières destinations touristiques de la planète, qui achètent maintes fermes pour les transformer en résidences secondaires, apprécient justement l'équilibre des territoires français. Ce n'est ni l'intensification que justifie le manque d'espace aux Pays-Bas, ni le désert des grandes plaines, mais une variété de paysages façonnés et entretenus par l'homme. Sauf en quelques parcs naturels, cette terre ne peut, ni ne doit être un musée figé une fois pour toutes mais un espace vivant en perpétuelle évolution entre les écueils du trop et du pas assez.

La terre, c'est enfin un autre problème, celui de sa propriété et donc du foncier. Longtemps prépondérant le faire-valoir direct, c'est-à-dire l'exploitation directe par le propriétaire à reculé au profit du fermage (la location des terres) devenu le modèle dominant en particulier dans le Nord et l'Est de la France, dans les zones de ce que nous appellerons les grandes cultures (céréales, oléagineux...). Mais dans ces régions, l'accès au fermage, lorsqu'il n'est pas familial est bien souvent assorti d'un « chapeau » (ou dessous de table) qui de toute manière fait de l'accès au foncier, qu'il soit en propriété ou en fermage, un des soucis majeurs des agriculteurs. On a beaucoup glosé sur le caractère passionnel de la relation entre le paysan et « sa » terre, sur les sacrifices que l'on est prêt à faire pour acquérir quelques arpents supplémentaires. Et il est vrai qu'aujourd'hui encore le prix de l'hectare agricole (un peu plus de 3 000 euros en moyenne), n'a rien de commun avec le revenu qu'il peut procurer. L'agriculture est un métier de capitaliste – au sens des capitaux immobilisés – avec trop souvent des revenus de prolétaires ! On est là – dans la pratique – bien loin de toute forme de calcul de rente ! C'est la principale barrière à l'installation des jeunes et des néoruraux, l'obstacle à la transmission d'exploitations entières. Au XIX^e siècle, le code civil fut bien une machine à « hacher » les campagnes puisqu'il fallait partager les terres entre les enfants (à moins d'un sévère contrôle des naissances qui explique d'ailleurs la faiblesse de la démographie agricole au début du XX^e siècle). Aujourd'hui, la moindre succession pose problème si celui qui reprend l'exploitation doit vraiment indemniser frères et sœurs. Au Royaume-Uni, en Allemagne, le système de la primogéniture a permis de conserver les domaines. Il en est de même en France, au moins au Pays Basque français : celui qui garde les terres ne doit rien à ses frères et sœurs si ce n'est l'obligation morale de maintenir la présence de la famille. C'est ce particularisme juridique non écrit qui explique le maintien d'activités agricoles dans les plus reculées des vallées basques, à l'inverse de la désertification de bien d'autres régions. Dans le reste de la France, l'accès au foncier reste un souci majeur pour lequel les intérêts agricoles passent parfois au second plan face à des structures de propriété trop éclatées (la situation est encore pire pour la propriété forestière) car sur ces terres, il faut aussi des hommes.

1.2. Les hommes

Il y a à peu près un million de Français qui travaillent directement en agriculture. Ce chiffre ne peut être qu'imprécis : faut-il intégrer à part entière les conjoints, certains enfants, les parents même. Les recensements agricoles les plus précis chiffraient en 2000 à 957 000 l'équivalent du travail à temps plein en agriculture (à 35 heures ?). La population concernée est probablement plus importante mais dans des proportions qu'il est difficile de préciser. En comptant très large et en intégrant certains métiers connexes (paysage, bois cheval...), on pourrait même arriver à 1,9 million d'actifs soit 7,7 % de la population active. La population active strictement agricole représente 3,6 % de la population active totale, un chiffre en baisse des deux tiers depuis trente ans mais qui reste relativement élevé par rapport à d'autres pays européens. Une chose est certaine en tout cas : les agriculteurs sont désormais minoritaires dans l'espace rural : le nombre de maires d'origine agricole ne cesse de diminuer. Outre la diminution du poids politique du monde agricole (même avec un mode de scrutin comme celui du Sénat) cela veut dire que dans les prises de décision locales (fiscalité, environnement...) les intérêts agricoles peuvent passer au second plan par rapport à ceux de péri urbains ou de propriétaires de résidences secondaires. Les polémiques en Bretagne à propos des élevages intensifs de porcs et de volailles n'en sont qu'un exemple.

L'évolution démographique du monde agricole s'est accélérée ces dernières années : les jeunes restent certes peu nombreux mais les départs à la retraite ont été importants : 70 % des chefs d'exploitation ont moins de 55 ans et on peut dire que le gros des actifs agricoles a entre 35 et 55 ans. Leur formation est largement hétérogène : l'agriculture s'apprend avant tout sur le tas. L'agriculture a en France l'originalité de disposer de son propre système éducatif et de ses propres filières avec une coexistence assez harmonieuse du public, du privé et au sein de ce dernier des systèmes d'alternance des maisons familiales rurales. Ceci présente des avantages, mais le risque aussi d'une profession parfois trop repliée sur elle-même dans son mode de reproduction. On est plus facilement agriculteur, fils d'agriculteur : question de vocation, d'accès au foncier bien sûr, barrière aussi d'un milieu face aux étrangers. Par rapport à d'autres pays européens, la formation initiale moyenne est en tout cas inférieure de plusieurs années, ce qui peut quand même être un handicap notamment en ce qui concerne la gestion de l'exploitation.

Nombre de ces agriculteurs sont pluriactifs, c'est-à-dire qu'ils exercent une autre activité non agricole. Ce n'est pas nouveau si l'on pense dans certaines régions à la tradition des « ouvriers paysans ». Mais le phénomène est certainement plus important que les 150 000 pluriactifs officiellement recensés. La pluriactivité commence sur l'exploitation (chambres d'hôtes, gîtes ruraux). Elle doit aussi s'étendre au conjoint en englobant ainsi la cellule familiale : nombre d'exploitations ne « tiennent » que grâce aux revenus extérieurs moins aléatoires d'un conjoint qui, par ailleurs, par-

tage aussi les tâches agricoles. Sauf certaines exceptions, les agriculteurs et leur famille sont presque par nature pluriactifs. Leur métier intègre aussi une dimension « rurale » essentielle.

Longtemps très important, le salariat agricole s'est à peu près stabilisé autour de 150 000 personnes. Ce prolétariat agricole longtemps fort mal traité (ce qui met quelque peu à mal les mythes à propos de la solidarité naturelle du monde paysan) se concentre maintenant sur les grandes cultures du Bassin parisien et dans la viticulture sur quelque 70 000 exploitations. Le seuil du salariat est une barrière essentielle dans la logique d'agrandissement des exploitations agricoles qui se poursuit.

1.3. Les exploitations

On compte en France un peu plus de 500 000 exploitations agricoles, le quart de ce qui était recensé en 1970. Mais ce chiffre n'a pratiquement aucune signification : c'est une addition de réalités hétérogènes, de mondes, de plus en plus étrangers les uns aux autres. Partons donc de ces 590 000 exploitations recensées en 2003 (occupant officiellement près de 900 000 personnes soit 3,6 % de la population active) et enlevons quelques feuilles de cet artichaut afin d'en analyser le cœur.

Première constatation : 223 000 exploitations ne peuvent être comptabilisées à temps complet car elles ne parviennent pas à justifier un emploi permanent (ce que l'on appelle joliment une UTA, unité-travail-année) et sont classées comme « non professionnelles ». C'est que la notion d'exploitation agricole est fort lâche : un hectare de SAU (surface agricole utile), une vache laitière, vingt ares de surfaces de cultures spécialisées, dix ares de vignes AOC suffisent pour compter une exploitation. Ce sont d'ailleurs *a priori* ces 223 000 exploitations que l'on retrouve à peu de choses près dans les 205 000 recensées en 2003 avec moins de 10 hectares de SAU. Plusieurs remarques doivent être faites à ce niveau :

- il faut tout d'abord souligner le côté artificiel de ces chiffres et s'interroger même sur l'intérêt de leur publication si ce n'est pour gonfler artificiellement l'importance du secteur. L'existence d'un régime social particulier, la MSA, bénéficiant de transferts importants peut expliquer aussi l'intérêt pour le statut d'agriculteur !

- mais ces exploitations se trouvent au-delà de l'économie et ne sont guère concernées par les problèmes de marché ou de politique agricole commune. Nous les appellerons exploitations de loisir ou de civilisation, à la limite souvent du « jardin ouvrier ». On garde quelques hectares hérités de ses parents pour perpétuer ses liens du sol, pour continuer à s'inscrire dans la tradition familiale, et puis, à l'époque de l'hypermarché, on apprécie paradoxalement un certain retour à l'autarcie alimentaire : l'exemple extrême de cette logique se trouve dans la viticulture : nombre de producteurs, dans le Midi, en Alsace, dans le Sud-Ouest cultivent seulement quelques arpents en une sorte de « viticulture de week-end ». Ils forment le gros des ba-

taillons des coopératives qui vinifient leurs raisins et souvent effectuent pour leur compte le plus gros des travaux agricoles. Une partie du problème viticole du Midi est liée à ces productions dont les excédents pèsent inutilement sur le marché des vins de table. Mais leur disparition serait aussi celle de toute la civilisation de la vigne qui unit villes et villages de la plaine languedocienne. Ceci n'est bien sûr qu'un exemple mais il illustre l'enchevêtrement permanent en matière agricole entre l'économique et le socioculturel ;

- ces micros exploitations sont enfin probablement appelées à perdurer beaucoup plus longtemps que la seule logique économique ne permet de l'imaginer. En dehors des exploitations tenues par des retraités, on peut estimer que celles qui ont survécu jusqu'à présent, ont de fortes chances d'exister encore au long du XXI^e siècle, mais elles seront comme aujourd'hui en marge du problème agricole.

Nous voici donc avec 350 000 « véritables » exploitations agricoles. L'analyse devient à partir de là plus difficile : en France, on considère la taille d'une exploitation en fonction du nombre d'hectares possédés. Ceci n'a bien entendu guère de sens quand il s'agit de cultures spécialisées, ou même lorsque l'on compare des surfaces qui n'ont pas la même valeur agronomique. Aux États-Unis, de manière plus pragmatique, on parle en chiffre d'affaires des entreprises agricoles : on « pèse » ainsi un million de dollars ou plus. De telles données ne sont pas disponibles en France. Au-delà du problème statistique, il y a là aussi la vieille méfiance française face au fisc, la volonté de cacher la réalité de ses revenus.

Des 350 000 exploitations évoquées plus haut, 195 000 disposent de plus de 50 hectares (l'exploitation française « moyenne », mais ce chiffre n'a guère de signification, dispose de 70 hectares). Remarquons que ce chiffre est en augmentation : en 1990, on comptait 170 000 exploitations seulement de plus de 50 hectares. On peut estimer qu'aujourd'hui 100 hectares sont nécessaires pour permettre de faire vivre une famille en zone céréalière. Mais en fait, un homme seul dans ce genre de système peut exploiter jusqu'à 150 hectares.

On peut en effet s'interroger quand à la taille optimale des exploitations. L'une des caractéristiques des années récentes est la considérable réduction du salariat agricole : on n'en comptait plus que 146 000 sur 64 000 exploitations en 2003 : une réduction de plus de la moitié en trente ans et ce malgré un regain plus récent lié au développement des sociétés et au rapprochement des exploitations. C'est que le seuil du salariat n'a cessé de reculer grâce à l'amélioration de la productivité agricole, grâce aussi à la plus grande spécialisation des exploitations. Justifier maintenant l'utilisation d'un salarié demande un saut de taille important, en un domaine où le gigantisme est rarement synonyme de rentabilité. Le salariat agricole ne survit en fait que pour les très grandes exploitations de céréaliculture (au-delà de 200 hectares) et pour les ateliers spécialisés ou le hors-sol ainsi que dans le cas où plusieurs agriculteurs mettent en commun des moyens de production (GAEC). Il y a donc un équilibre à tenir pour une exploitation familiale entre

la nécessité d'un revenu minimal et le seuil de travail réalisable par la seule famille (plus ou moins élargie certes).

La taille nous donne donc un élément nécessaire mais certainement pas suffisant. Il faudrait compléter au moins par les ateliers spécialisés de hors-sol (16 000 exploitations), le maraîchage (12 000) l'arboriculture (10 000) et une assez grande partie de la viticulture.

En France aujourd'hui 150 000 à 200 000 agriculteurs au plus peuvent tirer de la seule agriculture un revenu leur assurant un train de vie comparable à celui de citadins de milieu social équivalent. Cela veut dire que 300 000 à 400 000 agriculteurs se situent en deçà, et pour certains d'entre eux au niveau de la pauvreté, toujours plus difficile à appréhender en milieu rural qu'en milieu urbain.

Voici donc la réalité de ce monde agricole français dont on a un peu trop tendance à nous redire l'unité et l'homogénéité. Parler certes, comme on le fait parfois, trop vite, de petits et de gros, est un peu caricatural. Mais autour d'un « cœur » formé de 200 000 exploitations au plus (qui pèsent 80 à 90 % du poids de la production), gravitent à peu près autant d'exploitations permettant à peine à leur titulaire actuel de vivre et dont la succession, sur une base strictement agricole, est pour le moins aléatoire. Enfin, à la périphérie, ce sont plusieurs centaines de milliers de « *microfundias* », de sortes de grands potagers ou vergers qui sont pourtant l'un des ciments essentiels de la ruralité.

Et encore, cette segmentation en trois ordres est par trop facile, tant sont grandes, sur notre petit territoire, les différences géographiques, culturelles et humaines. Faisons éclater le mythe d'une agriculture là où il y a des agricultures différentes, des situations humaines bien souvent antagonistes.

Comprendre le problème agricole français c'est d'abord accepter cette diversité, accepter qu'à côté de « professionnels modernes », il puisse y avoir d'autres modes de fonctionnement dans un autre cadre d'organisation.

Enfin, contrairement aux images d'Épinal sur « l'ordre immémorial des champs », l'agriculture évolue dans un univers technologique marqué de chocs et de révolutions

1.4. Les révolutions

La première révolution agricole remonte à l'aube du néolithique : des hommes passèrent alors de l'économie de cueillette, celle de la chasse et de la pêche, à l'agriculture et à l'élevage devenant ainsi cultivateurs et pasteurs. Peut-on parler d'ailleurs de révolution, là où il y a eu en fait une lente évolution qui se perpétua sur des siècles, voire des millénaires. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que les techniques agricoles avaient atteint dans le courant de l'Antiquité un plafond technologique qui demeura à peu près le même jusqu'au début des Temps modernes : entre l'agriculture égyptienne au temps des pharaons et l'agriculture médiévale telle que nous l'avons

connue au travers de nos livres d'histoire, la différence n'est pas bien grande. Cette agriculture médiévale se révèle d'ailleurs incapable de nourrir la surpopulation française de 1350 (20 millions d'habitants), ouvrant le champ à un siècle de famines, de guerres et d'épidémies, facilitées par la malnutrition.

C'est à partir de la fin du XVIII^e siècle que l'on peut commencer à parler de deuxième révolution agricole quoiqu'elle ait commencé un siècle plus tôt aux Pays-Bas avant de passer en Angleterre et d'arriver en France au début du XIX^e siècle. Cette deuxième révolution agricole correspond à une modification radicale des pratiques culturales, à la fin des habitudes communautaires de la période médiévale : pour la première fois, la science est utilisée en agriculture permettant une première intensification des productions. Ce progrès ne pénètre toutefois que lentement une société rurale refermée sur elle-même. Balzac n'aimait guère les paysans mais sa description d'une population hostile à toute forme d'innovation est loin d'être caricaturale. C'est en fait à partir du milieu du XIX^e siècle que, au travers des notables, puis des premiers « professeurs d'agriculture », la France entame véritablement sa modernisation agricole : premiers engrais, sélection de semences, mécanisation, sélection des races animales... Il ne faut cependant pas idéaliser : avant 1914, la France rurale demeure arriérée, encore surpeuplée, nourrissant mal de trop nombreuses exploitations. La terre reste dure à ceux qui l'exploitent. Quant au pouvoir politique, en cette « troisième république rurale », il appartient en fait aux notables, à droite (le château) ou à gauche (l'école) qui se font les défenseurs des intérêts agricoles.

La troisième révolution agricole poursuit la logique de la seconde mais un certain nombre de seuils technologiques permettent l'accélération des mutations des structures : c'est le moteur qui permet une plus grande intensification et surtout une réduction des populations agricoles. Curiosité encore limitée aux plaines du Bassin parisien, le tracteur arrive après la guerre dans les fourgons du plan Marshall et équipe pratiquement toutes les exploitations vingt ans plus tard (on en dénombre près d'un million cinq cent mille en 1990). Sélections végétales et animales deviennent systématiques avec, entre autres, l'introduction des hybrides. On utilise plus et mieux les engrais, les produits phytosanitaires ou vétérinaires. Enfin, un effort beaucoup plus systématique de vulgarisation, on dira plus tard de développement, est réalisé par l'administration de l'agriculture puis par la profession. Les résultats de cette troisième révolution agricole sont considérables : depuis la guerre, les rendements céréaliers ont quintuplé, la production laitière par vache a triplé. Cette évolution française n'a rien d'exceptionnel : le mouvement avait commencé aux États-Unis à la fin des années trente (tracteurs et maïs hybride, alimentation du bétail). Il s'est poursuivi dans le tiers-monde avec ce que l'on a appelé la Révolution verte. C'est ce qui a permis à la production céréalière mondiale de faire plus que tripler en quarante ans, de 600 millions de tonnes à la fin des années quarante à plus de 2000 aujourd'hui (le cap des 2 milliards de tonnes de céréales a été franchi pour la première fois en 2004).

Le terme de Révolution n'est aujourd'hui plus adapté. Entrée dans le domaine de la recherche et du développement scientifique, l'agriculture bé-

nécicie maintenant d'un flux régulier de progrès qui permettent la poursuite de l'amélioration de la productivité agricole. Ceci peut-il continuer ? Peut-on penser à une « quatrième révolution agricole, basée en particulier sur les découvertes de la biotechnologie et sur leurs applications à l'agriculture en particulier en matière génétique ? Certains en doutent parfois qui constatent un plafonnement dans l'amélioration des techniques et dans l'évolution des productivités. Les plus malthusiens pensent même que l'agriculture mondiale sera désormais incapable de suivre la croissance démographique. Comme toujours dans l'histoire, ils ont probablement tort.

En vérité, nous ne savons pas aujourd'hui ce que seront les techniques agricoles du XXI^e siècle. Une quatrième révolution agricole permettra probablement aux hommes de réussir parfaitement l'adéquation entre sols, climats et plantes, d'éviter qu'il y ait encore de « mauvaises années ». C'est là le cœur du débat sur les OGM, qui a pris en France des dimensions passionnées et irrationnelles. Le seul résultat en est pour l'instant le gel de toutes les capacités françaises de recherche et surtout de développement en matière de génétique végétale.

Au plan mondial, on peut estimer, avec les scientifiques les plus sérieux que l'humanité aura la capacité de se nourrir si du moins elle parvient à régler ses problèmes de pauvreté qui ne dépendent pas de l'agriculture. Au plan français et même européen, la poursuite des progrès en matière de productivité signifiera en fait que de moins en moins de terres et d'animaux seront nécessaires à l'autosuffisance alimentaire et même à un courant « normal » d'exportations.

La quatrième révolution agricole devrait donc être une réalité et elle met bien en évidence l'insertion de l'agriculture au sein d'un véritable complexe agroalimentaire.

1.5. Le complexe agroalimentaire

L'agriculture est en effet un maillon d'une chaîne allant du champ à l'assiette du consommateur, partant même de l'amont avec les industries de l'agro-fourriture (semences, engrais, phytosanitaires) et allant au plus loin jusqu'à la restauration avec maintenant des bifurcations vers la chimie et l'énergie vertes. Autant – comme on l'a vu – l'agriculture ne pèse plus guère au plan économique, autant le complexe agroalimentaire – en grande partie fondé sur la production agricole nationale ou européenne – représente un secteur essentiel de l'économie française.

Ainsi, les seules industries agroalimentaires pèsent 1,7 % du PIB mais de manière assez légitime il faudrait y ajouter l'agro-fourriture (secteurs de la chimie et de la mécanique pour le machinisme agricole), un peu de BTP pour les bâtiments agricoles, la distribution alimentaire et même une partie des activités de restauration. Au total, on est bien au-delà des seuls 3,9 % du PIB que pèsent agriculture, forêt, pêche et IAA. En termes d'emploi, ces

seuls secteurs représentent 1,6 million de personnes, soit 5,9 % de l'emploi total national. Là encore, en calculant au plus large et en intégrant aussi bien l'amont agricole que les services, on parviendrait pour l'ensemble du « complexe » agricole à 3,3 millions de personnes soit 14 % de la population active ! Rappelons enfin que l'agroalimentaire représente un excédent commercial régulier de l'ordre de 8 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable en ces temps de disette du commerce extérieur français.

Par essence liée à la production agricole, l'agro-industrie joue aussi un rôle essentiel dans le maillage industriel du territoire et il faut souligner l'importance des structures émanant du monde agricole comme les coopératives qui occupent souvent la première place dans la transformation des produits agricoles et qui ont joué un rôle fondamental dans la structuration de certaines filières comme les oléagineux ou le sucre.

Par contre, la relation avec la grande distribution reste – comme toujours en France – assez problématique. Bien souvent, les produits alimentaires (fruits et légumes, viandes), ne bénéficiant pas de marques bien identifiées, sont les premières victimes des stratégies de « produits d'appel » et de cette originalité du patrimoine économique-culturel français que sont des relations industrie-distribution marquées au coin de la mauvaise foi de part et d'autre. Pour autant, il n'est guère imaginable que le partage de la valeur ajoutée au sein des filières jusqu'au consommateur puisse être durablement modifié au profit de l'agriculture alors même que c'est en partie sur elle que pèsent de nouvelles contraintes en termes de sécurité sanitaire, de « qualité », de traçabilité... (ainsi, le rôle de la grande distribution dans le débat sur les OGM en France a été pour le moins ambigu et en tout cas marqué au coin de la démagogie la plus profonde).

Peu de professions, au fond, doivent prendre en compte autant de contraintes, certaines rationnelles et légitimes, d'autres plus liées aux fantasmes et autres peurs alimentaires, aux intérêts économiques et commerciaux aussi. À cela, il faut ajouter le contexte tant des marchés internationaux que des agendas politiques.

2. L'agriculture dans son contexte

En 1962, la première PAC put être mise en place sans que les responsables de l'époque aient eu à se préoccuper vraiment de leur environnement extérieur. Il fallut simplement négocier avec les États-Unis au GATT, dans le cadre du *Kennedy Round*, le régime particulier adopté pour les oléagineux afin de laisser entrer librement le soja américain.

Importatrice, l'Europe pouvait aussi se permettre de fixer ses prix intérieurs agricoles à des niveaux politiques totalement déconnectés de la réalité des marchés mondiaux. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. L'Europe est présente sur de très nombreux marchés agricoles et il ne peut être question de

revenir à une utopie autarcique « à la Suisse ». Les négociations internationales ont progressé du GATT à l'OMC et ne se réduisent plus seulement au traditionnel affrontement entre l'Europe et les États-Unis. Aucune réflexion sur l'avenir des politiques agricoles ne peut faire l'économie d'une analyse des contraintes qui pèsent sur l'environnement des politiques agricoles européennes qu'il s'agisse des marchés, du contexte géopolitique, des pressions intérieures et internationales.

2.1. Des marchés internationaux porteurs mais instables

À l'automne 2006, les prix mondiaux du blé se sont spectaculairement redressés dépassant les 160 euros la tonne (Fob Rouen) et les 200 dollars la tonne sur le Golfe du Mexique. Cette appréciation brutale – due en partie et liée à la sécheresse en Australie – a relancé le débat sur les perspectives des marchés agricoles internationaux et plus largement sur l'orientation à attendre des prix mondiaux dans les prochaines décennies.

Après les fortes tensions des années soixante-dix (le temps de l'arme alimentaire), la plupart des marchés agricoles avaient retrouvé des situations plutôt déprimées marquées par la montée des excédents, l'apparition de nouvelles zones agro-exportatrices (Mer noire et Mercosur) et la stagnation des débouchés solvables. L'équilibre de nombre de marchés était assuré par le recours à l'aide alimentaire et aux mesures plus ou moins tolérées de soutien aux exportations. Même un épisode climatique majeur comme « El Niño » en 1995-1997 ne provoqua de véritables tensions que durant quelques trimestres. Au début du XXI^e siècle, alors que le monde était confronté à un véritable choc sur les marchés des commodités (énergies, métaux), les produits agricoles ne bougeaient guère du fait notamment d'une exceptionnelle récolte mondiale en 2004. La phase de hausse qui a débuté en 2006, et qui se poursuit en 2007, est encore bien récente pour que l'on puisse voir là une véritable tendance de fond.

Pourtant, la scène mondiale a changé : à côté des nouveaux agro-exportateurs, sont apparus de nouveaux consommateurs dans les pays émergents, en Asie et surtout en Chine. Ainsi, la Chine est devenue le premier importateur mondial de graines de soja, l'a été de blé en 2003. En 2006, c'est l'Inde qui a pesé fortement par ses achats sur le marché du blé. La croissance économique se traduit par une amélioration des régimes alimentaires et surtout par un passage plus marqué des protéines végétales aux protéines animales. Comme en Europe après la guerre, la transformation par « l'usine animale » induit une demande végétale accrue.

Il y a encore dans le monde un peu moins d'un milliard de mal nourris, du fait de leur pauvreté (curieusement, il y aurait aussi un milliard de « gros », une autre forme de malnutrition). Mais avec la croissance et le décollage économique d'une bonne partie de la planète, les besoins sont bien là. On peut estimer que la production agricole destinée aux utilisations alimentaires devra doubler d'ici 2050 pour répondre à la demande. Et ceci devra se faire

sans augmentation très sensible de la SAU avec des problèmes de disponibilité d'eau et d'appauvrissement des sols. À cela, on devrait ajouter théoriquement la montée en puissance des besoins non alimentaires et notamment de l'énergie.

Le débat est largement ouvert de savoir si notre planète pourra effectivement relever ce défi agricole majeur. Une chose est claire en tout cas : ceci nécessitera un effort de productivité sans précédent et celui-ci ne pourra être effectif que s'il est entretenu par des prix suffisamment élevés. Au-delà des aléas climatiques, il semble évident que les prix agricoles mondiaux (pour les grandes productions végétales) seront orientés à la hausse sur les prochaines décennies : la rechute des prix – comme cela fut le cas dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix – paraît exclue sur longue période du fait de la dynamique de la demande alors même que les obstacles au développement harmonieux des biotechnologies sont loin d'être tous levés.

Tendance en hausse donc à moyen et long terme, mais dans un climat de forte instabilité qui continuera à caractériser les marchés mondiaux au quotidien. Il est en effet peu imaginable que l'on parvienne pour les produits agricoles à ce qui n'est possible ni pour les marchés financiers ni pour l'énergie, c'est-à-dire le retour à la stabilité. Ainsi, on a pu voir en 2006, les prix du sucre diminuer presque de moitié, de 19 à 11 cents la livre depuis leurs sommets de janvier 2006. À l'inverse, le blé à Chicago a pu passer en quelques mois de 3 à plus de 6 dollars le boisseau et le maïs de 2 à 4 dollars le boisseau. Pareilles fluctuations font partie du quotidien des marchés au-delà de toute tendance de moyen terme. La fin possible des mécanismes européens de gestion des marchés qui ont jusque-là isolé les producteurs de la scène mondiale entraînera leur exposition directe à cette instabilité, ce qui ne manquera pas de susciter des réactions de rejet et d'incompréhension en particulier en France où la logique du marché n'a pas que des admirateurs. Remarquons toutefois que c'est déjà le cas pour les oléagineux et que même les marchés céréaliers ont fait preuve ces derniers mois en Europe d'une forte instabilité. Sur le court terme, c'est-à-dire les deux ou trois années à venir, on peut anticiper de fortes tensions à la hausse qui pourraient être encore amplifiées si les menaces d'un nouveau « El Niño » venaient à se concrétiser. Ceci pourrait signifier que les négociations agricoles européennes se dérouleraient dans un contexte de marché favorable ce qui n'est pas neutre pour l'adoption de certaines réformes (on se souvient du *Freedom to Farm Act* américain de 1995-1996 au moment du précédent « El Niño »).

Enfin, il faut souligner que le raisonnement précédent est surtout valable pour les productions végétales et notamment pour les grandes matières premières que sont les céréales, les oléoprotéagineux, le sucre... Pour les productions végétales plus spécialisées comme les fruits et légumes ou le vin, la notion de marché mondial est plus difficile à appréhender. Des notions comme celles des indications d'origine ou des coûts de main d'œuvre interviennent d'autant plus qu'il est difficile de parler pour ces produits de prix mondial. Il en est de même – mais pour d'autres raisons – pour les productions animales dont les marchés demeurent étroits et relativement cloisonnés.

Au fond, il y a bien en ce qui concerne les marchés mondiaux, les grandes commodités végétales et les autres produits, ces derniers étant paradoxalement plus sensibles que les premières aux politiques d'ouverture aux échanges qui ont caractérisé ces trente dernières années

2.2. Des négociations internationales pour un temps en panne

Le cycle des négociations de Doha de l'OMC aurait dû se terminer à la fin de 2006. Du fait du dossier agricole mais aussi de différences persistantes en matière de services et d'industrie, il est fort probable que les négociateurs ne pourront parvenir à un accord pour 2007. Or, la « *Trade Promotion Authority* » permettant à l'administration américaine de négocier et de signer des accords commerciaux internationaux, bilatéraux ou multilatéraux arrive à expiration. À un peu plus d'un an des élections présidentielles américaines (novembre 2008), il est fort peu probable que la Maison blanche risque l'ouverture au Congrès d'un débat sur le thème « politique commerciale et emploi » qui ferait le jeu des démocrates qui ont repris le contrôle total des deux chambres en novembre 2006. Il faudra donc attendre l'élection du nouveau président américain et le vote par le Congrès dans les premiers mois de 2009 d'une nouvelle « TPA » pour que les États-Unis puissent revenir à la table des négociations et donc pour que le cycle de Doha puisse reprendre pour une conclusion que l'on ne peut – en tout état de cause – anticiper avant 2011.

Ceci veut dire que la contrainte OMC pèsera peu directement sur les débats agricoles européens qui devraient les précéder. Ceci n'a pas que des avantages : d'une part, il y a déjà certains « acquis » des propositions européennes qui ne sont plus négociables (comme la fin des restitutions) ; d'autre part, l'expiration de la clause de paix pourrait se traduire par le recours accru à des plaintes devant l'ORD de l'OMC portant notamment sur le statut de certaines aides européennes (boîte verte, boîte bleue...) ce qui amènerait à la mise en place d'une jurisprudence internationale en dehors de toute négociation. Enfin, toute réforme de la PAC préalable à la conclusion d'un accord OMC serait plus difficile à inclure dans un « paquet » de négociations. Mais au moins, le calendrier européen ne dépendra-t-il pas des avatars de l'OMC et il sera possible de s'affranchir un peu du véritable « diktat » de la boîte verte que brandissent à chaque instant ceux qui veulent réduire la PAC à la portion la plus congrue possible.

Par contre le débat américain du *Farm Bill* (le renouvellement de la législation agricole américaine) programmé pour 2007 et qui précédera donc de quelques mois le « bilan de santé » de la PAC pourrait avoir une assez forte influence dans la mesure où dans ses précédentes réformes, l'Europe s'est toujours inspirée, avec quelques années de retard, des évolutions américaines. Mais de ce point de vue, à un an des élections présidentielles, avec un Congrès relativement équilibré et dont les tendances agricoles seront

plutôt isolationnistes, il faut s'attendre à un exercice coûteux, calqué sur le *Farm Bill* de 2002 avec encore plus d'argent pour l'éthanol et l'assurance. En tout état de cause, ce ne sera guère un modèle si ce n'est pour relativiser les « contraintes » de l'OMC. De ce point de vue, le premier projet présenté par l'Administration fin janvier 2007 ne brille ni par son originalité conceptuelle, ni par ses avancées même si les nouveaux dirigeants agricoles du Congrès l'ont trouvé trop tiède vis-à-vis des intérêts agricoles.

2.3. Accélération européennes

Normalement, la réforme de la PAC en 2003, suivie des décisions prises en 2005, prévoit une stabilité à la fois réglementaire et financière jusqu'en 2013, année qui apparaît comme devoir être – au moins sur le papier – la grande charnière de l'agriculture européenne en ce début de XXI^e siècle. Entre-temps, certaines OCM (organisations communes de marchés) ont été modifiées ou sont en voie de l'être : les produits méditerranéens en 2004, le sucre en 2005, les fruits et légumes en 2006, le vin, probablement en 2007. À partir de 2008, certaines OCM viendront à expiration et devront être renégociées (comme l'amidon de pomme de terre, quand même assez secondaire ! ...).

Mais sur le fond, rien ne pourrait bouger d'ici 2013 si ce n'est quand même chaque année à partir de 2007 la renégociation de la « discipline financière » liée à l'élargissement de l'Europe aux PECO et dernièrement à la Roumanie et à la Bulgarie ainsi qu'aux 20 % de modulation volontaire en partie liés au « chèque britannique ».

Tel ne sera manifestement pas le cas : la Commission prépare en effet un certain nombre d'exercices d'évaluation. Le « bilan de santé » (*healthcheck*) devrait intervenir en 2008 et il y a quelques chances qu'il aille plus loin qu'une sorte de « revue à mi-parcours ». La réforme de 2003 n'était-elle pas sortie à la surprise générale, d'un exercice de ce type ?

Or, les pressions internes à la réforme de la PAC se font de plus en plus fortes, bien au-delà des seules propositions britanniques de 2005. La contestation de la PAC sur son principe même se fait chaque jour plus violente et il est plus que probable que les débats de 2007-2008 déboucheront sur des projets de réformes beaucoup plus radicaux que tout ce qui a été fait jusqu'à présent.

En tout état de cause, 2013 doit être prise comme une sorte de date butoir, le moment où entrera en vigueur une nouvelle politique agricole européenne dans un cadre à la fois idéologique et conceptuel bien différent des fondements de 1962, 1993 et même 2003. Ce n'est plus de réforme mais de mutation radicale qu'il faut parler alors même que certains en Europe s'interrogent quant à la logique de maintenir un effort particulier pour l'agriculture, que chez les économistes en particulier, on pense qu'il est temps de solder une fois pour toutes la dette vis-à-vis de l'agriculture afin de repartir ensuite sur des bases « normales » d'économie de marché. Ce n'est pas

l'axe des réflexions que nous avons menées ici mais le lecteur – et surtout l'agriculteur – doit être conscient d'une situation de force tant dans les milieux politiques, économiques qu'intellectuels qui évolue au détriment de ce que l'on peut encore qualifier d'exception agricole.

3. Quel rôle pour l'agriculture ?

La question mérite d'être posée de manière plus large que jamais. On ne peut en effet circonscrire l'agriculture à sa seule fonction économique (2,2 % du PIB en intégrant la forêt et la pêche) ou à sa place dans l'emploi national (3,5 % en comptant même assez large).

3.1. Le « produire » et l' « être »

La première fonction – historique – de l'agriculture est celle de produire des biens agricoles pour l'essentiel à des fins alimentaires. Ce ne sont pas là des marchandises ordinaires issues d'un appareil de transformation « mécanique » mais des produits vivants, complexes, s'inscrivant dans une chaîne de vie et destinés à satisfaire le besoin le plus fondamental de l'homme : se nourrir. Être capable de se nourrir soi-même, satisfaire à ses propres besoins demeure pour nombre d'habitants de notre planète un objectif primordial. Il en est de même pour des pays qui font de leur autosuffisance alimentaire un élément fondateur de leur indépendance nationale (la Chine), voire qui l'intègrent à une conception sacralisée de leur identité (le riz au Japon). C'est que l'alimentation des hommes ne peut se résumer à la simple rationalité de calories et de protéines (même si la plupart des interdits alimentaires religieux ont des motivations diététiques fort bien inspirées). Le comportement alimentaire des consommateurs (clients des industries agroalimentaires plus que de l'agriculture elle-même) est rarement marqué au coin de la rationalité. La notion de sécurité alimentaire a d'ailleurs évolué : en 1962 au temps de la première PAC la sécurité était quantitative et l'on avait encore en mémoire les tickets de rationnement de la guerre et de l'après guerre. Aujourd'hui cette notion de sécurité, alliant à la fois des critères objectifs comme la traçabilité et subjectifs comme l'illustrent les peurs alimentaires qui font régulièrement la une de l'actualité, est uniquement qualitative. La « peur de manquer » qui inspirait encore des stockages de précaution, il y a quelques années, a bien disparu !

Au travers de l'écran industriel, l'agriculteur producteur est confronté à un consommateur qui mélange allégrement obésité et « *French paradox* », OGM et « produits naturels ». Ceci bien sûr ouvre quelques niches en termes de marketing qu'il s'agisse des appellations d'origine et autres indications géographiques, des produits « bio » ou des transformations à la ferme. Mais plus largement, cela impose des contraintes supplémentaires que le seul prix (administré ou de marché) ne peut rétribuer.

Plus récemment la fonction de production est sortie du seul champ alimentaire. Le troisième choc pétrolier a relancé des débouchés énergétiques jusque-là limités et confidentiels. Ceux-ci sont bien établis dans des pays comme le Brésil et maintenant les États-Unis. En Europe, le mouvement est plus récent, limité au niveau des États par leurs politiques fiscales, quoique la Commission et le Parlement aient récemment fixé des objectifs ambitieux : 10 % d'incorporation dans les carburants à l'horizon 2020, ce qui représente 200 millions d'hectolitres d'éthanol, soit l'équivalent de la production actuelle d'éthanol au Brésil !

L'autre champ de productions de l'agriculture ce sont les services. Il y a bien sûr les services marchands, ceux que l'on peut rémunérer directement comme le tourisme ce qui va des fermes auberges aux gîtes ruraux en passant par les chambres d'hôtes. Soulignons qu'à la différence d'autres pays européens et notamment du Royaume-Uni (et de sa tradition de « *beds and breakfasts* »), le tourisme rural s'est développé en France « à côté » de l'agriculture qui en a au fond peu profité. On peut faire la même remarque pour l'agriculture de montagne et les sports d'hiver par rapport à des pays comme l'Autriche ou la Suisse.

Il y a enfin les services non marchands, plus immatériels puisque tenant à l'aménagement du territoire et à l'environnement : des externalités positives comme celles de l'entretien de l'espace, du jardinage de la nature, du maintien d'une présence humaine là où tout ne serait plus que « désert » ou retour à la sylvie gauloise. Sans agriculture en effet, il n'est plus guère de territoire. Mais ce sont aussi des externalités négatives dont le coût doit être d'une manière ou d'une autre pris en compte : pollution, épuisement des nappes phréatiques, intensification excessive. Longtemps acceptées, certaines de ces externalités négatives font l'objet de violentes contestations de néoruraux qui projettent sur les « campagnes » une vision idyllique souvent datée. Certains conflits « clochemerlesques » autour des effluves d'étables ou bien de l'ours dans les Pyrénées, illustrent au-delà de leur caractère anecdotique, la rupture intervenue ces dernières années entre le monde agricole et certains milieux à propos de ces fonctions « immatérielles » difficiles à mesurer, à quantifier, à évaluer et bien sûr à rémunérer.

Dans les fonctions de l'agriculture, il y a au fond deux ordres : le « produire » et « l'être ». Autant le produire se comprend, se justifie, appartient à la logique du concret, autant l'être est difficile à apprécier : que serait une terre sans agriculteur pour la soigner, pour la faire produire, pour la jardiner, pour y maintenir aussi tout simplement la main de l'homme ?

Ces deux ordres expliquent ce que sont les métiers de l'agriculteur : un producteur de bien et de services. Tout d'abord, producteur de matières premières agricoles (un temps, on a parlé de « moléculculteur ») mais aussi de biens différenciés et puis de services marchands suivant les potentialités de telle ou telle exploitation, les capacités de telle ou telle entreprise et des hommes et des femmes qui la composent. Mais l'agriculteur c'est aussi un

fournisseur au profit de la collectivité de biens et de services non mesurables mais qui participent à la qualité de notre environnement.

3.2. Comment rémunérer les fonctions de l'agriculture ?

Longtemps, la seule réponse à cette question a été : par les prix ! Ce fut du moins le choix fait en Europe dès les années trente (en 1936, en France, pour le blé avec l'ONIB), et confirmé en 1962 par la PAC. En réalité, une politique agricole peut être financée par deux acteurs : le consommateur et le contribuable. Le choix du consommateur (par le biais de prix élevés) est le plus simple à mettre en œuvre et peut se justifier pour des pays à fort pouvoir d'achat, déficitaires du point de vue agricole : c'est toujours le choix de pays comme la Suisse, le Japon ou la Norvège. Le choix du contribuable est plus complexe dans son fonctionnement : ce sont des aides de compensation visant à maintenir le revenu lorsque les prix de marché diminuent : ce fut le choix américain de 1933 qui reste plus ou moins au cœur du système agricole des États-Unis. D'un côté comme de l'autre toutefois, la garantie de prix ou de revenus était liée à l'acte de production, était « couplée » pour reprendre un terme souvent utilisé dans les débats agricoles contemporains.

Dans l'évolution actuelle des politiques agricoles, la rémunération de l'agriculteur par les prix doit être comprise dans la seule logique de l'économie de marché ce qui est au fond assez compréhensible mais qui, en agriculture se traduit par une instabilité fondamentale, celle, classique des marchés de « commodités ».

À côté de la rémunération du marché, il est par contre légitime de rétribuer de manière directe les fonctions non marchandes de l'agriculture : « rétribuer » et non « aider », le vocabulaire, là, n'est pas neutre et nous renvoie à une véritable logique contractuelle.

Le marché d'un côté pour le « produire », le contrat de l'autre pour « l'être », le schéma proposé est séduisant mais bute sur de nombreux obstacles psychologiques, financiers, administratifs...

À ce stade de la réflexion, l'un au moins doit être mis en avant car il est au cœur des débats européens actuels : c'est la question du découplage total ou partiel (faut-il couper tout lien entre le produire et l'être ?). Le découplage total est la logique prônée au niveau international dans les négociations de l'OMC, tout comme à l'OCDE, ceci afin de pouvoir faire rentrer ce type « d'aide » dans la sacro-sainte boîte verte. Il y a là une certaine logique : la subvention à l'être ne doit en aucune manière influencer le produire ! Mais ceci se heurte à deux réactions extrêmes : d'une part la tentation de la seule logique financière dans la gestion des aides, d'autre part, le rejet par le monde agricole d'une rupture aussi radicale entre les deux facettes de son métier.

Sur ce dernier point, il n'est que d'analyser les réactions du milieu agricole aux baisses des prix du marché induites par les précédentes réformes

de la PAC : en France en particulier, est apparue, sur un spectre politique très large, la revendication d'un « prix rémunérateur », l'idée simple que, comme avant, la rémunération de l'agriculture devait passer par le prix « juste » de ses productions. D'un point de vue économique la notion de prix rémunérateur n'a guère de sens ; mais sa portée morale est forte : « je ne demande pas la charité mais la rémunération de mon travail de producteur » pensent encore aujourd'hui la plupart des agriculteurs.

On retrouve là l'un des arguments utilisé contre le principe du RMI, plus largement même la vieille opposition entre « *welfare* » et « *workfare* »⁽¹⁾. Cette réaction met bien en évidence l'obstacle majeur que peut représenter un découplage total tel qu'il est prôné dans de nombreux milieux européens. Et il est vrai que les aides dites du premier pilier, analysées dans cette logique, tiennent du *welfare*, de l'état providence plus ou moins aveugle. À l'extrême, on comprend d'ailleurs certaines propositions visant à transformer ces aides en « titres de dettes », en obligations à plus ou moins longue échéance. Mais c'est alors les vider de tout sens, les cantonner à une simple dimension financière, visant d'ailleurs à terme à les priver aussi de toute légitimité.

Comme on le verra, cette question du lien entre le revenu de l'agriculteur et son acte de production est crucial. Est-il possible de séparer totalement le « produire » et l'« être » d'autant plus que pour certaines productions animales l'un et l'autre sont profondément liés (la vache et la brebis concourent à l'entretien de l'espace mais produisent aussi du lait et de la viande). Pourra-t-on se contenter des aides dites « du deuxième pilier » et à terme le découplage total ne porte-t-il pas les germes de sa propre disparition ? Mais à l'inverse les expériences de recouplage partiel ont été peu convaincantes et le risque, comme souvent en matière de politiques agricoles, est de bâtir de véritables « usines à gaz », complexes, coûteuses et peu efficaces.

On pourrait bien sûr plonger dans la boîte à outils du patrimoine mondial des politiques agricoles et trouver maintes manières détournées de soutenir la production. L'une des plus séduisantes est l'utilisation des marchés dérivés (lorsqu'il en existe) pour stabiliser les revenus des agriculteurs. Ceci a été beaucoup utilisé aux États-Unis mais l'élément « subventions » y est fondamental. L'expérience montre qu'une véritable assurance-revenus (ou chiffre d'affaires) ne peut fonctionner sans soutien public ni aide à la réassurance, ne rencontre qu'une demande limitée et enfin mélange allégrement gestion du risque et soutien à l'agriculture dans la plus totale ambiguïté. Tel n'est pas le cas du soutien apporté en situation de « catastrophe » que celle-

(1) De manière intéressante, c'est cette expression de *welfare* qui fut utilisée par les Républicains pour démanteler le vieux système américain des « *deficiency payments* » en 1995 dans le cadre du « *Freedom to Farm Bill* ». Dans la mesure où toute aide au revenu était du « *welfare* », autant la rendre la plus découplée, la plus automatique possible. Ce *Farm Bill* épuré n'a vécu que trois ou quatre ans avant que ne réapparaisse tout un arsenal d'aides plus ou moins couplées.

ci soit climatique ou même économique : le seuil couramment accepté de 70 % du revenu pour déclarer une situation de catastrophe paraît assez légitime et justifie à ce niveau le déclenchement de la solidarité nationale.

Quelle que soit la technique utilisée, le nœud du problème est de parvenir à légitimer le soutien aux fonctions non marchandes de l'agriculture de manière à en assurer la pérennité tout en maintenant un lien avec le sol et donc l'acte de production sans pour autant, enfin, que l'agriculteur se trouve dans une situation d'assisté permanent dépendant des aumônes bruxelloises ou nationales. Ce dernier point pose bien sûr la question du financement à venir des politiques agricoles.

3.3. Qui doit financer les politiques agricoles ?

Aux États-Unis la réponse à cette question est simple : c'est le contribuable par le biais de l'État fédéral⁽²⁾. En Europe, ce fut longtemps le consommateur (par le biais des prix garantis élevés), l'appoint sous forme de gestion de marché ou d'aides spécifiques comme la montagne, provenant du budget communautaire. Les aides nationales – dans le cas d'un pays comme la France – portent pour l'essentiel sur les transferts liés à la nécessité de rééquilibrer les comptes sociaux de l'agriculture. La France est l'un des pays européens qui s'est le plus dépouillé de sa politique agricole au profit de Bruxelles. Ainsi, on y a peu joué – à la différence du Royaume-Uni – la carte des aides dites du « deuxième pilier » devant faire l'objet d'un cofinancement.

Avec les réformes de la PAC, les aides communautaires sont devenues de plus en plus visibles, de plus en plus fragiles aussi avec l'élargissement de l'Europe et la contestation ouverte de l'importance des budgets consacrés à l'agriculture.

Pour l'instant, jusqu'en 2013, le budget de la PAC est sanctuarisé, quoiqu'en diminution du fait de l'élargissement. Les pressions à la remise en cause de la part agricole du budget communautaire ne cesseront d'augmenter au fil des années et si la notion même de politique agricole commune perdure, celle-ci risque d'être plus un corpus de règles et d'orientation qu'une source de financement. À l'image de ce qui se fait pour le deuxième pilier, on doit s'attendre à ce que la part du cofinancement national ne cesse d'augmenter. Dans une certaine mesure, ceci permettra aux États, voire aux régions, de reprendre la main en matière de gestion de leur espace. Cela devrait aussi permettre d'aller plus loin dans la logique du guichet unique permettant de globaliser l'ensemble des aides touchées par une exploitation, que celles-ci soient d'origines européennes ou nationales (on se souvient

(2) Avec quelques nuances quand même pour le sucre (prix payé par le consommateur) et les produits laitiers.

qu'une des raisons de l'échec des CTE, contrats lancés en France à la fin des années quatre-vingt-dix, avait été que ceux-ci ne traitaient que des aides nationales). Mais ceci bien sûr posera d'autres problèmes d'ordre financier : les financements communautaires représentent aujourd'hui quelque dix milliards d'euros par an, contre six milliards d'euros de financements nationaux (utilisés pour plus de la moitié au financement de l'enseignement et de la recherche ainsi que des services généraux). Dans une hypothèse de cofinancement à moitié, ce sont cinq milliards d'euros (valeur 2005) qu'il faudrait affecter à la politique agricole. On rentre là dans le domaine du choix du politique, qui, pour un pays comme la France où la question d'espace et de territoire fait sens, peut parfois se justifier une fois les règles du jeu agricole enfin précisées...

4. Pistes pour une nouvelle politique agricole

Le champ des propositions pour de nouvelles politiques agricoles est un vaste espace allant de la suppression pure et simple au retour aux principes de base – un peu idéalisés – de la PAC de 1962. Même les plus opposés à la PAC actuelle, proches dans leurs analyses du groupe de Cairns et des plus radicaux au sein de l'OMC, n'imaginent pas la disparition pure et simple de politiques agricoles qu'ils préfèrent noyer lentement au sein d'un deuxième pilier de plus en plus rural. Quant aux « traditionalistes », ils savent bien que leur rêve d'une politique agricole « à la Suisse » est une douce utopie. Mais entre ces deux extrêmes, que de possibilités, que de scénarios envisageables. Pour rajouter à la complexité, il faut tenir compte du fait que les cheminements européens sont rarement inscrits au coin de la rationalité et que nous sommes loin de partir d'une copie blanche comme ce fut le cas en 1962 (et à six...).

Des réformes de 1993 et 2003, comme des projets évoqués plus récemment à Bruxelles semble émerger une sorte de corpus doctrinal qui représente un plus petit commun dénominateur : baisse des prix garantis et suppression des mesures quantitatives de gestion des marchés, découplage le plus avancé possible des aides du premier pilier et passage (la fameuse modulation) vers le deuxième pilier. L'addition de mesures isolées, de décisions représentant de fragiles équilibres politiques n'est malheureusement pas le gage d'un édifice cohérent. C'est d'ailleurs là le risque majeur de tout projet de réforme : sa logique initiale se dilue peu à peu dans les compromis politiques ; une partie est relativisée, l'autre pas alors que les deux font partie d'un tout.

C'est pourquoi nous ne chercherons pas ici à rebâtir de fond en comble la PAC et son homologue française ; nous nous contenterons de proposer quelques pistes en soulignant toutefois qu'elles forment un système, c'est-à-dire qu'elles sont ce qu'elles sont dans et par leurs relations avec les autres.

4.1. Donner une place centrale au marché

Les réformes de 1993 et 2003 n'ont en rien touché la gestion quotidienne des marchés. Elles l'ont même compliqué pour les principaux produits (céréales notamment) soumis à l'arbitraire bruxellois. Le paradoxe actuel est celui de marchés qui se sont un peu libéralisés (le marché à terme du blé de Paris commence même à disposer d'une liquidité suffisante) mais qui cumulent les aléas non seulement climatiques mais aussi administratifs : quand se déclenche l'intervention, quelle politique de restitutions ou à l'inverse de taxes à l'exportation ?

Le temps est largement venu de supprimer toute forme de gestion communautaire des marchés au moins en ce qui concerne les céréales. De toute manière, la disparition – programmée dans le cadre de l'OMC – des restitutions sonnera inévitablement le glas du prix d'intervention (c'est déjà le cas pour le maïs) et de tous les mécanismes qui lui sont liés : certificats d'exportation, adjudications hebdomadaires, stocks d'intervention... En ce qui concerne les céréales, il paraît logique de supprimer toutes les barrières existant entre prix européen et prix mondial : le « Fob Rouen » (prix de référence à l'export du blé européen) sera à parité du « Fob Gulf » (du Mexique), du Fob Plata ou Mer noire. Ceci aura l'avantage de supprimer toutes les « niches » dont profitent certains fournisseurs de l'Europe (exportatrice d'une vingtaine de millions de tonnes de céréales, l'Europe en importe dix millions de tonnes, sans compter les produits de substitution). À la limite, la question même de la préférence communautaire ne se posera plus dans la mesure où les écarts entre les grandes origines mondiales dépendront avant tout des taux de fret. Importations et exportations européennes seront libres (soumises aux tarifs de droit commun) sans aucun contrôle communautaire. En toute logique, ceci devrait s'accompagner de la disparition des mesures de contrôle de l'offre comme le gel des terres ou le stockage d'intervention (même si on peut imaginer le maintien de stocks d'urgence pour les situations d'urgence ou pour l'aide alimentaire).

