



La politique agricole après 2020

Maud ANJUÈRE
Hélène BLAKE
Claire DEVINEAU
Olivia TOUZE

LA POLITIQUE AGRICOLE APRÈS 2020

Maud ANJUERE*

Hélène BLAKE*

Claire DEVINEAU*

Olivia TOUZE*¹

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

* **Maud ANJUÈRE** était en poste à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances (France)

* **Hélène BLAKE** est en poste à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances (France)

helene.blake@dgtresor.gouv.fr (+33-1-44-87-14-39)

* **Claire DEVINEAU** est en poste à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances (France)

claire.devineau@dgtresor.gouv.fr (+33-1-44-87-73-68)

* **Olivia TOUZE** est en poste à la Direction Générale du Trésor au Ministère de l'Économie et des Finances (France)

olivia.touze@dgtresor.gouv.fr (+33-1-44-87-14-38)

¹ Les auteurs remercient Pierre Dupraz et Alexandre Gohin, directeurs de recherche à l'INRA, pour leur relecture critique et constructive.

Table des matières

Résumé	4
Synthèse	5
1 Les dernières réformes de la PAC en Europe et du Farm Bill aux États-Unis sont des réponses différentes à des enjeux agricoles similaires.....	7
1.1 Les agricultures européenne et américaine sont confrontées à des enjeux similaires au niveau mondial	7
1.1.1 La demande en produits agricoles, et plus généralement en biomasse, devrait continuer de croître.....	7
1.1.2 Le secteur agricole devra répondre aux enjeux de production agricole en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre et en s'adaptant au changement climatique.....	8
1.1.3 Des échanges commerciaux de matières premières agricoles en croissance, dans un contexte de prix en baisse.....	9
1.2 Les politiques agricoles de l'UE et des États-Unis constituent des réponses très différentes face à l'impératif de transformation auquel leurs agricultures sont confrontées.....	10
1.2.1 La vision qui sous-tend la PAC 2014-2020 est celle d'un soutien aux agriculteurs européens indépendant des conditions de marchés, soumis au respect de pratiques environnementales minimales.....	10
1.2.2 Le Farm Bill, politique agricole mise en place aux États-Unis, s'appuie sur un système assurantiel qui vise à sécuriser le revenu des agriculteurs	13
2 Les évolutions de la Politique Agricole Commune ont-elles permis de répondre aux objectifs de la manière la plus efficace ?.....	15
2.1 La politique agricole commune 2007-2014 remplit seulement partiellement ses objectifs et ne donne pas de garanties suffisantes sur l'efficacité des fonds publics qui y sont consacrés.....	15
2.1.1 La politique agricole commune a entraîné des changements structurels importants et rapides du secteur agricole en Europe.....	15
2.1.2 Malgré ces réformes, les gains de productivité agricole s'essoufflent.	16
2.1.3 Des aides réparties de manière inéquitable et sans lien avec les variations rapides de revenus agricoles	17
2.1.4 L'agriculture européenne reste compétitive dans un contexte d'accroissement des flux commerciaux internationaux.....	20
2.1.5 La PAC doit s'adapter pour mieux prendre en compte la préservation de l'environnement et du climat.....	23
2.2 La réforme de la PAC pour la programmation 2014-2020 propose de faire évoluer les outils existants vers plus d'équité entre les États membres et de subsidiarité mais ne questionne pas suffisamment l'efficacité des soutiens	25
2.2.1 Des outils nombreux et une PAC « à la carte » qui ne concourt pas à la lisibilité des objectifs de la politique agricole européenne.....	25
2.2.2 La convergence des droits à paiements de base, entre États membres et entre agriculteurs	27
2.2.3 Le verdissement du 1 ^{er} pilier en faveur de l'environnement	28
2.2.4 Le développement rural dans la continuité de la programmation précédente	29
2.2.5 Des outils de marchés de moins en moins présents	31
2.2.6 Des choix nationaux clairement marqués en faveur de l'élevage, avec une ambition environnementale encore limitée et qui laissent peu de place au soutien de la compétitivité	32
3 Quelle politique agricole à l'horizon 2020 ? Essai de définition d'un système cible	36
3.1 Préserver la légitimité d'une politique agricole commune implique de définir précisément les objectifs auxquels elle doit concourir à l'échelle européenne.	36
3.1.1 La sécurité alimentaire en Europe : un objectif politique intrinsèque à la PAC.....	36
3.1.2 La gestion des risques : stabiliser les marchés et prémunir les agriculteurs contre la volatilité des cours	38