Un tel mouvement radical favorisera les céréaliers les plus efficaces, ceux du Bassin parisien, de l'East Anglia ou de Belgique. Sans même escompter la pérennité de prix comme ceux du printemps 2007, on peut imaginer que les prix moyens de marché des années à venir seront supérieurs à des prix d'intervention condamnés au déclin. Toutefois, il faut souligner les risques que ne manquera pas de poser pareille révolution :

- l'alignement des prix européens sur les prix mondiaux bousculera la hiérarchie des prix des céréales. Au niveau mondial, le blé vaut plus cher que les céréales secondaires. En 2005-2006, par exemple, la moyenne des prix du blé à Chicago a été de 3,42 dollars le boisseau alors que le maïs valait 2 dollars le boisseau. En Europe, la situation est inverse : le maïs vaut en général plus cher que le blé et cette bonne valorisation explique le développement des maïs irrigués bien au-delà des « *corn belts* » naturelles. Autant le blé européen se situe sans problème au niveau des prix mondiaux (sur la base de Chicago), autant le différentiel de prix est important pour le maïs et

l'ouverture des marchés ne manquera pas de provoquer une forte baisse des prix du maïs européen. Ceci *a priori* entraînera une contraction des surfaces consacrées au maïs en particulier en France et dans le bassin du Danube. En France, le maïs reviendrait à ses aires naturelles du Sud-Ouest (l'Association générale des producteurs de maïs – l'AGPM – fut créée à Pau dans les années trente) ce qui aura au moins le mérite de limiter certaines situations de sécheresse devenues structurelles depuis quelques années. Il est probable que les importations de maïs augmenteront mais ceci se fera avant tout aux dépens des flux les plus artificiels des PSC (produits de substitution aux céréales) comme le fameux *corn gluten feed* ou le manioc. *In fine*, même dans le cas que nous envisageons d'une hausse du prix mondial des céréales, la modification des hiérarchies de prix en Europe entre blé, céréales secondaires et tourteaux protéiques permettrait d'amortir le choc pour les utilisateurs-éleveurs ;

- il est clair aussi qu'avec pareille évolution, on tourne le dos à toute idée de stabilité des prix. Même si depuis la réforme de 1993, les prix pouvaient varier entre le prix d'intervention et 155 % de celui-ci (l'ancien prix de seuil), la Commission disposait de moyens importants comme les taxes à l'exportation pour intervenir dans cette « zone grise » (elle le faisait encore à l'automne 2006 en délivrant des certificats d'exportation « à taret » sur lesquels elle se réserve le droit de mettre des taxes). Ces dernières années, les variations intracommunautaires ont été plus fortes mais le prix d'intervention a joué encore un rôle important de filet de sécurité. Tel ne sera plus le cas. La volatilité des prix sera totale. On peut discuter de l'éventualité du maintien d'un mécanisme d'urgence, une sorte d'intervention en dernier recours. Mais sauf à parvenir à le coupler avec le « *loan rate* » américain (qui a été longtemps un véritable prix d'intervention), ce qui paraît hautement improbable, il faut tabler sur une instabilité des prix comparable à celle qui prévaut sur les autres grands marchés mondiaux de commodités. Dès lors, les normes de prix rémunérateur – ou même de « juste prix » tout droit sorti d'Aristote – n'auront plus aucun sens.

Pour les agriculteurs – et les céréales occupent une place symbolique tant pour les producteurs de grandes cultures que pour les éleveurs – ce sera bien une véritable révolution culturelle, dont on peut certes relativiser les aspects négatifs et souligner les points positifs (comme la fin du gel des terres) mais qui ne manquera pas, dans une France peu friande d'économie de marché (les débats sur le prix du gaz et de l'électricité l'ont encore montré ces derniers mois) de provoquer oppositions et incompréhensions ;

- qui dit instabilité du prix, dit risque et donc gestion de ce risque. Les techniques de marchés dérivés ont beaucoup évolué même si les produits agricoles n'ont pas bénéficié de la même inventivité que l'énergie ou même les métaux. Et lorsqu'existent des contrats de futurs et d'options, leur liquidité est actuellement encore insuffisante. Mais même si les choses évoluent, l'utilisation – directe ou indirecte – des marchés dérivés ne supprime jamais la spéculation fondamentale du producteur en amont des filières.

À ce niveau, on peut imaginer la mise en place de techniques d'assurance fondées sur l'utilisation des marchés dérivés mais il est souhaitable de bien faire la distinction entre le coût effectif de l'assurance et la subvention éventuelle qui serait accordée pour son lancement. C'est probablement la technique de l'assurance du chiffre d'affaires qui apparaît la plus prometteuse. Faudra-t-il pour autant la rendre obligatoire, comme le souhaitent ses partisans, afin de mieux mutualiser les coûts ?

Dans la pratique, nombre de céréaliers français utilisent déjà le « MATIF » (le nom a été conservé pour désigner les contrats agricoles d'Euronext) et commencent même à se développer des petits groupes d'information et d'analyse sur les prix, un peu sur le modèle des célèbres CETA des années cinquante où les agriculteurs se retrouvaient pour échanger sur les nouvelles techniques culturales. Sur le terrain, les mentalités sont mieux préparées que dans les discours. Mais on ne doit pas pour autant minimiser l'ampleur d'un choc culturel et économique que rien ne pourra totalement compenser.

Nous parlons là avant tout des céréales ; les oléagineux ne sont pas concernés dans la mesure où dès l'origine de la PAC, leurs marchés ont été en prise avec ceux de Chicago pour le soja. Un autre produit de grande culture, la pomme de terre a, par un hasard de l'histoire, totalement échappé à la sollicitude de Bruxelles : c'est pratiquement le seul produit agricole pour lequel il n'y a jamais eu d'OCM (nous y reviendrons pour l'attribution des droits à DPU). Pour la betterave, la récente réforme de l'OCM sucre satisfait pleinement (et même au-delà) aux contraintes de l'OMC et des panels qui avaient condamné l'Europe. Le système des quotas est bien adapté à une production industrielle qui doit intégrer une relation contractuelle entre le betteravier et l'usine. La baisse des prix européens reste toutefois insuffisante par rapport aux tendances historiques du marché du sucre et au comportement des monnaies (le réal brésilien en l'occurrence) et on a peut-être fait preuve de trop d'optimisme en tablant sur une corrélation durable entre le sucre et le pétrole par le canal de l'éthanol brésilien. La préférence communautaire restera donc là nécessaire, les exigences d'accès minimal dans le cadre de l'OMC étant assez largement couvertes par les importations en provenance des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et par celles qui découleront de l'initiative « Tout sauf les armes » (« *Everything but arms* », EBA).

Plus largement, la question de la préférence communautaire ne devrait pas avoir à se poser pour les grandes commodités végétales une fois la barrière des prix d'intervention tombée : la logique des avantages comparatifs privilégiera le blé plus que le maïs mais permettra de mettre fin à certains flux aberrants comme ceux des importations de PSC. La question se pose différemment pour les fruits et les légumes où les protections aux frontières jouent un rôle d'autant plus important qu'il n'y a pratiquement pas de mesures de gestion des marchés. Concernant les produits animaux – et surtout les productions avec sol – le problème est tellement différent qu'il mérite à notre sens un traitement et des propositions spécifiques.

4.2. Légitimer les aides directes en les rendant « intelligentes »

Il y a une logique – celle des grandes productions végétales – à traiter maintenant des aides directes : leur origine ne remonte-t-elle pas à la réforme de 1993 et au souci de compenser les premières baisses de prix des céréales qui furent alors décidées (le tout sur le modèle des « *deficiency payments* » américains). Depuis d'ailleurs leur légitimité est demeurée sujette à maintes ambiguïtés. S'agit-il de compensations à des baisses de prix avec le risque que l'on décide un jour de ne plus compenser un événement de plus en plus lointain ? S'agit-il au contraire de financer les autres fonctions de l'agriculture et cela sur la base la plus large possible ? Dans le premier cas – qui a été trop longtemps la position de la France – on comprend les craintes concernant l'échéance de 2013. Mais si l'on opte pour la deuxième réponse qui semble être en partie la logique de la nouvelle PAC, comment alors ne pas s'étonner de certaines dispositions de la réforme de 2003. Celle-ci a instauré des primes uniques calées sur la moyenne des primes reçues jusque-là par l'exploitation. C'était le même principe qui avait présidé à la réforme américaine de 1995 (le *Freedom to Farm Bill*). Curieusement pourtant, les droits à prime unique (DPU) sont devenus cessibles alors même que sans terre, ils n'ont aucune valeur.

Nous ne rentrerons pas ici dans le débat de savoir à qui profite le DPU : théoriquement au fermier, à l'exploitant mais à terme le prix du foncier ne va-t-il pas intégrer le revenu anticipé du DPU ? Soulignons simplement que le développement d'un marché des DPU alourdit encore les contraintes du foncier qui représentent une barrière à l'entrée souvent infranchissable pour de nombreux candidats à l'installation en agriculture.

Depuis le système des DPU a évolué. Les nouveaux États membres de l'Europe reçoivent – par souci de simplicité – des aides forfaitaires par hectare. C'est vers ce système que tendent de nombreux pays qui, à l'image de l'Allemagne, ont opté pour la « régionalisation », terme impropre qui s'applique au calcul de DPU forfaitaires à l'hectare sur une base régionale. À l'opposé le système de « référence historique » pratiqué par la France tient compte des acquis du passé dans une logique de découplage moins intégral.

Quelques idées simples marquent notre raisonnement :

- un simple principe d'équité veut que tout hectare cultivé ou entretenu (prairies permanentes liées à l'élevage) soit éligible. Ceci élargirait le champ des DPU aux cultures spécialisées comme les fruits et les légumes, la pomme de terre ou même la vigne ;
- ceci aurait le mérite de résoudre le problème soulevé plus haut de la cessibilité des DPU : ceux-ci devenant quasiment universels se trouveront, *de facto*, attachés à la terre, partie de ce fond d'exploitation qu'il faudra généraliser en France à l'image des fonds de commerce ;
- la distinction entre premier et deuxième pilier n'a pas de raison d'être lorsqu'il s'agit d'aides à l'agriculture (et nous prenons pour hypothèse qu'à

terme, le premier pilier sera cofinancé d'une manière ou d'une autre). Le deuxième pilier prendrait en compte la ruralité non agricole mais, à notre sens, la modulation qui consiste à gonfler le deuxième pilier aux dépens du premier tient d'une logique qui risque de compliquer un peu plus la gestion quotidienne du système avec des guichets différents. Au fond on irait vers un seul guichet gérant l'ensemble des aides à l'agriculture ;

- il est par contre logique que les aides soient différentes – ramenées à l'hectare – entre régions et grandes orientations technico-économiques. La question de leur plafonnement est aussi essentielle. On se souvient de la polémique qu'a provoquée la publication en 2005 et 2006 des listes de bénéficiaires de la PAC avec parmi les mieux dotés la reine d'Angleterre ou le prince de Monaco. Aux États-Unis où le système des *deficiency payments* remonte aux années trente, ce type de débat était assez courant (avec la famille princière du Liechtenstein et plus récemment le magnat de la télévision, Ted Turner). Le plafonnement par exploitation est cependant assez facile à contourner et l'expérience américaine montre justement son caractère assez illusoire notamment à l'heure du développement de l'agriculture de groupe (quelle entité l'exploitation, la société, la famille même devrait-on plafonner ?)

Le plafonnement par personne active est une piste plus prometteuse qui a l'avantage aussi de tenir compte de la plus ou moins grande intensité des productions. Mais faudra-t-il plafonner le nombre des salariés ? D'une manière ou d'une autre, le plafonnement apparaît équitable mais difficile à mettre en place si ce n'est dans un cadre contractualisé sur lequel nous reviendrons. Une chose est sûre en tout cas : la transparence doit être totale. À partir du moment où il s'agit d'argent public, il est légitime que son utilisation soit aussi publique ;

- de la même manière la conditionnalité des aides doit être maintenue, voire renforcée puisque c'est là que repose leur légitimité. Pour l'instant, la conditionnalité mise en œuvre est passive, fondée sur le respect aveugle de certains critères. Tous les observateurs s'accordent pour souligner le caractère très contraignant des conditionnalités animales par rapport aux productions végétales⁽³⁾. Les modalités actuelles de contrôle de la conditionnalité font aussi l'objet de nombreuses critiques du fait de leur rigidité. C'est bien là que l'on touche les limites du découplage total (dans ce cas, la conditionnalité est en effet minimale puisqu'à la limite aucune activité agricole n'est nécessaire).

En réalité, il faut aller au bout de la logique de la conditionnalité c'est-à-dire vers le contrat entre l'agriculteur et la société représentée par une autorité locale ou nationale. À partir du moment où l'aide directe représente la rémunération de « l'être » que nous évoquons plus haut, il faut admettre que chaque être est différent de son voisin. Il est bien plus difficile de gérer

(3) Il est vrai que la tradition du bien-être animal fait beaucoup plus partie de l'héritage culturel du nord de l'Europe que de celui des pays latins du sud méditerranéen.

des aides « à la goutte à goutte », de manière personnalisée que de se contenter « d'arroser » large comme c'est le cas aujourd'hui, comme cela le serait encore plus dans le modèle régionalisé à l'allemande. Au fond, on revient à la logique du CTE (qui à l'époque ressortait au deuxième pilier) mais un CTE global, intégrant tous les échelons possibles de financement dans un même guichet, s'accompagnant même d'une politique ciblée des structures.

La principale objection à une pareille idée est sa complexité de mise en œuvre dans la mesure où elle repose sur l'analyse et le traitement de dossiers individuels, sur la compréhension des projets personnels, sur l'identification de contraintes propres (en son temps, le système américain, avec ses surfaces de référence avait tourné au monstre bureaucratique). Paradoxalement, la France a, en ce domaine, un avantage incontestable avec le maillage des Directions départementales de l'agriculture (DDA) qui disposent déjà d'une remarquable connaissance du terrain et de ses réalités et qu'il serait là aussi dommage de fondre dans des directions « rurales ». La réforme de la PAC de 2003 prévoyait, dans sa première version, une excellente mesure qui a disparu par la suite : il s'agissait de l'obligation d'audit des exploitations-entreprises. C'est précisément là le premier pas de la logique contractuelle qu'il faut développer. Quant à la contrainte de paperasserie, le monde agricole doit accepter la logique de contrôle de l'argent public même si en ce domaine on doit reconnaître à l'administration française un génie propre !

- il reste enfin un dernier problème, celui du lien avec un acte de production agricole. La seule légitimité du découplage total est sa conformité avec la boîte verte de l'OMC. Cet argument ne paraît pas suffisant et en tout état de cause, la contrainte OMC ne nous paraît pas devoir peser avant longtemps.

Par essence, un agriculteur est un producteur de biens agricoles et il est absurde de concevoir une aide dénuée de tout lien avec la production. Le projet productif doit être intégré dans le contrat qui tient lui-même compte des réalités économiques de telle ou telle production. Nous ne parlons pas là de recouplage sur la base de données historiques sans fondements, mais de la prise en compte de l'activité d'un agriculteur pour éviter tout phénomène de rente passive.

Que seraient en résumé des aides directes « intelligentes » : des aides légitimées par un contrat de projet pluriannuel fondé sur la réalité des productions agricoles à la fois respectueuses de l'environnement et garantes de l'équilibre territorial ; des aides publiques et transparentes probablement plafonnées par unité économique tout en introduisant une composante emploi ; des aides cofinancées reprenant d'ailleurs une partie des programmes agricoles de l'actuel deuxième pilier ; des aides enfin suffisamment universelles pour qu'aucun agriculteur, aucune terre n'en soient exclus ; des aides, non, plutôt la rémunération « juste » d'une activité indispensable à l'équilibre de nos territoires.

Dans cette logique, la séparation entre premier et deuxième pilier perdrait beaucoup de son sens, sauf à cantonner le second pilier aux aides

strictement non agricoles. Mais il est indispensable que les aides actuelles (aides directes, PHAE ou prime herbagère, ICHN ou indemnité de handicap naturel...) soient regroupées autour d'un même guichet.

Nous sommes bien conscients de mettre la barre très haut en matière de volonté politique, de choix européen et de complexité administrative. La facilité serait d'aller dans le sens d'un découplage total avec des conditionnalités minimales comme c'est le cas dans les Pays de l'Est. Mais la contractualisation est à notre avis la seule solution capable d'offrir la pérennité que souhaite le monde agricole et les garanties qu'est en droit d'attendre la société tout en présentant un degré tolérable de compatibilité à l'OMC. Toutefois, le problème spécifique de l'élevage demeure presque entier.

4.3. Accepter une approche différente pour l'élevage

Autant les raisonnements qui précèdent – et notamment ce qui concerne les marchés – s'appliquent sans grand problème aux grandes cultures et même aux cultures spécialisées, autant la problématique de l'élevage est différente. Or, il s'agit là d'un secteur essentiel : un tiers de la SAU française est composé de surfaces toujours en herbes (STH) ; plus du quart du revenu agricole français provient des viandes bovines et ovines et du lait. En 2003 on comptait encore plus de 300 000 exploitations détenant au moins un animal et ces exploitations représentaient les deux tiers de la SAU française.

La première raison qui pousse à traiter l'élevage à part tient au rapport de prix existant entre marchés mondiaux et prix européens. À la différence des céréales et malgré les baisses des prix d'intervention décidées en 2003, les prix mondiaux sont encore de 30 à 50 % inférieurs aux prix européens. Il est vrai que la notion de marché mondial est plus difficile à appréhender que pour les grains : la part des échanges sur la production est bien inférieure à 10 % ; il n'existe pas de mesures fiables pour suivre l'évolution des marchés qui ne font l'objet d'aucune cotation de référence sur les marchés à terme (les contrats de Chicago ne sont représentatifs pour la viande bovine qu'à l'échelle nord américaine et indirectement pour la zone « propre » c'est-à-dire indemne de fièvre aphteuse)⁽⁴⁾.

La logique de la baisse des prix pratiquée lors de la réforme de 2003 n'a pu avoir les mêmes résultats que pour les céréales : les prix européens restent fortement décalés des prix mondiaux : la viande bovine brésilienne parvient même à pénétrer en Europe en acquittant les tarifs douaniers du ré-

(4) Le marché mondial de la viande bovine est divisé en deux : la zone « propre » sans fièvre aphteuse, ou zone « pacifique », qui comprend l'Amérique du Nord, le Japon et l'Australie notamment ; et la zone « sale » où il faut vacciner contre la fièvre aphteuse qui comprend le gros de l'Amérique du Sud, l'Europe, le Bassin méditerranéen... La différence de prix entre les deux zones va parfois du simple au double. Le développement de la maladie de la vache folle a encore compliqué les choses !

gime de droit commun, hors tout contingent tarifaire. Sauf à baisser encore de manière drastique les prix européens, on ne peut tabler, même à long terme sur une convergence avec les prix mondiaux.

C'est en partie ce qui explique que, dans les années quatre-vingt, le choix ait été fait de mettre en place des quotas laitiers afin d'endiguer l'hémorragie financière de l'OCM lait. Ces quotas ont été maintenus par la réforme de 2003 au moins jusqu'en 2013. À l'origine, les quotas avaient pour objectif de maîtriser la production et il n'était pas prévu d'en faire un outil de gestion du territoire. La gestion des quotas a été fort différente d'un État à l'autre : certains pays ont choisi de libéraliser leur marché des quotas, favorisant ainsi la concentration des exploitations laitières (Danemark, Pays-Bas), d'autres comme la France ont conservé un contrôle assez strict des structures en favorisant des exploitations moyennes (215 000 litres contre 460 000 aux Pays-Bas et 660 000 au Danemark). Ceci n'a pas empêché une forte diminution du nombre d'exploitations qui s'est accompagnée dans nombre de régions d'une véritable « crise morale ». En ce qui concerne la viande bovine, sévèrement secouée par la crise de la vache folle, les primes à la vache allaitante correspondent, dans les faits, à une forme de recouplage.

L'autre raison de considérer l'élevage de manière particulière est son rôle dans l'occupation des territoires les plus défavorisés ; c'est aussi sa place dans l'imaginaire des citadins (il y a toujours des animaux dans la ferme des enfants tout comme dans les *Contes du chat perché* de Marcel Aymé !). On en sait les contraintes supplémentaires en termes de bien-être animal mais cela justifie encore plus la présence de l'animal dont la fonction est moins de produire du lait et de la viande, de tondre le gazon que de maintenir l'occupation de l'espace.

Tout ceci explique que, pour le lait et la viande, il soit impossible d'envisager comme pour les céréales l'abandon de toutes les mesures de gestion des marchés. C'est aussi pourquoi le découplage total serait pour l'élevage encore plus absurde qu'ailleurs.

Que proposer alors ?

Le maintien d'un système de quotas ou de « droits à produire » pour le lait et les troupeaux allaitants (bovins et ovins) au moins pour les régions les plus sensibles et en s'appuyant sur un modèle extensif (charge maximale d'UGB à l'hectare). Ces quotas devraient être liés à la terre et donc incesibles et feraient en fait partie de l'enveloppe de primes et d'aides directes négociée dans le cadre contractuel que nous évoquons plus haut. Lait et viande, intégrés dans ces quotas, bénéficieraient de paiements compensatoires spécifiques (*deficiency payments*) assurant la différence entre le prix d'objectif (*target*) et le prix de marché. En fait, nous reproduisons là le système existant aux États-Unis et au Canada pour le lait.

Faut-il suivre pour autant la Commission dans sa volonté implicite de supprimer la totalité des quotas laitiers à l'horizon 2013 ? Si tel devait être le cas – à l'exception donc des zones sensibles – il serait de toute manière

nécessaire de maintenir une protection du marché européen et probablement un système d'intervention – limité – pour la poudre et le beurre. En tout état de cause, si le système des quotas devait disparaître, il serait nécessaire de maintenir, au niveau du contrôle des structures les gardes fous nécessaires pour éviter le développement d'exploitations intensives en hors-sol, d'usines à lait ou à viande.

Le problème pour les viandes bovines et ovines est différent dans la mesure où l'Europe est déjà importatrice. Une fois protégés, les systèmes extensifs nécessaires à l'aménagement du territoire, tout le problème sera d'aménager l'accès au marché communautaire

Il y a incontestablement une spécificité de l'élevage. C'est d'ailleurs là que les conditionnalités – et donc les contraintes – ont été les plus sévères. C'est là que l'idée de découplage total des aides n'a à peu près aucun sens. C'est là aussi que les contraintes OMC semblent les plus faciles à gérer pour un espace européen qui n'a plus vocation à être exportateur sur un marché mondial particulièrement étroit. C'est là enfin que la spécificité française, en termes d'espace et de gestion des territoires, est la plus grande et justifie d'un traitement particulier dans une logique de cofinancement.

5. Vers quel modèle agricole s'orienter ?

Il serait fastidieux d'aller plus loin dans les détails d'une politique agricole qui dépendra d'arbitrages politiques à Bruxelles, de la volonté aussi de la France de reprendre le fil de politiques trop longtemps abandonnées à un certain arbitraire communautaire. Mais l'idée de base est là : le marché autant que possible, des aides intelligentes dans un cadre contractuel lié à la logique de l'exploitation et puis la nécessité d'une approche spécifique pour l'élevage au moins dans les zones les plus sensibles.

Tout ceci correspond à une certaine idée de ce que pourrait être un « modèle » agricole cohérent pour un pays comme la France au XXI^e siècle :

- une agriculture largement ouverte sur le monde et ses marchés : la France bénéficie d'incontestables avantages comparatifs en matière de grandes cultures et de cultures spécialisées. La demande alimentaire mondiale est là tout comme des besoins énergétiques en matière de biomasse. Il serait absurde avec les potentialités françaises de faire, comme certains le proposent, un choix « à la Suisse » ;
- une agriculture au cœur des territoires : la France dispose d'un espace composé de territoires et de paysages uniques et diversifiés, « un atout que vous ne comprenez pas bien » comme nous le soulignait un expert néerlandais. Ceci justifie la permanence d'une politique agricole de soutien et d'orientation ;
- une agriculture fondée sur les seules structures qui, au cours de l'histoire, ont montré leur capacité d'adaptation : des exploitations et entreprises à base familiale, créatrices d'emploi et de dynamique d'entrepreneuriale.

Le monde agricole français – et les décideurs politiques habitués à raisonner « bruxellois » – a devant lui une véritable révolution culturelle : celle du marché, de ses aléas et des risques qui lui sont liés (sans chercher à se protéger par des pseudos « assurances » à l'américaine) ; celle aussi du contrat « intelligent », au-delà des écueils bureaucratiques et paperassiers, fondé sur la certitude qu'il s'agit d'encadrer une activité centrale aux aspirations de notre société.

La page de la PAC de 1962 va se tourner : malgré ses crises et ses incohérences, elle aura bien rempli sa fonction qui était celle de permettre à l'Europe d'atteindre son autosuffisance alimentaire. Les réformes de 1993 et de 2003 ont permis de faire évoluer les mentalités mais dans un cadre de plus en plus vaste et complexe, elles ont aussi montré leurs limites. Au-delà des échéances européennes (2008, 2013...) il est souhaitable de donner aux agriculteurs un cadre cohérent pour les décennies à venir, un cadre permettant à un jeune de « s'installer » avec un projet pour sa terre, pour son « pays », pour son entreprise. Puissent ces quelques idées y contribuer !

Agriculture, territoires et environnement : nouveau pacte social, nouveaux instruments

Dominique Bureau

Professeur chargé de cours à l'École polytechnique et MEDAD

Introduction

La préservation de l'économie rurale et de l'environnement ressort comme un objectif important de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) adoptée à Luxembourg en juin 2003, en complément de son objectif principal d'adaptation du soutien, dans la perspective des négociations à l'Organisation mondiale du commerce. Concrètement, cette préoccupation se concrétise dans le principe de « conditionnalité », qui prévoit que tout agriculteur percevant des aides doit, non seulement respecter les réglementations concernant l'environnement, la sécurité alimentaire et la santé animale et des végétaux, mais aussi des bonnes « conditions agricoles et environnementales ». Sous ce vocable, sont notamment visés : la couverture des sols pour lutter contre leur érosion, la rotation des cultures et la gestion des chaumes pour assurer le maintien du niveau de matières organiques dans les sols ; la structure de ceux-ci ; et le maintien d'un niveau minimal d'entretien, par la protection des prairies permanentes, par exemple.

Pour assurer cette intégration de l'environnement dans la PAC, la réforme a introduit deux instruments. D'une part, elle a ouvert la possibilité de transférer une partie du soutien à la production (1^{er} pilier), vers le second pilier du « développement rural ». Celui-ci comprend les aides socio-

(*) L'auteur remercie les équipes de MEDAD et de l'INRA qui lui ont fourni un matériau très riche pour établir ce rapport, et plus particulièrement Daniel Delalande, Hervé Guyomard, Gabriel Lecat et Sébastien Treyer.

structurelles, ainsi que les indemnités compensatoires de handicap naturel et les mesures dites « agro-environnementales ». D'autre part, un dispositif (article 69) permet de conserver jusqu'à 10 % des aides du premier pilier, pour soutenir différents types d'agriculture, en particulier ceux qui sont plus favorables à l'environnement.

Tous ces dispositifs sont cependant limités, et restent marginaux, par rapport au mécanisme de soutien principal, que constitue le droit au paiement unique (DPU). À titre d'ordres de grandeur, l'ensemble des mesures agri-environnementales ne représentent que le quart de notre plan de développement rural national, et les budgets de la PAC entre développement rural et soutien aux producteurs demeurent dans un rapport de 1 à 10. De plus, l'articulation entre le recours à l'instrument réglementaire et les incitations financières résulte de compromis établis au cas par cas, aussi bien au niveau communautaire, qu'au niveau national, sachant qu'une forte subsidiarité est laissée aux États membres en ces domaines.

Les objectifs poursuivis en matière d'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles sont encore loin de faire l'objet d'une vision partagée par les acteurs concernés, et son instrumentation reste à construire. Comme le notent Bonnioux et Janet (2005), si on a en effet assisté à la prise en compte croissante des questions environnementales dans les réformes successives de la PAC, on constate aussi une difficulté récurrente à évaluer les mesures agri-environnementales et à faire émerger des politiques cohérentes.

Différents travaux d'expertise et de prospective fournissent cependant des références pour cela, notamment l'expertise collective de l'INRA « Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes » en 2003, ou plus récemment les scénarios à l'horizon 2015 pour l'agriculture française (Guihéneuf et Lacombe, 2002), et les travaux du groupe de la Bussière (2006) dont l'annexe I à ce rapport, établie par Lecat et Treyer propose une brève synthèse. Les réflexions sur les besoins de recherche (Boiffin et *al.*, 2004) sont aussi précieuses dans cette perspective.

Mais un cadre global et partagé est nécessaire maintenant pour dépasser les conflits, entre ceux qui ne ressentent les contraintes environnementales que comme des concessions accordées à des groupes de pression « antiéconomiques », et ceux qui se satisferaient d'une agriculture extrêmement réglementée, et largement « hors marché », à l'exception éventuellement de produits de niche et des surfaces de grandes cultures les plus productives, les conditions de coexistence entre les différents types d'agriculture restant par ailleurs non définies. Un tel cadre conditionne aussi la cohérence temporelle des politiques, pour éviter que ne se produisent des situations telles que celles que l'on connaît aujourd'hui dans le secteur laitier, où certaines exploitations, qui s'étaient engagées dans la voie d'une plus grande autonomie par des systèmes herbagers économes en intrants se trouvent prises en étau entre un mode soutien peu favorable, par rapport aux exploitations conventionnelles, et la baisse du prix du lait résultant de la réforme de 2003.

À l'encontre des discours très « idéologiques » évoqués ci-dessus, on se propose de montrer que l'opposition entre économie et environnement est ici factice, l'environnement constituant toujours un élément structurant de l'économie agricole. Nous développerons ensuite l'idée que l'intégration de ces préoccupations doit se faire dans un cadre de marché, non seulement parce que l'agriculture est une activité marchande, mais aussi parce que les politiques agricoles environnementales peuvent recourir à des instruments de marché pour remettre en ligne l'intérêt des agriculteurs et l'intérêt social ; et parce que les exigences des consommateurs en matière de qualité des produits et de sécurité alimentaire et celles de la société en matière d'environnement nécessitent, plus encore que par le passé, un dynamisme entrepreneurial, reposant sur la capacité des agriculteurs à mobiliser les meilleures références techniques.

Il y a là sans aucun doute une véritable rupture à opérer par rapport aux conditions dans lesquelles s'est développée notre agriculture depuis la création de la PAC, et à ce titre besoin d'un nouveau « pacte social ». Pour autant, ce n'est pas à la puissance publique de définir ce que devraient être les structures d'entreprises, de filières ou de marchés. Celle-ci n'a pas en effet les informations et les compétences pour cela, et se fixer comme objectif d'assurer que ses modalités d'intervention seront neutres au regard de ces choix est suffisamment ambitieux à cet égard. Plutôt que de désigner les modes de production gagnants ou perdants, la principale recommandation de ce rapport est donc qu'il convient d'approfondir rapidement ce que devrait être le cadre général de régulation, ou « *level playing field* », à mettre en place dans cette perspective.

1. L'environnement dans l'économie agricole

1.1. Impact environnemental de la réforme de la PAC

Prolongeant la réforme de 1992 qui engageait une réduction des prix de soutien dans les grandes cultures et la viande bovine, compensée par la mise en place d'aides directes au revenu, la réforme de 2003 a poursuivi le découplage des aides à la production, via la mise en place d'un paiement unique à l'hectare, remplaçant la plupart des aides antérieures, qui demeuraient liées au volume de production et conditionnées à la mise en culture (Butault, 2007).

Du point de vue économique (Guyomard, 2005 et Bureau et Bureau, 1999), cette approche est recommandée car elle constitue le meilleur moyen de soutenir le revenu des agriculteurs, sans créer de distorsion dans leur offre productive. De fait, l'objectif de la réforme de la PAC (*cf.* Butault et *al.* 2005 pour une évaluation économique de la réforme) a bien été de supprimer les incitations artificielles à la production qui résultaient des mécanismes de soutien des prix, et qui avaient fortement stimulé celle-ci.

Généralement, cette réforme est aussi favorable à l'environnement, puisqu'elle ôte une incitation à l'intensification excessive. Or le principal déterminant de l'utilisation des engrais et pesticides, par exemple, réside justement dans le niveau de production agricole.

À cet effet principal s'ajouteraient deux autres effets, favorables eux aussi : une extensification de l'élevage, notamment bovin allaitant, associé à une réduction du cheptel correspondant ; et le développement des surfaces en prairies, au détriment des grandes cultures.

Les éléments, qui ont pu être mis en avant allant en sens inverse concernaient le développement des productions hors sol pour répondre à l'augmentation croissante en viande blanche, et un risque de déprise agricole. Il faut toutefois signaler que ce dernier impact a souvent été exagéré, par des analyses qui ignoraient que, dans la situation de référence, un droit d'accès au soutien s'était constitué même s'il n'avait pas d'existence propre. La contribution de Guyomard, Chatellier, Courleux et Lever à ce rapport rappelle en effet que les DPU ne constituent pas une barrière « additionnelle » à l'entrée, car ceux-ci ne font que rendre visibles ce qui, autrefois, l'était moins car capitalisé dans le foncier ou les pas-de-porte.

L'effet bénéfique de la réforme sur l'environnement réside donc dans la plus grande neutralité du soutien, plutôt que de modalités qui lui seraient délibérément favorables. Ceci n'est pas négligeable, car souvent des dommages importants à l'environnement résultent d'incitations économiques mal conçues, comme le montre l'étude de Stenger *et al.* (2004) sur la biodiversité. Celles-ci doivent évidemment être démantelées en premier. Mais ceci demeure insuffisant, et il faut ensuite introduire ces mesures plus positives. À cet égard, on a rappelé en introduction que les mesures plus spécifiquement environnementales de la PAC restaient d'ampleur limitée. De plus, il se trouve que nous avons privilégié, au niveau national, le statu quo, en maintenant par exemple, les possibilités de couplage des aides à la production végétale qui demeuraient permises (*cf.* encadré 1).

1. Mise en œuvre de la réforme au niveau national

La France a choisi d'utiliser les options de découplage partiel. Elle a ainsi choisi de maintenir couplées :

- dans le domaine végétal :
 - 25 % des aides aux grandes cultures ;
 - 42 % de l'aide au riz en métropole et 100 % en Guyane ;
 - 60 % des aides à la pomme de terre féculières ;
- 100 % des aides aux semences céréalières et aux plantes à fibres ;

- dans le domaine animal :
 - 100 % de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) ;
 - 100 % de la prime à l'abattage des veaux (PAB veaux) ;
 - 40 % de la prime à l'abattage des gros bovins ;
 - 50 % des primes caprines et ovines pour les brebis.

Par ailleurs, le calcul des DPU est basé sur les références historiques individuelles, et la France a décidé de ne pas recourir à l'article 69. La conditionnalité des aides PAC subordonne le versement intégral des aides directes aux agriculteurs au respect :

- des exigences réglementaires en matière de gestion des terres agricoles ;
- de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ;
- le maintien des prairies permanentes.

Le premier volet de la conditionnalité est constitué de dix-neuf directives et règlements communautaires. Toutefois seuls certains articles de ces textes entrent dans le champ de la conditionnalité. Cinq textes concernent l'environnement, onze la santé publique, les animaux et les végétaux, trois le bien-être des animaux.

Les BCAE visent quatre objectifs : protéger les sols contre l'érosion ; maintenir le niveau de matière organique du sol ; maintenir la structure des sols et assurer le niveau minimal d'entretien des terres.

Ces orientations se déclinent en cinq mesures :

- mise en place d'une surface minimale en couvert environnemental. À ce titre, les agriculteurs doivent consacrer 3 % de la surface en céréales, oléoprotéagineux, lin, chanvre et gel (dont bandes enherbées le cas échéant) au couvert environnemental. Aucun fertilisant ou pesticide ne doit être appliqué sur ces couverts, qui doivent être implantés en priorité le long des cours d'eau ;
- non-brûlage des résidus de culture ;
- diversité des assolements. Chaque agriculteur doit mettre en place au moins trois cultures différentes dans son assolement, ou au moins deux familles de cultures différentes. Chacune de ces cultures doit couvrir au moins 5 % de la sole cultivée ;
- prélèvements pour l'irrigation en système de grandes cultures. Chaque agriculteur doit posséder une déclaration ou un arrêté d'autorisation de prélèvement et un moyen d'évaluation approprié des volumes prélevés (compteur d'eau) ;
- entretien minimum des terres pour empêcher le développement d'adventices indésirables et la prolifération de broussailles.

En cas de non-respect des exigences réglementaires ou des BCAE, la gravité, l'étendue, la persistance et la répétition du non-respect constatées sont prises en considération et conditionnent le niveau de la sanction. Au titre de l'année 2005, on constate que 11,6 % des agriculteurs contrôlés ont été sanctionnés à hauteur de 1 % des aides, 0,04 % à hauteur de 3 % et 0,05 % à hauteur de 5 %.

Par ailleurs, les aides découplées (DPU) ont été allouées sur une stricte base individuelle historique, alors que d'autres pays se sont orientés vers des aides à l'hectare uniformes au niveau régional. De cette manière, les effets redistributifs de la réforme ont été minimisés, mais de ce fait ont été maintenues aussi les « inégalités » de revenu entre types d'exploitation qui prévalaient, entre les exploitations à orientation grandes cultures et productions animales, notamment. Ces écarts, rappelés ci-dessous, sont en effet déterminés fortement par les types de soutien, mais soumis aussi à des variations annuelles importantes (Chassard et Chevalier, 2007).

Résultats des exploitations agricoles^(*) selon leur orientation technico-économique

2002, valeur k€ 2003

Céréales oléagineux protéagineux	32,7
Autres grandes cultures	37,0
Maraîchage et fleurs	34,2
Vins d'appellation	28,7
Autre viticulture	22,3
Fruits	29,5
Bovins lait	21,4
Bovins viande	24,4
Bovins mixtes	24,9
Autres herbivores	17,2
Dont ovins	19,4
Hors-sol	27,6
Polyculture	27,5
Autres mixtes	25,0

Note : Résultats rapportés à l'unité de travail appliqué (UTA)

Source : SCEES.

La question qui est posée aujourd'hui est celle de la pérennité de cette approche, la seule légitimité des DPU étant « historique ». Or, s'il est équitable de ne pas rompre brutalement un soutien qui pouvait être considéré comme associé à un contrat implicite avec les agriculteurs bénéficiaires, cet argument ne peut justifier le maintien sans limitation de tels transferts, que l'on pourrait alors basculer opportunément vers des mécanismes purement financiers. Dès lors, se pose donc la question de la légitimité des subventions agricoles, et pour ce qui nous concerne : des éventuelles justifications environnementales et territoriales à ce soutien ; de la place des mesures agro-environnementales au sein de l'ensemble ; et celle de leurs modalités.

De manière générale, nous recommanderons de concevoir ces mesures comme une rémunération de services, et non comme des subventions, et nous soulignerons aussi que cette rémunération des externalités agricoles et territoriales positives ne pourrait prendre son essor, sans que, simultanément, soient correctement régulées les pressions de l'agriculture sur l'environnement.

1.2. Agriculture et rareté des ressources naturelles

L'agriculture française a réalisé, en effet, des gains de productivité remarquables, dans un contexte où l'énergie était peu chère, et où le prix des ressources naturelles était quasiment nul pour les agriculteurs. Dès lors, l'intensification de recours aux intrants des cinquante dernières années a pesé sur l'environnement, comme le constate le rapport « Agriculture et environnement » de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (CCEE), sur lequel est fondé l'essentiel de ce rapport.

2. Rapport « Agriculture et environnement » CCEE (2005)

En synthèse, celui-ci constate qu'en premier lieu, la ressource en eau reste encore très sollicitée par l'activité agricole. Les volumes d'eau consommés par l'irrigation représentent sur l'année environ la moitié des volumes totaux consommés et atteignent 80 % de ceux consommés pendant la période estivale, qui est la période la plus sensible pour les milieux naturels. La consommation d'eau pour l'irrigation est concentrée dans le Sud de la France : 74 % de celle-ci sont localisés dans les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Environ 1,5 million d'hectares (soit 5 % de la surface agricole utile, SAU) sont aujourd'hui irrigués en France, la superficie équipée s'élevant à 2,5 millions d'hectares. Plus de la moitié de la surface irriguée est dédiée à la culture du maïs.

Malgré la diminution des volumes de produits phytosanitaires utilisés due à l'évolution des matières actives depuis 1997, la contamination des eaux par les pesticides reste préoccupante. 46 % des points surveillés en rivière relèvent de classes moyennes à mauvaises, dépassant ainsi le seuil officiel de potabilité ; ce taux est de 25 % pour les eaux souterraines.

Concernant la pollution d'origine azotée, les activités agricoles seraient responsables des deux tiers des pollutions actuelles. 25 % des points suivis dans les eaux souterraines présentaient en 2001 des teneurs approchant ou dépassant la norme de potabilité de 50 mg/l. Pour les eaux superficielles, 7 % des points suivis étaient concernés par ce niveau de pollution. L'impact est beaucoup plus important en Bretagne, du fait de la concentration d'élevages hors-sol. La pollution azotée est, de plus, responsable de l'eutrophisation des eaux littorales. Certains signes encourageants existent toutefois en matière d'engrais minéraux azotés du fait que les quantités d'azote utilisées augmentent moins vite que les productions les plus consommatrices de fertilisants. Cependant, en raison des apports azotés d'origine organique et du caractère diffus de la contamination des sols, la qualité des eaux n'est pas en voie d'amélioration.

Le phosphore induit une pollution des eaux superficielles par eutrophisation. La différence entre les apports de phosphore (effluents d'élevage et engrais) et leurs exportations via les cultures lors des récoltes permet d'estimer la quantité de phosphore qui se fixe sur les particules du sol et qui sera emportée

vers les eaux, lorsque le sol sera proche de l'état de saturation. Le solde de ce bilan s'élève pour l'ensemble de la France à 152 000 tonnes, soit près de 20 % des apports. Cette pollution est là encore plutôt localisée dans les zones d'élevage comme la Bretagne, en raison des importants épandages d'effluents d'élevage. Globalement, la part imputable à l'agriculture dans les flux de phosphore emportés par les cours d'eau est de 20 à 30 %.

En deuxième lieu, l'agriculture a un impact environnemental sur l'air, avec des effets locaux ou plus globaux. L'agriculture génère 98 % des émissions d'ammoniac, dont les retombées provoquent une acidification et une eutrophication des milieux aquatiques. Elle cause aussi des pollutions, plus ponctuelles, de l'air par les produits phytosanitaires.

De 1993 à 2003, plus de 600 000 ha de prairie ont disparu alors que les surfaces de cultures annuelles n'ont augmenté que de 60 000 ha (L'environnement en France, IFEN, 2006). La décroissance tendancielle de l'indice d'abondance des oiseaux communs caractéristiques des zones agricoles est par ailleurs significative puisqu'il est passé de 1 en 1989 à 0,7 en 2004.

Enfin, la ressource en sols cultivables, support de la production agricole et sylvicole, est limitée et non renouvelable. Sa dégradation est en effet potentiellement rapide et ses processus de formation (pédogenèse) et de régénération extrêmement lents. Si la situation de la ressource en France est considérée comme satisfaisante, plusieurs pressions et processus de dégradation la menacent. Les usages agricoles des sols en sont pour partie responsables, les pratiques culturales étant déterminantes sur l'évolution chimique, physique et biologique des sols. Quantitativement, l'érosion est le processus de dégradation des sols le plus important.

Les enjeux évoqués ci-dessus concernant la ressource en eau et sa qualité – mais il en irait de même pour les sols – sont bien de nature économique, puisqu'il faut engager des dépenses pour les restaurer. La recommandation qui s'en suit est qu'il faut responsabiliser les agriculteurs en leur faisant internaliser le coût des dommages correspondants, par le biais d'un signal-prix approprié.

L'expertise collective réalisée récemment par l'INRA et le CEMAGREF (Aubertot et *al.*, 2005) à propos des pesticides permet de cerner les leviers d'action dont disposeraient les agriculteurs pour s'y adapter. Ceux-ci apparaissent en fait diversifiés, puisque l'action peut se situer : au niveau des systèmes de culture, sachant que les systèmes spécialisés accroissent les risques réclamant l'application des pesticides ; ou par le choix de variétés plus résistantes, avec dans le cas des OGM, le besoin d'évaluer la durabilité de la méthode et leurs effets « externes » sur les agricultures voisines ; ou encore, au niveau de la dispersion des pesticides dans l'environnement, qui dépend en premier lieu du réglage des pulvérisateurs ; ou enfin, en recourant à des techniques plus économes en pesticides, évitant certains traitements préventifs systématiques, etc.

Le fait d'être confronté à de multiples arbitrages entre l'utilisation des pesticides, les rendements, ou le recours accru à d'autres facteurs de production, en fait un terrain d'élection pour le recours aux instruments économiques de régulation (Bureau, 2005). Ceux-ci visent en effet à instaurer un signal-prix permettant d'orienter globalement les choix vers le coût social minimal.

Les modalités en seront examinées ci-dessous. Cependant il faut signaler que son installation devrait s'inscrire dans une stratégie globale, stimulant l'innovation sur les techniques les plus économes, ainsi que la recherche, notamment sur la détection des contaminations et les dommages associés, et assurant la formation des agriculteurs et des conseillers.

Un élément particulièrement notable est que ces intrants jouent un rôle essentiel de réducteur des risques pour l'agriculteur. Un moindre recours à ceux-ci implique donc un renforcement des autres instruments de prévention, de diversification, et de mutualisation de ces risques : sélection des produits, diversification des combinaisons de production et des débouchés, développement de l'assurance. Ainsi, la réflexion générale sur les instruments d'assurance et de lissage financier dans le secteur agricole doit-elle prendre en compte non seulement les conséquences de l'abandon des mécanismes de soutien par les prix, comme le souligne la contribution de Bureau et *al.* qui suggère de maintenir un prix minimal garanti, mais aussi un contexte environnemental plus exposé aux risques environnementaux et sanitaires (*cf.* annexe II à ce rapport par Lecat).

De plus, la gestion de ces risques soulève deux difficultés. Tout d'abord les différents mécanismes d'assurance, publics et privés interagissent, avec par exemple, la difficulté d'imputer à la seule sécheresse des pertes qui peuvent résulter aussi de choix techniques inappropriés. Par ailleurs, certains de ces risques sont systémiques (ou corrélés), étant associés à de faibles probabilités d'occurrence mais des dommages importants et touchant simultanément un grand nombre d'assurés. En résumé, on ne pourra donc échapper à une réflexion approfondie et systématique sur la gestion des fluctuations et des risques dans ce nouveau contexte agricole, et celle-ci devra associer des compétences très diverses, des agronomes aux actuaires et spécialistes des marchés financiers.

1.3. Agriculture et changement climatique

Tout ce qui vient d'être vu à propos des engrais et phytosanitaires, et des pressions induites sur les ressources en eau ou les sols, se transpose à l'utilisation de l'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre. L'examen de ce domaine permet de mettre en valeur deux autres éléments : d'un côté, le fait que ces contraintes environnementales sont incontournables et qu'il convient donc de s'y préparer ; de l'autre, que ce nouveau contexte peut procurer aussi des opportunités pour l'agriculture française.

Rappelons en effet que l'agriculture et la forêt contribuent à hauteur de 27 % aux émissions nationales de gaz à effet de serre. Si ces activités ne représentent en effet que moins de 5 % des émissions de CO₂, l'agriculture est en revanche la principale source d'émission de protoxyde d'azote, du fait de la dégradation des engrais azotés dans le sol, et de méthane, émis par l'activité d'élevage. Comme précédemment, ceci doit conduire à identifier les moyens de diminuer ces émissions : optimisation des pratiques de fertilisation ; de l'alimentation animale ; maîtrise des consommations d'énergie ; méthanisation des effluents d'élevage, etc. Là encore, un signal-prix conditionne la mobilisation efficace de ces différents gisements.

Mais les interactions entre changement climatique et agriculture ne se limitent pas à la question de la maîtrise des émissions. Si la nature possède des capacités non négligeables d'adaptation au changement climatique, les usages de celle-ci peuvent en effet en être bouleversés.

Tout d'abord, il faut noter que les conséquences du réchauffement climatique sur les territoires ne sont pas uniformes. En matière de pluviosité, la France constitue en effet une zone charnière, qui pourrait être affectée par à un accroissement dans la partie nord et une diminution dans la partie sud.

L'impact sur les rendements est par ailleurs la résultante d'effets directs sur l'écophysologie des cultures du fait de la présence accrue de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, qui stimule la photosynthèse, et qui sont donc plutôt favorables toutes choses égales par ailleurs, la période de croissance des plantes se trouvant de plus allongée ; et d'effets indirects liés à la pluviométrie et à la disponibilité des ressources en eau, aux risques de sécheresse et à l'érosion des sols (Seguin et *al.*, 2006).

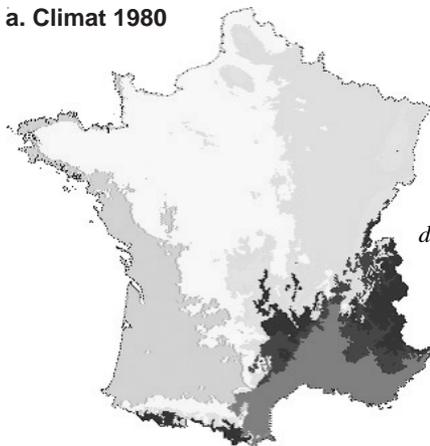
Différentes études de l'INRA suggèrent ainsi que les grandes cultures et les prairies devraient être plutôt favorisées, tandis que les arbres fruitiers pourraient être exposés à des risques de gel accru au moment de la floraison. Pour la vigne, le réchauffement est plutôt gage de qualité et de régularité tant qu'il reste dans une gamme de 1 à 2 °C. Au-delà, il risque de poser problème pour la qualité et la typicité des productions traditionnelles (*cf.* cartes suivantes).

Régionalement, des effets plutôt positifs sont à attendre dans le nord de la France, au contraire de la partie sud où devraient apparaître des effets négatifs, qui pourraient prendre une grande ampleur, dans le cas de sécheresses répétées et persistantes.

Ce contexte doit être pris en compte dès maintenant pour toutes les décisions dont l'horizon atteint quelques dizaines d'années, au premier rang desquelles figurent évidemment les choix d'essences en sylviculture et en arboriculture. Plus généralement, il convient de le prendre en compte aussi dans toutes les décisions lourdes d'équipement, et de l'anticiper, en préservant les sols, et les variétés biologiques appropriées, et en réduisant la vulnérabilité de l'agriculture à un risque accru de manque d'eau.

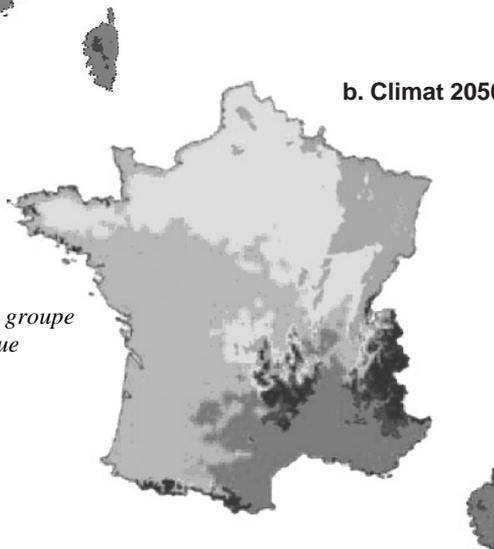
1. Évolution de la végétation

a. Climat 1980



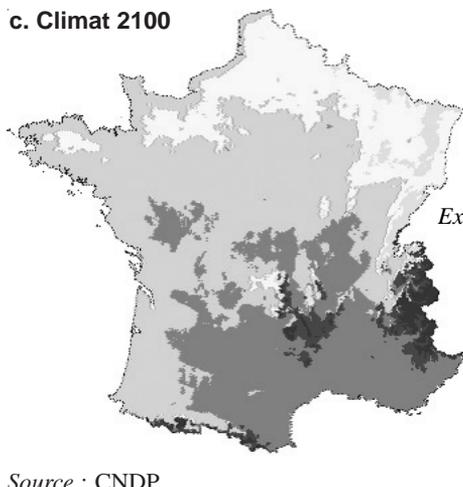
*Très forte régression
des groupes « chênes » et alpin*

b. Climat 2050



*Migration au Nord du groupe
tempéré atlantique*

c. Climat 2100



*Extension du groupe méditerranéen
à tout le Sud de la France*

- Alpin
- Sub alpin
- Sapins
- Chênes
- Châtaignier
- Pin maritime
- Chêne vert

Source : CNDP.

Ce dernier sujet vient de faire l'objet d'une expertise scientifique collective par l'INRA (Amigues et *al.*, 2006). En effet, alors que la sécheresse de 1976 avait été vécue comme un événement exceptionnel, les sécheresses plus récentes, du début des années quatre-vingt-dix et surtout celles de 2003 et de 2005, ont été davantage perçues comme une des manifestations possibles du « changement climatique » annonçant un retour plus fréquent de ces « anomalies » qui, de statut de catastrophe exceptionnelle, pourraient passer au statut de phénomène récurrent. Dans ce contexte, marqué par des tensions entre utilisations concurrentes de l'eau, la question de l'utilisation de l'eau par l'agriculture n'a pas manqué d'être posée, notamment pour l'irrigation dans les situations géographiques les plus critiques, sachant qu'après un doublement entre 1980 et 1990, les surfaces irriguées se sont stabilisées depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Ces surfaces irriguées sont concentrées dans 5 grandes régions : sud-est, sud-ouest mais aussi régions Centre, Poitou-Charentes et Pays de Loire.

Au-delà de ce sujet particulier, et compte tenu de l'arrivée à maturité de nombreux travaux sur les impacts du changement climatique sur les activités agricoles, il serait souhaitable maintenant de synthétiser l'état de l'art en ce domaine. Comme le suggèrent Seguin et *al.* (*op. cit.*) une telle synthèse devrait considérer un vaste ensemble, prenant en compte l'ensemble des pressions exercées sur le milieu naturel, y compris par exemple les incendies de forêt et l'urbanisation.