3.1.3	La production et la gestion des biens publics environnementaux : internaliser les externalités positives et négatives de l'activité agricole	38
3.2	L'objectif fondamental de sécurité alimentaire	40
3.2.1	Un paiement découplé pour refléter les préférences collectives européennes et garantir un niveau de vie équitable à la population agricole.	40
3.2.2	Maintenir un savoir-faire agricole et développer la professionnalisation du secteur	43
3.2.3	Une part de la PAC dédiée à la recherche et à l'innovation dans le but de redynamiser la productivité et la compétitivité du secteur.....	44
3.3	La gestion des risques agricoles pour sécuriser les exploitations et les revenus.....	46
3.3.1	L'intervention publique face au risque agricole : distinguer la nature du risque pour améliorer l'efficacité des interventions.....	46
3.3.2	Les risques de production.....	47
3.3.3	Les risques de marché	50
3.4	Favoriser une gestion durable des ressources naturelles, bien public environnemental fourni par l'agriculture	53
3.4.1	Une fiscalité pourrait être mise en place sur les engrais azotés, les produits phytosanitaires et les émissions de gaz à effets de serre issues de l'élevage :	54
3.4.2	Rémunérer les externalités positives par des paiements pour services environnementaux	58
3.5	Schéma récapitulatif des modifications d'outils de soutien à l'agriculture	61

Résumé

Face à l'évolution des enjeux auxquels elle est confrontée, la politique agricole commune actuelle doit évoluer. Les réformes des politiques agricoles qui ont été réalisés aux États-Unis et en Europe ces dernières années montrent que les réponses à des enjeux similaires peuvent prendre des formes très différentes : les États-Unis ont opté pour un recours accru aux systèmes assurantiels avec une dimension contra-cyclique tandis que l'Union européenne privilégie les soutiens directs indépendants de la production. La réforme de 2014 a fait évoluer la PAC vers plus de subsidiarité mais ne questionne pas suffisamment l'efficacité des soutiens.

Dans un tel contexte, nous définissons dans ce document ce que devraient être, d'un point de vue économique, les trois objectifs principaux de la PAC pour sa prochaine programmation pluriannuelle post-2020 : la sécurité alimentaire, la gestion des risques et la gestion des ressources naturelles. Nous examinons ensuite quels seraient les dispositifs les plus efficaces pour répondre à ces objectifs, afin de mieux cibler l'intervention publique selon les enjeux. Des soutiens découplés seraient maintenus, notamment pour assurer la sécurité alimentaire, et complétés par des aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs et la recherche et développement. En ce qui concerne la gestion des risques, les mécanismes d'intervention publics devraient être recentrés sur les risques de grande ampleur et favoriser l'assurance privé. Enfin, la gestion durable des ressources naturelles implique la mise en place d'une fiscalité calibrée en fonction des externalités négatives, ainsi que de paiements pour services environnementaux rémunérant les externalités positives.

Abstract

The Common Agricultural Policy is facing new challenges and has to evolve. The recent reforms of agricultural policies in the United States and Europe show that the answers to those challenges may vary: the United States chose an insurance-based countercyclical system, whereas the EU favored direct payments without any link to production. The 2014 reform of the CAP improved subsidiarity but did not question the efficiency of its subsidies.

In such a context and from an economic point of view, we define what the main objectives of the CAP should be for the next Multi-Annual Financial Framework starting in 2020: food security, risk management and protection of natural resources. Then, for a better targeting of public policy, we define the tools which respond most efficiently to those objectives. Decoupled payments would be maintained to ensure food security in particular, completed by subsidies dedicated to young farmers and research and development. For a better risk management, public funds should be refocused on high-scale risks and incentivize private insurance. Finally, protection of natural resources in agriculture requires a taxation of negative externalities and the development of payments for environmental services, which compensate for positive externalities.

Synthèse

Face à l'évolution des enjeux auxquels elle est confrontée, la politique agricole commune actuelle doit évoluer pour mieux répondre à ses objectifs et donner davantage de garanties sur l'efficacité des fonds publics qui y sont consacrés. La dernière réforme pour la programmation 2014-2020 fait évoluer les outils existants vers plus d'équité entre les États membres et plus de subsidiarité, mais le type de soutiens et leur efficacité n'ont pas été remis en cause. Dans ce contexte, et pour préparer les discussions à venir sur la réforme post-2020, la DG Trésor a mené des travaux afin de définir ce que pourrait être une politique agricole commune cible, en tenant compte notamment de la théorie économique sur les biens publics.

L'atteinte d'objectifs communs aux États membres constitue une base théorique pour refonder la politique agricole. Outre la sécurité alimentaire, qui constitue un objectif politique intrinsèque de la PAC, l'agriculture possède un potentiel important de fourniture de biens publics (concernant la gestion des ressources naturelles notamment), définis comme des biens non exclusifs et non rivaux (c'est-à-dire qui profite à tous et pouvant être consommés par plusieurs personnes simultanément). Le maintien d'une politique agricole se justifie pour assurer la fourniture de ces biens publics, à un niveau correspondant à la demande des citoyens, et pour faire face aux défaillances de marché dans un contexte de plus en plus soumis aux aléas économique, environnementaux ou climatiques.

Ainsi, la future PAC pourrait se fixer les objectifs suivants :

- Maintenir un niveau de sécurité alimentaire en s'assurant du maintien de capacités de production agricoles suffisantes en Europe ;
- Assurer une meilleure gestion des risques de production et de marché ;
- Gérer durablement les ressources naturelles et lutter contre le changement climatique.

1. La sécurité alimentaire

L'intervention des pouvoirs publics pourrait cibler différents niveaux de sécurité alimentaire grâce à plusieurs outils spécifiques :

- **des soutiens découplés permettant de maintenir la production sur le territoire.** Ce soutien contribuerait à assurer la compétitivité de l'agriculture européenne en compensant certains surcoûts liés aux exigences européennes et à nos préférences collectives. Les montants versés par hectare seraient uniforme au niveau national afin de tenir compte des écarts de niveau de vie entre les différents États membres. Un supplément serait accordé pour les surfaces situées dans les zones à contraintes naturelles, dans un objectif de développement équilibré des territoires et d'équité entre les agriculteurs.
- **des aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs** pour assurer le renouvellement de la population agricole. Le maintien de la production nécessite de conserver et transmettre le savoir-faire agricole et de développer la professionnalisation du secteur.
- **des aides à la recherche et à l'innovation** pour relancer les gains de productivité du secteur et développer sa compétitivité. Les financements pourraient notamment être orientés vers une « croissance verte ».

2. La gestion des risques de production et de marché

Une meilleure gestion des risques est nécessaire pour lutter contre la volatilité des prix des matières premières agricoles et faire face aux aléas climatiques, sanitaires et économiques. Une partie du paiement découplé pourrait être conditionnée à la souscription à une assurance contre les risques climatiques afin d'inciter au développement du marché. Le recours aux marchés à terme devrait être développé en tant qu'outils de gestion du risque prix lorsque cela est possible. La capacité de résilience des filières pourrait être améliorée grâce à l'organisation professionnelle entre les producteurs et à la structuration des filières. Enfin, des mécanismes d'intervention publique tels que des aides couplées exceptionnelles ou des

possibilités de stockage devraient être maintenus pour faire face aux risques de grande ampleur.