La prévention du risque climatique offre par ailleurs de nouvelles opportunités pour l'agriculture, les produits issus de la biomasse pouvant se substituer aux ressources fossiles, d'une part, la séquestration du carbone dans les sols pouvant être favorisée, d'autre part.

S'agissant du premier axe, l'élément le plus médiatisé est la production industrielle de biocarburants. Toutefois, celle-ci a jusqu'à présent été largement conçue dans une logique de recherche de débouchés de substitution aux productions soumises à la réforme du soutien. Il convient sans doute d'avoir une approche plus prospective maintenant, considérant à la fois les débouchés biocarburants et biomasse, et examinant la compétitivité réelle des différentes filières à long terme, indépendamment des niches fiscales qui ont pu être créées. Une interrogation à cet égard réside dans le fait que la productivité pour produire des graines et celle pour produire de la biomasse sont deux choses bien différentes qui appellent donc normalement des choix de production différents selon l'objectif visé. Une autre contrainte est, évidemment, que la légitimité de ce type de production ne sera assurée que si leur mode de production est lui-même satisfaisant au regard des autres considérations environnementales, préservation et qualité des ressources en eau, notamment (*cf.* annexe III de Delalande).

À noter, enfin, que malgré leur importance et le développement qu'ils connaissent actuellement, les biocarburants ne constituent qu'un débouché non alimentaire parmi d'autres pour l'agriculture et la sylviculture. À tra-

vers la « chimie verte », bien d'autres formes de valorisation des biomasses végétales sont envisageables : biolubrifiants, tensioactifs, alliages, biomatériaux et matériaux composites... Dans ce contexte, la mise en place d'incitations appropriées, et plus précisément d'un signal-prix pour orienter efficacement les choix d'utilisation du sol par l'agriculture entre ses différents débouchés, est évidemment cruciale.

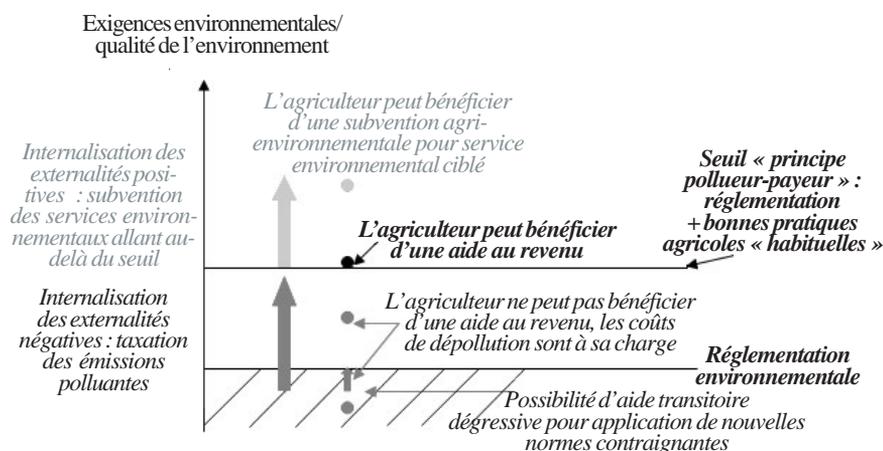
S'agissant de la séquestration du carbone, la question est celle de la rémunération éventuelle des pratiques agricoles favorables, dans le cadre des mécanismes de marché ou de projets associés au protocole de Kyoto, par exemple. Elle en amène une autre, plus générale : est-il concevable que la rémunération explicite de bénéfices environnementaux représente une part significative de la rémunération des agriculteurs ?

2. Les instruments des politiques agro-environnementales

2.1. La rémunération des externalités positives

Le schéma qui émerge pour l'articulation entre les différents instruments de politique agricole est celui proposé par le rapport précité de la CCEE, et repris ci-après.

Niveau optimal de bonnes pratiques agricoles et instruments des politiques publiques



Source : CCEE.

Son économie générale serait donc que le bénéfice des aides au revenu devrait être conditionné au respect des bonnes pratiques agricoles « habituelles », qui de ce fait auraient un statut quasi réglementaire. Les services environnementaux ciblés allant au-delà de ce seuil feraient par ailleurs l'objet de subventions.

Ce schéma doit être approfondi cependant, dans trois directions. Tout d'abord, s'agissant de l'aide au revenu, on a rappelé que sa légitimité agricole était aujourd'hui ténue, alors même que les voix sont nombreuses qui soulignent l'éviction de ressources financières induite sur le budget européen, et donc l'impact indirect de la PAC sur les autres politiques européennes notamment les priorités de la stratégie de Lisbonne. En l'absence d'obligation de production, le seul lien « agricole » qui demeure est lié à la définition des hectares admissibles, mais son rôle d'orientation est ainsi très indirect (voire incertain). On voit donc mal ce qui s'opposerait à sa transformation progressive en pur actif financier, sortant du secteur agricole, sauf à le refonder (au moins pour une part) sur des arguments environnementaux ou territoriaux. Mais ceux-ci ne peuvent indéfiniment rester vagues. Les deux autres questions concernent les modalités des subventions agri-environnementales (ou mieux des rémunérations) ciblées (degré subsidiarité du financement et modalités entre prix et contrats), et le niveau d'encadrement réglementaire des pratiques agricoles résultant de la conditionnalité.

Le besoin de mieux documenter les fondements du soutien à l'agriculture résulte à la fois de l'évolution du monde rural, où les agriculteurs sont devenus minoritaires, et de celle de la société française, dont la jeunesse a beaucoup moins de liens familiaux avec ce monde que par le passé, par exemple.

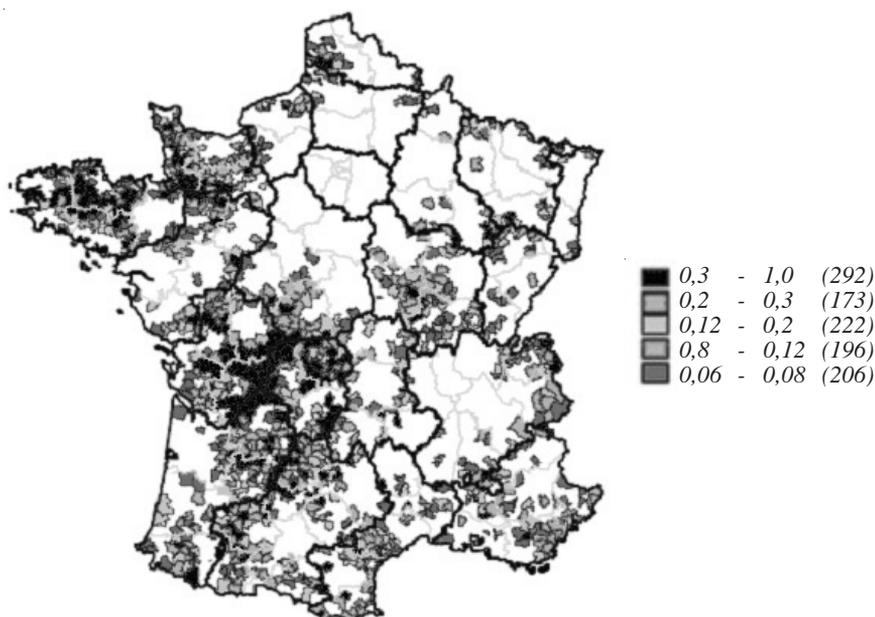
Le domaine du changement climatique suggère qu'un tel objectif d'objectivation des avantages des politiques agricoles n'est pas forcément hors de portée. En effet, l'élément innovant de la revue menée au Royaume-Uni par Stern est justement de s'être astreint à comparer les coûts des dommages induits par le changement climatique, à ceux nécessaires pour le prévenir, et de pouvoir en tirer des conclusions sur l'action à mener. Ce souci d'évaluation a été unanimement salué comme changeant la donne pour fonder l'action publique, en dépit des incertitudes sur le chiffre.

La transposition de cette démarche à l'agriculture consisterait à réaliser une étude systématique sur ce que seraient les coûts de la déprise agricole, avec au moins deux items à considérer :

- l'impact sur le tourisme, et plus généralement, la valorisation des territoires ruraux. À cet égard, la carte suivante sur les achats de terrains par les non-résidents suggère que le rôle de valorisation des paysages par l'agriculture est un enjeu économique non négligeable ;
- l'impact sur la biodiversité. Dans cette perspective, un rapport de l'Agence européenne de l'environnement (2004) avait défini des espaces

agricoles à haute valeur naturelle, et décrit leur importance au regard de l'objectif de maintien de la biodiversité. Ces espaces étaient caractérisés par une faible densité de chargement (bétail), une faible utilisation d'intrants chimiques, et souvent une forte utilisation de main d'œuvre agricole. Il s'agit essentiellement de prairies semi-naturelles. Ces espaces agricoles à haute valeur naturelle représenteraient entre 15 et 25 % de la surface agricole utile de l'Union européenne. Les auteurs établissaient enfin une relation entre biodiversité et intensité de l'agriculture, et identifiaient deux menaces : l'intensification et l'abandon, sachant que si la relation générale est évidemment décroissante, elle est croissante jusqu'à un certain niveau d'intensité agricole.

2. Cantons avec au moins 5 % d'achats par des étrangers non résidents



Source : Perval, 2004.

Par ailleurs, on a progressé dans l'identification des conséquences économiques des pertes de biodiversité, la biodiversité étant reconnue comme :

- facteur de productivité. Plusieurs résultats expérimentaux montrent que les systèmes de plantes avec davantage de diversité biologique sont plus productifs que ceux qui en ont moins. Le même type d'études a montré que plus des communautés microbiennes étaient diversifiées, plus elles étaient stables et robustes face à des modifications de leur environnement. La biodiversité est donc non seulement un facteur de productivité mais également de stabilité des écosystèmes ;

- assurance. En effet, la biodiversité est un réservoir de variétés génétiques différentes qui permet de trouver des variétés de semences ou d'animaux capables de résister à des maladies ;
- source de savoir, que l'on peut illustrer en notant que 37 % de la valeur des produits pharmaceutiques vendus aux États-Unis sont dérivés de plantes ou d'autres organismes vivants ;
- service des écosystèmes. Il y a en effet des cas dans lesquels la diversité totale d'un écosystème est nécessaire au fonctionnement de ce système pour fournir des services à la société humaine.

Ces deux axes n'épuisent pas cependant le sujet de l'étude à mener qui devrait considérer l'environnement dans un sens plus large que la biodiversité, et examiner en fait tous les impacts possibles de la déprise.

Une telle analyse coûts-avantages de la déprise, qui devrait notamment identifier les risques et irréversibilités résultant, soit du fonctionnement des territoires, soit des facteurs humains notamment les compétences, permettrait non seulement de donner un réel contenu à ce qui n'est souvent qu'un argument de groupe de pression, mais aussi de mieux cerner les modalités de ce soutien à vocation territoriale et environnementale. À cet égard, l'idéal serait évidemment de progresser vers un ensemble de services bien identifiés, dont la rémunération serait associée chaque fois à un prix. En pratique, un tel système devrait considérer de très nombreuses dimensions, si bien que l'on sera – au moins transitoirement – conduit à se rabattre sur des *proxys* tels qu'une aide à l'hectare couplée au taux de chargement animal jusqu'à un certain seuil (dispositif de base), complétée par des aides plus spécifiques : pour l'entretien de haies, de bandes enherbées ou de certains types de prairies...

Cependant, dès lors que l'on n'a pas la capacité technique de définir le système idéal esquissé ci-dessus, il vaut mieux encore utiliser des *proxys* un peu généraux plutôt que des systèmes trop focalisés qui risquent de conduire, soit à l'abandon de pratiques utiles mais non explicitement rémunérées, soit à des biais technologiques non justifiés.

Le dispositif de base esquissé ci-dessus, qui demeurerait donc d'essence « agricole », doit pouvoir s'envisager au niveau européen. La contribution jointe de Guyomard, Chatellier, Courleux et Lever observe en effet que différents pays (Danemark, Finlande, Allemagne et Royaume-Uni) se sont engagés vers une régionalisation progressive du soutien, et que beaucoup d'États membres ont choisi, certes sous des formes diverses, de recoupler en production bovine.

Par ailleurs, il faut signaler les limites de l'approche « contractuelle globale », qui a souvent été envisagée pour rémunérer les avantages territoriaux. Certes, celle-ci apparaît séduisante par la possibilité qu'elle offre de s'adapter aux terroirs et d'incorporer au contrat de multiples dimensions. Mais elle pose de redoutables problèmes de gouvernance : quels sont les objectifs de la partie non agricole du contrat ? Comment s'assure-t-on que cet « acheteur » met en œuvre les objectifs de la société ? Comment pro-

tège-t-on l'agriculteur, qui étant dépendant du contrat, pourrait avoir à satisfaire les marottes de celui-ci ? etc.

Les contrats territoriaux d'exploitation mis en œuvre de 1999 à 2002 et négociés exploitation par exploitation, visaient ainsi à adapter les engagements contractuels des agriculteurs aux conditions locales tout en répondant au mieux à une demande non marchande régionale. Cette expérience a montré des limites à la fois en termes d'incitations et de gouvernance. Les investissements aidés restaient davantage liés aux aides du premier pilier de la politique agricole commune qu'aux mesures agro-environnementales auxquelles ils étaient associés dans le cadre de ces contrats. Enfin, les structures de gouvernance locale, comme les parcs naturels régionaux, sont apparues comme des facteurs clés dans la mise en œuvre (Dupraz et Rainelli, 2004).

Les travaux réalisés dans le cadre du projet européen de recherche ITAES (Dupraz, 2005) généralisent cette analyse. Il apparaît en effet que l'application des programmes agro-environnementaux nécessite des ajustements institutionnels coûteux dont la minimisation milite en faveur de grands programmes horizontaux, basés sur des contrats incitatifs et simples offerts aux agriculteurs. En effet, les coûts de transactions privés ont un impact significatif sur le comportement des agriculteurs et peuvent restreindre leur participation s'ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des rémunérations des contrats. Entre les grands programmes horizontaux, qui essentiellement distribuent une aide au revenu contre des engagements minimaux, et les contrats adaptés à chaque exploitation comme les contrats territoriaux d'exploitations en France, dont les coûts de transaction élevés et mal anticipés conduisent à une faible adoption, l'efficacité environnementale est incertaine dans la plupart des cas. Cela signifie que les programmes doivent être préparés soigneusement avec une mobilisation adaptée des connaissances et de l'administration, fort différente qualitativement et quantitativement de celle qui prévaut dans la distribution des aides de la PAC.

Finalement, ceci plaide : pour l'évolution progressive du premier pilier, qui pourrait en partie être modulé et régionalisé ; et pour un renforcement du second pilier, qui devrait progressivement rémunérer des services explicites ou des biens identifiés. À cet égard, la prise en compte des problèmes de gouvernance évoqués ci-dessus conduirait à recommander que ces subventions ciblées soient versées par des agences explicitement intéressées aux avantages correspondants, soient les agences de bassin, pour ce qui concerne, par exemple, la ressource en eau. Dans cette perspective, on pourrait imaginer que soient créées des agences équivalentes, en charge de la biodiversité. Celles-ci pourraient recourir à différentes compétences.

En effet, une large variété d'institutions peut jouer un rôle d'interface ou de certification pour l'application :

- des services publics locaux tels que les municipalités et les établissements publics locaux (intercommunalités, parcs régionaux, agences de l'eau...) ;
- des associations environnementales ou des sociétés savantes ;

- des sociétés d'aménagement foncier telles que les SAFER, les établissements publics fonciers, le conservatoire du littoral, voire des sociétés d'aménagement urbain dans certaines zones (gestion des espaces agricoles en zone urbaine) mais aussi des associations foncières privées (association de propriétaires, association foncière urbaine, association de riverains...).

À titre d'exemple, on peut rappeler qu'aux États-Unis existent des associations de propriétaires fonciers appelées « *land trusts* » bénéficiant d'avantages fiscaux qui les incitent à gérer collectivement leur environnement. Ces associations établissent des contrats de longue durée (*environmental easement*) avec les propriétaires fonciers. En contrepartie, du renoncement à certains droits d'usage, les propriétaires fonciers bénéficient d'un dédommagement financier. D'autre part, les pouvoirs publics proposent dans certains cas des crédits d'impôt aux propriétaires fonciers. Ces crédits d'impôts peuvent être cédés à d'autres citoyens si le propriétaire ne peut ou ne souhaite pas en faire usage. Ce dispositif permet ainsi de gérer localement des biens communs. Les pouvoirs publics incitent, d'une part, des propriétaires fonciers à se regrouper en association locale pour gérer l'environnement, et, d'autre part, les propriétaires fonciers à contractualiser leurs terres. Dans ce type d'instrument, la valeur du contrat est déterminée par la baisse de la valeur du bien foncier attachée à la servitude sur le droit d'usage. En outre, la valeur des biens fonciers des propriétaires est susceptible de s'accroître par la capitalisation des aménités environnementales régulée par l'association. Généralement ces dispositifs visent la protection de zones humides contre le développement urbain ou le maintien d'espaces ouverts...

En termes financiers, un transfert du premier vers le second pilier nécessite de dégager un cofinancement. Celui-ci est cependant justifié par le fait que les ressources environnementales visées ont souvent une dimension locale. Plus précisément, un cofinancement semble raisonnable eu égard, à cette dimension locale d'un côté, mais aussi, de l'autre, au fait que ces sujets sont largement régulés au niveau communautaire pour ce qui concerne leur dimension réglementaire, et qu'il importe de s'assurer de l'absence de distorsions de concurrence indues.

De plus, une telle évolution est probablement en partie inéluctable, si bien qu'elle peut même constituer un moyen de conserver une part de taux de retour. Ce point devrait être étudié plus avant, en étant réaliste quant aux étapes ultérieures d'évolution de la PAC (Guyomard, 2005, *op. cit.*).

Par ailleurs, il convient d'examiner les moyens de concilier un développement de subventions à vocation environnementale, avec les principes d'unicité du marché européen et les règles de l'OMC (*cf.* Bureau et Bureau, *op. cit.*). Les règlements particuliers qui ont été faits par le passé pour les aides à vocation environnementale, en général, peuvent servir de référence au niveau européen, même s'ils demeurent insatisfaisants en en restant à une logique de « compensation », ne reconnaissant donc pas véritablement l'instrument des subventions environnementales comme signal-prix « pigouvien » ;

et si leur conception demeure entachée d'un biais excessif vis-à-vis du risque de distorsion aux échanges, par rapport à celui de la sous-production de ressources environnementales. L'élément clef est en effet de faire admettre que l'objectif d'efficacité du fonctionnement des marchés s'inscrit dans un objectif plus global d'efficacité sociale, intégrant la sécurité sanitaire ou alimentaire, la protection des ressources environnementales, et l'enjeu de valorisation de la qualité sous toutes ses formes.

2.2. Le développement des marchés de permis

Le recours à la réglementation (ou à des conditionnalités de statut équivalent) rencontre par ailleurs des limites comme instrument « d'orientation » vis-à-vis des pressions environnementales, compte tenu de la multiplicité des modalités d'adaptation envisageables. Dans un tel contexte, l'approche réglementaire, par nature rigide risque en effet de générer des surcoûts importants. Une approche incitative recourant au signal-prix apparaît de très loin préférable.

On sait (*cf.* Bureau, 2005, *op. cit.*) que celui-ci peut être obtenu, soit par des mécanismes établissant directement le prix (taxes et redevances de pollution), soit par des marchés de permis et certificats.

En théorie, les marchés de permis doivent être privilégiés lorsqu'il existe une contrainte quantitative d'émissions à ne pas dépasser. Dans le contexte qui nous intéresse ici, il y a aussi d'autres arguments pour s'intéresser à cet instrument :

- le fait que les approches fiscales s'avèrent souvent trop rigides pour traiter de ressources les plus locales ;
- la possibilité de régler plus aisément les problèmes redistributifs, soit en évitant le besoin de ressources budgétaires que réclamerait la rémunération directe des externalités positives ou des services de conservation et de valorisation de patrimoine naturel fournies au monde urbain ou au « résidentiel » rural ; soit en évitant aux agriculteurs de supporter « au premier euro » le coût des émissions polluantes, si ceux-ci reçoivent une part de l'allocation initiale des droits.

La Direction des études économiques et environnementales du MEDAD avait, dans cet esprit, réalisé une étude préliminaire sur l'intérêt de marchés de droits d'épandage, pour atteindre les objectifs de la directive « Nitrates » (*cf.* encadré 3). Mais le champ potentiel de ce type d'instrument est vaste. Il est en particulier aisé à mettre en œuvre, lorsqu'a antérieurement été établi un dispositif de quotas, comme c'est le cas par exemple, pour la gestion de la nappe de la Beauce. Dans ce cas, il suffirait en effet d'y ajouter l'instrument de flexibilité que constitue le mécanisme d'échanges, ce qui permettrait de réallouer l'usage du quota global à ceux pour qui la ressource a le plus de prix.

3. Résumé de l'étude sur les marchés de droits d'épandage Tauber, 2005

L'approche essentiellement réglementaire envisagée jusqu'à présent pour limiter les pollutions diffuses azotées d'origine agricole n'a permis de résorber qu'un tiers des excédents bretons par rapport aux limites d'épandage imposées par la directive « Nitrates ».

Dans un tel contexte, cette étude permet d'évaluer l'intérêt de la mise en place d'un marché de droits d'épandage d'azote organique pour réduire collectivement les coûts de résorption des excédents d'azote organique. Ces marchés permettraient à un éleveur d'épandre ses effluents sur les terres d'un autre agriculteur, après achat du droit d'épandage correspondant. D'un point de vue collectif, l'intérêt du marché est de permettre de mettre en œuvre les solutions de résorption là où elles sont les moins coûteuses et de diminuer ainsi les coûts collectifs de résorption des excédents d'azote organique. En outre, le marché crée une incitation à accroître les surfaces d'épandages disponibles en les rendant source potentielle de rémunération. D'un point de vue individuel, cet instrument, introduit en complément du dispositif existant, n'a pas d'impact économique ou génère des gains pour les exploitants. Au coût de gestion près du système, tous les gains économiques dégagés par un tel système sont directement récupérés par la profession agricole. Enfin, l'objectif environnemental reste le même car la limite d'épandage de 170 Kg d'azote organique par hectare est conservée.

Les coûts des différentes méthodes de résorption ainsi que la structure des élevages bretons ont été caractérisés et différents scénarios de politiques publiques ont été testés (« plan Bretagne », subventions PMPOA, épandage uniquement sur les terres exploitées en propre, marché de droits entre exploitants agricoles).

Les résultats des scénarios simulés sont analysés de manière détaillée pour le département des Côtes d'Armor, puis des comparaisons inter-départementales sont faites. Le marché de droits d'épandage permet effectivement de respecter les normes d'épandage de la directive « Nitrates » à moindre coût. Les gains en terme d'économie de coût de résorption sont importants quel que soit le département : par rapport à la situation sans transferts possibles, ces gains vont de 14 à 42 % du coût total de résorption.

La comparaison des résultats selon les départements montre que les gains économiques liés au marché sont d'autant plus importants que les excédents d'azote sont importants (en relatif par rapport à la production totale d'azote) et que ces excédents sont produits par les petites et moyennes exploitations. Par ailleurs ces gains sont fortement influencés par la nature des effluents et par la répartition de leur production au sein du département.

De plus, cet instrument peut aussi servir à la rémunération des « externalités positives », pour rémunérer, par exemple, les contraintes de conservation du patrimoine naturel associées par exemple aux directives Natura 2000. Nous avons cité, dans notre rapport avec Michel Mougeot sur « Politiques environnementales et compétitivité », l'exemple du dispositif de droits d'aménagement négociables des New Jersey Pinelands, pour illustrer l'efficacité et l'équité de ce type de mécanisme de financement.

À la base du dispositif mis en place se trouve un plan de gestion comprenant un zonage. Une autorité régionale, la Commission des Pinelands, a été créée en 1978-1979 par la législation fédérale et de l'État pour élaborer ce plan de gestion et mettre en place un système de crédits de développement. Le zonage comporte une division des terres en trois catégories : une zone centrale de conservation stricte, où les activités agricoles sont très limitées et les constructions résidentielles interdites, une zone avec un statut de protection intermédiaire où sont permises des activités agricoles plus intensives mais avec des possibilités de constructions résidentielles très limitées, enfin une zone de développement, essentiellement résidentiel, à la périphérie de la réserve.

Le système de droits échangeables porte sur des crédits de développement. Il a été établi pour permettre des échanges entre les propriétaires de terres situés dans les zones protégées et dans les zones de développement. Les propriétaires fonciers dans les zones protégées peuvent acquérir des crédits en prenant des engagements de conservation sur leurs terres, sur une base volontaire. Ces crédits peuvent ensuite être achetés par les propriétaires de terres situées dans les zones de développement, afin d'accroître la densité de développement permise sur leurs terres, dans certaines limites.

Ce type de mécanisme (qui n'exclut pas des alternatives fiscales, comme les bonus d'agglomération pour favoriser le développement de réserves contiguës, ou des solutions contractuelles « coasiennes » telles que celles trouvées entre les eaux d'Évian et les agriculteurs à l'amont pour éviter leurs pollutions) apparaît intéressant pour réguler l'utilisation du foncier dans les zones sensibles, périurbaines, de montagne ou du littoral. Des travaux récents ont permis par ailleurs de préciser l'intérêt de ce type d'instrument pour sélectionner les espaces soumis à des contraintes de conservation, lorsqu'il faut aussi prendre en compte leur valeur économique (cf. encadré 4).

2.3. Économie industrielle d'une agriculture durable

Un autre argument pour privilégier l'intervention par le biais de mécanismes incitatifs, est que de manière générale, il convient de stimuler le dynamisme entrepreneurial du secteur agricole, pour qu'il soit à même de saisir au mieux les opportunités de valorisation de ses produits ou services, en trouvant les modes de production et d'organisation avec l'aval les plus appropriés.

4. Mécanismes de marché et préservation de la biodiversité^(*)

Un article récent de Weber (2004) considère le mécanisme suivant, dans une région donnée, le législateur déciderait d'affecter 12 % de la surface à la préservation des espèces. Il émettra alors des permis pour utiliser des surfaces, à hauteur de 88 % de la surface totale de la région. Toute personne acquérant un terrain comportant une maison, un commerce, etc., ou désirant construire, cultiver ou déboiser un terrain existant, devra acquérir les permis correspondant à la surface du terrain. Toute personne voulant vendre un permis doit d'abord restaurer le terrain dans son état naturel. Ce marché permet donc à la fois de consacrer les terrains les moins utiles économiquement à la préservation, et de répartir de façon efficace les efforts de remise en état, en les déléguant au secteur privé. Si par exemple le gouvernement décide d'augmenter la surface préservée, il acquerra un certain nombre de permis, faisant ainsi monter le prix ; cela incitera les individus pour lesquels les coûts de remise en état sont les plus faibles à convertir leurs terrains et à céder leurs permis au gouvernement.

Ces mécanismes doivent cependant être complétés s'il existe des externalités dans la formation de réserves (par exemple si les réserves contiguës ont plus d'intérêt pour la biodiversité que les réserves espacées), le marché envisagé ne prenant pas en compte ces effets qui requièrent donc un instrument supplémentaire. Il se peut également que le marché de permis conduise à une allocation trop fragmentée de l'espace à la préservation (c'est-à-dire des réserves éparpillées en un grand nombre d'unités de très petite taille) ; mais ce problème peut être résolu en fixant une taille unitaire suffisamment grande pour chaque permis.

Il apparaît que l'approche par les marchés de permis est d'autant plus valable que :

- la valeur écologique de l'espace est uniforme ;
- sa valeur économique ne l'est pas.

L'auteur compare ensuite la performance des marchés de permis avec celle de la couverture maximale dans le cas de la forêt boréale canadienne, en utilisant des données sur le nombre d'espèces observées sur chaque municipalité, ce qui permet de mesurer la valeur de chaque site pour la biodiversité. Elle estime également la valeur d'usage de chaque site pour l'exploitation forestière et l'extraction de gaz et de pétrole, à partir de données sur les prix du bois et le niveau des stocks, et les résultats d'enchères pour les concessions pétrolières et gazières.

La couverture maximale apparaît une stratégie uniformément plus coûteuse que les marchés de permis : le fait de choisir les emplacements les meilleurs pour la biodiversité ne compense pas les coûts supplémentaires dus au fait que la valeur économique de ces emplacements n'est pas prise en compte.

(*) D'après Gilles Saint-Paul (2004).

À cet égard, le volet économique (Mollard, Chatellier et *al.*, 2003) de l'expertise collective de l'INRA « Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes » soulignait incidemment cette dimension industrielle d'une agriculture durable, qui doit différencier ses procédés et ses produits, et développer les instruments de reconnaissance de leur qualité.

L'étude observait, par exemple, que dans un secteur comme celui du fruit, l'innovation à but sanitaire ou environnemental tend à devenir une condition de la concurrence et de l'accès au marché, ce qui oblige les producteurs à progresser plus rapidement que d'autres dans la réduction des impacts environnementaux négatifs.

Plus généralement, il observe que la demande des ménages connaît une évolution structurelle longue pour les produits alimentaires et pour tous les services accessibles sur les espaces ruraux, et accorde un poids croissant aux questions de qualité, de sécurité, ainsi qu'aux modes de production des produits. Le fait de ne pas l'avoir anticipé nous a conduit à être fortement importateur net sur le « bio », par exemple.

De même, on observe, qu'au cours des années récentes, la grande distribution a introduit de nouvelles segmentations pour répondre à cette évolution de la demande (Bazoche et Giraud-Héraud, 2005).

Bien évidemment, les marchés des secteurs des grandes cultures et bovins, demeurent moins directement affectés, dans la mesure où leurs produits sont plus homogènes, et qu'ils ne sont qu'un produit intermédiaire des industries agricoles et alimentaires. Cependant ceux-ci sont particulièrement concernés par les contraintes environnementales liées à l'utilisation de leurs intrants. De plus, les modalités passées de soutien dans le cadre de la PAC avaient ajouté un biais à l'homogénéité du produit, qui tend à disparaître. Enfin, la question de valoriser leurs services territoriaux peut aussi se poser, si bien que le renforcement des références et des capacités techniques est une tendance qui vaut pour l'ensemble de notre agriculture. La question des politiques de signes de qualité se trouve ainsi posée de manière très générale.

Certes, les possibilités de valorisation de l'attribut environnemental par un consentement à payer plus fort des consommateurs rencontrent des limites. Mais ceci n'est pas un argument pour les ignorer, et ce d'autant moins que des techniques et des pratiques plus favorables à l'environnement sont susceptibles d'émerger, ne générant pas de surcoûts importants par rapport aux solutions conventionnelles actuelles.

Une autre dimension industrielle apparaît à propos du développement des débouchés non alimentaires des biomasses. Comme le notent Colonna et *al.* (2004), saisir cette opportunité demande cependant de changer là radicalement d'échelle et d'approche pour faire de ces débouchés des objectifs à part entière de la production agricole et non plus des « variantes d'ajustement » des filières alimentaires.

Conclusion

L'environnement constitue un élément structurant à prendre en compte pour définir la régulation future du secteur agricole, à la fois parce que les ressources naturelles et énergétiques ont un prix, et parce qu'il convient de tirer pleinement profit des opportunités de valorisation des nouveaux produits et services que peut offrir notre agriculture. Lorsque les bénéfices correspondants ne sont pas appropriables, il faut mettre en place les rémunérations des externalités positives appropriées.

Comme toujours, l'intervention publique doit être fondée économiquement, c'est-à-dire corriger des imperfections de marché dûment identifiées. Les instruments de marché doivent être privilégiés pour cela, sachant que le premier souci à avoir est d'établir un cadre général de régulation favorisant la création de « valeur sociale », par la meilleure valorisation des produits et procédés agricoles.

Outre une analyse financière de ces perspectives, qui devrait intégrer la possibilité de développer les systèmes de quotas échangeables, trois grandes études ou expertises collectives de synthèse pourraient être lancées en prolongement (*cf.* encadré 5), et soumises à débat :

- l'agriculture face aux fluctuations des marchés et aux risques environnementaux ;
- l'impact du changement climatique pour l'agriculture ;
- le bilan coûts-avantages de la déprise.

5. Recommandations

- Examiner, globalement, les conditions de couverture des risques agricoles.
- Établir une stratégie vis-à-vis du changement climatique pour l'agriculture française.
- Fonder, en termes coûts-bénéfices, les politiques de non-déprise agricole.
- Consolider la compatibilité du soutien et des réglementations agri-environnementales et sanitaires avec les règles de l'OMC et du Marché unique.
- Faciliter « l'appropriabilité » des modes de production plus vertueux et des services agro-territoriaux et environnement (normes et labels).
- Recourir aux marchés de permis et certificats verts pour établir un signal-prix incitatif vis-à-vis des pressions sur l'environnement, mais aussi, pour rémunérer les services territoriaux et environnement (par des systèmes de droits d'aménagement négociables ou de certificats de protection).
- Créer (lorsque ceux-ci ne peuvent émerger du marché) de véritables acheteurs publics de ces services, notamment pour la biodiversité, en séparant cette fonction d'acheteur, de celle d'opérateur (PNR vs parcs nationaux – conservatoire du littoral).
- Évaluer financièrement les scénarios esquissés d'évolution du soutien.

Annexe I

Agriculture et environnement en France : scénarios à l'horizon 2025

Sébastien Treyer et Gabriel Lecat

*Direction des études économiques et de l'évaluation
environnementale, MEDAD*

La régulation des relations entre agriculture et environnement sera un enjeu majeur tant pour l'avenir des politiques agricoles que pour celui des politiques d'environnement (politique de l'eau, biodiversité,...). Devant le constat d'un déficit d'analyse à long terme sur la question, les ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement et le CNASEA ont lancé ensemble une démarche d'analyse prospective spécifique à ce thème, mobilisant un groupe de travail *ad hoc*, intitulé « groupe de la Bussière » (2006), présidé par Philippe Lacombe (INRA). Cette démarche n'avait pas de visée prescriptive ou opérationnelle ; son objectif était de produire des images à long terme, tenant compte des dynamiques, des inerties et des tendances en cours, mais aussi des ruptures possibles. Ces images de l'avenir constituent des repères nécessaires pour remettre en perspective à plus long terme les débats actuels sur les instruments des politiques publiques concernées (mesures agri-environnementales, réforme de la PAC, éco-conditionnalité...).

Une idée centrale de l'analyse est de considérer que l'état de l'environnement produit par l'agriculture dans une génération – soit 2025 – ne sera pas seulement issu des seules politiques dites environnementales, mais de la manière dont elles réussissent à s'articuler avec le développement de l'agriculture dans son ensemble, qui est largement déterminé également par d'autres facteurs propres au secteur agricole. L'expression d'une prise en charge, même ambitieuse, des préoccupations environnementales, ne peut pas conduire seule à la résolution des problèmes, si les déterminants technico-économiques vont dans un sens opposé.

Un autre élément majeur de la réflexion du groupe de La Bussière a consisté à s'appuyer sur une analyse rétrospective des relations entre agriculture et environnement en France, de 1960 à 2005. Cette analyse des évolutions passées a mis en évidence la pluralité des réseaux d'acteurs qui sont en émergence tant dans le monde de l'environnement, où différents types d'enjeux sont envisagés sans être tous compatibles, suivant que l'on privilégie la qualité de la vie, la production de biocarburants, la protection de la nature et de la biodiversité ou la protection des ressources en eau « utiles » par exemple, que dans le monde de l'agriculture, pourtant héritier d'une spécificité et d'une unité face au reste de la société. Cette pluralité dans chacun des deux mondes pourrait conduire à l'avenir à des reconfigurations des relations entre les acteurs, qui auront un impact fort sur la manière dont les thèmes environnementaux seront définis et pris en charge.

En tenant compte de ces deux cadrages principaux, quatre scénarios différenciés ont été construits en faisant des hypothèses contrastées sur les trois dimensions suivantes :

- comment s'exprime en 2025 la demande sociale d'environnement (sur quel thème, par quel réseau d'acteurs, à quel niveau géographique), et comment se traduit-elle en une régulation environnementale ?
- quel est le modèle agricole dominant en 2025 ?
- quelle est la logique d'usage de l'espace en 2025 ?

Ces quatre scénarios présentent donc quatre états possibles du secteur agricole en 2025, en lien avec un type de régulation environnementale, et ayant chacun un impact différencié sur l'état de l'environnement. Chaque scénario fait l'objet d'une représentation cartographique hypothétique de la localisation des productions en France et d'un chiffrage d'ordres de grandeur d'un certain nombre d'indicateurs économiques et environnementaux. Aucun des quatre scénarios n'est apparu invraisemblable, plusieurs pouvant même être considérés comme relativement tendanciels.

1. La France des filières, l'environnement agro-efficace

Le premier scénario, « La France des filières, l'environnement agro-efficace » décrit une situation où la priorité assignée à l'agriculture française, dans un contexte de compétitivité économique accru, est de conserver son rang comme leader agro-industriel en Europe. L'agriculture est fortement intégrée dans un système agroalimentaire dont les normes s'imposent aux producteurs. La demande environnementale s'exprime via les organisations de consommateurs, préoccupés par une garantie de sécurité sanitaire et alimentaire. Un cadre réglementaire fixe des objectifs pragmatiques concentrés sur la qualité des produits et sur les ressources en eau. Il s'en suit une adaptation essentiellement technologique aux problèmes environnementaux, axée sur une prise en charge des flux de polluants alors

que, dans le même temps, les pressions sur l'espace s'accroissent. Le développement de biocarburants à large échelle exprime le plus nettement l'offre environnementale émanant de l'agriculture. Dans ce scénario, les contributions positives de l'agriculture en termes de paysage et de biodiversité ne viennent que lorsque les produits agricoles portés par les filières peuvent valoriser une image environnementale. On s'oriente plutôt vers la constitution de petites « réserves » (zones Natura 2030) perdues dans un océan de médiocrité environnementale. Il peut en découler des conflits latents, portés par les « perdants » de ce scénario : les environnementalistes – voire les distributeurs d'eau – qui exigent mieux qu'un environnement « aux normes ».

2. L'agriculture duale : une partition environnementale

Pour gérer cette tension entre recherche de productivité et environnement, le deuxième scénario : « L'agriculture duale : une partition environnementale » envisage qu'en 2025 la séparation entre agriculture productive et agriculture générant des impacts environnementaux positifs est assumée pour conserver les deux 'modèles'. Cette séparation se traduit dans tout l'espace européen et particulièrement en France. Mais la coexistence de ces deux types d'agriculture ne se fait pas spontanément : elle repose sur des politiques publiques et des réseaux d'acteurs qui gèrent un partage du territoire, fruit d'un compromis politique européen qui s'impose aux territoires. Les politiques publiques traduisent cette dualité :

- dans les zones productives, des objectifs minimaux en matière d'environnement et de sécurité sanitaire sont définis ;
- dans les zones « douces », les aides favorisent des systèmes souscrivant au respect de conditions « structurelles » : présence de surfaces de compensation écologique, diversité de rotations, promotion d'élevage herbager, bilan azoté contraignant...

On retrouve dans les zones productives des pratiques essentiellement fondées sur une gestion des flux optimisée, mais sous contrainte de productivité. Les pressions sur l'environnement sont fortes, comme dans le premier scénario. Au contraire, dans les zones douces, l'accent est mis sur le maintien d'espaces multifonctionnels et sur une maîtrise d'ensemble du niveau de production : l'amélioration d'ensemble est notable, du fait de critères structurels combinant exigences dans la diversité des espaces agricoles et de gestion des flux. Des pratiques de gestion environnementale fines, nécessitant un savoir faire que les exigences structurelles ne peuvent intégrer, peuvent néanmoins être perdues localement.

3. L'Europe des régions, un patchwork aux résultats environnementaux contrastés

Dans le scénario 3, « L'Europe des régions, un patchwork aux résultats environnementaux contrastés », l'Europe des régions est devenue une réalité en 2025. L'agriculture est désormais un secteur économique comme un autre, sans politique agricole commune. Les produits des régions se confrontent sur le marché européen. Dans un contexte de concurrence accrue entre territoires, chacun s'emploie à faire valoir ses avantages compétitifs, en s'organisant au niveau régional. Les territoires sont les lieux où se négocient et s'élaborent autant de modèles agricoles. Les projets locaux de gestion environnementale sont élaborés en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, ce qui conduit à des objectifs environnementaux adaptés aux demandes locales. Contrairement aux scénarios précédents, il n'y a pas de mode d'action unique en termes de gestion d'espaces multifonctionnels (de leur destruction à leur « co-production » par l'agriculture) ; les modalités de gestion des flux sont extrêmement variables, depuis une simple annonce d'obligation de moyens peu contraignants (mais rares dans une situation où l'évaluation locale est devenue la règle) à une prise en charge volontaire des flux. Dans ce scénario, l'état de l'environnement s'inscrit dans un gradient allant de réels succès agri-environnementaux (combinaison d'une demande environnementale forte et de qualité, de systèmes agraires dans un environnement préservé) à une absence de prise en charge effective (absence de demande environnementale, systèmes agraires agressifs dans un environnement déjà dégradé).

4. Une agriculture 'Haute performance environnementale'

Le scénario 4 : « Une agriculture 'Haute performance environnementale' » repose sur une rupture consistant à considérer l'environnement non plus comme une contrainte mais comme une opportunité pour l'agriculture, notamment pour défendre la spécificité du secteur. En 2025, les attentes environnementales sont au cœur des demandes de la société européenne. L'intégration des normes environnementales dans le comportement des consommateurs restructure le fonctionnement économique et politique de l'Europe. Un modèle d'agriculture « Haute Performance Environnementale » est défini. Il s'appuie sur la base de l'agriculture biologique, dont il fait évoluer les termes techniques – en conservant néanmoins le non-recours à des produits de traitement phytosanitaire – et économiques pour en faire un modèle de portée européenne. Ce modèle est défendu et implique un protectionnisme sanitaire et environnemental assumé. Cette mutation profonde passe nécessairement par un « contrat » social et politique particulièrement fort, comparable à celui qui prévalut à la mise en place de la PAC dans les années soixante. Elle nécessite une forte intensité en main d'œuvre, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, au regard des savoir-faire mobilisés. L'état

environnemental qui résulte de cette intégration technique entre économie et environnement correspond à une évolution très significative de l'état des paysages, de la biodiversité sur l'ensemble des territoires. Les espaces agricoles gagnent en fonctionnalité écologique, et permettant une restauration des espèces communes et remarquables qui en dépendent, même si le maintien d'une activité agricole plus dense sur tout le territoire peut ne pas convenir à toutes les espèces. La situation des ressources et des risques naturels s'améliore, notamment du fait de l'abandon des phytosanitaires. La répartition plus homogène des productions conduit à une moindre consommation d'énergie.

Ces quatre scénarios montrent que des évolutions importantes sont à venir, quel que soit le scénario, et que de nouveaux partenaires apparaîtront sur la scène agricole. Ils désignent aussi, pour tous les acteurs en présence, des espaces de choix et un certain nombre de contraintes. Pour les politiques publiques, en particulier, ils illustrent que la régulation entre agriculture et environnement pourra se faire selon des modalités distinctes, et ils donnent de premières pistes pour imaginer les impacts différenciés des divers systèmes de régulation possibles.

Annexe II

Exposition au risque en agriculture et environnement

Gabriel Lecat

*Direction des études économiques et de l'évaluation
environnementale, MEDAD*

1. Nature et enjeux des risques en agriculture

La production agricole est une activité structurellement exposée au risque du fait de l'incertitude sur le niveau des prix et sur les rendements. La variabilité des rendements résulte principalement des aléas climatiques tandis que la variabilité des prix provient notamment de la saisonnalité des productions, du caractère plus ou moins périssable des denrées produites, de la faible élasticité de la demande de produits alimentaires, de la dépendance de la demande aux aléas climatiques et sanitaires.

Par ailleurs, les agriculteurs supportent également un risque sur le revenu qui provient de l'instabilité des politiques agricoles et de l'existence d'irréversibilités. Ainsi, les agriculteurs ayant opté pour des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) herbagers en 2000 courent le risque en 2006 de voir le montant de leur DPU réduit.

Selon le ministère de l'Agriculture américain (USDA), les agriculteurs doivent faire face à cinq catégories de risque qui reprennent les trois types de risques déjà évoqués ci-dessus :

- les risques de production résultent de l'incertitude sur les rendements et sur la croissance des animaux du fait des aléas climatiques et sanitaires. Ces aléas peuvent affecter la qualité et la quantité de la production ;
- les risques de marché sont relatifs à l'incertitude sur les prix de vente des productions et d'achat des intrants. Le risque de marché est variable d'une production à l'autre ;

- le risque institutionnel provient de l'instabilité des politiques publiques. Les réformes successives de la PAC ne manquent pas d'avoir des impacts considérables sur le revenu des agriculteurs. En outre, la participation à certains programmes peut créer des irréversibilités ;

- les risques financiers sont liés à l'endettement des exploitations agricoles. L'incapacité à rembourser les annuités, l'augmentation des taux d'intérêts, les restrictions d'accès au crédit constituent des risques financiers ;

- les risques humains et personnels sont ceux relatifs à la santé des agriculteurs et à la nature changeante des relations humaines au sein du cercle familial ou professionnel de l'exploitation.

Les agriculteurs présentent de l'aversion au risque, c'est-à-dire qu'ils préfèrent, dans une certaine mesure, disposer d'un revenu plus faible mais certain à un revenu en espérance plus élevé mais plus aléatoire. Plusieurs études empiriques ont validé cette hypothèse et quantifié le degré d'aversion au risque des agriculteurs (Moschini et Hennessy, 2001). La gestion des risques consiste notamment à opter pour des alternatives qui réduisent les impacts financiers des incertitudes. L'aversion au risque conjuguée à l'incomplétude des marchés incite selon l'analyse économique les agriculteurs à réduire le niveau de leur production.

Les évolutions récentes de l'agriculture (spécialisation croissante), des demandes des consommateurs (renforcement des exigences de qualité), du contexte international (libéralisation des échanges) et européen (dérégulation du marché, changement de forme de soutien...) ont tendance à renforcer l'exposition de l'agriculture aux risques de marché. Aussi les pouvoirs publics cherchent-ils, en réponse aux attentes de la profession agricole, à renforcer l'arsenal des outils de gestion de risque en agriculture.

2. Quelques stratégies de gestion des risques

Afin de se prémunir contre leur aversion au risque, les agriculteurs ont vraisemblablement toujours cherché à diversifier leurs activités, comme en témoigne l'adage « ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier ». En pratique, les agriculteurs ont tendance à planifier leur coût de production pour contrôler leurs dépenses, à moduler leur niveau d'endettement de manière à disposer d'un certain montant de trésorerie et à diversifier leur production. Il reste que les outils et les stratégies de gestion du risque sont variés et permettent, par leur combinaison, aux agriculteurs de gérer leur exploitation selon leur degré d'aversion au risque. Quatre grands types de stratégies peuvent être distingués, sans que ces dernières soient exclusives les unes des autres :

- stratégies de gestion de l'exploitation agricole : sélection de produits à faible exposition au risque (par exemple produits bénéficiant de l'interven-

tion publique), choix de produits à cycle de production court, choix de techniques de production, de pratiques agricoles limitant le risque production (appliquer des doses élevées de pesticides peut diminuer le risque sur le rendement mais accroît le coût des intrants), diversification de la combinaison de production, diversification des débouchés (orientation vers le non alimentaire : fibres, biocarburants...), gestion comptable de l'exploitation (modulation du recours à l'emprunt), stockage et l'épargne permettent à l'agriculteur de disposer rapidement de liquidités ;

- stratégies de diversification des sources de revenu en augmentant la part provenant d'autres sources que celles reposant sur des productions agricoles (accueil à la ferme, tourisme vert, pluriactivité, emploi à l'extérieur de l'exploitation du conjoint...);
- stratégies de partage de risque : contrats de production, de commercialisation avec les acheteurs, intégration verticale au sein de l'industrie agroalimentaire, marchés à terme (pour les plus grandes exploitations, assurances et fonds de mutualisation...);
- stratégie collective d'organisation en groupe de pression afin de bénéficier de l'aide publique pour la gestion des crises (calamités agricoles, aide sinistre).

3. Zoom sur les produits financiers disponibles

Les stratégies de partage du risque génèrent une demande de produits financiers pour lesquels les banques et les assurances ont développé ces dernières années une panoplie de services.

L'État cherche à renforcer l'attractivité de ces produits financiers en les encadrant par des dispositifs législatifs ou réglementaires qui leur confèrent certains avantages. On peut citer un certain nombre d'outils que les banques et assurances mettent à la disposition des agriculteurs :

- des solutions de prélèvement et de livrets d'épargne joints sont proposées par les banques pour rémunérer les excédents de trésorerie sans pour autant bloquer celle-ci. Ainsi la déduction pour aléas est un dispositif facultatif permettant de provisionner un compte à terme, bloqué les bonnes années, à partir d'une déduction des résultats fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu ou les sociétés. L'épargne constituée permet de couvrir les conséquences d'accidents d'exploitation – aléas climatiques ou baisse de revenu supérieur à 10 % par rapport à la moyenne des trois dernières années. Les fonds doivent être utilisés dans un délai maximal de 7 ans après la survenue de l'aléa. La rémunération du compte à terme est libre tandis que sa durée est fixée à huit ans. L'intérêt pour les agriculteurs est double : il permet de couvrir certains risques et de pouvoir doubler son effort d'épargne par l'exonération de prélèvements fiscaux et sociaux (11 %). Les fonds restent cependant soumis à un prélèvement libératoire de 27 % ;

- les prêts à court terme aident à faire face à des problèmes conjoncturels (retard de subvention, trésorerie en attendant le paiement d'une récolte...). La modulation des prêts est également un outil pour éviter de recourir à des ouvertures de crédits en cas de difficulté conjoncturelle ;

- les marchés à terme permettent aux agriculteurs de prendre des positions opposées sur ces marchés à celles anticipées sur les marchés réels (ou encore physique) afin de se prémunir d'un retournement des cours. Lorsqu'un agriculteur prend une position sur un marché à terme, il s'engage à livrer à une date ultérieure pour un prix fixé sa marchandise. Cependant les profits ou les pertes dus à tout changement de prix ultérieur sont répercutés quotidiennement. Aussi, les agriculteurs doivent ouvrir un compte par type de marché à terme sur lequel ils doivent provisionner un montant égal à une fraction du risque théorique de leur position, c'est-à-dire une sorte de dépôt de garantie qui génère un effet de levier. Si la position a généré un profit, l'agriculteur est libre de lever sa position. Si la position a généré une perte, l'agriculteur peut être amené à réapprovisionner le compte pour restaurer le niveau initial de son dépôt de garantie. Les bénéfices sont imposés au titre des produits financiers tandis que les pertes sont assimilées à des charges financières. Les banques proposent des formations aux agriculteurs afin, d'une part, de leurs présenter les stratégies pour utiliser ces marchés à terme comme des instruments de gestion du risque sur les marchés des produits agricoles et, d'autre part, de les avertir des risques propres à ces instruments générés par les effets levier. Les marchés à terme peuvent ainsi constituer pour les agriculteurs une alternative aux prix garantis par la PAC d'avant 1992 ;

- les assurances-récolte versant des indemnités aux producteurs lorsque les rendements tombent en deçà d'un certain niveau de référence. Les assurances peuvent être des contrats privés ou des contrats subventionnés par les pouvoirs publics ;

- les assurances-revenu versant des indemnités aux agriculteurs lorsque leur chiffre d'affaires se contracte ;

- des assurances santé sont également proposées ;

- les exploitations agricoles ont également la possibilité de créer des plans d'épargne retraite afin de se constituer une retraite complémentaire par capitalisation. L'épargne en direction de ces produits peut donner lieu à des arbitrages avec des investissements à caractère patrimonial sur l'exploitation (achat de terres...).

Assurer la production des agriculteurs est une activité délicate en raison de la présence de défaillances de marché. Les problèmes d'asymétrie d'information dans les contrats d'assurance sont susceptibles de réduire l'efficacité du partage des risques. Ainsi, lorsque les activités de prévention ne sont pas ou imparfaitement observables, le hasard moral implique un arbitrage entre partage des risques et incitations à la prévention, qui peut prendre concrètement la forme d'une franchise ou d'une coassurance. La sé-

lection adverse provient des difficultés à établir une tarification individuelle du risque. Une tarification moyenne basée sur plusieurs classes de risques conduit les agents les plus exposés à s'assurer parfaitement et les moins exposés à s'assurer partiellement. Les problèmes d'asymétrie d'information ont certainement leur importance, mais ils ne sont pas une spécificité de secteur agricole par rapport à d'autres lignes d'assurance classique (assurance automobile, etc.). Un second problème est la corrélation des risques individuels, ou risques systémiques : risques subis de façon analogue par l'ensemble des assurés comme les fluctuations de prix, les inondations, sécheresses, épidémies animales... En économie de l'assurance, une des conditions de l'assurabilité est une certaine indépendance entre les risques individuels, qui permet l'application de la loi des grands nombres. Une forte corrélation des aléas individuels conduit à une augmentation de la prime d'assurance au-delà de sa valeur actuarielle, jusqu'à un point où celle-ci peut dépasser la propension à payer des agriculteurs, et par conséquent empêcher l'existence du marché. Une étude de Miranda et Glauber (1997) menée aux États-Unis sur les rendements de maïs, de soja et de blé a montré qu'en raison du risque systémique, le portefeuille des assureurs agricoles était vingt à cinquante fois plus risqué que dans le cas idéal d'une indépendance des risques. En théorie, des solutions de marché sont envisageables : il s'agit de couvrir la composante systémique du risque à travers la réassurance ou les marchés financiers. Étant donné la fréquence des risques systémiques en agriculture, certaines formes de partenariat public-privé peuvent être nécessaires pour encourager le développement de ces outils.