3. La gestion durable des ressources naturelles

L'approche envisagée consiste à internaliser tant les externalités négatives causées par l'activité agricole que ses externalités positives. L'ensemble des impacts environnementaux de l'activité agricole devrait ainsi être couvert par une fiscalité écologique ou par un mécanisme de rémunération de la fourniture de services environnementaux, calibrés en fonction de la valeur sociale des nuisances et des aménités.

Une fiscalité, mise en place au niveau européen, pourrait être mise en place sur trois catégories de pollution environnementale liées aux activités agricoles et dont le taux serait fixé en fonction de la valeur cumulée des externalités négatives :

- **une taxe azote pour les engrais azotés minéraux.** En accroissant le prix relatif des engrais, la taxe serait susceptible d'orienter les comportements vers des pratiques économes en intrant et donc moins polluantes. Le taux de la taxe sur les engrais minéraux pourrait être fixé en rapport avec la valeur des externalités (effet de serre, pollution des eaux).
- **une taxe sur les produits phytosanitaires.** En accroissant le coût relatif des produits phytosanitaires, la fiscalité inciterait les agriculteurs à optimiser leur usage d'intrants au bénéfice de l'environnement, en modifiant si nécessaire leurs pratiques. La taxe pourrait être fixée en fonction de l'objectif de réduction défini par l'Union européenne.
- **une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre de l'élevage.** Il pourrait être envisagé de réguler ces émissions par les prix, avec une taxation du capital animal basée sur une estimation des émissions par tête qui permettrait d'internaliser le coût environnemental des émissions dans le coût de production. Pour limiter les effets sur les filières d'élevage, le montant de la taxe pourrait être modulé lorsque les agriculteurs s'engagent à mettre en place des mesures de réduction des émissions et un mécanisme de taxation du carbone aux frontières devrait être mis en place.

En contrepartie, et pour encourager la valorisation du bénéfice environnemental, **les externalités positives seraient également rémunérées grâce à des paiements pour service environnementaux (PSE)** (par exemple services de régulation de l'eau, réduction des intrants, diversité des cultures...).

Les recettes tirées de la mise en place d'une fiscalité environnementale seraient entièrement redistribuées au secteur agricole afin de financer la rémunération de services environnementaux déterminés et de compenser l'impact sur le revenu des agriculteurs. Cette logique va au-delà des mesures agro-environnementales existantes car les paiements ne correspondraient plus nécessairement aux coûts supplémentaires et pertes de revenus mais à la valeur de l'externalité considérée. De telles aides seraient considérées comme distorsives au regard de l'accord sur l'agriculture de l'OMC mais pourraient s'inscrire sous le plafond autorisé pour ce type de soutien.

1 Les dernières réformes de la PAC en Europe et du Farm Bill aux États-Unis sont des réponses différentes à des enjeux agricoles similaires

1.1 Les agricultures européenne et américaine sont confrontées à des enjeux similaires au niveau mondial

Le secteur agricole est confronté à de nouveaux enjeux en termes de production alimentaire et de la biomasse, d'échanges commerciaux et de durabilité de l'utilisation des ressources naturelles. Les différentes puissances agricoles, que ce soit l'Union européenne ou les États-Unis par exemple, doivent adapter leurs politiques agricoles à ces nouveaux enjeux.

1.1.1 La demande en produits agricoles, et plus généralement en biomasse, devrait continuer de croître

Selon les projections de l'Organisation des Nations-unies², la population mondiale devrait continuer à croître et devrait représenter, selon les différentes hypothèses en matière de fécondité et d'espérance de vie entre 8,3 et 11,1 milliards d'habitants en 2050. Le scénario médian table désormais sur une population mondiale de 9,6 milliards d'habitants à cette échéance (avec notamment un doublement de la population en Afrique sub-saharienne), dans un contexte d'urbanisation accrue puisque 70 % de la population vivra en ville (contre 49 % aujourd'hui).