4. Fondements théoriques et instruments d'intervention des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics sont régulièrement amenés dans les différents pays développés à intervenir sur la problématique de la gestion des risques. Les fondements théoriques de cette intervention publique peuvent être trouvés dans l'incomplétude ou les imperfections de certains marchés. (par exemple le marché à terme du colza a été créé seulement fin 2006). Dans ce contexte, les agriculteurs avertis au risque sont incités à réduire leur production. Enfin l'accès aux produits financiers suppose des coûts de transaction.

Certains auteurs montrent que l'incomplétude des marchés du risque est susceptible de renverser les conclusions traditionnelles d'économie publique en univers certain (Newbery et Stiglitz, 1984 et Innes, 1990). Il apparaît délicat de tirer de ces modèles des conclusions générales ou normatives quant à l'ampleur et les formes d'intervention publique, mais ils mettent en évidence l'importance que peut avoir l'incomplétude des marchés pour l'analyse de l'impact des politiques agricoles.

On peut également trouver les fondements de l'intervention publique dans la perspective de l'école des choix publics de recherche de rentes et de

capture réglementaire. Les agriculteurs s'organisent en groupe de pression afin d'obtenir des pouvoirs publics des interventions publiques en leur faveur.

Ainsi, les autorités publiques peuvent intervenir à plusieurs niveaux : mise en place de cadre réglementaire nécessaire au développement des outils de gestion de risque (marchés à terme, droit de l'assurance...) ; incitation au développement des outils de marchés par l'information et la formation ; subventions pour la recherche et le développement ; réduction du coût du recours à ces outils : subventions aux primes d'assurance ; fourniture de garanties de réassurance.

Divers dispositifs d'intervention publique peuvent être recensés en France :

- les pouvoirs publics peuvent réglementer la nature des contrats (contrat collectif, référentiel des pratiques agricoles habituelles, franchises...) ou subventionner les primes d'assurance récolte, ou garantir une réassurance en dernier ressort auprès des assureurs ;
- le fond national de garantie des calamités agricoles FNGCA créée en 1964, constitue le fondement de la gestion des risques naturels en France. Selon la loi, sont considérés comme calamités agricoles les « dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants » (rapport Babuziaux). Ce fond est alimenté par les agriculteurs et l'État et incite les agriculteurs à s'assurer pour les risques assurables ;
- les prêts à court terme à taux avantageux lors des crises afin de faciliter la gestion de la trésorerie des exploitations ;
- les facilités et exonérations fiscales (non-paiement des taxes foncières, délais d'acquiescement de l'impôt sur le revenu...) ;
- l'intervention sur les marchés des produits agricoles lorsque les prix tombent en deçà d'un certain seuil ;

Par ailleurs, d'autres instruments sont également mobilisés aux États-Unis, Canada, Australie comme les paiements contra-cycliques qui versent des subventions aux agriculteurs lorsque les prix descendent en deçà d'un certain seuil, les programmes alimentaires qui permettent d'écouler des produits agricoles et d'écarter les phases de surproduction, des prêts pour faciliter l'exportation...

En Europe et en France, les instruments de gestion de risque par les marchés que sont les contrats à terme et les assurances sont encore peu utilisés, contrairement aux États-Unis et au Canada qui ont développé une large gamme d'outils de gestion de risque (respectivement privés subventionnés et publics). Les leçons tirées des expériences américaines et canadiennes militent pour la prudence des pouvoirs publics en termes de subvention de l'assurance agricole (problèmes de comportement de recherche de rente des compagnies d'assurance, coûts de transaction administratifs élevés).

5. Quels impacts environnementaux des outils de gestion des risques ?

Si la littérature sur l'analyse économique des outils de gestion des risques est abondante, les travaux sur les effets environnementaux de ces outils sont plus rares. L'aversion au risque des agriculteurs a tendance en théorie, en l'absence d'intervention publique, à réduire les niveaux de production. Dans ce cadre, les instruments d'intervention publique pour gérer les risques doivent avoir tendance à accroître les niveaux de production.

L'enjeu n'est cependant pas d'évaluer les effets sur l'environnement des risques générés par une situation d'incertitude par rapport à un univers certain. Il s'agit d'évaluer les effets environnementaux des outils de gestion des risques par rapport à une situation sans intervention. Les instruments de gestion de risque encadrés par les pouvoirs publics fournissent des incitations qui modifient les combinaisons productives des exploitations et peuvent donc avoir des effets sur l'environnement et la consommation de ressources naturelles.

Ainsi pour un type de production donné (céréales, viande, lait...) et pour un type d'instrument d'intervention publique (taux d'épargne avantageux, fond de calamité agricole, assurance récolte...), les agriculteurs pourraient être incités soit à accroître leur niveau de production à surface constante et pour cela intensifier le recours aux intrants, soit à accroître leurs surfaces de production. L'enjeu est d'identifier quels outils incitent les agriculteurs à accroître leur recours aux intrants et quels sont ceux qui incitent à accroître les surfaces cultivées (labourées).

D'un point de vue environnemental, l'encouragement du recours à des outils de gestion de risque de production peut se justifier si en l'absence d'intervention le comportement dominant des agriculteurs face au risque est une application anti-risque, c'est-à-dire systématique, d'intrants. Il faut donc déterminer si en l'absence d'intervention publique, l'agriculteur est surconsommateur d'intrants par rapport à son objectif de production afin de se garantir un niveau de rendement minimal contre des aléas. Il faut également déterminer si les modalités du contrat d'assurance n'incitent pas l'agriculteur à surconsommer des intrants afin de pouvoir justifier en cas de sinistre de pratiques agricoles « adaptées » et de lutter contre l'aléa moral.

En pratique, il n'est pas évident que l'instauration d'assurances-récolte réduise les consommations d'intrants des agriculteurs. Il se pourrait, qui plus est, que ces dernières s'accroissent par le biais des pratiques agricoles « adaptées » exigées par les contrats d'assurance pour se prémunir de l'aléa moral. Aux États-Unis, plusieurs études se sont intéressées à la relation entre choix d'assurance et choix d'inputs par les producteurs agricoles. En théorie, un contrat d'assurance sur la production tend à diminuer l'usage d'inputs réducteurs de risque. La plupart des études empiriques ont confirmé cette tendance (Moschini et Hennessy, 2001).

En outre le phénomène de sélection adverse pourrait inciter des producteurs avertis au risque qui auraient cessé de cultiver certaines terres trop sensibles à des aléas climatiques - comme le gel ou la grêle - à remettre ces dernières en culture suite à la contractualisation d'une assurance. L'effet de la subvention de la prime d'assurance par l'État pourrait être déterminant sur l'attractivité des contrats. Ces agriculteurs qui jugeaient non rentable la production du fait des risques, peuvent aussi être ceux qui sont les moins performants ou qui travaillent sur les moins bonnes terres. Dans ce cas, les outils d'assurance conduisent à un usage accru d'intrants. Il y aurait alors un effet surface et un effet intensification.

Par ailleurs, des risques (marché ou sanitaires, climatiques...) peuvent également encourager l'abandon de la production, avec des conséquences variables pour l'environnement selon la production abandonnée, son mode de production local et selon les valeurs environnementales de l'écosystème perdu. D'un point de vue environnemental, l'encouragement du recours à des outils de gestion de risque peut être justifié dans les zones où le maintien de l'activité agricole en question est important pour l'environnement pour prévenir le risque de déprise.

Face à un contexte d'exposition accrue au risque, le producteur peut également jouer sur les choix et la combinaison de productions : sélection de produits à faible exposition au risque, diversification des débouchés, diversification de la combinaison de production, diversification des sources de revenu (en particulier tourisme à la ferme, etc.). La diversification est une stratégie particulièrement intéressante pour l'environnement puisqu'elle permettrait de contrer la tendance croissante à la spécialisation des exploitations. Cependant, l'inversion du processus de spécialisation repose sur l'hypothèse d'absence d'actifs spécifiques, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des exploitations et types de productions. Il n'est donc pas évident qu'une exposition croissante au risque pourra renverser le processus de spécialisation croissante des exploitations, au mieux pourrait-il le freiner.

Un dernier cas de figure évoqué ici est celui d'un changement de politique agricole entraînant une exposition croissante au risque. Il est difficile pour l'instant de se prononcer sur le caractère amplificateur ou réducteur de risque du découplage de la réforme de 2003. L'impact du découplage sur les comportements de gestion de risque des producteurs est ambigu :

- du point de vue de la gestion des sols et du phénomène de diversification/spécialisation : la re-connexion accrue au marché et aux risques prix devrait *a priori* revaloriser les stratégies de diversification, mais la possibilité de toucher un paiement stable sur des terres en jachères (réduit du coût de respect des règles d'entretien minimal des terres) et de se spécialiser sur les terres les plus performantes pourrait se traduire par une amplification des phénomènes de spécialisation ;
- du point de vue de la gestion des intrants et intensification, cela dépend de l'impact du découplage sur la variabilité des recettes et de la stratégie dominante suivie par les producteurs...

Hennessy (1998) a analysé l'effet d'un paiement découplé sur un producteur agricole averse au risque. En univers certain, le paiement découplé n'a pas d'influence sur les choix de production. En univers risqué, le soutien découplé a un double effet : un effet d'assurance et un effet revenu qui conduisent à une augmentation du niveau d'inputs optimal lorsque le producteur a une aversion au risque qui diminue avec sa richesse.

Pour appréhender les effets environnementaux des outils de gestion des risques, il serait nécessaire de modéliser l'effet sur les choix des combinaisons productives et des modes de production des agriculteurs, des incitations générées par les divers types d'instruments de gestion de risque (assurances, marché à terme, contrats...). Dans un second temps, il faudrait analyser dans quelle mesure les interventions publiques (subvention des primes, réassurance, bonification des intérêts, régulation des marchés à terme, intervention directe sur les marchés, soutien à la diversification des revenus...) modulent la nature et l'intensité des incitations des instruments de gestion de risque.

Annexe III

Les biocarburants

Daniel Delalande

*Direction des études économiques et de l'évaluation
environnementale, MEDAD*

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 fixe comme objectifs d'incorporation de biocarburants 5,75 % en 2008, 7 % en 2010, 10 % en 2015.

Compte tenu des rendements agricoles et de la répartition entre éthanol et biodiesel, l'atteinte de l'objectif de 5,75 % correspondrait à l'occupation d'une surface de 1,8 million d'hectares pour produire le colza nécessaire à la fabrication de biodiesel et 220 000 hectares de blé et de betteraves pour celle de l'éthanol (Agreste Primeur, 2006).

Le développement des cultures non alimentaires peut se faire avec l'utilisation de la jachère encore disponible, la substitution à des cultures alimentaires ou bien encore par intensification (CGAAER-IGE, 2006).

1. Les enjeux environnementaux

Les risques potentiels sont :

- une perte de biodiversité du fait du recours à la jachère, de l'accroissement de la monoculture, de la disparition d'éléments fixes du paysage ;
- un risque limité sur la quantité d'eau : les cultures concernées nécessitent *a priori* peu d'irrigation sauf si la production de biocarburants est faite à partir de maïs ;
- un risque sur la pollution des eaux et l'érosion des sols en raison d'une concentration sur certaines régions ayant un minimum d'aptitudes agrono-

miques et une disponibilité en jachères non cultivées⁽¹⁾ ; des effets de la substitution colza-céréales⁽²⁾ ; d'une substitution aux prairies permanentes ; de l'absence de respect des normes relatives à la présence de résidus de pesticides pour la production de plantes à usage non alimentaire⁽³⁾.

Il convient de rappeler que la Commission fera paraître prochainement un rapport d'évaluation sur les progrès accomplis dans l'utilisation des biocarburants et d'autres carburants renouvelables dans les États membres en application de la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports. Il inclura une étude sur la durabilité des cultures exploitées pour produire des biocarburants, et notamment les facteurs suivants : occupation des sols, degré d'exploitation intensive, alternance des cultures et recours aux pesticides. Dans le cadre de la révision de la directive biocarburants, du plan d'action biomasse et de la stratégie européenne de biocarburants se pose la question d'un système de certification afin de garantir que les matières premières pour les biocarburants soient produites de façon durable, dans l'Union européenne et dans les pays tiers, notamment au regard de la protection de la biodiversité, de la qualité des eaux et des sols et de la protection des habitats et des espèces.

2. Perspectives

Selon le rapport sur l'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants, le coût budgétaire est estimé à 1,269 milliard d'euros pour atteindre les 5,75 % d'incorporation, ce qui au regard des 26 000 emplois maintenus, des 2 millions d'hectares concernés et des quelques 7 millions de tonnes CO₂ économisées correspond à des ratios de 50 000 euros par emploi créé ou maintenu, 600 euros par hectare agricole concerné, 180 euros par tonne de CO₂ économisée (Inspection générale des Finances, CGGREF, Conseil général des Mines, 2005).

La concurrence entre production non alimentaire et production alimentaire aura pour conséquence des tensions sur les prix des productions. En France, les travaux menés à partir du modèle OSCAR de l'INRA montrent que la compétition aura lieu essentiellement entre colza alimentaire et non

(1) Les régions qui devraient développer le colza sont des régions en zones vulnérables du point de vue de l'eau : Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Poitou-Charentes, Pays-de-la-Loire.

(2) Sur le plan des intrants le bilan serait plutôt meilleur pour l'azote (le colza par son implantation précoce permet de piéger les nitrates présents dans le sol à l'automne et occupe le champ pendant 10 à 11 mois) et moins bon pour les pesticides en raison de la vulnérabilité du colza aux attaques des parasites.

(3) Il convient également de tenir compte de l'incidence sur les émissions de CO₂. En effet, si des terres en jachère sont utilisées pour la production de cultures énergétiques ou pour la production alimentaire intensive afin de satisfaire à l'augmentation de la demande de terres, d'importantes quantités de CO₂ seront émises. Ce phénomène est dû au dégagement de CO₂ par le sol lors de la minéralisation des matières organiques, un processus accéléré par le labourage (European Environment Agency, 2004).

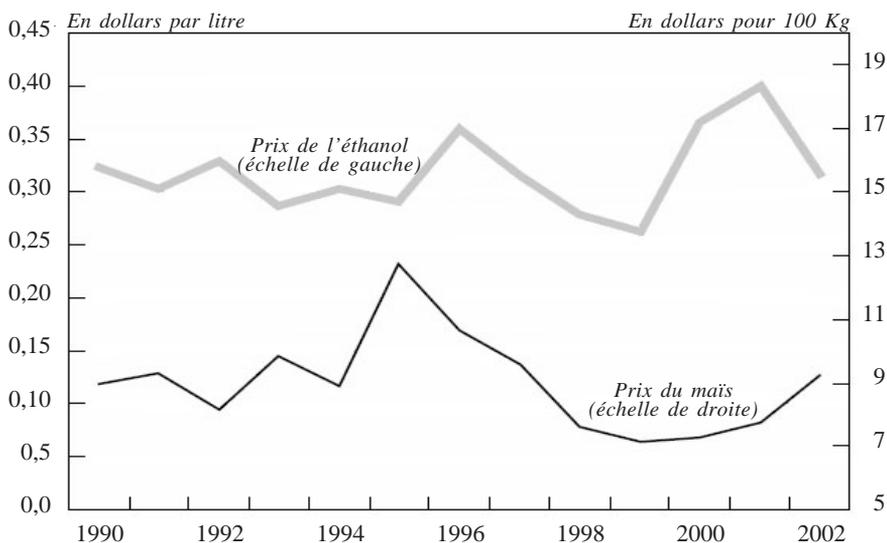
alimentaire (Sourie, Tréguer et Rozakis, 2005). Au plan mondial, selon les *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2006-2015*, les résultats préliminaires d'un modèle sur l'incorporation de 10 % de biocarburants montrent que :

- les principaux producteurs de biocarburants devraient réduire leurs exportations, ou accroître leurs importations de matières premières énergétiques ;
- les prix mondiaux du sucre devraient augmenter jusqu'à 60 % en 2014 ;
- + 4 % pour les céréales et + 20 % pour les huiles végétales.

Une des limites du modèle est que celui-ci exclut l'Inde et la Chine.

Cela pourrait remettre en cause la rentabilité des biocarburants même avec une augmentation du prix du baril de pétrole. Ainsi, rétrospectivement (Agence internationale de l'énergie, 2004), en dépit de la croissance de la taille des unités de production et de coûts plus faibles, on ne constate pas de baisse des prix en termes nominaux en raison de l'évolution du prix de la matière première agricole.

Prix de l'éthanol et du maïs aux États-Unis



Source : Agence internationale de l'énergie (2004), p. 71.

Une des voies pour contourner ces difficultés est la recherche dans les biocarburants de 2^e génération. Il existe deux voies, biochimique et thermochimique. La voie biochimique vise par un prétraitement chimique, suivi d'une hydrolyse par des enzymes (hydrolyse enzymatique), à transformer la cellulose et les hémicelluloses en des sucres moins chers que les sucres classiques. Ces sucres seront ensuite transformés en éthanol par fermentation. La voie thermochimique vise par une gazéification de la biomasse (production d'hydrogène H₂ et d'oxyde de carbone CO) suivie d'une synthèse chimique à produire des hydrocarbures semblables aux carburants fossiles.

Références bibliographiques

- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2004) : *Biofuels for Transport*. Disponible sur : <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2004/biofuels2004.pdf>
- Agreste Primeur (2006) : *Numéro 185*, novembre.
- Amigues J-P. et al. (2006) : « Sécheresse et agriculture : réduire la vulnérabilité à un risque accru de manque d'eau », *Expertise scientifique collective INRA*.
- ATEPE (2003) : « Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes », *Dossiers de l'Environnement de l'INRA*, n° 23.
- Auberlot J-N. (2005) : « Pesticides, agriculture et environnement », *Expertise scientifique collective INRA-CEMAGREF*.
- Babuziaux Ch. (2000) : *L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture*, Rapport, au ministère de l'Agriculture et de la Pêche et au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Disponible sur : <http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/rapportbabuziaux-0.pdf>
- Bazoche P. et G. Giraud-Héraud (2005) : « Premium Private Labels and Supply Contracts in the Food Retailing », *Chaire DDX École polytechnique*.
- Boiffin J., B. Hubert, N. Durand (eds) (2004) : *Agriculture et développement durable. Enjeux et questions de recherche*, INRA Éditions, Paris.
- Bonnieux F. et C. Janet (2005) : « La politique agri-environnementale de l'Union européenne : entre protection des zones fragiles, aides compensatrices aux exploitations et soutien au développement rural », *Mieux comprendre l'actualité*, INRA.
- Bureau D. (2005) : « Économie des instruments de protection de l'environnement », *Revue française d'économie*, avril.
- Bureau D. et J-C. Bureau (1999) : *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport au CAE n° 16, La Documentation française.
- Bureau D. et M. Mougeot (2004) : « Politiques environnementales, fiscalité et compétitivité des entreprises » in *Politiques environnementales et compétitivité*, rapport du CAE, n° 54, La Documentation française.
- Butault J-P. (2007) : « La réforme de la PAC de 2003 : ère nouvelle ou fin de la PAC ? » in *Agriculture, nouveaux défis*, INSEE Références. La Documentation française.

- Butault J-P., A. Gohin, M. Guyanard et A. Bonkaou (2005) : « Une analyse économique de la réforme agricole commune de juin 2003 », *Revue Française d'Économie*, pp. 57-107.
- CGAAER-IGE (2006) : *Mise en œuvre du plan biocarburant au regard de la protection de la ressource en eau*, mai, p. 16 et s.
- Chassard M. et B. Chevalier (2007) : « Un large éventail de revenus agricoles » in *Agriculture, nouveaux défis*, INSEE références. La Documentation française.
- Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (2005) : *Agriculture et environnement*, La Documentation française.
- Dupraz P. (2005) : *Implementation and Farmers Participation in Agri-environmental Schemes*, Communication, IPTS, Bruxelles.
- Dupraz P. et al. (2003) : *Are the French CTE's an Efficient Policy Tool?*, Communication au Congrès de l'EAAE.
- European Environment Agency (2004) : « Transport biofuels : Exploring Links With Energy and Agriculture Sectors », *EEA Briefing*, n° 4-2004.
- Groupe de la Bussière (2006) : *Agriculture, environnement et territoires : quatre scénarios à l'horizon 2025 ?*, La Documentation française.
- Guiheneuf P-Y. et P. Lacombe (2002) : « L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015 », *Futuribles*, n° 272, février, pp. 5-28.
- Hennessy D. (1998) : « The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 80, n° 1, février, pp. 46-57.
- Innes R. (1990) : « Government Target Price Intervention in Economies with Incomplete Markets », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 4, novembre, pp. 1035-1052.
- Innes R. (2003) : « Crop Insurance in a Political Economy: An Alternative Perspective on Agricultural Policy », *American Journal of Agricultural Economic Review*, vol. 85, n° 2, pp. 318-335.
- Inspection générale des Finances, CGGREF et Conseil général des Mines (2005) : Rapport sur l'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants, 20 septembre.
- Miranda M.J. et J.W. Glauber (1997) : « Systematic Risk, Reinsurance and the Failure of Crop Insurance Markets », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, pp. 206-215.
- Mollard A. et al. (2003) : « L'agriculture contre l'environnement ? », *Annales des Mines*, avril.
- Moschini G. et D.A. Hennessy (2001) : « Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers » in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A 'Agricultural Production', Gardner et Rausser (eds), North Holland.

- Newbery D. et J. Stiglitz (1984) : « Pareto Inferior Trade », *Review of Economic Studies*, vol. 51, n° 1, pp. 1-12.
- Saint-Paul G. (2004) : *Mécanismes de marché et préservation de la biodiversité. Lettre évaluation*, Miméo MEDD.
- Seguin B. et al. (2005) : *Impact des changements climatiques sur l'agriculture et la forêt*, Miméo, INRA.
- Sourie J-C., D. Tréguer et S. Rozakis (2005) : « L'ambivalence des filières biocarburants », *INRA Sciences Sociales*, n° 2, décembre.
- Stenger A. et al. (2004) : « Les incitations économiques ayant des effets pervers sur la biodiversité en France », *Rapport de recherche pour le MEDD*.
- USDA (Economic Research Service) : Farm Risk Management: Recommended Readings. Disponible sur : <http://www.ers.usda.gov/Briefing/RiskManagement/recommendedreading.htm>
- Weber M. (2004) : « Assessing the Effectiveness of Tradable Landuse Rights for Biodiversity Conservation: An Application to Canada's Boreal Mixedwood Forest », *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro*, n° 29.

Auditions et groupe de travail

Auditions

Dirk Ahner

Directeur général adjoint, Direction de l'agriculture, Commission européenne

Jean-Christophe Bureau

Professeur, Institut national agronomique Paris-Grignon

Jean-Yves Carfantan

Agroéconomiste et consultant au Brésil

Jean Cordier

Professeur, École supérieure d'agronomie de Rennes

Joseph Daul

Président, Commission de l'agriculture, Parlement européen

Gérard Durand

Porte parole, Confédération paysanne

Michel Keyser

Professeur, Université libre d'Amsterdam

Christiane Lambert

Vice-présidente, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

Patrick Messerlin

Professeur, Institut d'études politiques de Paris

Vincent Réquillard

Directeur de recherche, Institut national de recherche agronomique

Membres du groupe de travail

Marion Guillou

Directrice générale, Institut national de recherche agronomique

Hervé Guyomard

Institut national de recherche agronomique

Élisabeth Lacoste

Secrétaire générale, Confédération internationale des betteraviers européens

Catherine Lion

Directrice adjointe, Groupama

Bertrand Mervieu

Secrétaire général, Centre international des hautes études en agriculture méditerranéenne

Hervé Zorize

Président, SAF-Agriculteurs de France

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

- Bruno Vindel

Ministère de l'Écologie et du Développement durable

- Gabriel Lecat

Agence française de développement

- Pierre Jacquet

Commission européenne

- Jean-Luc Demarty

Direction générale du Trésor et de la politique économique, MINEFI

- Philippe Bouyoux
- Bertrand Camacho
- Marie-Alix Montfort
- Étienne Oudot de Dainville

Commentaire

Jean-Paul Betbèze

Chef-économiste de Crédit agricole SA

Dans la période actuelle, il est peu de rapports qui aient autant de retombées potentielles que celui-ci, tant pour des raisons proprement françaises que pour celles tenant aux calendriers européens (nouvelle présidence) et mondiaux (cycle de Doha). C'est ainsi, compte tenu du rôle du secteur agricole français au sens large, qu'il faut prendre en considération autant de données du problème que possible.

D'abord, il ne s'agit pas de débattre trop mécaniquement de « protection ou non », de « France par rapport aux autres pays d'Europe », ou encore de politiques nationales comparées. Ensuite, la question revêt à l'évidence plusieurs dimensions, et doit commencer par diverses mesures des enjeux. Quelles sont la taille du secteur au sens large, sa valeur ajoutée, sa contribution à la croissance, à l'emploi, aux échanges... en France et dans les grands pays ? Enfin, dans quelles stratégies s'inscrit-on par rapport à ce secteur et au développement des entrepreneurs agricoles ? Il paraît indispensable de bien présenter les principaux points quantitatifs et que les typologies des stratégies pays soient systématiquement précisées pour étayer les propositions et mieux convaincre, dans un contexte hautement politique, pour ne pas dire largement biaisé contre une politique agricole, qui plus est défendue par la France. Il ne faut jamais oublier enfin que tout s'inscrit dans la longue période.

1. Développer l'analyse

À l'évidence, le secteur agricole est complexe et multidimensionnel. Il est certes spécifique, mais obéit néanmoins aux lois économiques.

1.1. Quantité

Il s'agit pour lui, d'abord, de nourrir la population, car si on ne vit pas que de pain, on vit d'abord de pain. L'abondance actuelle ne doit pas faire oublier

certaines pénuries antérieures, certaines famines actuelles, ni certains aléas, toujours possibles. La question quantitative n'est pas réglée. Elle se développe aussi en liaison avec les notions de souveraineté alimentaire en France et en Europe, et tout autant d'aide à la croissance de l'économie mondiale, avec la progression de la population mondiale. Ce point devra être constamment développé, car il n'est pas sûr que les perspectives soient les mêmes selon les hypothèses économiques et démographiques que l'on retient. La prise en compte de cas extrêmes (crises politiques et militaires, pandémies...), c'est-à-dire à fort impact et à faible probabilité, devra également entrer dans l'analyse à moyen terme.

1.2. Qualité

La question quantitative est immédiatement qualitative, car ce que l'on produit comporte un engagement de qualité, de sécurité, de traçabilité. Produire plus et produire mieux, telle est l'évolution la plus probable, sachant qu'on sait depuis King qu'un accroissement modéré de l'offre fait chuter les prix, et que, depuis les crises alimentaires récentes, on sait que la moindre photo d'un poulet malade en Asie fait chuter sa demande et son prix ici. En même temps les nouvelles technologies, les prix des équipements et de la terre, rendent le secteur de plus en plus capitalistique, tandis que la globalisation le fait très ouvert à la concurrence, sans compter le poids croissant des distributeurs. L'activité agricole au sens large offre donc un profil toujours plus capitalistique et plus risqué.

1.3. Durabilité

Produire du pain en quantité et en qualité veut également dire qu'il faut le faire demain et après demain. L'acte de l'entrepreneur agricole, avec toute sa filière, s'inscrit toujours dans une perspective durable. La pensée « environnementale » est liée à l'acte agricole, sauf à mettre en péril son instrument de travail même. La terre est capable d'être un actif renouvelable si et seulement si elle est bien traitée. Ceci ne peut qu'accroître les investissements nécessaires et les coûts d'entretien : il faut donc que les incitations aillent dans ce bon sens (on sait que ce ne fut pas toujours ainsi).

1.4. Effets externes

Produire du pain, c'est aussi produire du pays, si l'on peut dire. C'est maintenir la vie économique et sociale dans l'espace rural, c'est organiser l'urbanisation, c'est traiter le paysage, entretenir l'environnement, tailler les haies... C'est donc permettre de meilleures vies rurales et urbaines, c'est développer le tourisme, créer des lieux mixtes (rurbains) où il fera bon vivre, et aussi développer des lieux d'excellence et de recherche qui ne soient pas nécessairement du tout urbain. L'effet externe est donc consubstantiel à l'acte agricole, encore faut-il le prendre suffisamment en considération pour qu'il se mène au mieux, et dans la durée. C'est cette approche qui est à la

fois plus efficace et la plus simple à mener, à la fois économiquement et politiquement.

1.5. Multifonctionnalité

Produire du pain, c'est toujours aussi offrir d'autres produits. C'est donner naissance à des productions dites fatales (liées) et/ou qui peuvent avoir diverses destinations, dont l'énergie. Il s'agit ainsi de cultiver des espèces particulières que l'on pourra utiliser pour satisfaire des demandes énergétiques locales, dont celles de la ferme, du village ou d'édifices de la ville. La production « carburant » de l'agriculture va augmenter, permettant de réduire la dépendance, mais aussi et surtout d'écarter les pics de prix. La multifonctionnalité est au cœur de la logique agricole.

1.6. Nouveaux produits

Produire du pain, c'est également produire des biens qui serviront dans divers domaines, avec un contenu élevé en innovation. C'est le cas de la santé d'abord, puis du vaste espace des agro-matériaux (colles, isolants...). Le secteur va ainsi être une base de plus en plus importante de recherche, allant de la santé à la qualité de la vie au sens large.

1.7. Plus de valeur ajoutée

Produire du pain, c'est produire du soin, non seulement avec des produits sûrs, mais aussi et de plus en plus avec des produits spécialement conçus pour l'homme dans son développement, en allant vers les alicaments. Puis des cellules serviront aux cosmétiques, à la chimie, à la pharmacie. C'est un autre espace qui s'ouvre, avec toujours plus de valeur ajoutée à la clef. Il est créateur de croissance, dont d'exportation, d'emploi stable et à plus forte valeur ajoutée.

Tout ceci est connu, mais doit être davantage mis en avant quand il s'agit de travailler et de réfléchir au domaine agricole. Ceci renforce les enjeux stratégiques du secteur. On ne peut ainsi opposer le secteur agricole à la recherche, comme on a pu l'entendre à Bruxelles, puisque le secteur agricole a toujours fait de la recherche, et qu'il doit en faire de plus en plus.

2. Développer les enjeux

2.1. Le devenir des entreprises agricoles

Si le thème est celui des perspectives, il s'agit de voir comment les entreprises peuvent s'étendre, se restructurer et s'organiser (fermes, coopératives...) pour répondre aux changements en cours et envisageables. Il faut également voir ce quelles peuvent produire dans le futur, et quels seront aussi les entrepreneurs agricoles qui mèneront ces changements. L'agricul-

ture française est actuellement très familiale à la ferme, et pas seulement en France. Le sera-t-elle toujours, faute peut-être de volontaires ici ? Attention à ne pas passer sous silence la relève démographique qui est en cours : comment va-t-elle se produire ? Des concentrations vont sans doute se réaliser : où, comment, avec quels moyens. Comment donc les aider ? En même temps, la structure industrielle agricole française doit être analysée, et celle de ses coopératives comparée à celle d'autres pays.

2.2. Pays de l'Est, Brésil, États-Unis, Chine...

À côté des analyses dans le cas français, il s'agit aussi de voir les perspectives des autres pays. Les entrepreneurs français vont-ils exporter leur savoir faire à l'Est et y investir ? La Pologne est-elle, par exemple, en mesure de changer la donne dans 10 ans ? Comment, et de combien ? Les acteurs internationaux (États-Unis, Brésil côté production, Chine Inde côté demande) vont également faire jouer leurs influences, et sous quelles formes ? Comment l'agriculture française peut-elle s'internationaliser et prendre pied dans de nouveaux territoires, conquérir de nouveaux marchés ? Comment, dans un autre ordre d'idées, développer la ruralité en Afrique avec l'aide de nos expertises, et ainsi freiner des migrations ? Que disent les modèles dont le monde agricole est si abondamment pourvu ? Qu'ont-ils donné ? Comment peuvent-ils nous servir ? Quel jugement porter sur les modélisations utilisées dans le rapport : MIRAGE-AGRI et GOAL ? Comment les utiliser pour mener des politiques ?

3. Éclairer les choix

3.1. Être, produire, calculer

Philippe Chalmin propose de distinguer le « produire » de l' « être », le « produire » étant lié aux services marchands et l' « être » à ceux qui ne sont pas directement mesurables et devraient ainsi être subventionnés. On comprend la pédagogie et l'intérêt de la distinction, mais elle ne doit pas faire oublier que l'on ne peut « être » sans « produire », et que la façon d' « être » dépend de celle de « produire ». On ne peut poursuivre la dichotomie sans s'exposer au danger de refus de la société de financer cet « être », et d'une détermination biaisée des choix. Le calcul économique a sa place, croissante, dans le calcul des externalités, donc dans les subventions qui vont avec, en particulier dans le domaine environnemental. Le rapport Stern, cité par Dominique Bureau, va exactement dans ce (bon) sens. On ne peut développer sans mesurer, ni bien subventionner sans mesurer. Il faut pouvoir expliquer les choix que l'on fait à tous les acteurs, et ceci de plus en plus. Les calculs des externalités (et leur monétarisation) et des politiques environnementales sont une des grandes réponses aux critiques sur la PAC. Ils doivent être un fondement à une éventuelle imputation plus nationale des aides. La proposition de D. Bureau de mener systématiquement une ana-

lyse coût-bénéfice de la déprise agricole, comme cela l'a été fait dans le rapport Stern, est très intéressante.

3.2. Attention à la généralisation de la DPU et à la fusion des deux piliers

Dans ce contexte, la proposition faite par Philippe Chalmin de généraliser le DPU et de la contractualiser localement et individuellement ouvre la voie à une complication (voir l'exemple des CTE) et au risque d'une réticence sociale. Il faut donc être prudent, avant toute étude plus précise. Ajoutons que fusionner le premier et le deuxième pilier ouvre un risque politique de perdre le premier... si le message est entendu. Il s'agit donc de donner une place plus importante à l'analyse et à la mesure pour fonder et expliquer les mesures et les politiques. Le complément de l'INRA, qui fournit de nombreuses données, est sur ce point très utile et ses inputs doivent être utilisés pour mieux étayer les arguments dans le triple contexte que nous connaissons : français, européen et mondial.

4. Une démarche quantifiée

4.1. Garder l'outil européen de politique commune

Il semble qu'il faut se préparer à une nouvelle réforme de la PAC, et qu'il faut absolument conserver pour l'Europe cet outil qu'est la politique commune. La PAC est en fait une Politique Commune appliquée à l'Agriculture. Elle a connu un grand succès et doit évoluer, bien sûr, comme elle l'a toujours fait. Certains qui souhaitent sa disparition au sein de l'Europe peuvent en fait affaiblir toute espèce de Politique Commune en lui ôtant sa pérennité, et quel qu'en soit le domaine d'application. On se doute aussi que l'affaiblissement agricole européen, et donc français, sera largement compensé par des avancées d'autres pays, on pense au Brésil, sans en voir les avantages pour l'Europe. Dans tous les cas, il faut éclairer les choix, réduire la naïveté de certains, critiquer les choix unilatéraux des autres – en montrant leurs risques, anticiper et se préparer.

4.2. Spécificité de l'élevage

Ceci veut dire que le marché va faire davantage son entrée, et la distinction grande culture/élevage peut sans doute être retenue. La compétitivité prix de l'élevage ne permet pas à ce secteur d'être exposé de plein fouet à la concurrence mondiale, alors qu'il représente un tiers de la SAU (Surface Agricole Utile) française et plus d'un quart du revenu agricole français. L'élevage joue en outre un rôle fondamental dans l'occupation des territoires les plus défavorisés : ceci doit être pris en compte.

4.3. Développer les assurances

Mais le marché va également entrer dans le domaine de la gestion des risques et des produits d'assurances. Ce point doit être développé, car il est très important pour le futur. À côté interviendront les mesures et les calculs, tant l'opposition entre environnement et économie est en réalité factice, comme le note Dominique Bureau, l'environnement constituant toujours un élément structurant de l'économie agricole. L'intégration de ces préoccupations doit toujours, selon lui, se faire dans un cadre de marché. Les différentes contributions soulignent la très forte volatilité des prix agricoles mondiaux. Si les mécanismes d'assurance et de gestion des risques pouvaient permettre d'en régler une partie, la proposition de JC Bureau de maintenir un filet de sécurité avec des prix minima garantis est ainsi très intéressante. De façon générale, la place d'une éventuelle intervention publique dans ces mécanismes d'assurance et de gestion des risques mérite d'être développée.

4.4. Étayer la conditionnalité

D'où l'idée que le bénéfice des aides au revenu doit être conditionné au respect de bonnes pratiques agricoles « habituelles », les services environnementaux spécifiques étant alors rémunérés. Les compléments de l'INRA et Dominique Bureau plaident pour la mise en place d'une aide forfaitaire à l'hectare en rémunération de bonnes pratiques agricoles. Les biens environnementaux spécifiques feraient l'objet d'une rémunération supplémentaire, par des mécanismes de marché. Si cette proposition mérite d'être creusée, le caractère forfaitaire de l'aide à l'hectare doit être mieux étayé (notamment au regard de leurs coûts de production).

Compte tenu de l'évolution globale de la société (perte des liens avec le monde agricole, faible proportion d'agriculteurs même dans le monde rural), il est en effet nécessaire de justifier de manière aussi scientifique que possible les fondements du soutien à l'agriculture par une évaluation aussi objective que possible des services rendus à la collectivité. Ce sont par exemple la valorisation des paysages par l'agriculture et son impact sur le tourisme, impact sur la biodiversité (prairies semi-naturelles à haute valeur naturelle), facteur de productivité et d'assurance (réservoir de variétés génétiques).

Dominique Bureau plaide ainsi pour :

- un renforcement du second pilier pour rémunérer des services explicites et bien identifiés ;
- que la gestion des aides associées à ces services puisse être assurée par des acheteurs de biens environnementaux, comme par exemple des agences concernées par les avantages correspondants (comme les agences de bassin pour la ressource en eau).

Le recours à la réglementation rencontre en effet des limites comme instrument d'orientation vis-à-vis des pressions environnementales. Il pour-

rait être remplacé par des mécanismes de prix (taxes et redevances de pollution) ou des marchés de permis (à privilégier lorsqu'il existe une contrainte quantitative d'émissions à ne pas dépasser) et de certificats. Ces mécanismes incitatifs semblent constituer une approche pertinente, car ils stimulent le dynamisme entrepreneurial des agriculteurs. Ils leur permettent de saisir au mieux les opportunités de valorisation des produits et des services, de trouver les modes de production et d'organisation les plus adaptés. Il nous semble que cette démarche serait plus stimulante et efficace, politiquement et socialement supérieure que l'actuelle. Elle permettrait notamment de mieux résister aux mises en cause dans le cadre de l'OMC, en étayant les politiques sur des données établies.

5. Conclusion

5.1. Un chapeau explicatif commun

Au total, il y a bien un chapeau commun sur la légitimité d'une PAC et sur ses grands principes, sur les enjeux et les risques d'une rupture de politique, et listant les paramètres essentiels de la prospective : démographie mondiale, responsabilité en terme de santé et d'écologie, dynamique des prix, démographie agricole, tendances des unités de production et de transformation... Ce chapeau s'enrichira constamment des données étayant les diverses propositions.

5.2. Un tronc scientifique commun

Si les choix sont parfois différents selon les auteurs, il semble difficile de ne pas mettre auparavant en tronc commun une politique environnementale scientifique comme fondement aux aides, assortie du développement de produits de marché, assurances, et des mécanismes de prix, permis et certificats. Ceci se développerait, bien sûr, dans des domaines délimités et dans le temps, mais pourrait constituer la stratégie la plus apte à répondre aux besoins (français, européens et mondiaux), aux progrès des offres, aux caractéristiques de la concurrence, et enfin aux demandes des autorités de réglementation mondiales.

Au total, les textes qui constituent ce rapport sont la base d'une stratégie, à étayer et préciser certes, à défendre – toujours.

Commentaire

Gilles Saint-Paul

Professeur à l'Université de Toulouse I

Ce rapport en contient en réalité deux.

Le rapport de Philippe Chalmin pourrait être qualifié de « défensif », dans la mesure où il essaye de délimiter un ensemble « optimal » de réformes de la PAC sans remettre en question les principes de son existence. Implicitement, le rapport est écrit du point de vue de l'intérêt des producteurs français plutôt que de celui des consommateurs. Les évolutions proposées sont motivées par les contraintes imposées par l'OMC et nos partenaires européens plutôt que par le bien-être de ces derniers. Une illustration de cette logique est la proposition de libéraliser le marché pour les céréales, où les producteurs français sont relativement compétitifs, tout en maintenant la protection pour la viande, où ils le sont beaucoup moins. Du point de vue du consommateur, bien entendu, l'ordre de priorité est exactement l'inverse. La libéralisation de la viande conduirait à des baisses de prix et à des gains en termes de bien-être nettement supérieurs pour les consommateurs que celle des céréales.

On aurait aimé, dans un rapport du CAE, une estimation des coûts économiques de la PAC. Ces coûts sont bien souvent absents du débat médiatique, et le rôle des économistes est de le rappeler. On distingue deux types de coûts⁽¹⁾ :

- le montant transféré des consommateurs aux producteurs. Cela mesure l'ampleur de la redistribution au profit des agriculteurs, que ce soit sous la forme de subventions et aides diverses, ou à travers les prix plus élevés payés par les consommateurs. D'après l'OCDE, ils s'établiraient en 2005, pour l'Union européenne, à 120 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB com-

(1) Beaucoup des chiffres et références qui suivent sont empruntés à l'excellent rapport du département britannique de l'agriculture, qu'on peut consulter au <http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>

munautaire (UE-12)⁽²⁾. Fait positif, cela représente une baisse substantielle par rapport au début des années quatre-vingt, où les aides agricoles représentaient 2,8 % du PIB. Cependant, cette somme représente tout de même un coût de 1 000 euros par an pour une famille de quatre personnes. Messerlin (2004) estime le montant moyen transféré à un exploitant français à 17 000 euros par an en 1999⁽³⁾. De plus, ce montant a doublé depuis le milieu des années quatre-vingt, car la baisse des effectifs agricoles est plus rapide que celle de l'enveloppe globale des aides. En d'autres termes, on aurait pu, au cours de cette période, réduire le coût de la PAC de moitié tout en maintenant le niveau de subvention par tête inchangé !

- la perte de bien-être due aux distorsions de la consommation induite par les prix excessifs de certains produits. Pour évaluer cette perte, il faut mettre en œuvre une analyse économétrique de l'offre et de la demande de divers produits agricoles, puis calculer la perte de surplus des consommateurs ainsi que la perte d'efficacité due aux produits dont les coûts sont supérieurs aux cours mondiaux⁽⁴⁾. Une estimation médiane de Borrell et Hubbard (2000) chiffre la perte de bien-être pour l'Union européenne à 0,9 point de PIB par an⁽⁵⁾, ce qui est considérable au regard de la part de l'agriculture dans le PIB qui est d'environ 2 %. Cette estimation ignore d'ailleurs les pertes dynamiques, dues aux distorsions dans les choix éducatifs, de R&D et d'investissement. En moyenne, le prix des denrées baisserait de 15 % dans l'Union européenne si la PAC était abolie. L'ordre de grandeur de la baisse correspondante de l'indice des prix à la consommation serait de 1 %. Ce chiffre nous donne le gain monétaire, pour un ménage moyen, qu'entraînerait une abolition de la PAC, et il est du même ordre de grandeur que celui de Borrell et Hubbard.

Au regard de ces coûts, on peut se demander s'il existe une justification à la PAC.

On note d'abord qu'il est très difficile de la fonder sur des arguments redistributifs. Il n'y a pas de justification à redistribuer du revenu à des ménages sur la base de leur secteur d'activité plutôt que sur celle de leur niveau de vie. Dans la plupart des pays de l'Union européenne, le pouvoir d'achat des ménages agricoles est d'ailleurs comparable, voire supérieur, à la moyenne. L'INSEE (1993) note que 49 % des ménages agricoles se trou-

(2) OECD (2005) : « Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2005 », Paris, et données en ligne de l'OCDE.

(3) *Forging a Deal on Agricultural Trade Reform*, Communication à Conference 'Breaking the Deadlock in Agricultural Trade and Development, 8-9 juin, Oxford.

(4) Parmi ceux-ci, ceux qui ne sont pas consommés dans l'Union européenne, mais qui le seraient s'ils étaient facturés au cours mondial, et qui sont écoulés sur les marchés internationaux à ces cours, contribuent doublement à réduire le bien-être. D'une part, parce que les consommateurs s'en privent du fait de leur prix excessif, et d'autre part, parce qu'ils sont vendus à l'extérieur à un prix inférieur à leur coût de production.

(5) « Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy », *Economic Affairs : Reforming the CAP*, n° 20.

vent dans le quintile supérieur de la distribution du patrimoine⁽⁶⁾, tandis que Messerlin (op.cit.) trouve que leur revenu annuel est en moyenne supérieur de 60 % à celui des autres ménages. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'agriculteurs pauvres, mais que le statut d'agriculteur est négativement corrélé avec la pauvreté et que les agriculteurs pauvres devraient bénéficier de la solidarité collective en tant que pauvres, pas en tant qu'agriculteurs. De plus, les prix agricoles élevés induits par la PAC nuisent particulièrement aux ménages pauvres – la PAC est donc doublement régressive sur le plan de la distribution des revenus. La part du revenu consacrée aux denrées est d'environ 16 % pour les ménages les plus pauvres (ceux du décile inférieur), soit le double de la moyenne. Ceci signifie que pour ces ménages, l'ordre de grandeur de la perte de pouvoir d'achat induite par la PAC est plutôt de 2 %. Les consommateurs des nouveaux pays membres dépensent jusqu'à 30 % de leur revenu en nourriture. Ils sont donc particulièrement affectés par la PAC. Par exemple, en Pologne, l'accession à l'Union européenne s'est traduite par une hausse du prix du bœuf de 38 %.

Même du point de vue des exploitants agricoles, la PAC est un instrument redistributif très peu performant. D'après l'OCDE (2003), seul 10 % des montants redistribués implicitement par le soutien aux prix se traduisent par un transfert au profit des agriculteurs en tant que tels⁽⁷⁾. Le reste est dissipé sous forme de coûts de production, de transferts aux producteurs de biens intermédiaires (machines, fertilisants) et aussi sous forme d'une hausse de la rente foncière. Cette hausse ne bénéficie qu'aux propriétaires des terrains, or en France 81 % des exploitants ne sont pas propriétaires de leur terre.

Un autre argument (purement cynique) que l'on peut écarter, est que bien que la PAC soit très inefficace, la France en serait bénéficiaire nette et aurait donc intérêt à se battre pour qu'on la maintienne. Outre que cette position n'est pas tenable et qu'au mieux elle conduirait à préconiser de monnayer notre consentement au démantèlement de la PAC, les sommes gagnées sont inférieures à son coût économique pour notre pays. D'après les calculs de la commission européenne, le transfert budgétaire au profit de la France s'établirait à environ 3 milliards d'euros par an (l'Espagne est l'autre grand bénéficiaire, tandis que l'Allemagne et le Royaume-Uni y perdent quatre milliards chacun). Cela représente environ 0,2 % du PIB, alors que, comme on l'a vu plus haut, le coût économique a un ordre de grandeur de 1 % du PIB.

L'agriculture serait-elle un secteur stratégique ? Cet argument me semble de peu de poids. D'une part, la disparition de la PAC ne signifierait pas celle du secteur agricole ; en France, une production relativement importante subsisterait. De plus, en cas de conflit, des sources d'importation di-

(6) Les agriculteurs.

(7) *Farm Household Income : Issues and Policy Responses.*

versifiées sont disponibles. Enfin, l'accès aux importations permet de s'assurer contre les fluctuations du climat.

L'argument selon lequel les campagnes se dépeupleraient en l'absence de production agricole n'est pas non plus très convaincant, puisque l'agriculture est un secteur surtout intensif en terre et en capital, et que d'autre part seule une faible minorité des ruraux sont agriculteurs. La part de l'emploi agricole dans l'emploi total en France n'est que de 3,7 %, et elle s'élève seulement à 8,7 % dans les zones rurales (où vivent 17 % de la population).

Enfin, il est improbable que l'agriculture soit un secteur générant des externalités technologiques (R&D, accumulation de capital humain, pôles de haute technologie, etc.) qui justifieraient d'augmenter artificiellement son activité. Au contraire, l'agriculture est sujette à des risques importants (surproduction, mauvaises récoltes, problèmes sanitaires) qui impliquent des coûts politiques dans la mesure où l'État assure les agriculteurs contre ces aléas. Un État importateur peut se contenter, par exemple, de suspendre les importations d'un produit présentant un risque sanitaire sans se préoccuper du sort des producteurs. Cet argument plaiderait pour des restrictions, plutôt que des encouragements, à la production agricole.

La Nouvelle-Zélande a mis en œuvre une réforme radicale de sa politique agricole au cours des années quatre-vingt. Le montant des subventions représentait 35 % de la valeur de la production en 1983, et n'était plus que de 3 % en 1994. L'effet de cette réforme a été une chute brutale mais très temporaire du revenu réel des agriculteurs. Celui-ci, après avoir baissé de 48 % entre 1983 et 1985, était revenu à sa valeur de 1983 dès 1989. La réforme a également entraîné une chute de la rente foncière de 45 %, et cette chute a joué un grand rôle dans le rétablissement des revenus réels des exploitants. Cette réforme illustre une fois de plus le fait que le gros de la valeur des aides est capitalisé dans le prix du foncier et ne profite *in fine* qu'aux propriétaires. Enfin, la réforme s'est traduite par une accélération des gains de productivité. Le taux de croissance de la productivité agricole a augmenté de 2 % par an à plus de 4 % à la suite de la réforme. Enfin, l'emploi agricole n'a chuté que de 4,7 % initialement, pour se rétablir par la suite. Le seul impact négatif visible de cette réforme est la chute transitoire du revenu. Dans le cadre de la France, on pourrait envisager des mesures d'assistance pour limiter ces effets en ce qui concerne les agriculteurs les plus pauvres, pourvu que ces aides soient conditionnelles à un effort de reconversion vers d'autres secteurs d'activité.

La dernière justification possible de la PAC reposerait sur des arguments environnementaux. Le rapport de Dominique Bureau traite de ces questions. À mon sens, il s'en dégage deux grands enseignements.

D'une part, l'aspect environnemental est largement indépendant de la PAC en tant que telle. Celle-ci se contente de subventionner la production indépendamment de ses conséquences environnementales. Cependant, dans la mesure où elle a conduit à l'intensification, l'impact environnemental est

largement négatif. Le remplacement par les DPU devrait alléger ce problème, mais, comme le fait observer Dominique Bureau, la France a opté pour une position frileuse et maintient un couplage important entre niveau de production et soutien financier dans bien des secteurs. Il est logique d'envisager de convertir la PAC en un système de rémunération des externalités positives exercées sur le paysage. Cependant, le métier de paysagiste n'est pas celui d'agriculteur et la définition de ce qu'est un paysage désirable est peu claire. On pourrait fonder une politique du paysage sur des études de valorisation contingente qui nous donneraient une idée des priorités du public. Le rôle que les agriculteurs pourraient jouer dans une telle politique n'est pas évident. Par exemple, enterrer les lignes électriques implique des travaux de génie civil pour lesquels les agriculteurs ne sont pas nécessairement les mieux placés. En d'autres termes, l'argument environnemental ne permet pas de contourner la nécessité de reconverter l'excédent d'emploi agricole engendré par la PAC.

Le deuxième enseignement du rapport est l'intérêt des instruments économiques tels que marché de droits pour allouer efficacement les externalités environnementales créées par l'agriculture. Cet intérêt n'est pas propre à l'agriculture, et bien que celle-ci génère certaines pollutions spécifiques, il est important de rappeler que les ressources naturelles (eau, effet de serre) doivent être tarifées uniformément suivant les usagers.

Complément A

La PAC et la négociation OMC

Jean-Christophe Bureau

UMR INRA-AgroParisTech et CEPII

Alexandre Gohin

INRA et CEPII

Sébastien Jean

UMR INRA-AgroParisTech

Introduction

À l'heure actuelle, les négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne semblent pas conduire à un consensus à court terme, mais un accord reste possible. S'il a lieu, les différentes propositions mises sur la table donnent une image assez claire des contours d'un texte qui pourrait voir le jour.

Soulignons d'emblée que la « contrainte OMC » ne doit pas être surestimée, parmi les différents facteurs qui poussent à approfondir les réformes de la politique agricole. Des déterminants internes à l'Union européenne (UE), que ce soit la contrainte budgétaire, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, mais aussi la perception de la PAC par les citoyens et l'attitude des différents pays membres vis-à-vis des dépenses agricoles, nous semblent être des vecteurs de réformes tout aussi pressants après l'échéance de 2013, où seront redéfinis les engagements budgétaires. En outre les réformes récentes des organisations de marché ont largement anticipé un éventuel accord et la PAC s'y est largement préparée. Néanmoins, le cadre réglementaire des accords de 1994, la jurisprudence issue des différends commerciaux et la perspective d'un accord sur l'agriculture dans le cadre de Doha font du facteur « OMC » une variable importante dans toute réflexion sur l'avenir de la PAC.

Les dispositions de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay signé en 1994 à Marrakech ont borné l'espace des politiques possibles lors des réfor-

mes successives de la PAC, et elles continueront de le faire. Les règles de l'OMC, et plus encore la jurisprudence qui se dégage des disputes récentes, permettent à des pays tiers de contester devant l'organe de règlements des différends des subventions qu'ils jugent fausser la concurrence. Même sans nouvel accord, ceci pourrait amener à des ajustements significatifs de certaines organisations communes de marché ou de règles d'attribution d'aides.

À cela s'ajoute un éventuel accord agricole dans la négociation en cours. Quelles qu'en soient les modalités précises, il semble acquis qu'il se traduirait par de fortes baisses des droits de douanes pour certains produits européens. Celles-ci pourraient avoir des effets significatifs sur certaines productions. Un accord limiterait également la capacité de l'Union européenne à réguler ses marchés par les instruments traditionnellement utilisés dans la PAC. Le probable démantèlement total des subventions à l'exportation, par exemple, privera d'une clé de voûte l'ensemble du mécanisme de prix minimum en place depuis le début des années soixante. Cela nécessitera sans doute des ajustements dans les organisations communes de marché, même si, pour des raisons indépendantes de l'OMC, l'Union européenne met peu à peu fin à la garantie des prix par l'intervention⁽¹⁾.

Enfin, la PAC est aujourd'hui plus exposée qu'il y a vingt ans aux marchés mondiaux. Avec des cours mondiaux élevés, le découplage des aides, la baisse des prix d'intervention, ou encore une forte baisse des droits de douane n'auront guère d'effets sur la production européenne ni sur les revenus. À l'inverse, les instruments de la PAC apparaissent d'ores et déjà bien limités pour endiguer les effets d'éventuels cours mondiaux très bas sur le secteur agricole. L'ensemble des prévisionnistes semble très optimiste quant aux prix à venir, qui devraient être tirés vers le haut par l'utilisation de terres à des fins non alimentaires (biocarburants). Néanmoins, la possibilité d'un environnement mondial défavorable doit être gardée à l'esprit, car un accord à l'OMC rendra difficilement réversible le démantèlement des derniers instruments de gestion des marchés européens. Dans la gestion du risque et des fluctuations de prix, par exemple, ou dans la rémunération des externalités positives, la PAC aura besoin d'innover.

1. Les règles actuelles de l'OMC et la PAC

Alors que les secteurs manufacturiers ont été soumis à des vagues successives de libéralisation depuis 1947, c'est avec le cycle de l'Uruguay que l'agriculture a rejoint le cadre général régulant le commerce international. Comme le montre bien Tangermann (2001), le secteur n'échappait pas réellement aux règles du GATT. Mais il n'était pas soumis à la même discipline

(1) L'intervention publique sur les marchés pour maintenir un prix minimum a été supprimée, formellement ou si limitée qu'elle est de fait peu active, pour d'importants secteurs comme le riz, le seigle, la viande bovine, le sucre et désormais le maïs, ces dernières années.

sur quelques points cruciaux comme les subventions à l'exportation. Ainsi, des politiques nationales affectaient les cours mondiaux, et donc les pays tiers, dans une proportion très supérieure à ce qui prévalait dans les secteurs manufacturiers. L'intégration de l'agriculture dans la discipline du GATT, en 1994, n'a pu se faire qu'au prix de nombreuses concessions d'apparence technique, mais que les pays développés ont souvent su utiliser pour échapper aux aspects les plus contraignants de l'accord. Aujourd'hui, les aides publiques et les droits de douanes restent encore beaucoup plus élevés en agriculture que dans la plupart des autres secteurs, et les subventions à l'exportation y sont encore tolérées.

Les accords du cycle de l'Uruguay, et tout particulièrement l'accord sur l'agriculture, régissent aujourd'hui le commerce multilatéral agricole. Les différents aspects de cet accord sont décrits dans un rapport précédent du CAE (Bureau et Bureau, 1999). Il a porté principalement sur trois points, qui constituent encore l'architecture principale de la négociation dans le cadre de Doha, à savoir l'accès au marché, le soutien interne et la concurrence à l'exportation.

Pour l'Union européenne, cet accord a conduit tout d'abord à modifier significativement la protection douanière, puisque des droits de douanes fixes ont remplacé un système de prélèvements variables qui assurait, quelles que soient les fluctuations des cours mondiaux, un prix stable sur le marché intérieur. Concrètement, les agriculteurs européens sont donc potentiellement plus exposés aux fluctuations de cours. D'autre part, ces droits de douanes, une fois consolidés, ont été réduits en moyenne de 36 %. Ceci a eu peu de conséquences en pratique car un savant dosage des réductions selon les produits a permis de réduire de façon modeste les droits de douane sur les produits les plus sensibles politiquement, alors même que la méthode utilisée pour construire la référence de départ avait plutôt surestimé la protection. Par ailleurs, la possibilité d'activer des clauses de sauvegarde et des droits dépendant des prix d'importation dans le secteur des fruits et légumes a maintenu un caractère variable dans la protection douanière. Néanmoins, cette baisse a accru l'exposition de l'agriculture européenne à la concurrence étrangère et a résulté en un accroissement des importations (céréales au début de la décennie, puis viandes de volailles et de bovins les années récentes)⁽²⁾. Surtout, elle a de fait éliminé la marge de manœuvre existante sur de nombreux droits de douanes, faisant en sorte que, avec des prix mondiaux moyens, des baisses significatives de droits se traduiraient réellement par des flux d'importation supplémentaires à l'avenir.

(2) L'UE-25 est désormais importatrice nette de produits agroalimentaires, avec 63 milliards d'euros d'importations pour 58 milliards d'euros d'exportations hors produits de la mer et fibres textiles, soit un taux d'autosuffisance de 92 % (chiffres 2005). Si l'on inclut le poisson, la soie, la laine et le coton (y compris celui ayant subi une première transformation en fils et toiles), l'UE-25 n'est autosuffisante qu'à hauteur de 83 %. La dégradation du solde agroalimentaire cache cependant le fait que, dans les années quatre-vingt, des exportations étaient lourdement subventionnées par le contribuable européen, ce qui est beaucoup moins le cas.

L'accord sur l'agriculture de 1994 a également imposé une discipline sur les aides à la production. Tout d'abord en introduisant une distinction entre les aides qui tombent sous le coup d'obligations multilatérales et celles qui y échappent. Cette distinction est popularisée sous les appellations de « boîte verte » pour les aides qui ne sont pas soumises à des plafonds ni des obligations de réduction, par opposition à des aides « boîte orange » qui le sont. En bref, les aides qui ne sont pas ou qui sont peu liées à la production et/ou à des facteurs de production, donc qui n'incitent pas à produire, échappent à la discipline de l'OMC. Les autres aides, qui encouragent la production et à ce titre ont une externalité sur les pays tiers sont plafonnées. Une troisième catégorie (la « boîte bleue ») comprend des aides aux impacts économiques ambigus. Par exemple ce sont les aides qui, étant liées aux quantités produites, donnent une incitation à produire, mais où cette incitation est contrecarée par des mesures de limitation de la production (surfaces maximales, contingents de production...). Dans l'accord de 1994 de telles aides échappent aussi à des contraintes de réduction. C'est aussi le cas d'un montant discrétionnaire d'aides à hauteur de 5 % de la valeur de la production, qui peuvent être, elles, tout à fait couplées aux quantités produites, au titre d'une clause dite « *de minimis* ». Ce volant est en particulier utilisé par les États-Unis pour dépasser leur plafond d'aides au titre de la boîte orange (l'Union européenne n'en a pas fait usage).

Les clauses sur le soutien interne de l'accord de 1994 n'ont guère été contraignantes pour l'Union européenne. Les règles de l'OMC, rappelons-le, ne limitent pas le volume des aides qu'un État peut accorder à ses agriculteurs. Elles plafonnent seulement les aides donnant des incitations directes à produire plus. Or, les principales aides aux grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) et à la viande bovine entraient dans la boîte « bleue » depuis la réforme de la PAC de 1992. La baisse des prix d'intervention dans le cadre de l'Agenda 2000 (en 1999), et surtout le découplage des aides directes et le passage aux « DPU » (droits à paiement unique) décidé en 2003 qui place *de facto* la plupart des aides directes de l'Union européenne dans la catégorie « boîte verte », rendent les plafonds de l'accord de 1994 en matière de soutien interne peu contraignants.

L'accord de 1994 a plafonné les exportations subventionnées, à la fois en volume et en valeur, par catégories de produits. L'Union européenne consacrait des budgets considérables à ces « restitutions » destinées à apurer les marchés et à permettre de maintenir un prix garanti par un système d'intervention (jusqu'à 12 milliards d'euros annuels à la fin des années quatre-vingt). En signant l'accord, l'Union européenne s'est en quelque sorte pliée à une discipline, certes demandée avec instance par les pays tiers, mais également souhaitable d'un point de vue interne (Bureau, Gohin et Réquillart, 2003). Les aspects de l'accord portant sur la concurrence à l'exportation ont néanmoins été les plus contraignants pour la PAC. En effet, une fois les plafonds de subventions atteints, il n'est plus possible pour l'Union européenne d'écouler sur le marché mondial les quantités achetées pour

soutenir le prix des produits agricoles via le système d'intervention. Or les perspectives d'écouler celles-ci sur le marché intérieur sont très limitées. Il y a donc peu d'autres issues que de baisser le prix d'intervention (Gohin et Gautier, 2005). Ainsi, en 1999, la perspective d'une accumulation de stocks de céréales dont il serait devenu impossible de se débarrasser sur le marché mondial a joué un grand rôle dans la baisse des prix garantis pour les céréales dans le cadre de l'Agenda 2000 (Bureau, 2007).

2. OMC : les perspectives pour la PAC en l'absence d'un accord à Doha

Les milieux agricoles français se sont globalement réjouis de l'échec de la Conférence de Cancun en 2003, et du semi-échec de la conférence de Hong Kong en 2005. Pourtant, un enlisement des négociations n'a pas que des avantages pour les défenseurs de la PAC actuelle. Une des spécificités de l'OMC est de s'être dotée d'une procédure efficace de règlement des différends (voir le rapport du CAE de Bureau et Bureau, 1999, pour une description). En effet, après l'arbitrage d'un « panel » et éventuellement de l'organe d'appel, un État membre qui a été jugé comme étant en violation des termes d'un accord de l'OMC se voit obligé de mettre sa politique en conformité avec ses engagements. Il y a donc une réelle capacité à faire respecter par les signataires les termes des accords qu'ils ont signés, ce qui est une originalité par rapport au caractère très peu opérationnel des résolutions des autres organisations internationales.

Jusqu'en 2003, la « clause de paix » de l'accord de 1994 avait résulté en une auto-limitation des recours à l'organe de règlement des différends. En 2004 et 2005, les pays les plus irrités par le manque de volonté des États-Unis et de l'Union européenne pour progresser dans les négociations, tout particulièrement le Brésil, l'Australie et la Thaïlande, ont lancé une série de plaintes contre plusieurs dispositions des politiques agricoles européenne et américaine. Les arbitrages de l'organe de règlement des différends, et tout particulièrement ceux de l'organe d'appel ont établi une jurisprudence qui précise la portée des accords comme celui sur l'agriculture ou sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Les décisions récentes de l'organe d'appel laissent penser que la PAC est exposée à des assauts des pays tiers susceptibles d'en contester nombre de dispositions. Nous ne prétendons pas présager de l'issue de possibles différends, toujours complexes et que seuls des juristes très spécialisés pourraient pleinement apprécier. Néanmoins, les conclusions de l'organe d'appel concernant le différend « *coton-États-Unis* » laissent penser que l'éligibilité des paiements découplés (DPU) à la « boîte verte » pourrait être contestée avec succès. Les conclusions de l'organe d'appel dans le différend sur le sucre (Australie, Brésil, Thaïlande) ont déjà précipité une réforme du secteur. Mais en déclarant que des aspects de la politique agricole

pouvaient être attaqués dans le cadre plus général de l'accord sur les « *Subsidies and countervailing measures* » (et non seulement de l'accord agricole), elles ouvrent une large porte à la possible contestation de mesures que l'on croyait protégées car elles respectaient les clauses de l'accord sur l'agriculture (Sumner, 2005 et Andersen, 2006).

Concrètement, des organisations communes de marché pourraient sans doute être mises en cause par des pays tiers⁽³⁾. À l'heure actuelle, la principale raison qui amène les pays en développement et les grands exportateurs du groupe de Cairns à ne pas contester davantage des aspects de la PAC et de la politique agricole américaine semble être la volonté de préserver un espace pour le dialogue dans la négociation. Si celle-ci piétine encore, le terrain juridique pourrait remplacer le terrain politique.

3. Le cadre d'un possible accord

L'issue de la négociation est incertaine, mais si accord il y doit y avoir dans le cycle de Doha, on en cerne désormais assez bien les contours. Des décisions assez claires ont été prises dans l'accord-cadre d'août 2004 et dans la déclaration ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. Aujourd'hui, les propositions des États-Unis, du « G20 » (un groupe constitué essentiellement de grands pays en transition, comme le Brésil, la Chine et l'Inde) et de l'Union européenne balisent l'espace de la négociation.

Accès au marché, soutien interne et concurrence à l'exportation constituent encore les trois « piliers » de la négociation. Deux autres points importants sont également importants : le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement et le dossier, traité de manière spécifique, du coton.

Sur le plan de l'accès au marché, un accord comprendrait une réduction des droits de douane graduée, les droits plus élevés devant être réduits davantage. Des flexibilités sont prévues pour des produits « sensibles » (réductions plus faibles, mais qui devraient néanmoins être associées à l'ouverture de contingents d'importation). Pour les pays en développement, des flexibilités supplémentaires sont prévues pour les produits « spéciaux » comme ceux qui sont importants pour leur sécurité alimentaire. Ces clauses devraient se traduire par des réductions faibles de droits de douane pour ces produits.

(3) On peut par exemple citer l'OCM sur le vin (qui, comme les réglementations européennes sur les fruits transformés contient des clauses de contenu domestique, incompatibles avec les dispositions internationales), sur les fruits et légumes, les restitutions sur les produits transformés (« hors annexe 1 »), etc. En outre, les critères utilisés dans des cas récents (*Lait-Canada*, *Sucre-Communautés européennes*) pour apprécier le fait qu'il y ait ou non subvention sont particulièrement larges. Ils créent une jurisprudence qui peut de fait amener à mettre en cause de nombreuses formes d'aides (voir Beghin, Bureau et Gohin, 2007).

En ce qui concerne le soutien interne, les décisions prises prévoient que toutes les catégories d'aides qui ont un impact sur la production fassent l'objet d'une réduction globale, avec des réductions supplémentaires par type de soutien et par type de produits. Il est aussi prévu de réexaminer les modalités d'éligibilité des aides à la « boîte verte ».

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, la déclaration ministérielle de 2005 précise que toutes les formes de subventions à l'exportation seraient éliminées en 2013. Les subventions proprement dites sont essentiellement le fait de l'Union européenne qui serait donc la première visée. La déclaration prévoit également une discipline sur les crédits subventionnés à l'exportation américains, les monopoles publics à l'exportation et sur l'utilisation de l'aide alimentaire, de manière à ce qu'elle ne soit pas détournée de ses objectifs humanitaires et utilisée en subvention aux exportations.

Si les grands principes sont définis, il reste à mettre des chiffres sur le niveau des coupes dans les droits de douane et les subventions. C'est là que les points de vue divergent. Les États-Unis proposent des coupes drastiques de droits de douane, qui seraient réduits de plus de 85 % pour les produits les plus protégés. L'Union européenne et le G10, un groupe de pays qui comprend le Japon, la Corée et des pays protégeant fortement leur agriculture, sont opposés à un tel choc pour leurs producteurs. L'Union européenne propose de réduire de 60 % les droits de douane les plus élevés. Cette baisse, pourtant déjà considérable, est jugée trop faible par les États-Unis et le G20. Le nombre et la liste des produits « sensibles » qui pourraient ne subir que des baisses plus faibles de droits de douane sont eux aussi un point d'achoppement, ainsi que les contreparties en termes de contingents d'importation.

Sur le volet du soutien interne, l'Union européenne propose une réduction de 70 % du plafond pour ses propres aides, les États-Unis demandant une réduction de 80 % des aides européennes. Il faut pourtant souligner que ces chiffres, ambitieux en apparence, ne concernent que des plafonds qui sont à l'heure actuelle très sous-utilisés, en particulier dans l'Union européenne. Les propositions du G20 sont de limiter aussi l'emploi des aides qui restent couplées mais échappent néanmoins à la discipline, comme celles de la « boîte bleue » et de la clause « *de minimis* ». Les États-Unis souhaitent sur ce point maintenir de larges possibilités de soutenir leurs producteurs. L'Union européenne souhaite, elle, que ne soit pas remise en cause l'éligibilité des nouveaux paiements directs de la PAC (les DPU) à la boîte verte.

En ce qui concerne le traitement spécial et différencié des pays en développement, la principale avancée de la déclaration ministérielle de Hong Kong porte sur les pays les moins avancés (PMA). Ceux-ci ne subiront pas de contraintes réelles sur les trois piliers de la négociation agricole. La déclaration comporte, à défaut d'un engagement clair, le principe d'accorder aux produits originaires des pays les plus pauvres un accès sans droit de douane sur le territoire des pays développés et en transition. Ceci a déjà été adopté unilatéralement par l'Union européenne dans le cadre d'une mesure

unilatérale dite « Tout sauf les armes », sans lien avec l'OMC. Le traitement spécial et différencié vis-à-vis des autres pays en développement comprendrait des réductions moindres de droits de douane, la possibilité d'accorder des soutiens particuliers aux productions alimentaires de base et aux paysans pauvres, des clauses de sauvegardes plus aisées à invoquer et une liste complémentaire de « produits spéciaux » sur lesquels il serait possible de maintenir une protection significative dans les PED. Ces points n'ont pas de conséquence directe pour la PAC, mais ce traitement spécial et différencié a jusqu'ici permis de maintenir une certaine unité des PED dans la négociation, en jouant le rôle d'un ciment commun face aux pays développés, alors même que les intérêts stratégiques de l'Amérique latine et des pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifiques sont, de fait, très divergents (Bureau, Jean et Matthews, 2006).

Le coton est aussi un point de négociation difficile. Jusqu'ici, aucune mesure d'envergure n'a été prise pour réduire la concurrence déloyale des aides aux producteurs américains et, dans une moindre mesure, européens, ce que demandent certains pays producteurs africains. Il a seulement été convenu à Hong Kong d'éliminer les subventions aux exportations, qui ne sont pas un véritable enjeu, et d'accorder des droits de douane zéro aux exportations des PMAs sur ce produit (les importations de coton brut sont d'ores et déjà très peu taxées, en général).

Un accord est à ce jour très incertain. Des points de blocage semblent difficiles à surmonter. Sur le coton, les lobbies américains sont très puissants, et l'administration ne semble pas disposer des moyens politiques pour passer outre. Plus généralement, les États-Unis, offensifs sur les baisses de droits de douane, souhaitent consolider à l'OMC les montants considérables d'aides octroyées à leurs producteurs. Des pays comme le Brésil ne sont pas prêts à renoncer pour des concessions qu'ils jugent trop timides, à la possibilité de contester les aides actuelles devant l'organe de règlement des différends.

4. L'impact d'un accord dans le cadre du cycle de Doha

Les simulations menées par une équipe du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) permettent de quantifier les effets d'un accord tel qu'il se dessine, à l'aide d'un modèle mathématique du commerce mondial, MIRAGE-AGRI, développé spécifiquement pour la négociation agricole et utilisé par la Commission européenne (Bouët, Bureau, Decreux et Jean, 2005). Un accord sur les trois piliers de la négociation décrits précédemment se traduirait par une croissance de la production agricole, surtout de l'Australie, Canada, États-Unis, du Brésil, de l'Argentine et de la Thaïlande. Ce sont les exportations du groupe de Cairns⁽⁴⁾ (et dans une

(4) Le groupe de Cairns regroupe les grands exportateurs agricoles se disant « loyaux », c'est-à-dire qui ne subventionnent pas leurs exportations et peu leur production. On y trouve par

moindre mesure de la Chine et des PED asiatiques) qui augmenteraient principalement, au détriment des exportations européennes et des pays bénéficiant actuellement de préférences commerciales vers les marchés européens et américains. Ainsi, par exemple, les pays africains ne bénéficieraient pas d'une croissance significative de leurs exportations. Les prix mondiaux n'augmenteraient que de manière limitée, mais suffisamment pour handicaper des pays fortement importateurs nets. C'est dans le domaine du coton et, beaucoup plus faiblement du sucre et des produits laitiers, que les principaux effets sur les prix mondiaux seraient perceptibles.

Malgré l'amélioration des termes de l'échange des pays d'Afrique de l'ouest que permettrait la fin des subventions américaines et européennes au coton, c'est pour les pays développés que les gains seraient les plus élevés. En Afrique subsaharienne et dans les pays de la Méditerranée, les gains pour les producteurs seraient compensés par des pertes pour les consommateurs, payant plus cher leur alimentation. Les autres PED (asiatiques et certains pays sud-américains) bénéficieraient de gains de bien-être nets. L'Union européenne gagnerait à sa propre libéralisation en raison de gains importants pour les consommateurs, supérieurs aux pertes des producteurs agricoles. Ses gains proviendraient également d'une allocation plus efficace des ressources, celles-ci se déplaçant des secteurs protégés vers des secteurs plus compétitifs.

Les effets très contrastés selon les PED s'expliquent par les effets de détournement de commerce, des pays plus performants venant concurrencer les exportations préférentielles de l'Afrique, des Caraïbes et des pays les moins avancés. Des pays, certes de petite taille et pas nécessairement les plus pauvres, comme ceux de la zone Caraïbe, verraient leur situation se dégrader dans la mesure où leurs exportations de sucre et bananes seraient concurrencées par des pays aux coûts moindres.

Globalement, la fin des exportations subventionnées ne devrait pas modifier considérablement la situation des marchés mondiaux. La suppression de telles subventions mettrait fin à des situations de concurrence déloyale, mais l'effet positif d'ensemble sur les PED ne doit pas être surestimé. Les arguments des organisations non gouvernementales qui dénoncent les méfaits de ces subventions semblent exagérés si l'on considère le faible impact à moyen terme qu'aurait leur élimination sur les prix mondiaux (Oxfam, 2004).

Un accord dans le cadre de Doha ne devrait pas se traduire par une baisse significative des soutiens agricoles dans les pays développés. Depuis les réformes récentes qui ont coupé le lien entre les sommes reçues et les obligations de produire font que ces aides échappent désormais à la discipline de l'OMC. Or, les aides données aux producteurs agricoles dans les

exemple l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Brésil. Ce groupe est aujourd'hui quelque peu affaibli par le fait que le Brésil, un des membres, est plus actif dans le cadre du G20, mais reste un acteur important de la négociation.

pays développés sont considérables⁽⁵⁾. À moins que la « boîte verte » ne soit remise en cause, ce à quoi ne manqueront pas de s'opposer les États-Unis et l'Union européenne, la plus large part des aides aux producteurs ne sera pas modifiée, alors même que l'impact global de tels montants sur la production, fussent-ils découplés, est incertain.

5. Les conséquences d'un accord pour l'agriculture européenne

Les effets sur l'agriculture européenne d'un éventuel accord agricole dans le cadre de Doha ont été simulés à partir du modèle GOAL de l'INRA Rennes, qui prend en compte de manière détaillée les différentes productions agricoles dans un cadre d'équilibre général appliqué, permettant de représenter le lien avec les autres secteurs (Gohin, 2006). Un scénario central horizon 2010 dans lequel les réformes récentes de la PAC sont intégralement mises en place est pris comme référence à laquelle sont comparés les effets d'un accord agricole sur les propositions de l'Union européenne précédant la réunion ministérielle de Hong Kong.

Les simulations montrent de situations très contrastées selon les secteurs agricoles. Ainsi, les marchés européens du maïs, de la viande bovine, de la viande de volaille et de la viande ovine seront affectés par des importations importantes à la suite d'une réduction des droits de douane. Les exportations européennes d'orge, de sucre, de produits laitiers et de viande de volailles souffriraient également fortement de la suppression des subventions directes aux exportations. C'est sans doute dans le secteur de la viande bovine que les baisses de droits de douane poseraient le plus de problèmes. Les importations de viande de haute qualité (découpes sans os) ont cru considérablement malgré les droits actuels très élevés, ces dernières années. Une baisse de 60 ou 70 % des droits de douane se traduirait sans doute par des flux d'importation importants (Haniotis et Londero, 2006). Or,

(5) Pour les trente membres de l'OCDE, les soutiens atteignaient (chiffres 2005) quelques 226 milliards d'euros pour une production agricole totale de quelques 664 milliards. Dans l'UE-25, l'ensemble des paiements, communautaires et nationaux, aux agriculteurs s'élève à 60,6 milliards d'euros, auxquels il faut rajouter une estimation du soutien provenant de la combinaison des prix garantis et des droits de douane de l'ordre de 47 milliards d'euros. Ainsi les transferts aux agriculteurs, mesurés par l'*équivalent soutien au producteur* (ESP) représentent 107 milliards d'euros, soit près de 40 % de la valeur de la production et un tiers des recettes totales des agriculteurs. Il faut cependant souligner que le chiffre de l'ESP, s'il constitue un indicateur synthétique utile, est souvent mal interprété : rappelons que ce chiffre ne comprend pas seulement les aides à la production, mais l'ensemble des transferts aux agriculteurs, y compris des aides « vertueuses » à l'environnement, ou même des aides pour cesser la production... à qui l'on ne saurait reprocher de des conséquences négatives sur les marchés mondiaux (voir Gohin et Levert, 2006).

la majeure partie de l'offre européenne de viande est le fait du troupeau laitier, secteur relativement peu affecté par un éventuel accord. Ceci fait que l'ajustement de la production portera de manière disproportionnée sur le secteur des bovins-viande (vaches allaitantes).

Butault et Bureau (2006) concluent qu'une baisse de 70 % du plafond de la boîte orange (la mesure globale de soutien) n'imposerait pas de gros ajustements à la PAC. En effet, l'UE-25 n'utilise aujourd'hui que quelques 23 milliards d'euros d'aides entrant dans la Mesure globale de soutien, pour un plafond de 69 milliards. Les plafonds par produit pourraient être contraignants dans le secteur des fruits et légumes. Néanmoins, celui-ci devrait faire l'objet d'une réforme en 2007, et il suffirait sans doute de modifications techniques pour que la mesure globale de soutien soit réduite.

Les aides directes découplées jouent aujourd'hui un rôle d'amortisseur important, quoiqu'hétérogène, sur les revenus agricoles. En effet, elles représentent jusqu'à 90 % du revenu des producteurs dans certains secteurs comme la viande bovine (Butault, 2004). Le fait que ces aides ne soient pas affectées par un accord à l'OMC préserve donc les revenus des producteurs, au moins de ceux qui perçoivent aujourd'hui des paiements découplés (en France ceux-ci ont été basés sur les aides données aux productions historiques de viande bovine et de céréales et oléoprotéagineux). Néanmoins, les revenus agricoles dans l'Union européenne seraient affectés par les baisses de prix consécutives à la baisse des droits de douane et de la fin des subventions à l'exportation. D'après les simulations menées, la valeur ajoutée dans le secteur agricole diminuerait de l'ordre de 5 % par rapport à une projection centrale 2010 et une diminution de l'emploi agricole proche de 100 000 équivalent-temps plein dans l'UE-15 (Gohin, 2006).

Soulignons ici que ces résultats sont sensibles à des variables soumises à de fortes incertitudes. C'est le cas notamment de la consommation de la Chine ou de l'Inde et de la demande de biens agricoles à des fins non alimentaires (biocarburants), elle-même dépendante de la situation énergétique (Keyzer, 2006). Or, des modifications, même faibles, de certains paramètres de consommation sont susceptibles de changer considérablement la situation sur les marchés (Drogué, Bureau, Grandval, Guyomard et Roudart, 2006).

Les conséquences d'un accord agricole à l'OMC dépendent de manière cruciale des prix mondiaux et des évolutions des taux de change entre les monnaies. Ainsi, les céréales européennes pourront absorber sans difficulté un accord sur la base de la proposition européenne si les prix mondiaux sont suffisamment élevés et/ou si le dollar s'apprécie durablement. À l'inverse, avec des prix mondiaux déprimés, les conséquences d'un accord agricole à l'OMC nécessiteraient des ajustements dans les organisations communes de marché, comme par exemple des baisses des prix d'intervention, même si ceux-ci ont été réduits dans les années quatre-vingt-dix.

6. La PAC peut-elle survivre à un accord à l'OMC ?

Historiquement, les négociations à l'OMC ont plutôt exercé une saine pression pour des réformes que l'on savait souhaitables, mais pour lesquelles le processus de décision communautaire, somme d'intérêts nationaux, n'arrivait pas à réunir un consensus. C'est grâce au coup de pouce externe de la « contrainte OMC » qu'ont été décidés :

- en 1992, l'abandon progressif du soutien des prix – et de sa cohorte d'excédents coûteux – au profit d'aides directes bien plus efficaces pour soutenir les revenus ;
- en 2003, le découplage de ces aides de la production et leur réorientation vers des fonctions plus environnementales ou plus orientées vers le développement rural ;
- en 2005, la fin des exportations subventionnées qui organisent un transfert coûteux du contribuable européen vers les consommateurs étrangers.

Ainsi la « contrainte OMC » a largement été utilisée pour faire passer auprès de la profession agricole, et de l'opinion publique en général, les pilules amères de réformes de la PAC pourtant mises en œuvre pour des raisons largement internes, et qui avaient leur rationalité économique propre⁽⁶⁾.

L'offre de l'Union européenne à la conférence de Hong Kong est une offre ambitieuse. Un accord sur la base de la proposition européenne constituerait déjà un choc important pour certains secteurs. Le secteur agricole n'est pas à l'abri de soubresauts. Avec une baisse des droits de douane de 85 % prévue dans la proposition américaine, la compétitivité de nouveaux exportateurs comme le Brésil, la production de viande bovine européenne serait par exemple réduite à peu de chose (l'Union européenne pourrait appliquer des coupes plus faibles sur quelques catégories de bœuf en les traitant en « produits sensibles » mais des simulations montrent que l'impact de la proposition américaine serait néanmoins considérable).

Le débat sur la compatibilité d'un accord à l'OMC et la PAC ne doit pas être posé en termes statiques : la PAC va évoluer en fonction de contraintes internes, indépendamment de l'OMC. Dans l'UE-15, 52 % des agriculteurs européens ont plus de 55 ans. À l'horizon de dix ans, le secteur ne sera pas le même. Et les intérêts offensifs de l'Union européenne dans des secteurs où elle est compétitive ne sont pas à négliger. En vingt ans, la citadelle qu'était l'agriculture européenne est devenue très exposée aux marchés mondiaux. Un accord à Doha en ferait un secteur largement ouvert, où les pouvoirs publics auraient une capacité réduite d'intervenir sur les marchés, même s'ils pourraient continuer à distribuer des montants considérables pour

(6) Voir Bureau, Gohin et Réquillart (2003) pour les subventions à l'exportation et Guyomard (2005) pour les aides directes et le découplage.

soutenir les revenus des agriculteurs. Si les cours mondiaux sont orientés à la hausse, un accord sera facilement « digérable » par la PAC. Mais la perspective de cours déprimés nécessite d'imaginer des instruments nouveaux dans au moins trois domaines : la régulation des crises ; la gestion des fluctuations et la rémunération des externalités positives, en particulier celles qui sont liées à la production.

La gestion des fluctuations va prendre une importance toute particulière pour les agriculteurs. Protégés par des prix garantis, ils ont été jusqu'ici peu incités à recourir aux instruments de marchés. La PAC doit les accompagner en ce sens. Mais force est de reconnaître que marchés à terme et assurance récoltes/revenus n'ont pas fait la preuve indiscutable de leur supériorité économique (en termes de bien-être collectif) par rapport à des outils de gestion comme des prix minimaux garantis. En effet, les marchés du risque réduisent au minimum le coût de gestion de ce risque, mais n'en suppriment pas l'ensemble des coûts en bien-être. Les dérives passées de la PAC, et ses montagnes d'excédents créés par les prix garantis élevés dans les années quatre-vingt, ne doivent pas masquer qu'un prix minimal garanti peut constituer une politique parfaitement défendable sur le plan du bien-être collectif. La réflexion sur ce point ne semble pas terminée, mais il y a un vrai risque à supprimer totalement les mécanismes d'intervention ou à les rendre inopérants. La Commission ne cache guère sa volonté, à terme, de démanteler l'ensemble des mécanismes d'intervention. Néanmoins, on le voit dans le cas récent du maïs, elle prend garde de maintenir l'instrument en place sur le plan juridique. Or, accepter les concessions demandées par les États-Unis ou le Brésil dans le cadre de Doha rendrait difficile la réactivation d'un mécanisme de prix planchers. Se poserait alors la question de la capacité de réguler les marchés de céréales, par exemple, face à des voisins aussi imprévisibles que l'Ukraine et la Russie, qui ont certaines années exporté du blé à des prix difficilement explicables.

Les paiements découplés ne sont pas limités par l'OMC. Mais ils sont peu appropriés pour faire face à d'éventuelles crises sectorielles. Par exemple dans le cas d'une crise sanitaire, ils permettraient de donner des compensations, mais pas de maintenir un appareil de production. À ce titre, maintenir un volet d'aides flexibles, comme le propose la Commission européenne avec le volant de 2,5 % de paiements « *de minimis* » semble justifié. Dans le cas de la proposition du G20, les clauses sur le soutien interne sont telles que l'Union européenne se retrouverait avec une marge de manœuvre limitée pour soutenir un secteur en cas de crise majeure.

En matière de droits de douane, certains secteurs risquent d'être particulièrement malmenés, même sous l'offre européenne, et plus encore dans des scénarios comme la proposition des États-Unis, on l'a vu dans le cas de l'élevage bovin-viande. Ce secteur reste important pour de nombreuses régions ; l'élevage extensif, qui serait particulièrement touché, crée des montants non négligeables de valeur économique sous forme de contribution au paysage et au développement rural (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). Certes,

comme l'ont montré Jean, Laborde et Martin (2006), des listes trop larges de produits sensibles ôteraient toute pertinence à un accord agricole, notamment si la limitation reste exprimée en nombre de produits. Néanmoins, certaines productions sont étroitement liées à des externalités positives. Là aussi, la PAC doit innover pour rémunérer plus directement le service rendu par l'agriculture, quitte à maintenir un lien avec la production. Mais l'Union européenne doit veiller à ce que le cadre de l'OMC ne l'empêche pas de mener de telles politiques.

Plus généralement, dans la négociation actuelle on peut comprendre que l'Union européenne s'attache à sauvegarder une capacité de régulation d'un secteur en cas de crise, ou des mécanismes d'intervention assurant un horizon plus prévisible aux producteurs. Plusieurs experts évoquent de possibles ruptures technologiques qui pourraient faire de l'agriculture un secteur-clé dans la production de biens non alimentaires, énergétiques ou industriels. Tant qu'une incertitude plane sur de telles ruptures, le moment n'est pas nécessairement idéal pour jouer à l'extrême la division internationale du travail en s'approvisionnant uniquement auprès du grenier brésilien ou nord américain. Certes, l'abandon de la production agricole dans une région est réversible. Mais un secteur compétitif repose aussi sur des liaisons systémiques avec l'amont et l'aval, qu'il n'est pas toujours aisé de reconstruire. Il y a une valeur d'option à préserver un certain potentiel de production au vu des incertitudes actuelles.

Références bibliographiques

- Andersen S. (2005) : *EC Agricultural Subsidies for Mediterranean Products and the WTO*, Sidley Austin LLP, Dallas, Chicago, Bruxelles, Communication au groupe de travail CALMED, Institut agronomique méditerranéen, 26 juin, Montpellier.
- Beghin J., J-C. Bureau et A. Gohin (2007) : « When Questionable Economics is Used to Reach the Right Conclusion: WTO Jurisprudence and the Sugar Case », *CARD Working Paper*, Iowa State University, à paraître.
- Bouët A., J-C. Bureau, Y. Decreux et S. Jean (2005) : « Multilateral Agricultural Trade Liberalization: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round », *The World Economy*, vol. 28, n° 9, pp. 1329-1354.
- Bureau D. et J-C. Bureau (1999) : *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport du CAE, n° 16. La Documentation française.

- Bureau J-C. (2007) : *La Politique agricole commune*, La Découverte, Collect. 'Repères', à paraître.
- Bureau J-C., Y. Decreux et A. Gohin (2007) : « Les effets de la libéralisation des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC », *INSEE Références*, 'L'agriculture, nouveaux défis', pp. 143-151.
- Bureau J-C., A. Gohin et V. Requillart (2003). « Faut il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ? », *Comptes-rendus de l'Académie d'agriculture de France*, vol. 88, n° 3, pp. 17-19.
- Bureau J-C., S. Jean et A. Matthews A. (2006) : « The Consequences of Agricultural Trade Liberalization For Developing Countries: Distinguishing Between Genuine Benefits and False Hopes », *The World Trade Review*, vol. 5, n° 2, pp. 225-249.
- Butault J-P. (2004) : *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, Éditions de l'INRA, Paris.
- Butault J-P. et J-C. Bureau (2006) : « WTO Constraints and the CAP: Domestic Support in EU 25 Agriculture », *Working Paper Series, Institute for International Integration Studies*, n° 171, Trinity College Dublin.
- Butault J-P., A. Gohin, H. Guyomard et A. Barkaoui (2005) : « Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003 », *Revue Française d'Économie*, n° 1, pp. 55-107.
- Chevallier B. (2005) : « Disparités de revenu dans l'agriculture », *INSEE Première*, n° 1049, novembre.
- Drogué S., J-C. Bureau, C. Grandval, H. Guyomard et L. Roudart (2006) : *Panorama des analyses prospectives sur l'évolution de la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2020-2030*, Rapport au Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, janvier.
- Gohin A. (2006) : *L'offre agricole européenne à l'OMC : trop peu ou trop loin ?*, Présentation au COPEIAA. Disponible sur : http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/offre_agricole_ue_a_omc.pdf
- Gohin A. et P. Gautier (2005) : « The Phasing Out of EU Agricultural Export Subsidies: Impacts of Two Management Schemes », *Économie Internationale*, n° 101, pp. 5-27.
- Gohin A. et F. Levert (2006) : « Comparer les politiques agricoles américaines et européennes : les indicateurs ESP sont-ils bien utiles ? », *Économie Rurale*, n° 294-295, pp. 92-106.
- Guyomard H. (2005) : « Découpler les instruments de soutien des revenus agricoles dans les pays développés ? Oui, tout autant pour des raisons externes qu'internes » in *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*, Rainelli (éd.), IFRI et Academia Bruylant, Bruxelles, pp. 305-341.

- Haniotis A. et P. Londero (2006) : *The Sensitive Products Explained: Shedding Light into the 'Black Box'*, Communication à la réunion de l'International Agricultural Trade Consortium, St Petersburg, Floride, 5 décembre.
- Jean S., D. Laborde et W. Martin (2006) : « Consequences of Alternative Formulas for Agricultural Tariff Cuts », in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Anderson et Martin (eds), The World Bank and Palgrave MacMillan, pp. 81-116.
- Keyzer M. (2006) : *Poverty and Hunger: Asian Lessons for Africa (and Europe)?*, Communication au colloque 'What Future Framework for Agricultural Policies in Europe and Developing Countries?' organisé par 'Notre Europe', Pluragri et Farm, 27-29 novembre, Paris.
- Mahé L-P. et F. Ortalo-Magné (2001) : *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Oxfam (2004) : « Dumping on the World », *Oxfam Briefing Paper*, n° 61, Oxfam, Londres.
- Sumner D.A. (2005) : « Boxed In. Conflicts between US Farm Policies and WTO Obligations ». *Center for Trade Policy Studies*, CATO Institute, 5 décembre.
- Tangermann S. (2001) : « L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il ? », *Économie Internationale*, n° 87, pp. 15-44.

Complément B

La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : quel avenir pour les droits à paiement unique ?

**Hervé Guyomard, Vincent Chatellier,
Frédéric Courleux et Fabrice Lever**

Institut national de recherche agronomique (INRA)

Introduction

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) de juin 2003 s'inscrit dans la continuité d'un processus commencé il y a maintenant plus de quinze ans avec la réforme de 1992 (réforme MacSharry). Loin de libéraliser les marchés et de supprimer l'intervention, cette dernière constituait toutefois une première rupture. Elle proposait, en effet, de diminuer le soutien par les prix et de compenser les pertes induites de revenu par des aides directes versées à l'hectare (dans le secteur des céréales, des oléagineux et des protéagineux) et/ou à la tête de bétail (dans le secteur de la viande bovine). La réforme de 1999 était un pas de plus dans cette direction, avec de nouvelles baisses des prix institutionnels et la compensation, cette fois partielle, des pertes de revenu par des aides directes toujours basées sur les facteurs de production terre et cheptel. La réforme de 2003, et ses extensions de 2004 et 2005, étend le nombre de produits soumis à la discipline générale décrite ci-dessus (baisse des prix garantis et compensation par des aides directes). Elle constitue une deuxième rupture en supprimant le lien entre les soutiens directs budgétaires et la production, en d'autres termes en découplant la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne.

Pour l'essentiel, la réforme de la PAC de 2003 consiste donc à transformer une majorité des aides directes de marché, auparavant octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail, en un paiement unique par exploitation déconnecté des choix de produits et des volumes offerts, sans obligation de produire pour en bénéficier, processus résumé sous le terme de découplage.

Un lien étroit entre le paiement unique et le facteur terre est cependant maintenu via la contrainte d'activation, c'est-à-dire la nécessité pour l'agriculteur de posséder, en propriété ou en location, autant d'hectares qu'il dispose de droits à paiement unique. L'octroi du paiement unique découplé, comme des aides directes de marché qui restent couplées, est en outre subordonné au respect de normes relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des végétaux, la santé des animaux et leur bien-être, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales, processus connu sous le terme de conditionnalité. Le montant du paiement unique est progressivement réduit (5 % au maximum à compter de 2007), et les sommes ainsi économisées sont réallouées sur des mesures du Règlement de développement rural (RDR) réaffirmé comme le deuxième pilier de la PAC. Enfin, en vertu du principe de subsidiarité, les États membres bénéficient de degrés de liberté importants au niveau des modalités d'application de cette nouvelle politique : les marges de manœuvre portent notamment sur la date de mise en œuvre du découplage et son intensité (partiel *versus* total), le mode de calcul des droits (modèle historique *versus* mutualisé) et la définition des critères nationaux de la conditionnalité.

Le présent rapport est centré sur l'innovation majeure de la nouvelle PAC issue de la réforme de 2003, à savoir le dispositif de droits à paiement unique (DPU). Il est divisé en quatre parties.

Dans une première partie, nous montrons que le mouvement de remplacement des politiques de soutien par les prix par des aides directes est une tendance générale dans les pays développés. L'Union européenne ne fait pas exception. Néanmoins, dans cette zone géographique comme dans de nombreuses autres, le soutien par les prix est aujourd'hui encore une composante essentielle du soutien aux producteurs agricoles. Ce soutien par les prix est assuré via des politiques commerciales visant à encourager les exportations sur pays tiers et surtout à limiter les flux à l'importation sur le territoire communautaire. Dans cette première partie, nous montrons également que les soutiens budgétaires à l'agriculture communautaire privilégient toujours, pour plus de 80 %, les productions et les revenus, le solde (20 %) étant consacré au deuxième pilier de la PAC. Ce dernier contient des mesures qui, de manière générale, ciblent des objectifs environnementaux, des zones défavorisées et/ou l'adaptation des agriculteurs. La répartition des dépenses budgétaires agricoles entre les deux piliers diffère sensiblement selon les États membres. À la veille de la réforme de 2003, en France comme dans les autres États membres, les aides budgétaires octroyées aux exploitations agricoles varient considérablement selon leur orientation productive et leur dimension économique. Les statistiques soulignent aussi le rôle important des aides directes dans la formation des revenus agricoles.

La deuxième partie propose une justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles. On accepte ici la définition du découplage formalisée à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uru-

guay (AACU) de 1994 : est donc considérée comme découplée une politique de soutien des revenus agricoles qui a des effets de distorsion sur les échanges nuls ou minimaux. L'objectif du soutien des revenus agricoles dans un pays donné correspond à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme de maximisation du bien-être national. Dans le cadre théorique de l'économie publique, la satisfaction de cet objectif doit être recherchée en utilisant un instrument ou un ensemble d'instruments qui ont des effets minimaux, si possible nuls, sur l'allocation des ressources : en théorie, des transferts forfaitaires ; en pratique, des instruments qui se rapprochent au maximum de ceux-ci au sens où ils affectent à minima l'allocation des ressources, la production et les échanges. La principale justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est donc qu'une telle politique permet de minimiser les effets de distorsion sur les échanges et, simultanément, de maximiser l'efficacité économique du transfert ainsi opéré. Nous terminons cette partie en montrant que des instruments de soutien des revenus découplés au sens de l'AACU peuvent néanmoins avoir un impact sur la production et les échanges, impact qui passe par plusieurs canaux, notamment via des effets richesse et assurance en univers incertain.

La troisième partie présente la réforme de la PAC de juin 2003, en centrant l'attention sur le dispositif des DPU. Nous montrons que les États membres ont utilisé les marges de manœuvre qui leur étaient offertes en matière d'application de cette nouvelle politique de sorte que nombreux sont ceux qui aujourd'hui parlent de fin d'unicité de la PAC. Nous interprétons cette hétérogénéité de mise en œuvre en opposant, de façon (trop) simplifiée, les pays du Nord de l'Union européenne à ceux du Sud (la France étant dans ce second groupe). Les pays des deux groupes partagent une même préoccupation pour l'environnement et le territoire. Mais, alors que les pays du Nord de l'Union européenne considèrent qu'il convient de dissocier cette préoccupation environnementale et territoriale des objectifs en matière de production agricole au sens strict, les pays du Sud considèrent que c'est d'abord par l'activité agricole que ces objectifs peuvent être satisfaits.

Dans la quatrième partie, nous montrons tout d'abord que la réforme de la PAC de 2003, plus spécifiquement le dispositif des DPU, améliore la position de l'Union européenne dans le cadre des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha (dont l'issue est toujours incertaine à la date de rédaction de ce rapport). Elle permet en effet de classer une majorité des soutiens budgétaires agricoles communautaires dans la catégorie des soutiens autorisés car ayant des effets de distorsion sur les échanges théoriquement nuls, au plus minimaux. Ceci à condition toutefois que les critères de classification des soutiens internes autorisés restent ceux de l'AACU. Nous analysons ensuite quelques questions d'ordre interne posées par le dispositif des DPU, ceci dans la perspective de la partie conclusive qui s'interroge quant au futur de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne. Les questions traitées concernent principalement : la répartition des aides découplées et couplées entre exploitations agricoles, productions et zones géographiques ; la capitalisation des paiements découplés dans

le prix et la rémunération du facteur terre (question qui renvoie à celle du bénéficiaire ultime des aides découplées) ; l'effet des paiements découplés sur les barrières à l'entrée en agriculture (et, par suite, le nombre d'agriculteurs) ; et enfin l'impact du découplage sur les volumes produits et les surfaces utilisées en agriculture.

La réforme de la PAC de 2003 n'est qu'une étape de plus, après celles de 1992 et de 1999, sur le long chemin de la définition d'une politique agricole communautaire durable et mieux acceptée sur la scène internationale, comme sur le plan intérieur. Dans cette perspective, la conclusion essaie de définir les principes qui devraient, du moins selon nous, guider les évolutions ultérieures de la PAC, plus spécifiquement de la politique de soutien interne dans l'Union européenne.

1. Les soutiens publics à l'agriculture dans l'Union européenne et en France

De façon à apprécier le contexte dans lequel s'inscrit la réflexion sur le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne, et plus généralement sur l'avenir de la PAC, il convient tout d'abord de présenter les soutiens dont bénéficie l'agriculture communautaire et française. L'analyse est décomposée en quatre étapes : en premier lieu une comparaison des soutiens aux agricultures de l'Union européenne et des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ; en deuxième lieu une description des soutiens budgétaires alloués à l'agriculture communautaire ; en troisième lieu une présentation des concours publics à l'agriculture française ; et enfin l'examen des aides directes octroyées aux exploitations agricoles professionnelles françaises.

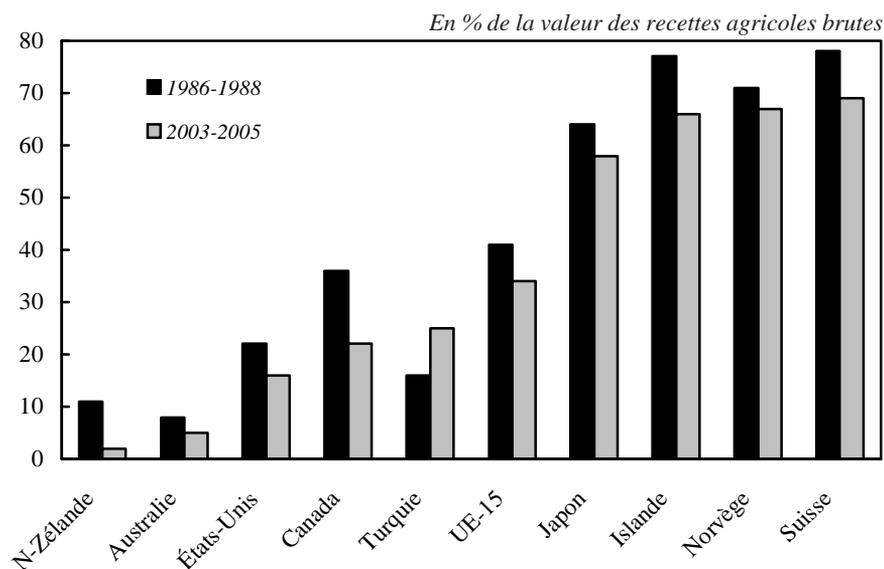
1.1. Les soutiens publics à l'agriculture communautaire : une mise en perspective internationale

Comparer les niveaux de soutien dont bénéficient les différentes agricultures du monde est un exercice délicat, en raison principalement de la très grande diversité des modalités de l'intervention publique. Il est néanmoins possible de se livrer à une telle analyse pour les pays développés (et quelques pays en développement) en ayant recours aux travaux de l'OCDE, plus spécifiquement ici aux calculs réalisés chaque année par cette organisation quant à l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP). Cet indicateur est une mesure des transferts monétaires en faveur des producteurs agricoles, que ces transferts transitent par les prix ou par le budget (OCDE, 2004)⁽¹⁾.

(1) Le calcul de l'ESP s'appuie sur des conventions et des approximations qui ne sont pas sans conséquences et rendent son interprétation délicate (Butault et *al.*, 2004). L'ESP n'est en effet déterminé que pour les produits agricoles principaux, lesquels ne représentent qu'environ 70 % de la valeur totale de la production agricole (moyenne des pays de l'OCDE).

Sur la base de cet indicateur, le soutien octroyé aux producteurs agricoles des pays de l'OCDE s'est élevé à 272 milliards de dollars en 2003-2005, montant qui représente 30 % de la valeur totale de la production (OCDE, 2006). Ces données moyennes masquent de grandes disparités entre pays. L'ESP en pourcentage est en effet pratiquement nul en Australie et en Nouvelle-Zélande ; il est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE en Amérique du Nord (16 % aux États-Unis, 22 % au Canada) ; il est supérieur à la moyenne dans l'Union européenne (34 %), et encore plus dans les pays développés importateurs plus protectionnistes en matière agricole (58 % au Japon, 66 % en Islande, 67 % en Norvège, 69 % en Suisse). À l'exception de la Turquie, l'ESP en pourcentage a tendance à diminuer sur la longue période dans tous les pays de l'OCDE : de 1986-1988 à 2003-2005, il est ainsi passé de 40 à 30 % en moyenne, de 22 à 16 % aux États-Unis et de 41 à 34 % dans l'Union européenne (*cf.* graphique). Cette évolution n'est toutefois pas régulière dans le temps. L'indicateur serait plutôt stable sur les années les plus récentes (2003 à 2005).

Estimation du soutien à la production (ESP) par pays (1986-1988/2003-2005)



Source : OCDE, 2006.

L'ESP pour l'ensemble de la branche agricole est ensuite obtenu par extrapolation, ce qui a pour effet de sur-estimer l'ESP de la branche si les produits non individualisés sont proportionnellement moins soutenus (cas du vin, des fruits et légumes, etc. dans l'Union européenne). Par ailleurs, l'ESP ne tient pas compte de certains instruments de soutien tels que, par exemple, les crédits à l'exportation ou l'aide alimentaire, intérieure et extérieure. Cette non-prise en compte de certains instruments de soutien a pour effet de sous-estimer l'ESP de la branche agricole. Enfin, la référence à un prix à la frontière pour calculer le soutien par les prix de marché a une signification fragile pour les produits qui font l'objet de courants d'échanges faibles, qui sont fortement différenciés, etc.

Cette évolution à la baisse de l'ESP en pourcentage masque les évolutions contrastées du soutien par les prix de marché qui a tendance à diminuer et du soutien par le budget qui a tendance à augmenter. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la part du soutien par les prix de marché dans l'ESP est passée de 77 % en 1986-1988 à 57 % en 2003-2005. Pour l'Union européenne, l'évolution est encore plus marquée puisque le ratio est passé de 87 % en 1986-1998 à 50 % en 2003-2005. Au sein des dépenses budgétaires, les paiements alloués au titre de la production diminuent (en pourcentage dans l'ESP) au bénéfice des versements relatifs à la superficie cultivée (aides à l'hectare), au nombre d'animaux (aides à la tête de bétail) ou aux droits antérieurs. En d'autres termes, les pays de l'OCDE ont modifié la composition du soutien qu'ils accordent à leurs agriculteurs, d'une part en réduisant l'importance du soutien par les prix de marché, d'autre part en modifiant la répartition des différentes catégories de soutiens budgétaires au profit de versements ayant théoriquement des effets de distorsion moindres sur les échanges. Ces évolutions sont, pour une large part, le résultat de la réinstrumentation des politiques agricoles de par le monde en anticipation de et/ou suite à l'AACU de 1994 ; cet accord contenait des engagements chiffrés à réduire les politiques agricoles ayant des effets de distorsion sur les échanges significatifs (cf. section 2).

Le taux de soutien (toujours mesuré par l'ESP en pourcentage) varie considérablement d'une production agricole à l'autre, et ceci dans la très grande majorité des pays de l'OCDE. Dans l'Union européenne, ce taux de soutien est particulièrement élevé pour la viande bovine (75 % en 2003). Il est égal à 55 % pour le sucre, 52 % pour la viande ovine, 47 % pour le lait, 45 % pour le blé, et 38 % pour le riz, le maïs et les oléagineux, de même que pour la volaille. Il est plus faible pour la viande porcine (21 %), et encore plus pour les œufs (3 %).

À la veille de la réforme de la PAC de 2003, l'Union européenne soutient toujours son agriculture à un niveau plus élevé que les autres pays développés exportateurs de produits agricoles de zone tempérée (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, à un moindre degré le Canada et les États-Unis), et a fortiori que de nombreux pays en développement qui ne soutiennent pas, ou très peu, leur agriculture (Rainelli, 2007). Toutefois, le soutien aux producteurs communautaires exprimé en pourcentage de la valeur de la production suit une tendance de long terme à la baisse. Plus importante encore est l'évolution de la composition de ce soutien aux producteurs agricoles communautaires, évolution caractérisée par une diminution de la part relative du soutien par les prix de marché au profit de versements de plus en plus déconnectés des volumes offerts. Néanmoins, le soutien par les prix est toujours une composante essentielle du soutien aux producteurs agricoles de l'Union européenne, notamment pour le sucre, la viande bovine et le lait.

1.2. Les soutiens budgétaires à l'agriculture communautaire

En 2005, l'agriculture contribue à hauteur de 1,3 % au produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne à 25. Elle emploie 4,9 % de la population active, valorise 41 % de la surface totale (soit 163 millions d'hectares de surface agricole utile) et mobilise 42 % du budget communautaire. Ce dernier pourcentage est parfois considéré comme trop élevé. Il traduit surtout la faiblesse des autres politiques communautaires et le choix opéré au début des années soixante quant au transfert à l'échelle supranationale des dépenses agricoles qui antérieurement étaient assurées sur financements nationaux. La part des dépenses agricoles dans le budget de l'Union européenne décroît continuellement depuis plusieurs années. Alors que les dépenses agricoles représentaient 66 % du budget de l'Union européenne au début des années quatre-vingt, elles ne devraient compter que pour 33 % de celui-ci à l'horizon 2013.

1.2.1. Vision d'ensemble

Les dépenses budgétaires attribuées à l'agriculture communautaire ont augmenté en valeur absolue à un rythme soutenu jusqu'en 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC⁽²⁾. Depuis lors, elles sont restées stables en termes réels, exception faite des années 1996 et 1997 (première crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine et entrée dans l'Union européenne de trois nouveaux États membres). Le coût budgétaire de la PAC rapporté au PIB de l'Union européenne a donc diminué, de 0,54 % en 1990 à 0,44 % en 2005. Cette évolution traduit la bonne efficacité budgétaire des mesures adoptées lors des réformes successives de la PAC, mesures dont l'objectif premier était le contrôle des dépenses budgétaires : maîtrise de l'offre (quotas laitiers, jachère obligatoire en grandes cultures), plafonnements collectifs et/ou individuels des droits à primes, baisse des restitutions aux exportations, diminution des possibilités d'un stockage public des excédents, etc.

En 2005, les dépenses agricoles de l'Union européenne à 25 étaient de 52,1 milliards d'euros, soit 113 euros par habitant. Ces dépenses relèvent pour 80 % des mesures de soutien des marchés agricoles (premier pilier de la PAC) et pour 20 % des mesures dites de développement rural (deuxième pilier de la PAC).

(2) Les dépenses budgétaires considérées ici sont celles du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Celui-ci ne prend pas en compte les soutiens budgétaires apportés par les États membres et les collectivités territoriales, même dans le cadre de programmes cofinancés par l'Union européenne et les États membres (mais la contribution communautaire à ces programmes cofinancés est comptabilisée).

1.2.1.1. Le premier pilier

Les dépenses du premier pilier (42,1 milliards d'euros en 2005) sont composées à hauteur de 80 % d'aides directes (en intégrant au calcul le montant du paiement unique) allouées aux producteurs agricoles (cf. tableau 1). L'augmentation très importante des aides directes depuis 1990, en valeur absolue et en pourcentage, a pour contrepartie une diminution parallèle des soutiens budgétaires dits indirects. Ces derniers, qui s'élevaient à plus de 20 milliards d'euros en 1990, ne sont plus que de 7 milliards d'euros en 2005. Toutes les aides indirectes ont diminué, plus particulièrement les subventions aux exportations et les dépenses dites d'intervention (achat à prix garantis des excédents par le régulateur public pour stockage, écoulement sur le marché intérieur ou d'exportation, voire, « si nécessaire », destruction). Si les grandes cultures Céréales, oléagineux et protéagineux (COP) et la viande bovine perçoivent une large part des aides directes, c'est en grande partie parce que le processus de substitution du soutien par les prix par des aides a débuté, en 1992, par ces deux productions. On notera l'importance des aides directes à la production d'huile d'olive, une production mineure à l'échelle communautaire.

1. Les dépenses communautaires de soutien des marchés agricoles

En millions d'euros

	1990	1996	2002	2003	2004	2005
Aides indirectes	20 746	10 370	8 829	8 801	7 166	7 281
• restitutions aux exportations	7 636	5 676	3 443	3 723	3 376	3 031
• dépenses d'intervention	6 116	1 690	1 967	1 454	645	1 178
• aides à l'écoulement sur le marché intérieur	7 003	3 306	2 780	2 943	2 917	2 603
• autres aides indirectes	- 9	- 302	639	681	228	469
Aides directes (y compris le paiement unique)	5 185	26 373	28 706	29 626	29 719	33 646
• surfaces de grandes cultures (avec jachère)	602	16 076	18 465	16 507	17 324	17 718
• primes bovines	725	3 593	5 994	7 363	7 322	7 730
• aides à la production d'huile d'olive	521	1 774	2 269	2 281	2 302	2 227
• aides au tabac	1 081	1 008	952	950	924	918
• aide directe laitière	0	0	0	0	0	1 370
• paiement unique	0	0	0	0	0	1 449
• autres	2 256	3 922	1 026	2 525	1 847	2 234
Autres soutiens ^(*)	520	499	1 235	1 181	978	1 247
Total	26 451	37 242	38 770	39 609	37 862	42 174

Note : (*) Aide alimentaire, lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, promotion des produits.

Source : Commission européenne, 2005.

1.2.1.2. Le deuxième pilier

Tout autant que sa modestie à l'échelle de l'Union européenne, on soulignera surtout la grande hétérogénéité de répartition des dépenses du deuxième pilier entre États membres (Delorme, 2004). Ces dernières représentent en effet 45 % des dépenses agricoles communautaires en Autriche et en Finlande, 20 % en Allemagne, mais de l'ordre de seulement 10 % en Belgique, au Danemark, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (crédits nationaux non pris en compte ; rappelons ici que les dépenses du deuxième pilier sont cofinancées, par l'Union européenne et par les pays). Les dépenses du deuxième pilier qui, pour une large part, correspondent à des mesures agri-environnementales et/ou à des aides réservées aux zones défavorisées, ont (très légèrement) augmenté sur la dernière décennie (Dechambre, 2007).

1.2.2. Répartition entre États membres

Les États membres bénéficient d'autant plus, toutes choses égales par ailleurs, des crédits communautaires que leur production agricole est importante et qu'ils sont spécialisés dans des produits fortement soutenus. La France arrive de ce fait en tête des bénéficiaires, avec 19,2 % des dépenses agricoles communautaires pour 20,2 % de la production agricole de l'Union européenne à 25. Elle est suivie par l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni⁽³⁾. En 2005, les dix nouveaux États membres ont perçu 7,3 % des dépenses agricoles communautaires (soit 3,8 milliards d'euros répartis à parts pratiquement égales sur les deux piliers) pour 9,9 % de la production agricole de l'Union européenne à 25. Les soutiens agricoles budgétaires aux nouveaux États membres sont inégalement répartis entre pays puisque trois en captent environ 80 % (la Pologne, la Hongrie et la République tchèque). Ils devraient progressivement augmenter d'ici 2013, conformément aux dispositions adoptées lors de l'adhésion.

Les crédits communautaires attribués à la France ont augmenté depuis 1992 en raison de l'importance dans l'hexagone des grandes cultures et de la production bovine : ils sont passés de 6,7 milliards d'euros en 1991 à 10,1 milliards d'euros en 2005, soit une hausse de 3,4 milliards d'euros. Les autres pays gagnants sont l'Espagne (4,8 milliards d'euros), le Royaume-Uni (2,1 milliards d'euros) et le Portugal (0,7 milliard d'euros). L'Allemagne, le Danemark, la Grèce, l'Italie et l'Irlande ont enregistré des gains plus modestes, et les Pays-Bas une perte significative de 1,5 milliard d'euros. Cette perte tient, d'une part, à l'importance de certaines productions peu soutenues (horticulture, viande porcine), et, d'autre part, à la diminution des dépenses d'intervention sur les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (secteur qui n'a pas connu la substitution susmentionnée des prix garantis par des aides directes sur la période 1992-2003).

Même si le principe originel de la solidarité financière entre États membres demeure, nul ne contestera que les décisions relatives à la PAC sont,

(3) Si on rapporte les dépenses à l'actif agricole, la France n'arrive plus qu'au septième rang communautaire, les trois premiers bénéficiaires étant alors le Danemark, la Belgique et le Royaume-Uni.

pour une large part, orientées par la contrainte budgétaire. Dans ce contexte, et sur la seule base de la répartition des crédits agricoles communautaires entre États membres, force est de constater que la France a tiré profit des réformes de la PAC de 1992 et de 1999 et ce, en dépit de son opposition à ces dernières. Cette observation doit néanmoins être replacée dans un cadre budgétaire plus global que les seules dépenses agricoles. La France apparaît alors comme un contributeur net de la construction européenne, les montants versés étant supérieurs de 1,9 milliard d'euros aux crédits reçus (chiffres de l'année 2003). Ce déficit place l'hexagone au quatrième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne (- 7,6 milliards d'euros), le Royaume-Uni (-2,7 milliards d'euros) et les Pays-Bas (-1,9 milliard d'euros). Avec un solde positif de 8,7 milliards d'euros, l'Espagne arrive en tête des pays bénéficiant d'un retour budgétaire global positif, loin devant le Portugal (3,5 milliards d'euros), la Grèce (3,4 milliards d'euros) et l'Irlande (1,6 milliard d'euros).

1.3. Les soutiens budgétaires à l'agriculture française

Selon les données publiées par le ministère français de l'Agriculture et de la Pêche (Dervieux, 2007), les soutiens budgétaires alloués en 2005 à l'agriculture et aux territoires ruraux s'élèvent, en France, à 12,7 milliards d'euros, soit 210 euros par habitant ou 0,78 % du PIB national. Les fonds communautaires représentent 82 % de cette enveloppe, les autres crédits provenant principalement de l'État central et, plus marginalement, des collectivités territoriales (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006).

Ces 12,7 milliards d'euros se répartissent en trois postes correspondant, pour 80 % aux mesures de soutien des marchés et des revenus agricoles, pour 17 % aux mesures de développement rural, et pour 3 % aux mesures visant à garantir la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux (cf. tableau 2). Le premier poste est financé, pour une très large part, sur fonds communautaires. Son évolution sur les dernières années est donc similaire à celle décrite ci-dessus pour l'ensemble de l'Union européenne (stabilité globale, diminution des dépenses de régulation des marchés et augmentation des versements directs aux agriculteurs). En outre, on soulignera le poids très faible en moyenne des dépenses de gestion des aléas de production, avec néanmoins de fortes variations entre années. Les dépenses de développement rural de 2005 sont égales à celles de 1996. Dans cet ensemble, les dépenses relatives à l'installation, à la modernisation des exploitations et aux cessations d'activité ont diminué, alors que celles correspondant aux mesures agri-environnementales ont augmenté (essentiellement entre 1996 et 2003 ; elles stagnent sur les années 2003 à 2005).

1.4. Les aides directes aux exploitations agricoles professionnelles françaises

Les exploitations agricoles françaises perçoivent aujourd'hui près des trois-quarts (soit 9,4 milliards d'euros) des soutiens budgétaires totaux alloués en France à l'agriculture et aux territoires ruraux au titre du poste des

2. Les concours publics à l'agriculture française

En millions d'euros

	1996	2000	2003	2004	2005
Marchés et revenus agricoles	10 169	10 316	10 178	9 842	10 193
• régulation des marchés	2 582	2 330	1 709	1 337	1 528
• aides directes liées aux produits	6 422	7 020	7 186	7 406	7 556
– aides aux superficies COP (hors jachère)	4 417	4 992	4 575	4 686	4 441
– primes aux vaches allaitantes (PMTVA)	847	960	1 099	1 018	1 252
– primes spéciales aux bovins mâles (PSBM)	427	413	454	405	463
– prime à l'abattage (PAB)	0	22	468	407	438
– aide directe laitière (ADL)	0	0	0	279	545
– prime compensatrice ovine (PCO)	191	162	179	176	170
• maîtrise de l'offre	798	527	594	461	762
• organisation et modernisation des filières	119	100	150	179	135
• action de promotion et qualité des produits	75	90	104	97	81
• aide alimentaire	118	130	107	106	97
• gestion des aléas de production	53	117	326	255	32
Développement rural	2 250	1 938	2 302	2 240	2 259
• install., modernisation, maîtrise de la pollution	708	429	558	494	512
• cession d'activité en agriculture	301	200	105	102	94
• compensation de handicaps naturels	435	392	463	489	530
• mesures agri-environnementales	235	290	602	541	520
• autres mesures	568	627	574	614	603
Sécurité sanitaire des végétaux et animaux	56	237	530	431	332
Concours publics à l'agriculture et territoires ruraux	12	12	13	12	12
• financements communautaires (en %)	475	493	011	515	785
	79,2	79,2	79,1	80,4	82,4

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006.

« subventions d'exploitation ». L'utilisation des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA) permet de rendre compte du poids économique de ces subventions d'exploitation pour les exploitations professionnelles⁽⁴⁾. À cette fin, celles-ci sont réparties en cinq types de production⁽⁵⁾ (bovins-lait, bovins-viande, ovins-caprins, grandes cultures et autres), chaque type étant divisé en cinq classes de taille (cette dernière est mesurée par la valeur de la production agricole augmentée des aides directes perçues, du premier comme du deuxième pilier). Les résultats sont présentés dans le tableau 3.

(4) Le RICA ne couvre que les exploitations agricoles dites professionnelles (Chantry, 2003), i.e., celles qui ont une dimension économique minimale. Concrètement sont donc considérées les unités ayant une Marge brute standard (MBS) de plus de 8 unités de dimension économique (UDE) et une main d'œuvre employée de plus de 0,75 Unité de travail agricole (UTA), soit un univers de 342 500 exploitations en 2005. Les exploitations professionnelles assurent près de 96 % de la production agricole et reçoivent un pourcentage au moins égal des aides directes (Piet et al., 2006).

(5) Sont donc distinguées les exploitations professionnelles des types « bovins-lait » (plus de 5 vaches laitières), « bovins-viande » (plus de 5 vaches allaitantes et moins de 5 vaches laitières), « ovins-caprins » (plus de 5 Unités gros bovins – UGB – herbivores et moins de 5 UGB bovines), « grandes cultures » (plus de 50 hectares en grandes cultures – céréales, oléagineux, protéagineux, betteraves sucrières, etc. – et moins de 5 UGB bovines) et « autres » (toutes les autres exploitations professionnelles).

3. Les aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles françaises (en 2005)

Production agricole + aides directes par exploitation	Nombre d'exploitations	UTA	SAU (ha)	Production agricole + aides (euros)	Montant des aides directes totales (en euros)					Montant du résultat courant avant impôts (en euros)			
					Exploitation	UTA	Ha de SAU	Production agricole + aides (en %)	Résultat courant (en %)	Exploitation	UTA familiale	Ha de SAU	Production agricole + aides (en %)
Bovins-lait • < 75 000 € • 75 000 à 150 000 € • 150 000 à 250 000 € • > 250 000 €	99 200	1,9	86	167 700	30 100	16 000	350	18	93	32 500	19 000	379	24
	17 800	1,2	42	57 400	13 200	10 900	311	23	94	14 000	11 500	329	21
	36 600	1,5	63	111 100	20 700	14 100	330	19	90	22 900	16 300	366	19
	28 000	2,1	98	193 800	35 000	16 500	355	18	93	37 400	19 500	380	18
16 900	3,0	161	362 900	60 300	19 800	374	17	93	64 700	25 500	402	19	
Bovins-viande • < 75 000 € • 75 000 à 150 000 € • 150 000 à 250 000 € • > 250 000 €	83 200	1,5	90	118 900	37 200	24 900	411	31	162	23 000	17 300	254	20
	29 600	1,1	56	52 300	21 900	19 600	391	42	206	10 600	9 700	189	21
	33 400	1,4	88	104 900	37 000	27 400	421	35	166	22 300	17 400	253	19
	14 200	1,9	126	188 300	52 700	27 200	418	28	149	35 500	21 900	281	16
6 000	3,0	187	358 900	75 700	25 200	406	21	131	58 000	28 300	311	16	
Ovins-caprins • < 75 000 € • 75 000 à 150 000 € • 150 000 à 250 000 € • > 250 000 €	17 000	1,5	80	94 000	28 000	18 200	349	30	186	15 000	10 800	187	15
	8 800	1,2	60	53 600	19 700	16 400	330	37	244	8 100	7 000	136	16
	5 900	1,7	87	103 700	31 900	18 900	366	31	189	16 900	11 100	193	17
	1 700	2,1	127	184 800	46 700	22 600	366	25	152	30 800	16 800	242	16
600	3,5	184	355 900	59 000	16 700	321	17	103	57 300	24 700	312	16	

Production agricole + aides directes par exploitation	Nombre d'exploitations	UTA	SAU (ha)	Production agricole + aides (euros)	Montant des aides directes totales (en euros)					Montant du résultat courant avant impôts (en euros)			
					Exploitation	UTA	Ha de SAU	Production agricole + aides (en %)	Résultat courant (en %)	Exploitation	UTA familiale	Ha de SAU	Production agricole + aides (en %)
Grandes cultures	63 600	1,8	106	167 000	37 600	20 400	354	22	143	26 300	20 100	248	16
• < 75 000 €	15 000	1,1	46	47 000	15 900	13 900	346	34	254	6 200	5 600	136	13
• 75 000 à 150 000 €	23 200	1,3	89	111 300	31 800	23 800	358	29	171	18 700	15 800	210	17
• 150 000 à 250 000 €	14 500	1,9	136	194 400	48 600	25 000	358	25	158	30 800	22 200	227	16
• > 250 000 €	11 000	3,7	185	413 100	64 900	17 400	350	16	101	64 100	37 500	345	16
Autres	79 400	2,9	21	175 500	5 500	1 900	259	3	18	31 400	23 200	1 476	18
• < 75 000 €	31 100	1,4	17	43 600	3 800	2 700	219	9	116	3 200	2 800	189	7
• 75 000 à 150 000 €	18 800	2,2	23	107 800	6 100	2 800	269	6	33	18 300	13 900	813	17
• 150 000 à 250 000 €	14 000	3,1	23	193 200	5 900	1 900	263	3	15	39 000	26 900	1 732	20
• > 250 000 €	15 600	6,5	27	503 100	7 900	1 200	297	2	8	96 100	58 600	3 615	19
Ensemble	342 500	2,0	75	153 900	27 400	13 800	363	18	98	27 900	19 400	370	18
• < 75 000 €	102 300	1,2	41	49 900	13 800	11 200	339	28	170	8 100	7 000	199	16
• 75 000 à 150 000 €	117 800	1,5	70	108 500	25 800	16 800	368	24	123	20 900	15 800	299	19
• 150 000 à 250 000 €	72 400	2,2	97	192 500	35 800	16 100	368	19	100	35 900	21 600	368	19
• > 250 000 €	50 100	4,3	128	417 100	46 800	11 000	366	11	64	73 500	36 400	575	18

Source : RICA France, 2005, Traitement INRA SAE2 Nantes.

En 2005, les exploitations agricoles professionnelles françaises ont perçu en moyenne 27 400 euros d'aides directes, soit 13 800 euros par unité de travail agricole (UTA) ou 363 euros par hectare de surface agricole utile (SAU). Ce montant représente 18 % de la valeur de la production (aides directes comprises) et 98 % du revenu agricole (mesuré par le Résultat courant avant impôt – RCAI). À titre de comparaison, en 1990, les exploitations agricoles professionnelles françaises avaient perçu en moyenne seulement 2 900 euros d'aides directes.

Les montants perçus par les exploitations varient considérablement en fonction de⁽⁶⁾ :

- la spécialisation productive (les aides directes sont concentrées sur les grandes cultures COP, la viande bovine et les ovins-caprins) ;
- la dimension productive (les aides directes sont, pour une large part, versées à l'hectare et/ou à la tête de bétail, sans plafonnement ou modulation en fonction de la taille de l'exploitation, à quelques exceptions telles que la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes – PMTVA – ou l'indemnité compensatoire des handicaps naturels – ICHN) ;
- les pratiques agricoles et le niveau d'intensification (le montant des aides directes par hectare est plus élevé pour les cultures COP irriguées que pour les cultures sèches ; le montant de certaines primes bovines varie en fonction de critères de chargement ; le montant de la prime aux superficies de maïs ensilage est supérieur à celui versé sur les superficies de prairies au travers de la prime à l'herbe agro-environnementale – PHAE) ;
- la localisation de l'exploitation (zonage départemental, voire infra-départemental, de l'aide à l'hectare aux cultures COP ; zonage de l'ICHN car réservée aux zones défavorisées)⁽⁷⁾.

Ces différents facteurs conduisent à des montants d'aides directes par exploitation qui varient de 3 800 euros (exploitations classifiées comme « autres » et ayant une production agricole, aides directes incluses, inférieure à 75 000 euros) à 75 700 euros (exploitations bovins-viande et ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros).

De façon générale, on retiendra les enseignements suivants :

- la variabilité des aides directes perçues par exploitation en fonction de la spécialisation productive, au bénéfice des grandes cultures, des bovins-viande, des bovins-lait ainsi que des ovins-caprins, et au détriment des autres productions (horticulture, fruits et légumes, vin, hors-sol, etc.) ;
- la croissance des aides directes perçues par exploitation en fonction de la dimension économique des unités et ce, quelle que soit l'orientation productive majeure de celles-ci. À titre d'illustration, une exploitation de

(6) La France n'a appliqué le régime des DPU qu'à compter de 2006 (cf. tableau 4).

(7) Pour plus de détails sur ces quatre facteurs, voir Blogowski et Chatellier (2004), et Chatellier et Delattre (2006).

grandes cultures ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, inférieur à 75 000 euros perçoit en moyenne 15 900 euros d'aides directes alors que sa consœur ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros en perçoit quatre fois plus, soit 64 900 euros ;

- la croissance, à l'exception de la catégorie « autres », des aides directes perçues par UTA en fonction de la dimension économique des exploitations, du moins jusqu'à un certain niveau de taille : en effet, au-delà d'un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros, les exploitations perçoivent un montant d'aides directes supérieur (bovins-lait) ou inférieur (bovins-viande, ovins-caprins et grandes cultures) au montant que perçoivent leurs concurrentes de la dimension économique immédiatement inférieure ;

- le poids élevé des aides directes, à l'exception de la catégorie « autres », dans les revenus agricoles et ce, quelle que soit l'orientation productive majeure des unités. Contrairement à une idée répandue, les exploitations de plus grande dimension économique sont, comme leurs consœurs de tailles inférieures, très dépendantes des aides directes en termes de formation des revenus (même si la dépendance mesurée par le ratio aides directes totales sur résultat courant avant impôt diminue sensiblement avec la taille de l'exploitation). À titre d'illustration, le poids des aides directes dans les revenus des exploitations bovins-viande est égal à 206 % pour les unités de la plus petite dimension économique et à 131 % pour celles de la plus grande dimension économique ; pour les exploitations de grandes cultures, les pourcentages correspondants sont de 254 % et de 101 %, respectivement (notons toutefois que l'année 2005 était une mauvaise année en termes de prix des grandes cultures). Ce constat doit naturellement être nuancé en soulignant que les exploitations de la plus grande dimension économique sont aussi celles qui dégagent les plus hauts revenus par exploitation, par UTA familiale et par hectare de SAU (Chassard et Chevalier, 2007).

2. Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles : définition, avantages et limites

Bien qu'il n'existe pas de définition unique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles (OCDE, 2004), on accepte ici celle qui a été formalisée à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1994 (sous-section 2.1). On interprète cette définition comme permettant la mise en œuvre concrète d'instruments qui se rapprochent au maximum, dans leurs effets, des transferts forfaitaires de la théorie économique. Cette interprétation permet de proposer une justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles (sous-section 2.2). Toutefois, des versements directs qui sont considérés comme découplés au sens de l'AACU peuvent néanmoins, en pratique, avoir un impact sur la production et donc les échanges (sous-section 2.3).

2.1. Un concept formalisé à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay

C'est donc à l'occasion des négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) que s'est imposé le concept de découplage de la politique de soutien des revenus agricoles. L'objectif premier de ces négociations était de diminuer les effets de distorsion sur les échanges des politiques agricoles (Bureau et *al.*, 1999). Dans cette perspective, l'AACU contient des engagements distincts sur les trois volets de l'accès au marché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne (GATT, 1994). Il reconnaît ainsi, explicitement, que les politiques domestiques peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et à ce titre, être soumises à disciplines dans le cadre de négociations qui portent sur la libéralisation des échanges. Ce cadre de travail qui distingue ce qui relève de l'accès au marché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne est repris à l'occasion des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha qui a démarré en 2001 et dont l'issue est toujours incertaine à la date de rédaction de ce rapport.

L'AACU classe les politiques de soutien interne en trois catégories communément désignées sous la forme de boîtes de couleur. La boîte orange correspond aux mesures de soutien interne soumises à réduction car ayant des effets de distorsion sur les échanges significatifs. La boîte verte contient les mesures de soutien interne autorisées car ayant des effets de distorsion sur les échanges « nuls, au plus minimes ». La troisième boîte, la bleue, contient les aides directes versées aux producteurs agricoles dans le cadre de programmes de maîtrise de l'offre. Il s'agit d'une boîte d'exception, fruit d'un compromis politique entre l'Union européenne et les États-Unis⁽⁸⁾. En pratique, les politiques de la boîte orange sont définies par défaut : sont donc soumises à engagements de réduction toutes les mesures de soutien interne en faveur des producteurs, à l'exception de celles des boîtes bleue et verte. Les mesures de la boîte bleue sont définies dans l'AACU et celles de la boîte verte dans l'annexe 2 du même accord.

L'article 1 de l'annexe 2 définit les deux critères de base que doit respecter une politique de soutien interne pour son inclusion dans la boîte verte :

- le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs ;
- le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

Les trois articles suivants précisent à quelles conditions les politiques publiques relatives à la fourniture de services à caractère général (article 2),

(8) En 1994, l'exception de la boîte bleue a permis d'assurer la compatibilité de la PAC issue de la réforme de 1992 avec l'accord international en exonérant d'engagements à réduction les aides directes communautaires versées à l'unité de surface ou à la tête de bétail. La disposition arrangeait également les États-Unis en excluant de la boîte orange les aides directes au revenu utilisées à cette date dans ce pays (les *deficiency payments*).

la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire (article 3) et l'aide alimentaire intérieure (article 4) peuvent être classées dans la boîte verte. L'article 5 stipule que les versements directs aux producteurs agricoles ne sont pas soumis à réduction s'ils satisfont aux deux critères de base de l'article 1 et à des critères spécifiques variables selon les catégories de versements (articles 6 à 13) :

- les articles 7 à 13 définissent les conditions d'inclusion dans la boîte verte des versements directs octroyés au titre de programmes concernant la garantie et la stabilisation des revenus agricoles (article 7) ; les catastrophes naturelles (article 8) ; l'ajustement des structures par le biais de mesures visant à faciliter la cessation d'activité (article 9) ; le retrait des ressources de la production (article 10) ou les aides à l'investissement (article 11) ; la protection de l'environnement (article 12) ; et enfin l'aide régionale (article 13) ;

- l'article 6 définit le soutien du revenu découplé sous la forme de cinq conditions. De manière générale, ces cinq conditions précisent que des aides directes de soutien des revenus peuvent être considérées comme découplées si elles sont indépendantes des choix, des niveaux et des prix des produits, de même que des quantités de facteurs utilisées. En outre, il ne doit pas avoir obligation de produire pour bénéficier des aides directes découplées (*cf.* encadré 1).

1. Le soutien du revenu découplé : définition de l'AACU, article 6 de l'annexe 2 (GATT, 1994)

Des versements directs aux producteurs agricoles sont considérés comme découplés s'ils respectent les cinq conditions suivantes :

- le droit à bénéficier de versements doit être déterminé d'après des critères clairement définis tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base fixe et définie ;

- pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production, y compris les têtes de bétail, réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base ;

- pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base ;

- pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base ;

- il ne doit pas être obligatoire de produire pour bénéficier de ces versements.

La boîte verte ne se réduit donc pas, loin s'en faut, aux seules aides directes découplées. À l'exception notable de ces dernières, les versements autorisés répondent, dans une large mesure, à une logique de correction de défaillances de marché et/ou d'adaptation des producteurs en place, y compris par la sortie de l'activité. En outre, certains versements directs de la boîte verte ont très vraisemblablement un impact positif sur l'offre, donc des effets de distorsion sur les échanges. Tel est le cas, par exemple, des aides visant à garantir et sécuriser les revenus ; parce qu'elles réduisent, toutes choses égales par ailleurs, la variabilité des revenus, elles ont un effet positif sur l'offre de producteurs averses au risque (Ridier et Jacquet, 2002). Tel est le cas également des aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de subventions à l'investissement, même si elles sont réservées aux producteurs qui font face à des désavantages structurels.

2.2. Justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

La principale justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est qu'une telle politique permet de minimiser les effets de distorsion sur les échanges et, simultanément, de maximiser l'efficacité économique du transfert ainsi opéré. L'objectif du soutien des revenus agricoles dans un pays donné correspond en effet à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme de maximisation du bien-être national. Dans le cadre hypothétique des deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être, la satisfaction de cet objectif doit être recherchée en utilisant un instrument ou un ensemble d'instruments qui ont des effets *minima*, si possible nuls, sur l'allocation des ressources : en théorie, des transferts forfaitaires ; en pratique, des instruments qui se rapprochent au maximum de ceux-ci au sens où ils affectent *a minima* l'allocation des ressources, la production et les échanges.

Afin de rendre l'analyse intuitive, plaçons-nous temporairement dans le cadre d'un équilibre partiel statique, certain, à un bien et trois agents (les producteurs, les consommateurs et les contribuables). Le pays exporte le bien considéré et est suffisamment petit pour ne pas influencer le cours mondial par ses exportations (prix mondial fixe)⁽⁹⁾. Supposons alors que le régulateur public cherche à accroître le revenu agrégé des producteurs du bien jusqu'à un certain niveau prédéterminé, supérieur au niveau de l'équilibre initial de libre-échange. Si le soutien des revenus est assuré par une politique de garantie des prix de marché via, par exemple, un subventionnement des exportations, il y a alors double perte de bien-être national (du côté de l'offre et du côté de la demande) et double effet de distorsion sur les échanges, par augmentation de l'offre domestique et diminution de la demande intérieure⁽¹⁰⁾. Une politique alternative de subventions

(9) L'analyse est généralisable au cas du grand pays en équilibre général.

(10) Dans le cadre ici considéré, une politique de subventionnement des exportations est équivalente (dans ses effets) à une politique de prix garantis.

couplées au produit permet, en rétablissant l'égalité entre le prix domestique à la consommation et le prix mondial, d'annuler la perte de bien-être économique national du côté de la demande et l'effet de distorsion sur les échanges du côté de la demande. Mais demeurent la perte de bien-être économique du côté de l'offre et l'effet de distorsion sur les échanges de ce même côté. Le remplacement de la subvention couplée au produit par un transfert forfaitaire permet alors, en rétablissant la règle de détermination de l'offre domestique en fonction du cours mondial, d'annuler la perte de bien-être économique national du côté de l'offre et l'effet de distorsion sur les échanges du côté de l'offre (pour plus de détails, et en particulier une illustration graphique des trois situations considérées ci-dessus, voir Gohin *et al.*, 1999).

La question qui se pose alors est de savoir s'il est possible de définir concrètement un instrument (ou un ensemble d'instruments) qui reproduise le fonctionnement des transferts forfaitaires de la théorie, i.e., leur absence d'effets (autres qu'un effet revenu pour les bénéficiaires). Les critères de définition du soutien des revenus découplés de l'AACU peuvent être interprétés sous cet angle. Les deux critères de base d'éligibilité à la boîte verte (paragraphe 1 de l'annexe 2, *cf. supra*) visent à garantir que les décisions de consommation et de production s'établissent en fonction des cours mondiaux, i.e., qu'il n'y a pas de déplacements le long des courbes de demande et d'offre du bien. Les cinq critères spécifiques de définition du soutien du revenu découplé (article 6 de l'annexe 2, *cf.* encadré 1) sont destinés à éviter que le soutien n'induisse un déplacement de la courbe d'offre du bien. On soulignera l'importance du cinquième critère de l'article 6 qui vise à empêcher que les aides directes modifient les conditions de sortie de l'activité agricole (évitement du mécanisme dit de « subvention croisée »).

2.3. Effets de distorsion sur les échanges et perte de bien-être des aides directes découplées

Les travaux analytiques et empiriques développés par l'OCDE (Dewbre *et al.*, 2001 et Dewbre et Short, 2002) sur la base d'un cadre théorique initialement proposé par Hertel (1989) confirment la supériorité (en termes de minimisation des effets de distorsion sur les échanges et de maximisation de l'efficacité du transfert) des aides directes découplées relativement à d'autres instruments du soutien des revenus agricoles plus couplés. Plus précisément, une aide directe à l'hectare aurait un effet de distorsion sur les échanges plus faible que des politiques de soutien des prix ou d'aide couplée au produit, ces deux politiques ayant un effet de distorsion sur les échanges moindre qu'une aide directe assise sur un input variable. En outre, une aide directe à l'hectare octroyée sur une base historique aurait un effet de distorsion moindre qu'une aide directe à l'hectare cultivé de la période courante. La hiérarchie des instruments est identique si le critère d'évaluation est le revenu, l'aide à l'hectare octroyée sur une base historique étant l'instrument le plus efficace pour la satisfaction de cet objectif. On notera toutefois que l'efficacité de cet instrument est nettement inférieure (0,50 selon Dewbre

et Short, 2002) à l'efficacité théorique égale à l'unité⁽¹¹⁾. De plus, le cadre d'analyse utilisé ne permet pas d'aborder de façon robuste la question du bénéficiaire ultime du transfert, notamment la question de sa répartition entre le propriétaire foncier et l'exploitant agricole (propriétaire du facteur travail familial) ; cette répartition est en effet obtenue au prix d'hypothèses trop *ad hoc* et insuffisamment justifiées par des travaux empiriques. Enfin, le cadre d'analyse repose sur différentes hypothèses (maximisation du profit, concurrence pure et parfaite sur les marchés des produits et des facteurs, pas d'incertitude, anticipations parfaites). Si ces hypothèses ne sont pas vérifiées, des aides directes découplées au sens de l'AACU peuvent avoir un impact sur la production, via quatre canaux principaux de transmission (Gohin *et al.*, 1999, Gohin et Lattruffe, 2006, OCDE, 2001 et Andersson, 2004).

2.3.1. Canal 1 : un impact en univers incertain pour des producteurs averse au risque

Des aides directes découplées au sens de l'AACU ont un impact sur les choix de production et les volumes offerts en univers risqué pour des raisons liées à l'attitude des producteurs face au risque. Le premier effet est un effet revenu qui induit un déplacement de la distribution des profits dans une zone où l'aversion pour le risque du producteur est moindre (sous l'hypothèse, généralement vérifiée, que l'aversion absolue pour le risque est décroissante). Le deuxième effet est un effet d'assurance lié à la réduction de la variabilité des revenus, toutes choses égales par ailleurs. Ces deux effets conduisent à accroître les volumes offerts par rapport à un régime où les aides directes découplées seraient nulles (Hennessy, 1998, Anton et Le Mouël, 2003 et Serra *et al.*, 2006).

2.3.2. Canal 2 : un impact lié aux anticipations d'une révision possible des références

Des aides directes découplées au sens de l'AACU peuvent également avoir un impact sur l'offre si les producteurs anticipent que la base historique sur laquelle elles sont assises peut être réévaluée à la hausse (Nerlove et Bessler, 2001 et Goodwin et Mishra, 2002).

2.3.3. Canal 3 : un impact sur l'offre et la demande de travail des ménages agricoles

Décisions de production et de consommation des ménages agricoles ne sont pas indépendantes (sauf cas particuliers). En tant que producteur, le ménage agricole doit prendre des décisions en matière d'offre de produits et

(11) A titre de comparaison, toujours selon Dewbre et Short (2002), l'efficacité du transfert serait de 0,19 si le soutien est octroyé via une aide directe à un input variable, de 0,31 si le soutien est assuré par une politique de garantie des prix ou une aide couplée au produit, et de 0,47 si le soutien est accordé sous la forme d'une aide à l'hectare cultivé.

de demande dérivée de facteurs de production, y compris le facteur travail. En tant que consommateur, il doit prendre des décisions en matière de demande finale de biens et d'offre de travail. Dans le cadre du modèle du ménage agricole producteur et consommateur, des aides directes découplées ont potentiellement un impact sur les choix de production et les volumes offerts parce qu'elles influencent les décisions de travail du ménage agricole via un effet revenu. Elles peuvent ainsi avoir un impact sur la demande de travail sur l'exploitation agricole et sur l'offre de travail des membres du ménage agricole.

2.3.4. Canal 4 : un impact sur les décisions d'investissement

Enfin, des aides directes découplées au sens de l'AACU ont potentiellement un impact sur les choix de production et les volumes offerts parce qu'elles peuvent influencer les décisions d'investissement de l'agriculteur dans une perspective où le capital est variable. Cet impact sur l'investissement peut revêtir plusieurs formes. Les aides directes découplées ont pour conséquence directe d'accroître les revenus agricoles par rapport à une situation où ces derniers ne seraient déterminés que par les prix de marché. Si les marchés des capitaux et de l'information sont imparfaits, alors une partie de ces aides découplées sera vraisemblablement investie dans l'activité agricole. Des aides découplées peuvent également avoir un impact sur les décisions d'investissement en permettant un accès facilité et augmenté au crédit à de meilleurs taux, par accroissement des fonds propres et diminution des indicateurs d'endettement (relâchement des contraintes de rationnement du crédit et diminution des risques financiers).

Des aides directes découplées au sens de l'AACU ont un impact potentiel sur les choix de production et les volumes offerts par (au moins) ces quatre canaux. Naturellement, ces effets existent aussi quand le soutien des revenus est octroyé sous la forme de versements plus couplés. La question qu'il convient alors de se poser est celle des ordres de grandeur de ces effets, question qui ne peut être traitée que sur des bases empiriques, au cas par cas. Des trop rares études empiriques conduites sur ces points, on retiendra que les effets de distorsion sur la production seraient plutôt faibles pour les trois derniers canaux, de même que pour l'effet richesse en univers risqué relevant du premier canal. L'effet d'assurance serait potentiellement plus important (Andersson, 2004). Néanmoins, force est de reconnaître le très faible nombre d'études appliquées rigoureuses qui, à l'image de celle développée par Hennessy (1998), décomposent les impacts de telle ou telle politique de soutien des revenus en ses différentes composantes de sorte qu'il soit possible de hiérarchiser ces politiques quant à leurs effets sur la production et les échanges en prenant en compte les imperfections de marchés (du travail, du capital, de la gestion du risque et de l'incertain, etc.).

3. Le découplage dans l'Union européenne : la réforme de la Politique agricole commune de 2003

La réforme de la PAC de 2003, et ses extensions de 2004 (réforme des régimes relatifs au coton, au houblon, à l'huile d'olive et au tabac) et de 2005 (réforme du régime sucrier), conduit à ce que les soutiens à l'agriculture communautaire soient plus découplés que par le passé⁽¹²⁾. Les aides directes issues des réformes de 1992 et de 1999 étaient versées à l'hectare ou à la tête de bétail (Bureau, 2007). Elles étaient donc couplées à la marge extensive (au sens où le montant d'aides directes perçu par un agriculteur était d'autant plus élevé que le nombre d'hectares mis en culture COP et/ou le nombre de têtes de bétail étaient élevés, sous la contrainte toutefois du respect de plafonds nationaux de primes et, pour certaines aides, de plafonds individuels). Elles étaient en revanche découplées à la marge intensive (au sens où le montant d'aides directes perçu par un agriculteur ne dépendait pas des rendements à l'hectare réalisés et/ou des poids des animaux vendus). La réforme de 2003 va plus loin, non seulement en étendant le nombre de produits soumis à la baisse des prix garantis, mais surtout en transformant une grande partie des aides directes à l'hectare et/ou la tête de bétail en un paiement unique par exploitation, déconnecté des choix et des niveaux de production comme des facteurs de production (et sans obligation de produire pour en bénéficier). Toutefois, un lien particulier à la terre est maintenu via la contrainte d'activation. La réforme de 2003 instaure donc le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne. Elle met en place ce découplage au travers d'un dispositif spécifique, les DPU. En vertu du principe de subsidiarité, elle offre à tout État membre des marges de manœuvre pour appliquer le cadre réglementaire. Ces deux points sont présentés successivement.

3.1. Les dispositions horizontales de la réforme de la PAC de 2003

Les réformes sectorielles de 2003 (comme de 2004 et de 2005) consistent, pour l'essentiel, à diminuer les mesures domestiques de soutien direct des prix de marché (baisse des prix garantis, des possibilités d'achat et/ou de stockage public, etc.) et à compenser cette réduction par des aides directes découplées⁽¹³⁾. Les mesures novatrices principales sont de nature hori-

(12) Les réformes en cours des OCM du vin, et des fruits et légumes, s'inscrivent dans le même processus.

(13) La principale réforme sectorielle de 2003 concerne le secteur laitier avec :

- un maintien des quotas laitiers jusqu'en 2015 ;
- une légère augmentation de ces derniers ;
- une baisse des prix garantis du beurre et de la poudre de lait écrémé ;
- une compensation de ces baisses de prix par des aides directes.

Pour une présentation synthétique des différentes mesures sectorielles adoptées en 2003, voir, par exemple, APCA (2004), Guyomard et Le Bris (2004), ou Borzeix et al. (2006). Dans ce dernier document, le lecteur trouvera en outre les références de tous les règlements communautaires d'application de la réforme de la PAC de 2003.

zontale. Elles concernent le dispositif des DPU, la conditionnalité des aides directes découplées et couplées, et le renforcement des mesures de développement rural.

3.1.1. Le dispositif des droits à paiement unique

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est instauré en remplaçant la plupart des aides octroyées dans le cadre des différentes organisations communes de marché (OCM) par un paiement unique (PU) par exploitation. Ce PU peut être mis en œuvre sur une base historique, chaque agriculteur disposant alors de DPU par hectare calculés en rapportant la moyenne des aides perçues pendant les trois années 2000, 2001 et 2002 au nombre d'hectares ayant donné droit à ces aides (hectares de référence). Le nombre total de DPU d'un agriculteur est égal au nombre d'hectares de référence. Pour les activer et bénéficier des versements correspondants, le producteur doit disposer d'hectares admissibles (contrainte d'activation). Les hectares admissibles correspondent aux surfaces en terres arables ou en pâturages permanents, à l'exclusion des terres affectées aux cultures permanentes, aux forêts ou à une activité non agricole. Le producteur a le choix des productions, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que celles destinées à la fabrication de féculé⁽¹⁴⁾. Il n'est pas obligé de produire pour bénéficier des versements, mais il a obligation de respecter certaines normes communautaires ainsi que de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (critères de la conditionnalité, *cf. infra*).

3.1.1.1. Régionalisation du paiement unique

Le modèle historique est le modèle de base. Un État membre peut cependant choisir de mettre en œuvre le découplage selon des modalités différentes (articles 58 et 59 du Règlement (CE) 1782/2003). Il peut ainsi diviser le plafond national de DPU en plafonds régionaux et ensuite répartir ces derniers au prorata des hectares admissibles régionaux, avec ou pas distinction dans cet ensemble des surfaces arables et des pâturages (modèle régionalisé). Il peut appliquer cette régionalisation pour une partie seulement des plafonds régionaux (modèle hybride), avec la liberté de faire évoluer dans le temps les parts relatives du soutien découplé octroyées selon le modèle historique *versus* régionalisé (modèle hybride dynamique).

3.1.1.2. Recouplage partiel

Les États membres qui le souhaitent peuvent maintenir en place certaines aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail (mécanisme de recouplage partiel). Plus précisément, la législation communautaire fixe les aides antérieures qui peuvent être maintenues sous la forme d'intervalles, liberté étant

(14) Plus précisément, le producteur peut produire, par exemple, des fruits et légumes mais il ne peut pas qualifier les hectares correspondants en tant qu'hectares admissibles pour l'activation de ses DPU.

laissée à l'État membre de choisir dans ce menu les aides à l'hectare et/ou à la tête de bétail qui seront maintenues et à quelle hauteur (*cf.* encadré 2).

3.1.1.3. Article 69

Par ailleurs, l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003 permet à chaque État membre de réserver jusqu'à 10 % du plafond national des DPU pour des types particuliers d'agriculture importants d'un point de vue environnemental, pour l'amélioration de la qualité des produits ou la commercialisation de ces derniers. Les enveloppes correspondantes ne peuvent être mises en œuvre que pour les secteurs où un recouplage partiel est autorisé (*cf.* encadré 2).

2. Le dispositif de recouplage partiel (Borzeix et *al.*, 2006)

Les États membres peuvent maintenir couplées certaines aides directes, selon les modalités suivantes :

- dans le secteur des grandes cultures COP :
 - ou au maximum 25 % de l'aide à l'hectare ;
 - ou au maximum 40 % de la prime supplémentaire au blé dur ;
 - en outre, l'aide à la production de certaines semences peut être recouplée à 100 % ;
- dans le secteur bovin :
 - ou la PMTVA jusqu'à concurrence de 100 % et la PAB (prime à l'abatage) pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux à hauteur de 40 % au maximum ;
 - ou la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 100 % ;
 - ou la PSBM (prime spéciale aux bovins mâles) jusqu'à concurrence de 75 % ;
- dans le secteur ovin et caprin :
 - la prime à la brebis et/ou à la chèvre (PBC) à hauteur de 50 % au maximum.

3.1.1.4. Gestion des droits : modalités des transferts et réserve nationale

Les DPU sont librement échangeables au sein de chaque État membre (ou à une échelle géographique inférieure si le pays en décide ainsi), avec ou sans terres dans le cas d'achats ou de ventes de droits, obligatoirement avec échanges concomitants de terres en cas de locations ou de prêts. Les transferts de droits sans terres ne sont possibles que si l'agriculteur cédant en a activé au minimum 80 % pendant au moins un an. Tous les transferts de droits peuvent faire l'objet de prélèvements, plus élevés dans le cas des échanges sans terres (de 0 à 50 % jusqu'en 2010, de 0 à 30 % au-delà, à la

discrétion de l'État membre) que dans les échanges avec terres (de 0 à 10 %, toujours à discrétion de l'État membre). Ces prélèvements sur les échanges de droits sont utilisés pour abonder une réserve nationale (qui est également nourrie grâce à d'autres mécanismes, notamment un prélèvement linéaire sur l'ensemble des DPU au cas où le montant de la réserve serait insuffisant pour remplir ses fonctions obligatoires). Les droits de la réserve sont utilisés en priorité pour les entrants dans l'activité agricole, ainsi que pour faire face à des « situations spéciales » et/ou mettre en œuvre des « programmes spécifiques ».

3.1.2. La conditionnalité des aides directes de soutien des revenus agricoles

L'octroi du PU et des aides directes de marché qui restent couplées est subordonné au respect progressif, s'étalant de 2005 à 2007, de 19 directives et règlements communautaires en matière d'environnement, de santé publique, de santé des végétaux et des animaux, ainsi que de bien-être de ces derniers. Les bénéficiaires des paiements doivent également justifier du maintien des terres dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), ces dernières étant définies au niveau de l'État membre dans un cadre communautaire imposé (*cf.* encadré 3). Chaque État membre s'engage en outre à maintenir la part nationale des pâturages permanents dans la surface agricole, avec une tolérance (large) de diminution de ce ratio de 10 %. Cette disposition peut être mise en œuvre à une échelle géographique inférieure au territoire national. En cas de non-respect de ces exigences, l'agriculteur subira une réduction des versements. Enfin, ce dernier est encouragé à adhérer à des systèmes de conseil agricole de façon à guider ses pratiques.

3. La conditionnalité des aides directes de soutien des revenus agricoles (Borzeix et al., 2006)

1. Le respect des textes réglementaires

À compter du 1^{er} janvier 2005 :

- cinq directives en matière d'environnement portant sur :
 - la conservation des oiseaux sauvages ;
 - la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses ;
 - la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ;
 - la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;
 - la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

- une directive et trois règlements en matière de santé publique et de santé des animaux portant sur :

- l'identification et l'enregistrement des animaux ;
- les marques auriculaires, les registres d'exploitation et les passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins ;
- l'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des bovins, ainsi que l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine ;
- l'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des ovins et des caprins.

À compter du 1^{er} janvier 2006 :

- deux directives et deux règlements en matière de santé publique, de santé des animaux et de santé des végétaux, portant sur :

- la mise sur le marché de produits phytosanitaires ;
- l'interdiction de certaines substances hormonales ou thyrostatiques, et des substances beta-agonistes dans les spéculations animales ;
- l'établissement des principes généraux et des prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ;
- la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles ;

- trois directives relatives à la notification des maladies des animaux portant sur :

- la lutte contre la fièvre aphteuse ;
- la lutte contre certaines maladies animales dont la maladie vésiculeuse du porc ;
- la lutte et l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton.

À compter du 1^{er} janvier 2007 :

- trois directives en matière de santé et de bien-être des animaux portant sur :

- les normes minimales en matière de protection des veaux ;
- les normes minimales en matière de protection des porcs ;
- la protection des animaux dans les élevages.

2. Le respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

Définition au niveau communautaire d'un cadre commun de BCAE, liberté étant laissée aux États membres de choisir les mesures nationales à mettre en œuvre à cette fin. Ce cadre commun vise à :

- limiter l'érosion des sols (couverture minimale, gestion minimale reflétant les conditions locales spécifiques, terrasses de retenues) ;
- maintenir les taux de matières organiques des sols (normes en matière de rotation des cultures, gestion des chaumes) ;
- conserver la structure des sols (utilisation de machines appropriées) ;
- assurer un niveau minimal d'entretien (densité minimale de bétail, protection des pâturages permanents, maintenir les particularités topographiques, et éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles).

3.1.3. Modulation, renforcement des mesures de développement rural et discipline financière

Les aides directes de soutien des revenus agricoles, découplées et couplées, seront progressivement réduites, de 3 % en 2005, de 4 % en 2006, et de 5 % en 2007 et au-delà (dispositif de modulation). Chaque exploitation bénéficie d'une franchise annuelle sur les 5 000 premiers euros perçus. Les agriculteurs des régions ultrapériphériques sont totalement exemptés de ce mécanisme.

Les sommes économisées par ce biais seront réallouées, pour un point de pourcentage à la mise en place dans chaque État membre de dispositifs nationaux de gestion des crises et des risques en matière agricole, pour le solde sur des mesures du Règlement de développement rural (RDR). Ce dernier, créé lors de la réforme de 1999 (Règlement (CE) 1257/1999 sur le développement rural) et présenté depuis cette date comme le second pilier de la PAC, est renforcé par l'ajout de nouvelles mesures incitatives visant à couvrir de nouveaux domaines (promotion de la qualité et de la sécurité des biens alimentaires, respect des normes et amélioration du bien-être des animaux) et/ou mieux couvrir d'anciens domaines (mesures agro-environnementales, en faveur des jeunes agriculteurs et de la forêt)⁽¹⁵⁾.

Pour terminer cette brève présentation de la réforme de la PAC de juin 2003, on rappellera que cette dernière stabilise les dépenses budgétaires relevant du premier pilier (aides directes de soutien des revenus agricoles et mesures d'intervention directe sur les marchés), théoriquement jusqu'en 2013. Par suite, si les prévisions laissent à penser que les dépenses agricoles du premier pilier dépasseront les plafonds annuels ainsi fixés, celles-ci seront alors réduites (mécanisme de discipline financière).

3.2. Hétérogénéités nationales de mise en œuvre du dispositif des droits à paiement unique

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est donc mis en œuvre dans l'Union européenne sur la base d'un dispositif complexe, notamment parce qu'il maintient un lien à la terre via la contrainte d'activation et qu'il offre de grandes marges de manœuvre à chaque État membre en termes de déclinaisons nationales du dispositif. Avant d'examiner les problèmes posés par le dispositif des DPU tels qu'il se décline aujourd'hui, cette sous-section vise à illustrer l'hétérogénéité de sa mise en œuvre selon les différents États membres (ce qui est facile), et à expliquer le pourquoi de cette diversité des choix nationaux (ce qui est plus difficile).

Cinq pays ont décidé d'appliquer la réforme à compter de l'année 2006 seulement, les dix autres États membres de l'Union européenne à 15 ayant opté pour 2005 et aucun n'ayant choisi de retarder la date d'entrée en vigueur à 2007 (*cf.* tableau 4).

(15) Pour une présentation synthétique du RDR de 1999, voir, par exemple, Guyomard et Le Bris (2003).

4. Les choix nationaux d'application de la réforme de la PAC de juin 2003

	Année d'application	Mode d'établissement des droits	Recouplage partiel			Enveloppe nationale (article 69)
			Grandes cultures	Viande bovine	Viande ovine et caprine	
Allemagne	2005	Hybride ⁽¹⁾				
Autriche	2005	Historique		X		
Belgique	2005	Historique		X		
Danemark	2005	Hybride ⁽²⁾		X	X	
Espagne	2006	Historique ⁽³⁾	X	X	X	X
Finlande	2006	Hybride ⁽⁴⁾		X		X
France	2006	Historique ⁽⁵⁾	X	X	X	
Grèce	2006	Historique				X
Irlande	2005	Historique				
Italie	2005	Historique				X
Pays-Bas	2006	Historique		X		
Portugal	2005	Historique ⁽⁷⁾		X	X	X
Royaume-Uni	2005	Hybride ⁽⁸⁾				
Suède	2005	Hybride ⁽⁹⁾		X		X

Notes : (1) Système hybride (une partie sur base historique, une partie sur base forfaitaire) dynamique, i.e., évoluant progressivement vers un système uniquement forfaitaire à l'horizon 2013 ; (2) Système hybride dynamique ; (3) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques ; (4) Système hybride dynamique ; (5) Recouplage à 100 % dans les territoires d'Outre-Mer ; (7) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques ; (8) Système hybride dynamique évoluant progressivement vers un système forfaitaire, à l'exception de l'Écosse et du Pays de Galles (modèle historique) ; (9) Système hybride statique.

Le dispositif des DPU est mis en œuvre majoritairement selon le modèle historique qui ne modifie pas la répartition individuelle antérieure des soutiens budgétaires du premier pilier (toutes choses égales par ailleurs). Six pays/régions ont néanmoins choisi le modèle hybride (une partie des DPU sur une base historique, l'autre sur une base forfaitaire), ce dernier étant alors mis en œuvre, à l'exception du Luxembourg, de la Suède et au sein du Royaume-Uni, de l'Irlande du Nord, de façon dynamique (évolution dans le temps des parts relatives des paiements accordés sous la forme d'une aide historique individuelle *versus* d'une aide forfaitaire).

Au sein des pays qui ont opté pour le modèle historique, deux pays seulement (l'Espagne et la France) ont maintenu couplées, au taux maximal autorisé de 25 %, les primes aux cultures arables COP. Plus généralement, ces deux pays, de même que le Portugal, ont utilisé « au maximum » les possibilités de recouplage offertes par la législation communautaire. L'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ont seulement « un peu moins » utilisé les possibilités de recouplage, alors que l'Irlande, la Grèce et l'Italie ont opté pour un découplage total. L'Irlande s'était opposée aux propositions initiales

de la Commission européenne de découplage de la politique de soutien des revenus agricoles par crainte de diminutions trop importantes des volumes offerts et d'un abandon de la production dans les zones défavorisées (Borzeix et al., 2006). Une fois la réforme décidée, ce pays a finalement choisi le découplage total essentiellement dans un souci de simplifier autant que possible la mise en œuvre de la nouvelle PAC. C'est pour cette même raison que la Grèce et l'Italie ont également opté pour le découplage total, ces deux pays ayant toutefois utilisé la liberté offerte par l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003 pour accorder des compléments de primes ciblés sur certaines productions et systèmes de production (Boinon et al., 2006). Dans une perspective plus générale, on rappellera l'opposition des pays du Sud de l'Union européenne à la réforme de la PAC de 2003 parce qu'elle continue à défavoriser les productions méditerranéennes (via notamment la fixation de plafonds nationaux d'aides découplées sur des bases historiques ne permettant pas de modifier la répartition des soutiens budgétaires du premier pilier entre les pays de l'Union). On rappellera aussi qu'un pays comme l'Espagne, où les exploitations de grandes cultures COP sur des structures de taille importante sont nombreuses, n'a pas été particulièrement désavantagé par la PAC jusqu'à ce jour.

Au sein des six pays/régions qui ont opté pour le modèle hybride, on distinguera, d'une part l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni (plus précisément, l'Angleterre et l'Irlande du Nord), d'autre part les trois pays du Nord de l'Union (le Danemark, la Finlande et la Suède)⁽¹⁶⁾. Alors que les trois premiers pays ont opté pour un découplage total, les trois pays nordiques ont choisi de maintenir couplées les primes ovines et bovines (plus précisément, la PSBM ; toutefois, dans le cas de la Suède, le couplage de la PSBM ne sera effectif que jusqu'en 2009).

On expliquera cette hétérogénéité de mise en œuvre du dispositif des DPU en distinguant, d'une part les pays plutôt favorables à une orientation de l'économie agricole par le marché et à une évolution de la PAC ciblée sur l'environnement et le développement rural (l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède), d'autre part les pays certes également favorables dans le principe à une telle évolution mais aussi très soucieux de maintenir les capacités productives et une activité de production sur l'ensemble de leur territoire, notamment dans les zones défavorisées (l'Espagne, la Grèce, la France, l'Italie et le Portugal). Alors que les pays « nordiques » du premier groupe ont opté pour une application du dispositif des DPU selon le modèle hybride, les pays « sudistes » du deuxième groupe ont préféré mettre en œuvre ce dernier selon le modèle historique :

- le modèle hybride conduit à une redistribution des soutiens budgétaires entre exploitations, redistribution d'autant plus forte, toutes choses égales par ailleurs, que la part des DPU octroyés sur une base forfaitaire est éle-

(16) Pour une présentation détaillée de l'application de la réforme de la PAC de 2003 en Allemagne, voir, par exemple, Kleinhanss (2005).

vée. Pour les pays « nordiques », la PAC doit continuer à évoluer et les soutiens budgétaires accordés au titre de la protection de l'environnement et de l'aménagement des territoires doivent augmenter. Dans cette perspective, l'octroi des DPU sur une base forfaitaire doit permettre, non seulement de mieux légitimer ces derniers aux yeux de l'opinion publique, mais aussi de préparer les évolutions futures de la PAC pour une meilleure satisfaction d'objectifs liés à l'environnement et à l'aménagement des territoires⁽¹⁷⁾. On rattachera à ce groupe de pays « nordiques » les Pays-Bas, même si ces derniers ont choisi d'appliquer le dispositif des DPU selon le modèle historique (avec recouplage fort des primes bovines). En pratique, le choix néerlandais peut s'expliquer par le pragmatisme, i.e., le souci, une fois la réforme de la PAC décidée, de ne pas entraver les capacités productives et exportatrices (rappelons que les Pays-Bas exportent une large part de leur production, sur pays tiers non communautaires et encore plus vers les autres États membres) ;

- les pays « sudistes » partagent les préoccupations environnementales et territoriales des pays « nordiques », mais considèrent que c'est d'abord en maintenant une activité agricole sur l'ensemble des territoires qu'il convient de satisfaire les objectifs d'occupation, d'aménagement et de protection de l'espace. En d'autres termes et au risque d'une trop grande simplification, on opposera les pays « sudistes » aux pays « nordistes » par la plus grande importance que les premiers accordent à l'activité agricole et aux agriculteurs pour la satisfaction d'objectifs environnementaux et territoriaux (on rappellera ici que l'Italie regroupe près de 32 % des exploitations agricoles de l'Union européenne à 15, l'Espagne près de 17 % et la France un peu plus de 9 % ; en outre, plus de 77 % des exploitations agricoles italiennes ont moins de 5 hectares, les pourcentages correspondants étant de 55 % en Espagne et de 28 % en France)⁽¹⁸⁾. On sera tenté de rapprocher des pays « sudistes » l'Irlande et le Luxembourg, voire la Belgique. Si le Luxembourg et l'Irlande ont finalement opté pour le découplage total, en outre sans mobilisation de l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003, ce n'est pas par adhésion totale à une orientation de l'économie agricole par le marché, mais par pragmatisme : en d'autres termes, ils ont considéré que quitte à découpler, il valait mieux le faire au maximum de façon à simplifier la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

(17) Naturellement, les choix nationaux sont également le résultat des rapports de force entre les différentes catégories d'acteurs intéressés. Ainsi, le choix britannique du modèle régionalisé peut aussi s'interpréter, au moins pour partie, comme la « victoire » des propriétaires fonciers sur les fermiers. Dans le modèle régionalisé en effet, le nombre de DPU est, par construction, égal au nombre d'hectares admissibles : la capitalisation des paiements découplés dans le prix de la terre sera donc plus élevée, toutes choses égales par ailleurs, qu'elle ne l'aurait été dans le modèle historique où le nombre d'hectares admissibles est supérieur au nombre de DPU.

(18) Chiffres de 2005 (cf.: *L'agriculture dans l'Union européenne : informations statistiques et économiques 2005*, Office des publications officielles des Communautés européennes).

4. Le dispositif des droits à paiement unique : des interrogations

La réforme de la PAC de 2003, ses extensions de 2004 et de 2005, et les propositions actuellement en discussion, poursuivent simultanément plusieurs objectifs, à savoir :

- une agriculture communautaire plus compétitive et davantage orientée par les signaux de marché que sont les prix ;
- une PAC plus acceptable sur la scène internationale (essentiellement via le découplage de la politique de soutien des revenus ou l'inclusion du PU dans la boîte verte à l'OMC) ;
- une PAC plus légitime sur le plan domestique (via notamment la conditionnalité du PU et le renforcement du deuxième pilier) ;
- en liaison avec le point précédent, la « sauvegarde » du budget agricole communautaire.

Pour ce qui est du premier point, la réduction des soutiens par les prix étendue à un nombre croissant de produits, la quasi-disparition de l'intervention publique et le découplage de la politique de soutien des revenus doivent renforcer le rôle des marchés en matière de choix des produits, de volumes offerts et de quantités utilisées de facteurs. Ces mesures doivent donc permettre, du moins en théorie, une meilleure adaptation de l'offre agricole communautaire aux marchés et aux demandes des consommateurs, notamment dans leurs aspects diversité et qualité. On fera cependant remarquer que la compétitivité prix de nombreux produits agricoles de l'Union européenne est aujourd'hui encore très inférieure à celles de plusieurs concurrents internationaux. En d'autres termes, l'orientation de la production par les prix est ici une orientation par les prix domestiques qui restent, pour de nombreux produits, nettement supérieurs aux cours mondiaux.

On examine ci-dessous dans quelle mesure la PAC d'aujourd'hui, plus spécifiquement le dispositif des DPU, est acceptable et acceptée sur la scène internationale (sous-section 4.1). On analyse ensuite des enjeux d'ordre interne, plus spécifiquement les questions relatives à la complexité de la PAC, à la répartition des aides directes, à la capitalisation des PU dans le prix des terres, aux barrières à l'entrée dans l'activité agricole et à l'abandon de terres (sous-section 4.2).

4.1. Acceptabilité internationale de la nouvelle PAC

La réforme de la PAC de 2003 ne contient pas d'engagements à diminuer les subventions aux exportations de produits agricoles communautaires et/ou augmenter les possibilités d'accès au marché de l'Union européenne pour les produits agricoles étrangers. Si diminution des subventions aux exportations et/ou augmentation des possibilités d'accès il y a, cela se fera uniquement de façon indirecte, par exemple grâce à la réduction des prix

garantis qui doit permettre, toutes choses égales par ailleurs, de diminuer la subvention à l'exportation requise pour compenser l'écart entre les prix dans l'Union européenne et sur le marché mondial. Dit autrement, la réforme de la PAC de 2003 ne préfigure en rien les engagements que l'Union européenne pourrait être amenée à prendre sur les volets externes (concurrence à l'exportation et accès au marché) des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha.

En pratique, si la PAC issue de la réforme de 2003 est plus acceptable que sa devancière sur la scène internationale, c'est principalement grâce au découplage de la politique de soutien des revenus et au classement plus que probable du PU dans la boîte verte des mesures de soutien interne autorisées. Sous cette hypothèse, les réformes des années 2003, 2004 et 2005 permettent, à contours des boîtes de soutien interne inchangées, de faire passer une large part du soutien interne communautaire de la boîte bleue à la verte. En tenant compte en outre des mesures sectorielles décidées en 1999 dans le cadre de la réforme Agenda 2000 (baisse des prix garantis des céréales et de la viande bovine), l'Union européenne est aujourd'hui en mesure d'accepter, sans peine, une diminution du soutien interne distordant de l'ordre de ce qui est actuellement proposé à la table des négociations (Butault et Guyomard, 2004, Butault et Bureau, 2006 et Guyomard et *al.*, 2007).

Le constat positif dressé ci-dessus repose sur deux hypothèses, d'une part le classement du PU dans la boîte verte telle qu'elle est aujourd'hui définie suite à l'AACU, d'autre part la non-remise en question de cette définition de la boîte verte dans le cadre du cycle de Doha.

Sur le premier point, la jurisprudence de la dispute à l'OMC initiée par le Brésil à l'encontre des États-Unis quant à la politique américaine appliquée dans le secteur du coton invite à une certaine prudence. Les aides directes américaines utilisées dans ce secteur ont en effet été considérées comme des instruments de la boîte orange en raison des restrictions qui leur étaient attachées. Sur cette base, le classement du PU dans la boîte verte pourrait également être contesté sur deux aspects :

- en raison de l'interdiction de certaines productions (les cultures permanentes, de même que les fruits et légumes) sur les hectares donnant droit à l'activation des DPU (incompatibilité possible avec la condition (ii) de l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU) ;
- en raison de l'obligation de maintenir des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, même s'il n'y a pas obligation de produire (incompatibilité possible avec la condition (iv) de l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU).

Ces deux motifs sont toutefois relativement mineurs. Si contestation il y a, il ne devrait pas être trop difficile de modifier le régime des DPU pour le rendre pleinement éligible à la boîte verte.

Sur le deuxième point, on se limitera à souligner que la définition de la boîte verte issue de l'AACU n'est peut-être pas, sans doute pas, immuable. Nul ne sait si cette définition sera révisée dans le cadre du cycle de Doha (nul ne peut même prédire ce que sera l'issue du cycle de Doha)⁽¹⁹⁾. Néanmoins, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et plusieurs pays en développement, relayés par des Organisations non gouvernementales (ONG) telles que, par exemple, Oxfam, continuent à réclamer un durcissement des critères d'éligibilité à la boîte verte : si ce n'est pas pour le cycle présent, ce sera peut-être pour le prochain. La contestation porte sur le fait que l'AACU considère les instruments de soutien interne indépendamment les uns des autres. Il est pourtant légitime de s'interroger quant à la prétendue absence d'effets de distorsion sur les échanges de paiements directs découplés au sens de l'AACU quand ceux-ci sont octroyés en sus de mesures qui restent couplées (Butault et Guyomard, 2004 et Swinbank et Tranter, 2005)⁽²⁰⁾. De façon plus générale, la contestation porte sur l'ampleur des effets de distorsion sur les échanges de paiements pourtant découplés au sens de l'AACU quand les sommes en jeu se comptabilisent en milliards d'euros alors que les concurrents du monde en développement ne disposent pas des ressources budgétaires pour offrir un soutien interne à leurs producteurs.

4.2. Interrogations d'ordre interne

De façon générale, les problèmes d'ordre interne posés par le dispositif des DPU tel qu'il se décline aujourd'hui résultent davantage des modalités de sa mise en œuvre que d'une critique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles au sens strict. En outre, rappelons que le découplage ne répond qu'au seul objectif du soutien des revenus et donc qu'il ne cible pas d'autres objectifs pourtant légitimes, notamment les défaillances de marché que sont l'incomplétude des marchés du risque et de l'incertain, les effets externes positifs et négatifs, etc. Nous reviendrons sur ce point en conclusion. Voyons auparavant quelques questions d'ordre interne posées par le dispositif des DPU, plus généralement par la nouvelle PAC.

(19) L'accord-cadre de Genève de l'été 2004 inclut un engagement vague à ce que les critères de la boîte verte soient réexaminés et clarifiés. Plus précisément, le texte stipule que « le réexamen et la clarification des critères de la boîte verte devront faire en sorte que les concepts fondamentaux, les principes et le caractère effectif de la catégorie verte soient préservés et tiennent dûment compte des considérations autres que commerciales » (OMC, 2004). Sur cette base, la Commission européenne a pu affirmer que « les aides de la catégorie verte ne provoquant pas de distorsions des échanges restaient inchangées » (Commission européenne, 2004). En outre, force est de constater l'absence d'avancée, à ce jour du moins, dans le sens d'un durcissement des critères d'éligibilité à la boîte verte (Butault et Bureau, 2006 et Guyomard *et al.*, 2007).

(20) Dans le cas de l'Union européenne, cette observation s'applique notamment en raison du mécanisme dit de recouplage partiel (*cf.* sous-section 3.1).

4.2.1. Une PAC fort complexe, trop complexe ?

La complexité intrinsèque de la nouvelle PAC (*cf.* sous-section 3.1) est renforcée par les grandes marges de manœuvre laissées aux États membres. La subsidiarité comprend le choix du modèle d'application des DPU, l'intensité du découplage (i.e., de la part des aides du premier pilier qui restent couplées), l'utilisation ou non de l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003, les modalités de fonctionnement du marché des DPU, les critères de la conditionnalité, les mesures du deuxième pilier et leurs abondements relatifs, etc. Cette subsidiarité permet certes de mieux tenir compte de la diversité des situations nationales, voire infranationales. Elle présente néanmoins plusieurs inconvénients. Elle peut engendrer des coûts additionnels (d'administration, de gestion et de contrôle), au niveau des autorités publiques comme à celui des producteurs agricoles⁽²¹⁾. Elle peut aussi être à l'origine de distorsions de concurrence et de courants artificiels d'échanges entre États membres selon les modes et les degrés nationaux de soutien aux différentes productions. Enfin, elle fournit des arguments aux partisans d'une encore plus grande renationalisation de la PAC et par là, d'une remise en cause du financement de l'agriculture communautaire sur fonds communs. Ce risque d'une remise en cause potentiellement drastique du budget agricole de l'Union européenne sera d'autant plus grand que la PAC apparaîtra insuffisamment légitime aux yeux de l'opinion publique. Dans cette perspective, il est clair que la critique relative au caractère inégalitaire de la distribution des soutiens publics agricoles dans l'Union européenne, plus spécifiquement des DPU, ne peut pas être passée sous silence.

4.2.2. Une répartition des aides inégalitaire, trop inégalitaire ?

La question de la répartition des soutiens publics agricoles communautaires entre États membres entre régions, productions et exploitations n'est pas nouvelle. Si elle est aujourd'hui sur le devant la scène, c'est d'abord parce que les réformes successives de la PAC appliquées depuis 1992 ont rendu le soutien plus visible, via la substitution progressive de la politique des prix garantis par des aides directes aux agriculteurs. Il ne faut cependant pas oublier qu'une part importante du soutien public à l'agriculture communautaire est toujours assurée par un soutien des prix de marché. Néanmoins, force est de constater que le débat se cristallise en premier lieu sur la question de la répartition des aides directes entre exploitations, plus spécifiquement la question du lien entre le montant d'aides directes que perçoit une exploitation et sa dimension économique (mesurée en termes d'hectares, de chiffres d'affaires, de revenus, etc.). La mise à disposition sur le site

(21) Sur ce point, on insistera sur l'importance à différencier la période actuelle, que l'on qualifiera d'apprentissage, des années ultérieures d'application en routine de la nouvelle PAC (il n'est cependant pas certain que la PAC ne soit pas à nouveau révisée avant d'atteindre cette phase d'application en routine !). Les coûts d'administration, de gestion et de contrôle seront très vraisemblablement plus faibles demain qu'aujourd'hui. En outre, il importe de ne pas limiter l'analyse à ces seuls coûts de transaction ; l'évaluation de la nouvelle PAC doit être globale selon une logique coûts/bénéfices (ensemble des coûts, y compris les coûts d'administration, de gestion et de contrôle, de même que les coûts environnementaux et territoriaux, et ensemble des bénéfiques, marchands et non marchands).

internet de la Commission européenne de la distribution des aides directes versées aux exploitations en fonction de la taille de ces dernières n'est pas étrangère à ce débat. Les chiffres de 2005 montrent ainsi que les 5 860 plus grandes exploitations de l'Union européenne à 25 se sont partagées 2,3 milliards d'euros d'aides directes, chaque unité ayant perçu plus de 200 000 euros. En d'autres termes, 0,08 % des exploitations ont perçu 7,1 % des aides directes. À l'autre extrémité, près de 80 % des exploitations (5,6 millions) ont perçu un chèque inférieur à 5 000 euros (pour un montant d'aides directes de 5 milliards d'euros, soit 15 % du total).

Une politique de garantie des prix domestiques a pour effet direct que le soutien octroyé à une exploitation est d'autant plus grand que la production de celle-ci est élevée. Le remplacement de la politique des prix par des aides directes non plafonnées versées à l'hectare et/ou à la tête de bétail ne rompt pas cette proportionnalité entre le montant de soutien (plus précisément le montant d'aides directes) et la taille de l'exploitation (mesurée en hectares et/ou en nombre d'animaux). L'application du dispositif des DPU selon le modèle historique individualisé, modèle retenu par une majorité d'États membres, ne corrige en rien la situation et par suite, ne modifie pas la répartition des soutiens budgétaires entre exploitations, orientations productives, régions et pays (toutes choses égales par ailleurs). Le taux finalement modeste retenu pour la modulation obligatoire (5 % au maximum, alors que les propositions initiales de la Commission européenne étaient de 20 %) ne suffira pas à modifier significativement la distribution des aides entre exploitations⁽²²⁾. En revanche, la mise en œuvre du dispositif des DPU selon le modèle régionalisé aboutit à une redistribution plus forte des paiements entre exploitations, redistribution d'autant plus importante que le modèle régionalisé est appliqué à une échelle géographique large. Cette redistribution s'opère des unités antérieurement spécialisées dans des produits fortement aidés vers des exploitations auparavant orientées vers des productions qui n'étaient pas (peu) éligibles aux aides directes. Cependant, le modèle régionalisé ne permet pas de rompre la proportionnalité entre le montant d'aides directes découplées perçu par une exploitation donnée et la taille en hectares de cette dernière. En d'autres termes, même dans le modèle régionalisé, une unité de, par exemple, 500 hectares recevra encore dix fois plus d'aides directes découplées que son homologue de 50 hectares.

L'inégale répartition entre exploitations des aides directes découplées, de même que des aides directes qui restent couplées, est vraisemblablement l'une des principales faiblesses de la PAC issue de la réforme de 2003. Nombreux déjà sont ceux qui dénoncent la proportionnalité entre le montant d'aides reçu par une exploitation et la taille (nombre d'hectares) de cette dernière, et ceci d'autant plus que l'agriculteur n'est pas obligé de produire

(22) Depuis peu, autorisation a été donnée au Portugal et au Royaume-Uni d'appliquer un taux de modulation (facultative) supérieur à 5 %, soit 20 % au maximum. Il est plus que vraisemblable que l'augmentation du taux de modulation obligatoire sera au cœur des discussions lors du bilan de santé de la PAC de 2008.

pour bénéficier des paiements découplés et que les critères de la conditionnalité ne sont guère sévères.

Dans cette perspective, nous présentons ci-après les conséquences sur les revenus des exploitations agricoles professionnelles françaises de différentes options de mise en œuvre du dispositif des DPU.

4.2.2.1. Hypothèses communes à toutes les simulations

Les données de base sont issues du RICA français 2005. Les exploitations agricoles professionnelles sont classées selon la typologie déjà utilisée dans la sous-section 1.4. Les simulations s'appliquent à l'année 2007. Il s'agit de simulations comptables. On suppose donc que les choix productifs d'une exploitation donnée ne varient pas entre 2005 et 2007. Les simulations sont réalisées à productivité constante. Elles n'intègrent donc pas les éventuels gains de productivité du travail (Desriers, 2007). Les prix des céréales et de la viande bovine sont stables aux niveaux de l'année 2005. Les simulations ne considèrent donc pas la croissance des prix des produits agricoles observée entre 2005 et 2007.

Les différentes simulations prennent en compte les aspects suivants⁽²³⁾ :

- la réforme de l'OCM du lait et des produits laitiers via une baisse du prix du lait de 6 % et un accroissement de l'aide directe laitière de 11,85 euros par tonne de quota (de 23,65 euros en 2005 à 35,50 euros en 2007). Il est également tenu compte de la hausse du quota laitier (1,5 %) qui entraîne une augmentation de la valeur de la production et des charges. L'augmentation des charges a été déterminée, pour chaque exploitation, en fonction de son ratio « valeur ajoutée brute/production agricole ». Par suite, plus l'exploitation est économiquement efficace, plus elle est supposée être en mesure de dégager du revenu sur les volumes de lait récupérés ;

- la réforme de l'OCM du sucre via une baisse du prix de 35 % des betteraves sucrières produites dans le cadre des quotas A et B. Le RICA ne fournissant pas d'indications précises par exploitation sur la répartition des surfaces de betteraves sucrières et du produit de cette activité entre les différentes catégories de quotas, une approximation a été conduite sur la base des statistiques agrégées régionales (prix et surfaces selon les quotas). Cette baisse de prix est compensée par l'octroi d'une aide directe à hauteur de 64 % du préjudice causé ;

- la modulation des aides directes. Le taux de modulation est augmenté de 2 points de pourcentage ce qui le fait passer de 3 % en 2005 à 5 % en 2007. Les crédits ainsi prélevés sont utilisés pour augmenter les soutiens budgétaires du second pilier.

On analyse d'abord le cas où le dispositif est mis en œuvre sur la base du modèle historique (MH), puis le cas où il est mis en place sur la base du modèle régionalisé (MR). Dans chaque cas, deux hypothèses sont considérées : la première (H1) correspond à un découplage partiel (selon les modalités retenues par la France), la deuxième (H2) à un découplage total.

(23) Pour plus de détails sur ces hypothèses, voir Chatellier (2006).

4.2.2.2. Mise en œuvre du dispositif des DPU selon le modèle historique

Les résultats des deux simulations MH-H1 et MH-H2 sont détaillés dans le tableau 5. Ils peuvent être résumés de la façon suivante.

Le PU par exploitation s'élève à 16 500 euros en moyenne dans l'hypothèse H1 du découplage partiel. Par construction, il est plus élevé, 23 100 euros en moyenne, dans l'hypothèse H2 du découplage total. Le poids du PU dans l'ensemble des aides reçues par une exploitation est, également par construction, plus élevé dans l'hypothèse H2 (80 % en moyenne) que dans l'hypothèse H1 (57 % en moyenne). Le PU par exploitation varie fortement en fonction de l'orientation productive de cette dernière (dans l'hypothèse H1, de 1 900 euros pour les unités du type « autres » à 28 700 euros pour les unités de grandes cultures ; dans l'hypothèse H2, de 2 400 euros pour les unités du type « autres » à 36 400 euros pour les unités de grandes cultures). Quelle que soit l'orientation productive considérée, le PU par exploitation augmente en fonction de la dimension économique (mesurée par le chiffre d'affaires, aides incluses, de l'année 2005) de l'entreprise. La variabilité la plus forte concerne les exploitations de grandes cultures : dans l'hypothèse H1, le PU par exploitation varie de 12 000 euros pour les unités de la plus petite dimension économique à 50 100 pour les unités de la plus grande dimension économique ; dans l'hypothèse H2, le même indicateur varie de 15 300 euros pour les unités de la plus petite dimension économique à 63 700 euros pour les unités de la plus grande dimension économique.

Le PU par hectare est égal à 234 euros dans l'hypothèse H1. Il est plus élevé, 327 euros en moyenne, dans l'hypothèse H2. Dans l'hypothèse H1, le PU par hectare est nettement plus faible (en moyenne) dans les exploitations ovins-caprins (122 euros) et bovins-viande (168 euros) que dans les trois autres catégories d'exploitations. Il augmente avec la dimension de l'exploitation dans les trois spéculations animales (de 188 à 308 euros pour les unités bovins-lait, de 124 à 227 euros pour les unités bovins-viande, et de 91 à 200 euros pour les unités ovins-caprins). Il ne varie pas en fonction de la taille dans les exploitations de grandes cultures. Insistons en outre sur un point que le tableau 5 ne permet pas de révéler, à savoir la forte variabilité du PU par exploitation pour chaque catégorie d'exploitation d'une dimension économique donnée en fonction, de manière générale, des techniques et des pratiques utilisées. Le PU par hectare est ainsi nettement plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, dans les exploitations de grandes cultures qui ont recours à l'irrigation des céréales que dans celles qui n'y ont pas recours (Chatellier, 2004). Il est également plus élevé dans les élevages bovins-viande intensifs qui engraisser des bovins mâles relativement aux élevages allaitants extensifs qui commercialisent des brouillards. Si le PU par exploitation augmente avec la taille dans les élevages bovins-lait, c'est parce que les unités de plus grande dimension sont plus intensives (quota laitier par hectare plus élevé), plus utilisatrices de maïs fourrage et plus diversifiées vers les grandes cultures. Dans l'hypothèse H2, les PU par hectare des diverses catégories d'exploitations sont plus proches (en moyenne),

sauf pour la catégorie ovins-caprins. Ils augmentent avec la taille de l'exploitation dans les trois spéculations animales. Ils ne varient pas avec la taille en grandes cultures.

5. Montants estimés du paiement unique en 2007 selon les types et les classes de taille (exploitations agricoles professionnelles françaises, modèle historique, H1 et H2)

Production agricole + aides directes par exploitation (2004)	H1 : découplage partiel			H2 : découplage total		
	Exploitation	Hectare admissible	Aides directes 2007 (en %)	Exploitation	Hectare admissible	Aides directes 2007 (en %)
Bovins-lait	23 000	270	69	27 800	327	83
• < 75 000 €	8 000	188	53	9 600	228	64
• 75 000 à 150 000 €	15 000	242	65	18 200	293	78
• 150 000 à 250 000 €	27 300	280	71	32 900	338	85
• > 250 000 €	48 700	308	74	58 900	372	89
Bovins-viande	15 000	168	40	28 800	324	76
• < 75 000 €	6 800	124	31	15 900	287	71
• 75 000 à 150 000 €	13 600	156	36	27 800	318	74
• 150 000 à 250 000 €	23 800	192	45	42 900	346	80
• > 250 000 €	41 000	227	53	64 600	357	84
Ovins-caprins	9 700	122	34	15 200	191	52
• < 75 000 €	5 400	91	26	9 100	154	44
• 75 000 à 150 000 €	10 200	117	31	16 500	190	50
• 150 000 à 250 000 €	22 000	174	46	31 400	249	65
• > 250 000 €	35 500	200	57	47 300	266	76
Grandes cultures	28 700	290	73	36 400	368	93
• < 75 000 €	12 000	272	74	15 300	348	95
• 75 000 à 150 000 €	24 200	285	74	30 800	364	94
• 150 000 à 250 000 €	37 000	290	73	47 100	370	93
• > 250 000 €	50 100	302	72	63 000	379	90
Autres	1 900	206	33	2 400	265	43
• < 75 000 €	1 300	154	33	1 700	201	43
• 75 000 à 150 000 €	2 400	236	39	3 100	304	50
• 150 000 à 250 000 €	2 400	227	39	3 000	292	50
• > 250 000 €	2 000	244	24	2 500	312	31
Ensemble	16 500	234	57	23 100	327	80
• < 75 000 €	6 000	160	42	9 800	262	68
• 75 000 à 150 000 €	14 200	213	53	20 900	314	78
• 150 000 à 250 000 €	23 600	255	62	31 900	345	84
• > 250 000 €	33 400	287	67	42 800	368	85

Source : RICA France, 2005, Traitement INRA SAE2 Nantes.

L'hétérogénéité individuelle décrite dans le tableau 5 se retrouve au niveau du tableau 6 qui propose une image au niveau des régions administratives. Celles-ci sont en effet très diversifiées en termes de composition des productions, de dimension des exploitations, de systèmes et de pratiques, etc. Dans l'hypothèse H1 du découplage partiel, le PU par exploitation (16 500 euros en moyenne nationale) varie de 3 100 euros (Corse) à 37 600 euros (Picardie). Il est inférieur à 10 000 euros dans cinq régions (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes). Il est supérieur à 30 000 euros dans quatre régions (Haute-Normandie, Île-de-France, Lorraine et Picardie). Quant au PU par hectare (234 euros en moyenne nationale), il varie de 46 euros (Corse) à 358 euros (Nord-Pas-de-Calais). Enfin, le poids du PU dans l'ensemble des aides directes (57 % en moyenne nationale) s'étagé de 16 % (Corse) à 76 % (Haute-Normandie). L'analyse est qualitativement identique dans l'hypothèse H2 du découplage total.

6. Montants estimés du paiement unique en 2007 selon les régions (exploitations agricoles professionnelles françaises, modèle historique, H1 et H2)

	H1 : découplage partiel			H2 : découplage total		
	Exploitation	Hectare admissible	Aides directes 2007 (en %)	Exploitation	Hectare admissible	Aides directes 2007 (en %)
Alsace	13 400	332	69	17 100	423	88
Aquitaine	8 500	227	48	13 800	370	77
Auvergne	13 700	162	37	22 400	264	61
Basse-Normandie	18 900	252	67	24 600	329	87
Bourgogne	22 500	209	55	33 900	315	83
Bretagne	15 800	298	71	20 000	379	91
Centre	28 300	249	67	38 500	338	90
Champagne-Ardenne	24 500	281	73	30 600	351	91
Corse	3 100	46	16	9 500	144	50
Franche-Comté	17 300	170	55	21 500	211	68
Haute-Normandie	32 100	312	76	40 400	392	96
Île-de-France	35 300	305	75	44 900	387	95
Languedoc-Roussillon	3 600	133	25	5 700	207	39
Limousin	11 200	135	31	24 600	296	68
Lorraine	32 600	237	65	43 200	313	86
Midi-Pyrénées	12 600	192	44	20 300	309	70
Nord-Pas-de-Calais	21 000	358	75	26 200	447	93
Pays-de-la-Loire	16 800	244	61	24 200	351	88
Picardie	37 600	356	75	46 800	443	94
Poitou-Charentes	19 400	234	63	27 200	328	88
PACA	3 900	151	30	5 600	219	43
Rhône-Alpes	8 400	158	42	11 600	219	58
France	16 500	234	57	23 100	327	80

Source : RICA France, 2005, Traitement INRA SAE2 Nantes.

7. Impact d'une régionalisation du paiement unique sur le résultat courant des exploitations agricoles professionnelles françaises

En % par rapport à 2007

	Bovins-lait		Bovins-viande		Ovins-caprins		Grandes cultures		Autres		Ensemble	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Alsace	2	8	ns	ns	ns	ns	-4	-7	0	0	0	0
Aquitaine	-27	-8	34	7	ns	ns	-22	-11	-1	3	0	0
Auvergne	5	26	0	-22	69	95	-81	-67	ns	ns	0	0
Basse-Normandie	-8	0	50	5	ns	ns	-13	-14	4	6	0	0
Bourgogne	-21	-4	15	3	ns	ns	-32	-9	0	0	0	0
Bretagne	-4	-1	24	-27	ns	ns	7	9	3	3	0	0
Centre	-12	-4	30	13	ns	ns	-13	-8	0	1	0	0
Champagne-Ardenne	9	16	18	2	ns	ns	-6	-7	0	0	0	0
Franche-Comté	1	5	ns	ns	ns	ns	-74	-105	1	1	0	0
Haute-Normandie	-6	-2	20	-13	ns	ns	20	24	ns	ns	0	0
Île-de-France	ns	ns	ns	ns	ns	ns	0	1	2	2	0	0
Limousin	-6	24	0	-6	19	70	ns	ns	ns	ns	0	0
Lorraine	-5	4	11	-12	ns	ns	0	3	ns	ns	0	0
Midi-Pyrénées	-14	0	20	-2	28	43	-39	-24	-6	2	0	0
Nord-Pas-de-Calais	-7	-4	13	-10	ns	ns	7	11	12	16	0	0
Pays-de-la-Loire	-9	0	15	-5	ns	ns	-1	10	1	3	0	0
Picardie	-3	0	34	10	ns	ns	-4	-2	ns	ns	0	0
Poitou-Charentes	-17	-10	18	1	22	32	-12	-4	0	2	0	0
PACA	ns	ns	ns	ns	30	25	-49	-48	0	0	0	0
Rhône-Alpes	-9	-1	17	-6	41	48	-49	-56	4	6	0	0
France	-6	2	16	-3	33	46	-13	-8	0	1	0	0

Lecture : Les régions Corse et Languedoc-Roussillon ne sont pas présentées dans ce tableau (trop peu d'exploitations concernées).

Notes : H1 : découplage partiel ; H2 : découplage total ; ns = non significatif (moins de 15 individus).

Source : RICA France, 2005, Traitement INRA SAE2 Nantes.

4.2.2.3. Mise en œuvre du dispositif du DPU selon le modèle régionalisé

La régionalisation des PU est également simulée sous les deux hypothèses H1 du découplage partiel (scénario MR-H1) et H2 du découplage total (scénario MR-H2). Elle est mise en œuvre à l'échelle de la région administrative par répartition des plafonds régionaux de DPU sur l'ensemble des hectares admissibles de chaque région, sans distinction des surfaces arables et des pâturages⁽²⁴⁾. Les résultats sont présentés dans le tableau 7 en termes de résultat courant des exploitations, en écart (en pourcentage) relativement au résultat courant de 2007 des scénarios MH (par construction ici, les résultats courants 2007 des exploitations sont identiques dans les deux scénarios MH-H1 et MH-H2).

Sous l'hypothèse H1, la régionalisation du PU augmenterait le résultat courant des exploitations de bovins-viande (+ 16 %) et d'ovins-caprins (+ 33 %), et diminuerait celui des exploitations de bovins-lait (- 6 %) et de grandes cultures (- 13 %). Sous l'hypothèse H2, les exploitations d'ovins-caprins enregistreraient un gain supérieur (+ 46 %) et les exploitations de grandes cultures une perte plus limitée (-8 %). Plus intéressant encore est le fait que relativement au scénario H1, les exploitations de bovins-viande passeraient d'un gain à une perte (- 3 %), alors que les exploitations bovins-lait connaîtraient un sort inverse, passant d'une perte à un gain (+ 2 %).

Les scénarios considérés ci-dessus illustrent la question des objectifs sous-jacents au découplage total et à la régionalisation des DPU. L'interrogation ne doit pas être limitée à ces aspects ; elle doit être étendue à la modulation (modalités et taux), aux manières d'allouer les ressources ainsi économisées sur le deuxième pilier, etc. Clairement, un raisonnement fixant d'abord les objectifs visés, puis les instruments à utiliser et les ressources à mobiliser pour atteindre ces derniers, serait préférable.

4.2.3. DPU, prix du foncier et rémunération des terres

Les statistiques de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) montrent que les prix réels des terres en France ont augmenté, en termes réels, de l'ordre d'un tiers sur la dernière décennie. Cette croissance a succédé à une période de baisse des prix. Plusieurs facteurs concourent à expliquer la formation des prix des terres et à faire que prévoir leur évolution est particulièrement délicat :

- la rareté des transactions (les volumes mis en vente annuellement représentent seulement 1,4 % de la surface agricole utile) ;

(24) La redistribution du PU considérée ici est donc limitée à la région administrative, des exploitations qui, dans le modèle historique, bénéficient d'un PU élevé vers celles qui, toujours dans le modèle historique, perçoivent un PU plus faible (toutes choses égales par ailleurs). Compte tenu des différences interrégionales en termes de PU (cf. tableau 7), la redistribution serait plus forte dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la régionalisation à l'échelle de l'hexagone. À l'inverse, elle serait plus limitée en cas d'application à l'échelle des départements.

- la baisse de la surface agricole utile sous des influences externes, notamment la croissance urbaine (l'hexagone a perdu près d'un million d'hectares sur les quinze dernières années) ;
- l'augmentation des contraintes environnementales qui imposent aux éleveurs de posséder des surfaces plus importantes par animal (notamment dans le secteur porcin) ;
- les politiques de régulation foncière ;
- les nouvelles valorisations de la biomasse végétale via les biocarburants ou la chimie verte, etc.

Du fait de la multiplicité de ces déterminants, et de leurs imbrications, il est particulièrement difficile d'isoler l'effet propre des mesures de politique agricole (prix garantis, aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail, DPU, etc.) sur les prix des transactions foncières.

Ce dernier point renvoie à la question de la détermination des bénéficiaires des politiques agricoles. La dilution des soutiens vers les secteurs situés en amont et/ou en aval des exploitations agricoles dépend de nombreux facteurs, au premier rang desquels l'élasticité d'offre des facteurs de production utilisés en agriculture (pour les secteurs situés en amont) et l'élasticité de demande des biens produits par l'agriculture (pour les secteurs situés en aval), élasticités en outre potentiellement influencées par les pouvoirs de marché de ces secteurs d'amont et/ou d'aval. Il y a consensus pour reconnaître que l'offre de terres vers l'agriculture est faible, voire très faible. Par suite, les soutiens vont se capitaliser, pour partie au moins, dans les prix des terres. Cette capitalisation sera d'autant plus grande que l'offre de terres vers l'agriculture sera inélastique. Appliqué à la France ou à l'Union européenne, le raisonnement développé ci-dessus signifie qu'il y a très vraisemblablement eu capitalisation, au moins partielle, des soutiens agricoles communautaires octroyés dans le passé sous la forme de prix garantis et/ou d'aides directes à l'hectare et/ou à la tête dans la rémunération et le prix du facteur terre. Cette capitalisation s'est opérée au bénéfice des propriétaires fonciers et au détriment des exploitants agricoles considérés en tant que propriétaires du facteur travail (naturellement, de nombreux exploitants agricoles sont également propriétaires d'une partie des terres et à ce titre, bénéficient aussi de l'augmentation de la valeur des terres). Néanmoins, les études empiriques visant à évaluer le degré de capitalisation des soutiens agricoles communautaires dans le prix des terres sont rares. Elles conduisent en outre à des résultats contrastés. À cela, au moins trois raisons :

- en premier lieu, l'existence, dans plusieurs États membres, de régulations foncières qui ont pour objectifs, entre autres, de limiter le coût du foncier pour les agriculteurs et qui, par suite, réduisent le degré de capitalisation des soutiens dans le prix des terres. Ceci est le cas en France, notamment en raison de la législation sur les fermages ;
- en deuxième lieu, le caractère *ad hoc* des modèles utilisés afin de quantifier le degré de capitalisation. Ces modèles ne sont que très rarement

dérivés d'un cadre théorique avec représentation explicite des soutiens agricoles et des politiques de régulation foncière selon une approche d'économétrie structurelle ;

- l'indétermination résulte aussi du fait qu'il est difficile (empiriquement) d'isoler les effets sur le prix des terres d'une politique de soutien des prix des produits agricoles *versus* d'une politique d'aides directes à l'hectare quand ces dernières sont octroyées en compensation d'une baisse du soutien des prix des produits agricoles.

Dans le contexte de la PAC issue de la réforme de 2003, la question est de savoir si le PU va se capitaliser dans la rémunération et le prix des terres agricoles à la même hauteur que les aides couplées à la surface et/ou à la tête de bétail qu'il remplace. On apportera une première réponse à cette question en utilisant les travaux développés par Courleux et *al.* (2006)⁽²⁵⁾. Sous l'hypothèse (forte) d'un marché foncier concurrentiel et non régulé, ces auteurs montrent que c'est la rareté relative des droits vis-à-vis des terres qui détermine le degré de capitalisation du PU dans la rémunération et le prix des terres. Plus spécifiquement :

- si les droits sont rares (au sens où leur nombre est inférieur à la surface agricole qui serait utilisée dans un régime sans soutien), alors la capitalisation du PU dans la rémunération et le prix des terres est faible (elle est nulle dans le modèle développé par Courleux et *al.*, 2006) ;

- si les droits sont abondants (au sens où leur nombre est plus élevé que la surface agricole qui serait utilisée dans un régime sans soutien), alors il y a une capitalisation plus forte du PU dans la rémunération et le prix des terres, capitalisation d'autant plus importante que le nombre de droits est grand relativement aux surfaces.

Cet exercice théorique de modélisation est utile pour mieux anticiper les évolutions à venir, sachant que nous ne disposons pas encore aujourd'hui de données statistiques permettant de mesurer les effets du découplage sur le prix du foncier (cela exigera quelques années, le découplage n'ayant été introduit en France qu'en 2006). D'après les résultats de cette modélisation, il devrait y avoir une capitalisation, au moins partielle, du PU dans la rémunération et le prix des terres. Cela tient au fait que la surface demandée par les agriculteurs (qu'elle soit effectivement cultivée ou laissée en jachère volontaire sous contrainte de la conditionnalité) est très vraisemblablement supérieure à la surface agricole qui serait demandée sans DPU.

(25) Le modèle développé par Courleux et *al.* (2006) est certes simplifié. Il prend néanmoins en compte les trois caractéristiques majeures du dispositif des DPU que sont :

- la contrainte d'activation ;
- la non-obligation de production ;
- la transférabilité marchande des droits (*cf.* sous-section 3.1).

Le travail en cours porte, d'une part sur la modélisation explicite des régulations foncières (notamment le fermage), d'autre part sur une application empirique du cadre théorique aux exploitations agricoles françaises de zones de grandes cultures COP.

Néanmoins, cette capitalisation sera (faiblement) moindre que celle engendrée par la politique antérieure d'aides directes à l'hectare (parce que le nombre d'hectares admissibles donnant droit à activer les droits est légèrement supérieur au nombre de droits dans le modèle historique de mise en œuvre des DPU).

4.2.4. DPU, barrières à l'entrée en agriculture et nombre de producteurs agricoles

De nombreux paramètres jouent sur les processus de cessation d'activité et d'installation en agriculture et par suite, sur les dynamiques des structures dans ce secteur : les incitations à la sortie ou à l'entrée mises en œuvre par les pouvoirs publics ; la pyramide des âges des producteurs en place ; leur capacité à accroître la productivité du travail qui joue sur la concurrence entre l'agrandissement *versus* l'installation ; les conditions de travail en agriculture, etc. Pour ce qui concerne plus spécifiquement le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles, il nous semble qu'il ne devrait pas avoir pour effet d'augmenter les barrières à l'entrée en agriculture relativement à la situation qui prévalait avant 2003. Ceci tient au fait que le remplacement des aides à l'hectare et/ou à la tête de bétail par des paiements découplés ne change pas la valeur économique des exploitations (toutes choses égales par ailleurs).

Le processus de cession/reprise des exploitations peut être envisagé selon deux optiques, une logique patrimoniale et une logique économique (Barthélemy, 1997). La valeur patrimoniale de l'entreprise correspond théoriquement à la somme des prix auxquels peuvent être vendus les différents actifs qui composent le capital d'exploitation. La valeur économique de la même entreprise correspond à la somme actualisée des profits qu'un repreneur peut espérer tirer du capital d'exploitation considéré cette fois dans son ensemble. Le plus souvent, quand les actifs ne sont considérés que pour un usage agricole, la valeur patrimoniale est plus faible que la valeur économique. La différence est la survaleur. Elle s'explique par l'existence d'éléments non marchands, le plus souvent incorporels, non inscrits au bilan, par exemple les droits à produire, certains droits à primes, les baux incessibles, etc. En pratique, les deux valeurs sont rapprochées lors de la transaction en répartissant la survaleur sur les différents actifs marchands du bilan qui se trouvent ainsi surévalués. En d'autres termes, lors de la reprise, la cession des éléments non marchands tels que les quotas de production ou les baux ruraux s'accompagne d'une vente de bâtiments ou de matériels dont la surévaluation permet de couvrir le pas-de-porte proprement dit, i.e., la somme que le repreneur accepte de verser en sus au cédant pour bénéficier des quotas de production ou des baux ruraux.

Quels changements va apporter le dispositif des DPU ? Ces derniers ne vont pas modifier la valeur économique de l'entreprise, du moins pour un remplacement « un pour un » des aides directes à l'hectare et/ou à la tête

de bétail par les paiements découplés (et pour un prix/une rémunération des terres inchangés, *cf. supra*). Les DPU étant marchands et échangeables sur le marché des droits, ils devraient en revanche augmenter la valeur patrimoniale de l'entreprise. La survaleur devrait donc diminuer et par suite, la surévaluation « artificielle » des actifs marchands devrait également baisser. Dit autrement, le dispositif des DPU rend marchand un droit d'accès au soutien antérieurement non marchand mais qui se reflétait dans les pas-de-porte (Courleux et *al.*, 2006).

Terminons l'analyse de cette question en soulignant que si les entrées et les perspectives d'entrée en agriculture sont plus faibles aujourd'hui qu'hier, cela n'est pas dû au dispositif des DPU au sens strict, mais aux incertitudes auxquelles les entrants potentiels font face. Naturellement, au premier rang de ces incertitudes, figure l'avenir des DPU.

4.2.5. DPU, diminution des productions et déprise agricole

La question de la déprise agricole n'est pas nouvelle. Certes, les débats portent davantage aujourd'hui, du fait du développement des biocarburants et des perspectives offertes par la chimie verte, sur la capacité de l'agriculture mondiale, européenne ou française à satisfaire, à des coûts et des prix raisonnables, les demandes alimentaires et non alimentaires (Bourgeois, 2007). On se rappellera néanmoins qu'il y a quelques années seulement, les termes du débat, du moins dans l'Union européenne, étaient totalement différents : en 2003, la crainte était que le découplage de la politique de soutien des revenus ne s'accompagne d'une diminution trop forte des volumes produits et d'un abandon trop important de terres, notamment dans les régions les plus défavorisées (Daniel et Kilkenny, 2002). C'est bien cette crainte qui a conduit à offrir à chaque État membre la possibilité de maintenir couplées certaines des aides directes (*cf.* encadré 2). On se limitera ici à lister quelques éléments à prendre en compte pour une analyse de la question de la diminution des productions et de l'abandon des surfaces.

On fera tout d'abord remarquer que maintenir « à tout prix » les volumes ne peut pas être un objectif du régulateur public, notamment si le maintien de ces volumes ne peut être satisfait qu'en sacrifiant à l'excès des ressources rares et chères (y compris des ressources naturelles). Plus légitime sans nul doute est l'objectif d'un maintien d'un certain niveau de production sur l'ensemble du territoire européen dans une perspective d'occupation et d'aménagement de l'espace, plus généralement de développement des territoires ruraux. Sur ce deuxième point, on notera tout d'abord que la PAC issue de la réforme de 2003 maintient un lien fort à la terre via la contrainte d'activation et que même s'il n'y a pas obligation de production, les terres liées aux DPU doivent être entretenues et maintenues pour un usage agricole au moins potentiel. Il n'y a donc pas possibilité de conversion des terres vers une autre utilisation, par exemple la forêt, sauf à perdre le bénéfice des PU correspondants. Compte tenu des niveaux des PU à l'hectare (et des

prix agricoles actuels), la conversion de terres agricoles en forêts ne devrait être que très marginale⁽²⁶⁾. Il faudrait une très forte baisse des valeurs des PU, un retour des prix des produits agricoles aux niveaux des années 2000 et/ou un accroissement de la rentabilité des usages des forêts à des fins énergétiques pour rendre la conversion plus intéressante. Une augmentation des coûts spécifiques de respect des normes de la conditionnalité et des BCAE aurait également pour effet de rendre la conversion, voire la simple déprise, plus intéressante.

Dans le cas spécifique de la France, les travaux de Butault et *al.* (2005) montrent par ailleurs que même dans un scénario de découplage total, il n'y aurait pas de mise en jachère volontaire de surfaces. Plutôt que cette dernière option, les producteurs agricoles préféreraient en effet étendre les surfaces fourragères et extensifier la production herbivore en diminuant le nombre d'animaux par hectare de surface fourragère⁽²⁷⁾.

Conclusion : **quel avenir pour les droits à paiement unique ?**

Différents facteurs, internes et externes, font que la PAC issue de la réforme de 2003 ne restera pas en l'état. Dans cette perspective, il faut prendre garde à ce que l'évolution de la PAC ne soit pas trop exclusivement guidée par la nécessité de s'adapter au contexte réglementaire international et/ou à la contrainte budgétaire. Sur le premier point, insistons ici sur la nécessité à ne pas jouer à l'excès la carte de l'échec des négociations commerciales multilatérales à l'OMC. Il est certes difficile de prévoir quelle sera l'issue finale du cycle de Doha, pour ce qui est de l'agriculture comme des autres dossiers. L'amélioration de la compétitivité prix des produits agricoles doit néanmoins rester un objectif premier de l'Union européenne, des décideurs politiques comme des acteurs du secteur ; car, même si le cycle de Doha ne sera très vraisemblablement pas conclu dans les mois, voire les années, à venir, les critiques à l'égard de « la forteresse Europe » resteront et même grandiront. L'Union européenne ne pourra pas continuellement se retrancher derrière l'argument selon lequel elle est la première zone importatrice de produits agricoles au monde sans reconnaître que cette position

(26) Statistiquement, on notera que la conversion de terres agricoles en forêts est rare ; elle obéit le plus souvent à une logique patrimoniale de long terme.

(27) D'autres recherches, par exemple celles de Sourie et *al.* (2003), invitent à considérer les résultats de Butault et *al.* (2005) avec prudence. Selon Sourie et *al.* (2003), les exploitations agricoles françaises de grandes cultures des zones intermédiaires auraient en effet un intérêt à la mise en jachère volontaire d'une partie des surfaces (pour environ 8 %) dès lors que le prix du blé serait inférieur à 100 euros par tonne. Même si les prix actuels du blé sont très nettement supérieurs à ce niveau plancher, le retour à des prix bas ne peut pas être totalement exclu. De façon plus générale, la comparaison de ces travaux plaide pour une meilleure connaissance empirique des possibilités de substitution entre les productions végétales (principalement les grandes cultures) et les productions animales (principalement les herbivores).

est, pour une large part, due à la balance commerciale sur les produits agricoles tropicaux alors que les protections à l'entrée sur de nombreux produits agricoles de zone tempérée, i.e., les produits pour lesquels il y a concurrence avec les productions domestiques, restent très élevées. Dit autrement, il convient de réfléchir à l'évolution souhaitée et souhaitable de la PAC dans une perspective de long terme, perspective qui doit intégrer le fait que l'Union européenne agricole sera plus exposée à la concurrence internationale demain qu'elle ne l'est aujourd'hui. Inscrire la réflexion dans le long terme (c'est-à-dire pas simplement à l'horizon de 2013 qui est une étape de moyen terme) est en outre une condition nécessaire pour donner à ceux qui souhaitent s'installer en agriculture la visibilité nécessaire. C'est aussi le seul moyen d'éviter que l'encre de la dernière réforme de la PAC à peine sèche, celle-ci ne soit déjà remise en cause.

Comment doit évoluer la PAC, plus spécifiquement la politique de soutien interne de l'Union européenne, et notamment le dispositif des DPU ?

Affirmons le d'emblée. Il y a légitimité à une intervention de la puissance publique en agriculture. Les défaillances de marché sont nombreuses dans ce domaine. Le régulateur public doit les corriger, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel approprié sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions non marchandes attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés et l'incomplétude des seuls dispositifs privés de gestion des risques attachés aux activités et aux marchés agricoles justifie l'intervention de l'État. Et si la production à des fins alimentaires et non alimentaires relève essentiellement de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent pour une très large part de l'économie publique et à ce titre, justifient une action de la puissance publique.

La politique agricole de l'Union européenne de demain doit donc être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux deux types d'objectifs : d'une part, des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut pas ignorer les signaux de marché que sont les prix, tout en garantissant la sécurité des consommateurs (et celle des agriculteurs) et en luttant contre l'instabilité et les risques ; d'autre part, des objectifs de protection de l'environnement et des ressources naturelles, de maintien de la biodiversité, d'entretien des paysages, d'occupation de l'espace, biens publics mal valorisés par le seul marché. Pour une fourniture de ces biens publics aux niveaux souhaités par la société, des incitations permanentes sont nécessaires. Naturellement, il convient simultanément de réduire les effets externes négatifs engendrés par l'activité agricole, plus précisément par des pratiques utilisatrices à l'excès de ressources naturelles et de consommations intermédiaires potentiellement polluantes (quand ces dernières sont utilisées au-delà de la capacité d'absorption par les milieux).

Par ailleurs, la réflexion sur le futur de la PAC doit impérativement tenir compte de l'importance des aides, découplées et couplées, du premier comme

du deuxième pilier, dans les revenus agricoles, y compris pour les exploitations de grande dimension. Cette dépendance implique qu'il n'est pas possible d'imaginer un passage immédiat de la situation actuelle à la PAC souhaitée/souhaitable. Dit autrement, une phase de transition est nécessaire pour permettre aux agriculteurs en place de s'adapter. Il faut toutefois résister à la tentation d'une utilisation de l'argument du poids des aides pour reporter le travail (qui devient urgent) de remise à plat des objectifs de la PAC, de définition des instruments à utiliser pour les satisfaire et d'explicitation du chemin à suivre pendant la phase de transition. Les premières victimes d'un report seraient ceux qui aujourd'hui envisagent de s'installer en agriculture, en d'autres termes les producteurs agricoles de demain. Par ailleurs, la réflexion sur le futur de la PAC ne saurait occulter le fait que les aides directes découplées et couplées du premier pilier sont aujourd'hui inégalement réparties (notamment dans les pays qui ont opté pour une application du dispositif des DPU sur la base du modèle historique), et que le montant d'aides directes du premier pilier perçu par une exploitation est d'autant plus élevé que sa surface est grande.

Réfléchir à l'avenir des DPU pose, en amont, la question de la justification sociale d'une mesure pour la satisfaction du seul objectif du soutien des revenus agricoles, i.e., d'une politique spécifique de soutien des revenus d'une catégorie socioprofessionnelle particulière alors qu'il existe des politiques macroéconomiques générales qui visent à garantir et protéger les revenus de tous (politiques qui, par ailleurs, peuvent être considérées comme insuffisantes). Tels qu'ils sont aujourd'hui mis en œuvre, les DPU sont en effet des instruments de soutien des revenus agricoles. Plus le temps passe, plus leur justification, au titre de la compensation des baisses passées de prix garantis et de la capitalisation de ces derniers dans les prix des actifs, devient fragile (ce d'autant que les prix de marché pourraient redevenir, dans certains secteurs, plus favorables). Et les critères actuels de la conditionnalité sont insuffisants pour justifier l'octroi de tels montants d'aides directes à l'hectare au titre des services publics environnementaux et territoriaux assurés par les agriculteurs.

Une voie d'évolution du dispositif des DPU préconisée par les partisans d'une PAC pour l'essentiel limitée à l'environnement (au sens large, i.e., incluant les paysages)⁽²⁸⁾ est de supprimer le lien entre les surfaces et les paiements uniques de sorte que ces derniers deviennent de « simples » actifs financiers librement échangeables, éventuellement avec une durée de vie limitée. Rien alors ne contraint à ce que les paiements uniques restent dans la sphère agricole de sorte que l'on sera tenté d'interpréter un tel scénario comme la fin programmée des mesures de soutien des revenus agricoles. Plus généralement, ce scénario porte en germe le risque

(28) Dans une telle perspective, il serait plus exact de parler non plus de Politique agricole commune, mais de Politique environnementale commune appliquée à l'agriculture. Certains partisans d'une telle évolution incluent des considérations liées au développement rural de sorte que l'on parlera alors de Politique environnementale et rurale commune.

– et c’est sans doute ce que souhaitent ses partisans – d’une diminution drastique du budget agricole communautaire qui serait alors principalement consacré à satisfaire des objectifs environnementaux et territoriaux sur la base de mesures ciblées sur ces derniers.

Face à ce premier scénario, nous privilégierons ici une évolution de la politique de soutien interne aux agriculteurs communautaires en définissant tout d’abord les objectifs pérennes de cette politique, à savoir :

- l’occupation et l’aménagement de l’espace ;
- la protection de l’environnement et des ressources naturelles ;
- la protection contre les instabilités et les risques⁽²⁹⁾.

La satisfaction des deux premiers objectifs sera recherchée au travers d’un dispositif associant une aide de base à l’hectare assortie d’une conditionnalité essentiellement environnementale, à laquelle pourront s’ajouter, sur une base volontaire, des aides complémentaires pour la fourniture de services environnementaux et territoriaux au-delà des niveaux minima reflétés dans les critères de la conditionnalité de l’aide de base à l’hectare. Quant au troisième objectif, il sera satisfait en combinant dispositifs privés et interventions publiques selon des modalités qui, pour une large part, restent encore à imaginer.

Le versement de l’aide de base à l’hectare, qui ne saurait excéder une centaine d’euros, sera subordonné au respect de conditions visant à garantir un entretien minimal des terres, notamment sur le plan environnemental (au sens large, i.e., incluant les paysages), conditions à définir au niveau régional, si possible infrarégional, dans un cadre commun défini à l’échelle de l’Union européenne⁽³⁰⁾. Le lien de cette aide de base aux surfaces serait justifié parce qu’elle serait versée en contrepartie de la fourniture de services minima en matière d’occupation de l’espace, d’aménagement des territoires et de protection de l’environnement. De ce lien à la terre découlent deux implications : la première est que les paiements ne doivent pas être déterminés sur la base de références historiques individuelles ; la deuxième est qu’ils ne doivent pas être modulés en fonction de la taille, mesurée en hectares, des exploitations agricoles. Ces paiements de base à l’hectare seront librement échangeables. Leur capitalisation dans la rémunération et

(29) Il convient d’ajouter un quatrième objectif relatif à la sécurité des personnes, des animaux et des produits. Pour l’essentiel, celui-ci doit être satisfait par des mesures réglementaires sous la forme de normes, de dispositifs de contrôle et de surveillance, etc.

(30) Il est également possible de conditionner l’octroi de ce paiement de base à l’hectare au respect de la législation actuellement en vigueur, à l’image de ce qui est déjà appliqué pour les PU. En pratique néanmoins, nous pensons qu’il est préférable de s’assurer du respect de la législation par une politique efficace de pénalisation, sous la forme d’amendes réellement dissuasives en cas d’infraction. Tous les producteurs agricoles, indépendamment de leur spécialisation ou de leur dimension, doivent respecter la loi. Dans le cadre de la PAC de 2003, il n’y a pas grand sens, par exemple, à s’assurer du respect des règlements en matière de bien-être animal de façon différente en élevage herbivore *versus* hors-sol au motif que les exploitations d’herbivores bénéficieraient du PU mais pas les exploitations hors-sol.

le prix des terres sera minimisée en les rendant rares, i.e., en en fixant le nombre total à un niveau inférieur au nombre d'hectares agricoles.

Le passage du dispositif des DPU tel qu'il est aujourd'hui appliqué à ce régime d'aides de base à l'hectare ne saurait être instantané. Celui-ci sera donc mis en place de façon progressive. Partant d'une mise en œuvre des DPU selon le modèle historique, on fixera en ce sein le montant de l'aide de base à l'hectare et on réduira progressivement, jusqu'à annulation, les montants d'aides découplées perçus par chaque exploitation en excès de cette aide de base. Les sommes ainsi économisées seront utilisées pour financer des instruments publics de gestion des risques, et des mesures additionnelles en matière d'environnement et/ou de développement rural.

L'incomplétude des marchés de gestion des risques auxquels font face les agriculteurs justifie l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine. L'intervention publique doit ici être associée à des dispositifs privés, la difficulté étant de définir les modalités « optimales » de cette combinaison public/privé. Dans cette perspective, on soulignera la nécessité de travaux d'évaluation *ex ante*, de même que le profit à tirer des expériences développées à l'étranger, y compris dans des États membres de l'Union européenne.

Quant aux paiements environnementaux et territoriaux complémentaires, ils seront versés en contrepartie de la fourniture de services publics fournis au-delà des niveaux minima reflétés par les critères de la conditionnalité des aides de base à l'hectare. Idéalement, ces paiements environnementaux et territoriaux devraient être ciblés sur les services éponymes fournis. Cette politique optimale se heurte néanmoins à plusieurs difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer. Ainsi, dans le cas de l'environnement, se posent les problèmes d'identification, de mesure et d'évaluation du service environnemental, de détermination de la contribution d'un agriculteur donné à ce service environnemental, de la définition d'indicateurs permettant de s'assurer que ce dernier est réellement fourni, etc. En outre, l'évaluation des services environnementaux varie très vraisemblablement d'un endroit à l'autre. Ceci implique qu'il n'y a aucune raison pour que des paiements environnementaux complémentaires visant, par exemple, à préserver des habitats sauvages soient identiques dans deux zones qui diffèrent par leurs conditions naturelles (topographie, climat, etc.) et/ou par les caractéristiques de la demande⁽³¹⁾. Compte tenu de l'impossibilité concrète à appliquer la politique optimale de taxation des effets externes négatifs et de subventionnement des effets externes positifs, on privilégiera une approche contractuelle globale de long terme définie au niveau de l'exploitation dans son ensemble (à défaut de l'ensemble des exploitations qui interviennent sur une

(31) Les paiements seront donc zonés. Il sera possible d'octroyer des bonus d'agglomération dans les zones de plus haute valeur environnementale et territoriale (paysagère) pour garantir l'adhésion de l'ensemble des producteurs agricoles de la zone considérée. De même, ces paiements pourront dans certaines zones (notamment celles dites défavorisées) être versés en contrepartie de la présence d'une densité minimale d'herbivores (à la lumière des indemnités compensatoires de handicaps naturels).

zone géographique donnée). Les contrats seront conclus entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, avec identification claire des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier le degré de réalisation des objectifs. Ces indicateurs viseront à apprécier les services rendus sur les plans environnementaux et territoriaux. Dans cette perspective, il convient de distinguer entre services potentiellement marchands (par exemple, le tourisme à la ferme, plus généralement en milieu rural) des services plus difficiles, voire impossibles, à rendre marchands (par exemple, la préservation de la biodiversité). Les services marchands doivent à terme être rémunérés par le marché qui, *in fine*, déterminera s'ils sont rentables ou non, i.e., s'ils correspondent à une demande ou non. Il n'y a donc pas lieu de les subventionner de manière permanente. Il y a néanmoins place pour des paiements à durée limitée dans le cadre d'aides au démarrage d'activités nouvelles créatrices de valeur. Ceci s'applique, par exemple, au tourisme rural : des aides au départ peuvent être nécessaires pour conforter une dynamique collective dans la mesure où un nombre minimum de gîtes et de couverts est un facteur d'attrait touristique d'une zone donnée⁽³²⁾. Les services non marchands correspondant aux attentes des citoyens doivent en revanche être soutenus par des aides publiques permanentes de façon à garantir leur fourniture sur des bases durables.

(32) Dans le même esprit, il n'y a sans doute pas lieu d'accorder des aides permanentes au titre de l'amélioration de la qualité des produits ou de l'organisation des filières pour la commercialisation de produits de plus haute qualité. Mais ici aussi des aides transitoires peuvent être justifiées si elles sont destinées à aider à l'émergence de projets collectifs émanant des producteurs agricoles de façon à surmonter le handicap de la dispersion face aux acteurs d'aval de la filière, de plus en plus concentrés au fur et à mesure que l'on s'approche du stade de la distribution finale.

Références bibliographiques

- Andersson F. (2004) : « Decoupling: The Concept and Past Experiences », *The Swedish Institute for Food and Agricultural Economics*, Working Paper, n° 2004-1.
- Anton J., et C. Le Mouél (2003) : *Do Counter-Cyclical Payments in the FSRI Act Create Incentive to Produce?*, Communication à 25th International Conference of Agricultural Economists, Durban, août, pp. 16-23.
- APCA (2004) : « La PAC : une réforme en profondeur », *Chambres d'Agriculture*, n° 930, 72 p.
- Barthélemy D. (1997) : *Évaluer l'entreprise agricole*, Presses Universitaires de France, 240 p.
- Blogowski A. et V. Chatellier (2004) : « Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de la PAC de 1992 » in *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Butault (éd.), INRA Éditions, pp. 223-275.
- Boinon J-P., J-C. Kroll, D. Lépiciier, A. Leseigneur et J-B Viallon (2006) : *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États membres de l'Union européenne*, Rapport de l'ENESAD pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 77 p.
- Borzeix V., S. Codron, D. Laureau et S. Seban (2006) : « Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique agricole commune ? Historique de la négociation, contenu de la nouvelle PAC et mise en œuvre en France », *Notes et Études Économiques*, n° 25, pp. 7-44.
- Bourgeois L. (2007) : « Sécurité alimentaire : une affaire d'État », *Futuribles*, n° 326, pp. 5-26 p.
- Bureau D. et J-C. Bureau (1999) : *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport du CAE, n° 16, La Documentation française.
- Bureau J-C. (2007) : *La politique agricole commune*, Éditions La Découverte, 121 p.
- Butault J-P. et J-C. Bureau (2006) : « WTO Constraints and the CAP: Domestic Support in EU-25 Agriculture », *UMR INRA-INAPG d'Économie Publique*, TradeAG Working Paper, n° 06/11.
- Butault J-P., S. Drogué et C. Le Mouél (2004) : « Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale » in *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Butault (éd.), INRA Éditions, Paris, pp. 120-171.

- Butault J-P., A. Gohin, H. Guyomard et A. Barkaoui (2005) : « Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003 », *Revue Française d'Économie*, n° XX(1), pp. 57-107.
- Butault J-P. et H. Guyomard (2004) : « La PAC issue de la réforme de juin 2003 est-elle compatible avec l'accord-cadre de l'été 2004 à l'OMC ? », *OCL*, vol.11, n° 4/5, pp. 336-344.
- Chantry E. (2003) : « Le réseau d'information comptable agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes », *Notes et Études Économiques*, n° 18, pp. 11-17.
- Chassard M. et B. Chevalier (2007) : *Un large éventail des revenus agricoles*, INSEE-Références, pp. 31-45.
- Chatellier V. (2004) : « La nouvelle PAC et les soutiens directs aux exploitations françaises de grandes cultures : paiement unique, régionalisation et modulation », *OCL*, vol.11, n° 4/5, pp. 309-318.
- Chatellier V. (2006) : « Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France », *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 78, pp. 53-80.
- Chatellier V. et F. Delattre (2006) : « Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France », *Notes et Études Économiques*, n° 25, pp. 79-107.
- Commission européenne (2004) : « L'accord-cadre de l'OMC : pour des échanges agricoles plus équitables », *Commission européenne, Direction générale de l'Agriculture, Newsletter 66*, juillet-août.
- Courleux F., H. Guyomard et F. Levert (2006) : *Étude 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*, Rapport pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, INRA SAE2 Rennes.
- Daniel K. et M. Kilkenny (2002) : « Découplage des aides à l'agriculture et localisation des activités », *Économie Internationale*, n° 91, pp. 73-92.
- Dechambre B. (2007) : *La PAC et le développement rural*, INSEE-Références, pp. 167-176.
- Delorme H. (dir.) (2004) : *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, 402 p.
- Dervieux L. (2007) : *Les concours publics à l'agriculture se modifient avec les réformes de la PAC*, INSEE-Références, Paris, pp. 177-191.
- Desriers M. (2007) : *L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique*, INSEE-Références, pp. 31-45.
- Dewbre J., J. Anton et W. Thompson (2001) : « The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, n° 5, pp. 1204-1214.

- Dewbre J. et C. Short (2002) : « Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n° 50, pp. 443-464.
- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) (1994) : *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle Uruguay*, Secrétariat du GATT, Genève.
- Gohin A., O. Gorin, H. Guyomard et C. Le Mouël (1999) : « Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles », *Notes et Études Économiques*, n° 10, pp. 9-37.
- Gohin A. et L. Lattruffe (2006) : « The Luxembourg Common Agricultural Policy Reform and the European Food Industries: What's at Stake? », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 54, n° 1, pp. 175-194.
- Goodwin B.K. et A.K. Mishra (2002) : « Are 'Decoupled' Farm Program Payments Really decoupled? An empirical evaluation », *Working Paper Ohio State University*.
- Guyomard H. et K. Le Bris (2003) : *The Fischler's proposals for the Common Agricultural Policy : Paving the way for the future?*, Communication à International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO 'Where are we Heading?', 23-26 juin, Capri, Italie.
- Guyomard H. et K. Le Bris (2004) : Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions. *INRA Sciences Sociales*, n°4-5, 6 p.
- Guyomard H., C. Le Mouël et A. Gohin (2004) : « Impacts of Alternative Agricultural Income Support Schemes on Multiple Policy Goals », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 31, n° 2, pp. 125-145.
- Guyomard H., F. Levert et J-P. Butault (2007) : *PAC et négociations agricoles du cycle de Doha : la question du soutien interne*, Journée INRA SAE2 'Évolution de la PAC', Paris, 14 juin, 5 p.
- Hennessy D.A. (1998) : « The Production Effects of Agricultural Income Support Policies Under Uncertainty », *American Journal of Agricultural Economics*, n° 80, pp. 46-57.
- Hertel T.W. (1989) : « Negotiating Reductions in Agricultural Support: Implications of Technology and Factor Mobility », *American Journal of Agricultural Economics*, n° 71(3), pp. 559-573.
- Kleinhanss W. (2005) : *Implementation of Decoupling in Germany*, Communication au colloque de la Société française d'économie rurale, 23 juin, 14 p.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche (2006) : *Les concours publics à l'agriculture*, 73 p.

- Nerlove M. et D.A. Bessler (2001) : « Expectations, Information and Dynamics » in *Handbook of Agricultural Economics*, Gardner et Rausser (eds), vol. 1A, North-Holland-Elsevier, Amsterdam.
- OCDE (2001) : « Decoupling: A Conceptual Overview », *OECD Papers*, n° 10, OCDE, Paris.
- OCDE (2004) : *Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il ?*, OCDE, Synthèse, Paris, 7 p.
- OCDE (2006) : *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE. Panorama*, OCDE, Paris, 78 p.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2004) : *Programme de travail de Doha*, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août. OMC, L(579):2.
- Piet L., F. Courleux et H. Guyomard (2006) : « Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique », *Notes et Études Économiques*, n° 25, pp. 45-78.
- Rainelli P. (2007) : *L'agriculture de demain : gagnants et perdants de la mondialisation*. Éditions Félin, Collect. 'Echéances', Paris, 160 p.
- Ridier A. et F. Jacquet (2002) : « Decoupling Direct Payments and the Dynamic of Decisions Under Price Risk in Cattle Farms », *Journal of Agricultural Economics (GBR)*, vol. 53, n° 3, pp. 549-565.
- Serra T., D. Zilberman, B.K. Goodwin et A. Featherstone (2006) : « Effects of Decoupling on the Mean and Variability of Output », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 33, n° 3, pp. 269-88.
- Sourie J-C., G. Millet et L. Guindé (2003) : « La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières intermédiaires », *INRA Sciences Sociales*, n° 4-5, 6 p.
- Swinbank A. et R. Tranter (2006) : « Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme fit Within the Green Box? », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 6, n° 1, pp. 47-61.

Résumé

Le poids de l'agriculture en France s'est réduit de façon significative depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, en France, le nombre d'exploitations agricoles est passé de 2,3 millions en 1955 à 590 000 en 2003. Dans le même temps, la part de la population active agricole dans l'emploi total a diminué régulièrement pour passer de 31 %, avec 6,2 millions de personnes, à 4,8 % avec 1,3 million de personnes. Toutefois, les enjeux d'une prospective agricole française vont bien au-delà du secteur directement concerné. Les agriculteurs sont au cœur du monde rural et leur utilité sociale dépasse la simple fonction de production de biens alimentaires.

À l'origine, la Politique agricole commune (PAC) a été créée pour garantir l'indépendance alimentaire de l'Europe. Ce but a été atteint avec succès, au point que l'Europe est aujourd'hui exportatrice nette. En 2006, la PAC représente 42 % des dépenses communautaires ce qui en fait le premier poste de dépenses au budget de l'Union européenne. Mais, la PAC est à un tournant de son histoire. De nombreuses réformes de la PAC ont déjà été entreprises depuis une quinzaine d'années avec une ligne directrice : rompre le lien entre subvention et production. Cet objectif se traduit par le principe du découplage et par le financement des exploitations par un droit à paiement unique (DPU) – basé sur l'idée d'une subvention forfaitaire non distorsive – et dont les modalités de calcul diffèrent selon les États, puisqu'une certaine dose de subsidiarité a été laissée aux États membres. La PAC doit également tenir de plus en plus compte de la dimension environnementale.

C'est dans ce contexte, que s'inscrit ce rapport. Il se compose de deux contributions principales : la première, par Philippe Chalmin, s'interroge sur la place, le rôle et la fonction de l'agriculture dans une société développée postindustrielle ; la seconde, par Dominique Bureau, traite du lien entre agriculture et environnement et examine le cadre général de régulation (ou « *level playing field* ») à mettre en œuvre. À ces deux contributions s'ajoutent deux compléments (concernant les négociations sur l'agriculture dans le

(*) Ce que le CAE a déjà publié en lien avec le sujet :

Bureau D. et J-C. Bureau (1999) : *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport au CAE n° 16, La Documentation française.

Bureau D. et M. Mougeot (2004) : *Politiques environnementales et compétitivité*, Rapport du CAE n° 54, La Documentation française.

cadre de l'Organisation mondiale du commerce et la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne) ainsi que deux commentaires, par Jean-Paul Betbèze et Gilles Saint-Paul.

1. La place du secteur agricole dans l'économie et la société

Le sujet agricole est souvent à la une des agendas politiques et reste un sujet sensible dans les négociations internationales. Ainsi, la question agricole a-t-elle été le point d'achoppement de nombreuses discussions internationales relatives à la libéralisation des échanges, en particulier entre l'Europe et les États-Unis. C'est, d'une certaine manière, un peu paradoxal dans la mesure où dans la plupart des pays développés, le secteur agricole ne compte pas parmi les plus importants, du moins si l'on s'en tient à sa contribution au PIB. En France, par exemple, le poids de l'agriculture dans le PIB est à peine de 2 % et ce secteur représente moins de 10 % des échanges internationaux de marchandises. Comment alors expliquer que le sujet soit si délicat ?

Philippe Chalmin nous rappelle à quel point le monde agricole est porteur de symboles. Sa contribution commence par un portrait du monde agricole en France (une terre et des hommes) et par une mise en perspective des évolutions récentes. Le devenir de l'agriculture est un enjeu de société majeur pour un bon nombre de pays, au premier rang desquels la France. L'agriculture n'est pas une activité économique comme les autres. L'agriculteur vit et travaille au cœur d'un milieu naturel dont il doit respecter et optimiser les équilibres. Il a avec sa terre une relation charnelle, affective. Longtemps, la principale fonction du secteur agricole a été de fournir à la population de quoi se nourrir. Mais aujourd'hui, dans les pays développés, l'heure n'est plus à la pénurie, mais à l'abondance. L'activité de production ne recouvre plus qu'une partie du « métier » d'agriculteur. De par sa seule présence, les agriculteurs (ou peut-être faut-il revenir au terme de paysans ?) contribuent à la conservation du patrimoine écologique et culturel. Et ces éléments se trouvent justement au cœur des préoccupations actuelles de nos sociétés.

La seconde raison qui explique que la question agricole soit si complexe tient à ce que le secteur a toujours été marqué par une forte intervention publique. Même après la vague de libéralisation générale des activités économiques dans les années quatre-vingt, l'agriculture est restée (à de rares exceptions près comme en Nouvelle-Zélande), fortement protégée. De fait, la plupart des grandes politiques agricoles, qui datent de plus d'un demi-siècle, sont inadaptées aux défis actuels.

Pour Philippe Chalmin, l'agriculture doit s'accorder avec l'ouverture des économies. Tant que l'Europe était importatrice, elle pouvait se permettre de fixer ses prix intérieurs agricoles à des niveaux totalement déconnectés

de la réalité des marchés mondiaux. Mais tel n'est plus le cas. L'avenir des politiques agricoles ne peut faire l'économie d'une analyse des contraintes qui pèsent sur elles, qu'il s'agisse de l'instabilité des marchés, du contexte géopolitique, des pressions intérieures et internationales.

2. Rôle et fonction de l'agriculture

Dans ce contexte, quel doit être le rôle à assigner à l'agriculture ? Quelle que soit la réponse apportée à cette question, elle se doit d'être large. Philippe Chalmin propose, à ce propos, de distinguer le « produire » de l'« être ».

La première fonction – historique – de l'agriculture est de produire des biens agricoles, pour l'essentiel à des fins alimentaires. Mais cette fonction traditionnelle tend à se réduire au profit d'autres activités, marchandes et non marchandes. L'augmentation du prix de l'énergie et la lutte contre le changement climatique ont ainsi relancé des débouchés énergétiques, jusque-là limités. Ceux-ci sont bien établis dans des pays comme le Brésil et maintenant les États-Unis. En Europe, le mouvement est plus récent, quoique les États se soient récemment fixés un objectif ambitieux : 10 % d'incorporation dans les carburants à l'horizon 2020 (ce qui représente 200 millions d'hectolitres d'éthanol, soit l'équivalent de la production actuelle du Brésil !).

L'autre champ de productions de l'agriculture, ce sont les services. Il y a bien sûr les services marchands, comme le tourisme (gîtes ruraux, chambres d'hôtes...). Notons qu'à la différence du Royaume-Uni, par exemple, le tourisme rural s'est développé en France « à côté » de l'agriculture qui en a peu profité. Il y a aussi les services non marchands, plus immatériels puisque tenant à l'aménagement du territoire et à l'environnement : entretien de l'espace, jardinage de la nature, maintien d'une présence humaine... Sans agriculture, en effet, il n'est plus guère de territoire.

À ce stade de la réflexion, le problème est de savoir sur la base de quels principes rémunérer ces différentes activités. Pour les premières (le produire), la réponse est relativement simple : par le marché. En revanche, pour ce qui est des activités non marchandes (l'être), il est légitime de rétribuer – et non aider – de manière directe les agriculteurs. On en vient ainsi aux débats européens actuels qui portent sur la question du découplage total ou partiel du soutien aux agriculteurs (faut-il couper tout lien entre le produire et l'être ?). C'est d'ailleurs cette logique qui est prônée au niveau international.

Dans la dernière partie de sa contribution, Philippe Chalmin lance quelques pistes pour une nouvelle politique agricole. Il détaille notamment trois propositions :

- donner une place centrale au marché. En particulier, il conviendrait de supprimer toute forme de gestion communautaire des marchés en ce qui

concerne les céréales. En parallèle, il faudra accompagner les agriculteurs, au moins dans un premier temps, pour tout ce qui concerne les méthodes de gestion des risques (cela peut aussi se traduire par la fixation de prix planchers en dessous desquels une intervention publique est possible) ;

- légitimer les aides directes en les rendant « intelligentes ». Un simple principe d'équité veut que tout hectare cultivé ou entretenu (prairies permanentes liées à l'élevage) soit éligible ; ceci aurait le mérite de résoudre le problème de la cessibilité des droits au paiement unique qui se trouveraient, *de facto*, attachés à la terre, partie de ce fond d'exploitation qu'il faudra généraliser en France à l'image des fonds de commerce. Il est logique que les aides soient différentes – ramenées à l'hectare – entre régions et grandes orientations technico-économiques et que celles-ci soient plafonnées (de préférence par unité économique tout en introduisant une composante emploi). De même, la conditionnalité des aides doit être maintenue, voire renforcée puisque c'est là que repose leur légitimité. Cela peut se faire notamment en adoptant une approche contractuelle. Un contrat global serait passé entre chaque agriculteur et la nation, qui comprendrait des devoirs en termes de contraintes environnementales et un droit à rémunération ;

- accepter une approche différente pour l'élevage. Autant les raisonnements qui précèdent – et notamment ce qui concerne les marchés – s'appliquent sans grand problème aux grandes cultures et même aux cultures spécialisées, autant la problématique de l'élevage est différente. Il convient par conséquent de maintenir un système de quotas pour le lait et les troupeaux allaitants (bovins et ovins), au moins pour les régions les plus sensibles.

Au final, pour Philippe Chalmin, le « modèle » agricole du XXI^e siècle, pour un pays comme la France, ce serait une agriculture largement ouverte sur le monde, au cœur des territoires et fondée sur des exploitations familiales dynamiques, entreprenantes et créatrices d'emploi.

3. La préoccupation environnementale dans la réforme de la Politique agricole commune

Dominique Bureau débute sa contribution en rappelant en quoi les réformes de la Politique agricole commune (PAC) manifestent la volonté de mieux prendre en compte la dimension environnementale. Outre l'adaptation du dispositif de soutien aux agriculteurs dans la perspective des négociations à l'OMC, la réforme de la PAC adoptée à Luxembourg en juin 2003 vise à favoriser la préservation de l'économie rurale et de l'environnement.

Cette réforme a poursuivi le découplage des aides à la production (entamé à partir de 1992), via la mise en place d'un paiement unique à l'hectare, remplaçant la plupart des aides antérieures liées au volume de production et conditionnées à la mise en culture. D'un point de vue économique, l'avantage est de soutenir le revenu des agriculteurs, sans créer de distor-

sion dans leur offre productive. Mais cette réforme est aussi favorable à l'environnement, essentiellement parce qu'elle supprime une incitation à l'intensification excessive. Soulignons que l'effet bénéfique de la réforme sur l'environnement réside dans la plus grande neutralité du soutien, et non pas dans des modalités qui lui seraient délibérément favorables.

La préoccupation environnementale se concrétise aussi dans le principe de « conditionnalité », qui prévoit que tout agriculteur percevant des aides doit, non seulement respecter les réglementations concernant l'environnement, la sécurité alimentaire et la santé animale et des végétaux, mais aussi des bonnes « conditions agricoles et environnementales ». Sous ce vocable, sont notamment visés la couverture des sols pour lutter contre l'érosion, la rotation des cultures et la gestion des chaumes pour assurer le maintien du niveau de matières organiques dans les sols et le maintien d'un niveau minimal d'entretien, par la protection des prairies permanentes par exemple.

En outre, la réforme de la PAC transfère une partie du soutien à la production (1er pilier) vers le développement rural – via, notamment, des indemnités dites agro-environnementales – et offre la possibilité de conserver jusqu'à 10 % des aides à la production pour soutenir les formes d'agricultures favorables à l'environnement. Ces dispositifs restent toutefois marginaux par rapport au mécanisme de soutien principal que constitue le droit au paiement unique (DPU). Ainsi, les budgets de la PAC entre développement rural et soutien aux producteurs demeurent-ils dans un rapport de 1 à 10.

4. Vers un nouveau pacte social ?

De manière générale, même si on assiste à une prise en compte croissante des questions environnementales dans les réformes successives de la PAC, on constate une difficulté récurrente à évaluer les mesures agro-environnementales et à faire émerger des politiques cohérentes.

Dominique Bureau soutient l'idée que ces préoccupations doivent être intégrées dans un cadre de marché. Non seulement parce que l'agriculture est une activité marchande, mais aussi parce que les politiques agricoles environnementales peuvent recourir à des instruments de marché pour faire coïncider l'intérêt des agriculteurs et l'intérêt social ; et parce que les exigences des consommateurs en matière de qualité des produits et de sécurité alimentaire et celles de la société en matière d'environnement nécessitent, plus encore que par le passé, un dynamisme entrepreneurial reposant sur la capacité des agriculteurs à mobiliser les meilleures références techniques. L'approche précédente rompt avec les aides traditionnelles apportées par les États dans le secteur agricole. Aussi, propose-t-il de redéfinir le « pacte social ».

5. Les instruments des politiques agro-environnementales

Rémunérer au « juste prix » l'activité des agriculteurs est un exercice délicat en raison de la présence de multitudes défaillances de marché. En particulier, cette activité est sujette à de nombreuses externalités, positives et négatives. Outre, les instruments traditionnels de régulation (réglementation, taxes, subventions...), il peut être utile de recourir à des instruments de marché permettant d'orienter globalement les choix vers le coût social minimal.

Pour Dominique Bureau, des travaux sont encore nécessaires dans cette voie. Il conviendrait, en particulier, à l'instar du Rapport Stern sur le coût du changement climatique, de procéder à une étude systématique sur ce que seraient les coûts de la déprise agricole (notamment ses conséquences sur le tourisme et la biodiversité). Une telle analyse coûts-avantages de la déprise, en dépit d'une inévitable incertitude sur le chiffrage, devrait permettre d'identifier les risques et les irréversibilités et devrait également permettre de mieux cerner les modalités du soutien des agriculteurs au titre de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Il serait également souhaitable que se développent les marchés de permis et de certificats verts qui ont l'avantage de la flexibilité et qui permettraient de régler plus aisément les problèmes redistributifs (soit en évitant le besoin de ressources budgétaires que réclamerait la rémunération directe des externalités positives, soit en évitant aux agriculteurs de supporter « au premier euro » le coût des émissions polluantes, si ceux-ci reçoivent une part de l'allocation initiale des droits). Contrairement aux réglementations qui sont, par nature, rigides et peuvent engendrer des surcoûts importants, les approches qui s'appuient sur le rôle des prix en tant que signaux sont souvent efficaces pour orienter les comportements en rémunérant les externalités positives et en faisant payer les externalités négatives.

En conclusion, Dominique Bureau fait une série de huit recommandations :

- examiner globalement les conditions de couverture des risques agricoles ;
- établir une stratégie vis-à-vis du changement climatique pour l'agriculture française ;
- fonder, en termes coûts-bénéfices, les politiques de non-déprise agricole ;
- consolider la compatibilité du soutien et des réglementations agro-environnementales et sanitaires avec les règles de l'OMC et du Marché unique ;
- faciliter « l'appropriabilité » des modes de production plus vertueux et des services agro-territoriaux et environnement (normes et labels)
- recourir aux marchés de permis et certificats verts pour établir un signal-prix incitatif vis-à-vis des pressions sur l'environnement, mais aussi, pour rémunérer les services territoriaux et environnement ;
- créer (lorsque ceux-ci ne peuvent émerger du marché) de véritables acheteurs publics de ces services, notamment pour la biodiversité, en séparant cette fonction d'acheteur, de celle d'opérateur ;
- évaluer financièrement les scénarios esquissés d'évolution du soutien.

Trois annexes complètent cette contribution : la première, par Sébastien Treyer et Gabriel Lecat, traite des scénarios prospectifs pour le secteur agricole en France à l'horizon 2025 ; la deuxième, par Gabriel Lecat, porte sur l'exposition au risque en agriculture ; la troisième, par Daniel Delalande, concerne les biocarburants.

6. Les négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce

À ces deux rapports s'ajoutent deux compléments. Le premier, par Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin et Sébastien Jean, présente la contrainte qu'impose la négociation à l'OMC sur la PAC. Il y est d'abord question des règles actuelles de l'OMC concernant l'agriculture, puis des conséquences en cas d'absence d'un accord dans le cadre du cycle de Doha. Les auteurs exposent ensuite les termes possibles d'un accord avant de présenter les effets à l'aide d'un exercice de simulation.

7. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne

Le second complément, par Hervé Guyomard, Vincent Chatellier, Frédéric Courleux et Fabrice Levert, expose en détail le contenu de la réforme de 2003 de la PAC et propose des pistes de réflexion sur l'avenir des droits à paiement unique. Ils montrent, dans une première partie, que le remplacement des politiques de soutien par les prix par des aides directes est une tendance générale dans les pays développés. Dans la deuxième partie, ils proposent une justification théorique du découplage. La troisième partie présente la réforme de la PAC de juin 2003, en centrant l'attention sur le dispositif des DPU. Dans la quatrième partie, ils montrent que le dispositif des DPU améliore la position de l'Union européenne dans le cadre des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha. Enfin, la conclusion essaie de définir les principes qui devraient guider les évolutions ultérieures de la politique de soutien interne dans l'Union européenne.

8. Commentaires

Dans son commentaire, Jean-Paul Betbèze, souligne l'intérêt de ce rapport pour le débat public. Il revient également sur la complexité de la question agricole. Pour ce qui est de la distinction entre « produire » et « être », il se refuse à une dichotomie trop poussée : on ne peut « être » sans « produire » et la façon d'« être » dépend de celle de « produire ». Il craint, par ailleurs, que la proposition de Philippe Chalmin de généraliser le DPU et de

la contractualiser localement et individuellement ouvre la voie à des complications. Quoi qu'il en soit, il lui semble essentiel de conserver pour l'Europe une politique commune en matière agricole. Il est aussi favorable à ce que l'élevage soit traité de manière spécifique, à une intervention publique dans le domaine de l'assurance et de la gestion des risques agricoles et à une plus grande utilisation des mécanismes de marché.

Gilles Saint-Paul s'interroge sur les coûts économiques de la PAC. Ce coût intègre, d'une part, le montant transféré des consommateurs aux producteurs et, d'autre part, la perte de bien-être due aux distorsions de la consommation induite par les prix excessifs de certains produits. Et il regrette que le rapport ne propose pas un chiffrage de ces coûts, qu'il estime approximativement à 1 % du PIB. Au regard de ces coûts, la question est celle de la justification de la PAC. Les arguments généralement avancés (les aspects redistributifs, l'idée selon laquelle France serait bénéficiaire nette, le caractère stratégique du secteur, le coût de la déprise agricole, la possibilité d'externalités technologiques) ne lui paraissent pas convaincants. Il reconnaît, par ailleurs, l'intérêt des instruments de marché comme moyen de gérer efficacement les externalités environnementales créées par l'agriculture, même si ce n'est pas propre à ce secteur, et s'il tient à rappeler que les ressources naturelles doivent être tarifées uniformément suivant les usagers.

Summary

Outlook for Agriculture in France and Europe

The size of the French farming industry has declined significantly since the end of the Second World War. In France, the number of farms fell from 2.3 million in 1955 to 590,000 in 2003. Over the same period, the share of the population working in agriculture as a proportion of total employment fell steadily, from 31% or 6.2 million people to 4.8% or 1.3 million people. However the issue of the future of French agriculture has implications that go far beyond the sector itself. Farmers are at the heart of the rural world and make a social contribution that far exceeds the simple production of foodstuffs.

Originally, the PAC was created to ensure Europe was self-sufficient in food. This aim was successfully met, to the point where Europe is now a net exporter of food. In 2006, the CAP took up 42% of all EC spending, making it the biggest item in the EU budget. But the CAP has reached a turning point. It has undergone a string of reforms over the last fifteen years, all tending in the same direction: to break the link between subsidy and production. This aim has translated into the principle of “decoupling” and the funding of businesses through a Single Payment Scheme (SPS) –based on the idea of a flat rate subsidy that does not distort the market– which is calculated according to different methods in each country, as member states have been left a degree of subsidiarity. The CAP is also increasingly having to take into account environmental issues.

This context forms the background to this report. The report is comprised of two main contributions. The first is by Philippe Chalmin, and questions the place, role and function of agriculture in a post-industrial developed society. The second is by Dominique Bureau and deals with the link between agriculture and the environment, examining the level playing field that needs to be put in place. These contributions are complemented by two others, on agricultural negotiations in the World Trade Organisation and the policy of supporting agricultural income in the EU, as well as by two commentaries submitted by Jean-Paul Betbèze and Gilles Saint-Paul.

1. The role of agriculture in the economy and society

Agriculture is frequently at the top of the political agenda and remains a sensitive subject in international negotiations. The agriculture issue has been the stumbling block at numerous international discussions on trade liberalisation, particularly between Europe and the USA. This is, in a sense, paradoxical because for most developed countries, agriculture is no longer one of the most important sectors, at least as regards its contribution to GDP. For instance, agriculture generates barely 2% of GDP in France, and less than 10% of international trade in goods. Why then is it such a delicate issue?

Philippe Chalmin reminds us how deeply symbolic the agricultural sector is. His report starts with a survey of the current agricultural scene in France (land and people) and the background to recent changes. The future of agriculture is a major issue for society in a large number of countries, especially France. Agriculture is not just another business. Farmers live and work at the heart of a natural milieu, the balance of which needs to be respected and optimised. They have a physical and emotional relationship with their land. For a long time, the main function of the agricultural sector was to keep the population fed. But today, in developed countries, the issue is not shortage but surplus. Production is now only part of the farmer's "job". By their mere presence, farmers help to preserve the environmental and cultural heritage of the countryside. Such matters go to the very core of our societies' current concerns.

The second reason why the agricultural issue is so complex is that it has always been marked by a high level of public intervention. Even after the tide of economic liberalisation in the 1980s, agriculture has remained (with rare exceptions such as New Zealand) heavily protected. Most of the main agricultural policies date back more than half a century and most are inappropriate to the sector's current challenges.

In the view of Philippe Chalmin, agriculture must come to terms with the opening up of global economies. While Europe was a food importer, it could afford to set domestic agricultural prices at levels totally unconnected to the reality of global markets. But this is no longer the case. No study of the future of agricultural policy can overlook the constraints arising from market instability, geopolitics, and domestic and international pressures.

2. Role and function of agriculture

In this context, what role should agriculture play? Whatever the answer, it needs to take a broad view. Philippe Chalmin proposes, on this point, to draw a distinction between farming for "production" and "being" a farmer.

The primary function of agriculture has historically been to produce agricultural goods, mainly foodstuffs. But this traditional function is tending

to shrink and give way to other activities, commercial and non-commercial. The rising price of energy and the struggle against climate change have opened up possibilities in the energy field, hitherto limited. Energy production is already well established in countries like Brazil, and now also in the USA. In Europe, it is a more recent development, although governments have recently set themselves an ambitious target for biofuels to provide 10% of all fuel by 2020. This will require 20 billion litres of ethanol –the current annual output of Brazil!

The other area of agriculture production is in services. There are of course commercial services, such as tourism (rural guesthouses, bed & breakfasts, etc.). Note that contrary to the UK, for instance, rural tourism in France has developed “separately” from agriculture which has benefited little from it. There are also non-commercial services, which are less tangible because they relate to management of the land and the environment: maintenance of the countryside, cultivation of the natural environment, maintenance of a human presence, etc. Without farming, the countryside would barely exist.

The problem now is to determine on what principles these different activities should be remunerated. For the first set of functions (production) the answer is relatively easy: by the market. But for the non-commercial activities (being a farmer), it is legitimate to remunerate –not to subsidise– farmers directly. This brings us to the core of the current debate in Europe on the issue of total or partial decoupling of support for farmers. Should the relationship between production and being a farmer be wholly severed? This is the argument that is being put forward internationally.

In the last section of his report, Philippe Chalmin seeks to define some guidelines for a new agricultural policy. Notably, he sets out three proposals:

- give the market a central role. Specifically, we need to eliminate all forms of EU management of the cereals markets. At the same time, it will be essential to support farmers, at least initially, in all aspects of risk management (this may also mean setting floor prices below which the government would intervene);
- legitimise direct support by making sure it is “smart aid”. It is clearly only fair that every hectare cultivated or maintained (permanently grassland given over to stock rearing) should be eligible. This would resolve the problem of the transferability of SPS payments as they would effectively be attached to the land, part of the intangible assets of the farm that needs to be generally recognised throughout France in the same way as goodwill attaching to other businesses. It is reasonable too that aid should vary –per hectare– from region to region and between broad technical-economic categories and that it should be capped (preferably by economic unit while also allowing for some employment component). Similarly, the principle that aid is conditional on the fulfilment of obligations must be maintained or even strengthened as this is the source of their legitimacy. One obvious way to do this is through a

contractual approach. A framework contract would be created between each farmer and the country, which would define the farmer's duties in terms of environmental obligations and their right to remuneration;

- accept a different approach to stock rearing. The line of arguments set out above –particularly as regards markets– can be applied without great difficulty to major and even specialist crops, but stock rearing raises different issues. It is therefore preferable to maintain a quota system for milk and dairy herds (cattle, sheep and goats), at least in the most sensitive regions.

Ultimately, in Philippe Chalmin's view, the agricultural model for the twenty-first century for a country such as France would be an agriculture open to the world, at the heart of the countryside and built around dynamic, entrepreneurial and job-creating family businesses.

3. Environmental concerns in the reform of the common agricultural policy

Dominique Bureau opens his contribution with a reminder of how reforms to the common agricultural policy (CAP) seek to take better account of environmental issues. As well as adjusting the support measures for farmers in the light of WTO negotiations, the CAP reform package approved in Luxembourg in June 2003 seeks to encourage the sustainability of the rural economy and the environment.

These reforms sought to decouple aid from production (starting in 1992) by establishing a single payment per hectare to replace most of the previous grants, which had been linked to production volumes and only paid if the land was under cultivation. The economic advantage of the new system was that it would sustain farmers' incomes without distorting the market for their output. But there was also an environmentally friendly aspect to the reforms, mainly because they eliminated the incentive to excessively intensive farming. We should stress that the environmental benefits of the reform arose from the more neutral nature of the support on offer, rather than from mechanisms designed to directly benefit the environment.

Environmental concerns were also embodied in the Cross Compliance Rules (CCR), which states that any farmer receiving aid must not only comply with regulations on the environment, food safety and animal and plant health, but also ensure Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC). This term mainly refers to soil cover to counter erosion, crop rotation and stubble management to ensure the maintenance of organic substances in the soil and minimum levels of maintenance, to protect permanent grassland, for instance.

The CAP reforms also transfer some of the support previously given to production (1st pillar) into rural development –notably via “agri-environmental” compensation– and offer farmers the opportunity to keep up to 10% of their

production aid if they adopt environmentally friendly forms of agriculture. These provisions are, however, marginal compared to the main support mechanism which is the SPS payment. The ratio in the CAP budget between rural development and support for producers is still 1 to 10.

4. Towards a new social contract?

In general, even if we are seeing increasing weight being given to environmental concerns in successive CAP reforms, there are still continuing difficulties in evaluating agri-environmental measures and defining coherent policies.

Dominique Bureau argues that these concerns need to be integrated into a market framework. Not only because agriculture is a commercial activity, but also because agri-environmental policies could make use of market tools to align the interests of farmers with those of society at large. And because the quality demands of consumers regarding product quality, food safety and environmental issues now make it more necessary than ever that farmers take a dynamic and entrepreneurial approach based on the best techniques available. Such an approach is a clear break with the traditional formula of public aid for the agricultural sector. He therefore proposes to rewrite the “social contract” between France and its farmers.

5. The tools of agri-environmental policy

To provide farmers with a “fair price” for their work is a delicate exercise as the sector is riddled with market failures. Notably, agriculture is governed by numerous externalities, both positive and negative. Apart from the traditional tools of control (regulations, tax, subsidies, etc.) it may be useful to apply market tools that can steer farmers’ choices towards the solutions with the least social costs.

In the view of Dominique Bureau, further work is still needed in this area. Specifically, it would be good to carry out a systematic study on the costs of abandonment of agricultural land (particularly its consequences for tourism and biodiversity) along the lines of the Stern Report on the economic costs of climate change. Such a cost-benefit analysis of abandoning land, despite the inevitable uncertainty as to the figures, should identify the risks and irreversible consequences of such depopulation and suggest ways to better target support for farmers in respect of the environment and countryside management.

It would also be desirable to develop markets in green permits and certificates which have the advantage of flexibility and would make it easier to control distribution problems: because positive externalities would be remunerated through certificates rather than directly out of public funds, or

because initial allocations of rights would mean farmers no longer needed to bear the cost of polluting emissions from the “first euro”. In contrast to regulations, which are inevitably rigid and can generate significant additional costs, approaches based on price-signals are often effective in changing behaviour by rewarding positive externalities and putting a cost on negative externalities.

Dominique Bureau concludes with a series of eight recommendations:

- carry out a thorough review of how to protect against agricultural risks;
- create a climate change strategy for French agriculture;
- create policies based on cost-benefit analysis to address the abandonment of farming land;
 - bring agri-environmental and health support and regulations more closely into line with WTO and single market rules;
 - improve the “appropriability” of better forms of production and agri-land and environmental services (through standards and kite-marking);
 - use markets for green permits and certificates to send incentivising price-signals on environmental impacts and as a way of remunerating countryside and environmental services;
 - create real public buyers for these services (when the market cannot provide buyers), notably for biodiversity, by splitting the roles of buyer and operator;
 - carry out financial valuations of the different draft scenarios for how support will develop.

This contribution also includes three additional pieces. The first, by Sébastien Treyer and Gabriel Lecat, deals with the prospective scenarios for French farming in 2025. The second, by Gabriel Lecat, discusses exposure to risk in agriculture. The third, by Daniel Delalande, relates to biofuels.

6. Agricultural negotiations and the World Trade Organisation

Two supplements are included alongside these reports. The first, by Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin and Sébastien Jean, sets out the constraints that WTO negotiations put on the CAP. The first part discusses current WTO rules on agriculture, and the second addresses what happens if the Doha round of talks ends without agreement. The authors then set out the possible terms of an agreement before presenting the impact this would have through a simulation.

7. EU policy on support for agricultural incomes

The second supplementary contribution by Hervé Guyomard, Vincent Chatellier, Frédéric Courleux and Fabrice Levert, sets out in detail the 2003 CAP reforms and proposes some approaches to the future of the SPS. They show, in the first section, that the replacement of policies based on price support by direct aid is a general trend in developed countries. In the second section, they put forward a theoretical justification of decoupling. The third section sets out the CAP reforms of 2003, focusing attention on the SPS. In the fourth section, they show that the SPS improves the EU's position in the multilateral agricultural negotiations in the Doha round. Finally, the conclusion seeks to define principles to guide further developments of policy for internal support within the EU.

8. Comments

In his comments, Jean-Paul Betbèze underlines the importance of this report for the public debate. He also emphasises the complexity of the agricultural issue. Regarding the distinction between “production” and “being a farmer” he refuses to make too stark a distinction: you cannot “be a farmer” without some sort of “production” and the kind of farmer you are depends on your form of production. He also worries that Philippe Chalmin's proposal to generalise the SPS and put it on a local and individual contractual basis creates possible complications. That said, it is in his view essential to preserve a common policy in Europe on agricultural issues. He is also in favour of special treatment for stock rearing, public intervention in the areas of insurance and agricultural risk management, and greater use of market mechanisms.

Gilles Saint-Paul wonders about the economic costs of the CAP. These costs include, on the one hand, the sums transferred from consumers to producers and, on the other, the loss of well-being due to the distortions in consumption caused by the overpricing of some products. And he regrets that the report fails to put forward any figures for these costs, which he estimates as approximately 1% of GDP. Given the costs, the issue is whether the CAP can be justified. The arguments generally put forward (the redistributive effects, the idea that France is a net beneficiary, the strategic importance of the sector, the cost of abandonment of the countryside, the possibility of technological externalities) strike him as unconvincing. He also recognises the interest in market tools as an effective way to manage the environmental externalities created by farming, even if these are not confined to the agricultural sector, and it needs to be emphasised that natural resources must be priced uniformly depending on the users.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

.....
Secrétaire général

Gunther Capelle-Blancard

Conseiller scientifique

Microéconomie

Économie financière

Économie de l'environnement

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Théorie de la croissance

Marie Salognon

Conseillère scientifique

Économie de l'emploi et du travail

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@pm.gouv.fr