Dans ce contexte, la FAO estime que la production agricole devra augmenter de 70 % pour répondre à la seule **demande alimentaire**. La demande de céréales à destination de la consommation humaine et animale pourrait augmenter d'environ 50 % d'ici 2050. Elle passerait d'environ 2,1 milliards de tonnes en 2010 à près de trois milliards de tonnes. La demande en produits animaux passerait, durant la même période, de 270 à 470 millions de tonnes. Ces données globales doivent cependant être mises en perspective avec la variété des scénarios possibles (cf. scénarios de l'IFPRI (institut international de recherche sur les politiques alimentaires) du MEA « Millennium Ecosystem Assessment » et de l'INRA et du CIRAD dans « Agrimonde »³). Par exemple, les projections dépendront fortement des hypothèses sur les changements de régime alimentaire, ou encore la gestion des gaspillages.

Les usages non alimentaires actuels de la biomasse concernent la production d'énergie et les matériaux ainsi que, dans une moindre mesure, les secteurs de la chimie et de la pharmacie. Un certain nombre d'évolutions ont contribué ces dernières années à renouveler l'intérêt porté à la biomasse pour des utilisations non alimentaires (hausse et volatilité du prix des énergies fossiles, nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, gestion des déchets...). Selon les scénarios prospectifs envisagés par Gauvrit et Mora (2010)⁴, l'offre en biomasse pourrait devoir répondre en 2050 à une demande comprise entre 720 et 1150 Mtep pour les seuls « nouveaux » usages – c'est à dire pour les transports (biocarburants liquides), la production d'électricité et de chaleur (hors usages en combustion directe de la biomasse, dits traditionnels) et la production de biomolécules. Avec les moyens actuels de production et de transformation, les surfaces à mobiliser seraient comprises entre 275 et 925 millions d'hectares. Ces ordres de grandeur écartent la possibilité de répondre à des demandes massives en biomasse dans une perspective de développement durable en ne se basant que sur des cultures dédiées (qu'elles soient de 1^{ère} ou de 2^{ème} génération), et invitent à la prudence quant aux projections de long terme réalisées sur l'utilisation de la biomasse pour l'énergie et la chimie.

² Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division Population, «*World population prospects: The 2012 Revision*», (Population totale, par zone, région et pays, scénario de fertilité moyenne).

³ INRA-CIRAD (2009), Agrimonde, Agricultures et alimentations du monde en 2050 : scénarios et défis pour un développement durable.

⁴ Gauvrit L. et Mora O. (2010), « Les usages non alimentaires de la biomasse végétale à l'horizon 2050 », INRA. Des scénarios prospectifs d'évolution possible des usages non alimentaires de la biomasse en 2050 sont examinés : un scénario tendanciel, un scénario qui prévoit une diminution par deux des émissions de gaz à effets de serre, et un scénario qui prévoit une stabilisation des émissions à 2050.

1.1.2 Le secteur agricole devra répondre aux enjeux de production agricole en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre et en s'adaptant au changement climatique

Globalement, l'augmentation la production agricole s'effectuera nécessairement sous contrainte, pour tenir compte du changement climatique, de la raréfaction des ressources naturelles et en utilisant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

En 2100, la température à la surface du globe pourrait être supérieure de 1,5 °C par rapport à 1850-1900, selon tous les modèles proposés dans le 5^{ème} rapport du GIEC et l'augmentation pourrait dépasser 2° C d'après certains modèles. Pour les cultures majeures (blé, riz, maïs) des régions tropicales et tempérées, le changement climatique, sans adaptation, aurait des impacts négatifs sur la production dans le cas d'une hausse locale des températures de 2° C ou plus par rapport au niveau de la fin du XX^{ème} siècle. Certaines zones particulières pourraient toutefois être favorisées (hautes latitudes).

Le scénario de la FAO prévoit qu'entre 2000 et 2050, 90 % de la croissance de la production agricole mondiale, à destination de l'alimentation, proviendra d'un **accroissement des rendements** et de l'intensité culturale (nombre de récolte par an sur une même parcelle) principalement dans les pays en développement, tandis que 10 % de la croissance de la production agricole viendra de **l'extension des superficies cultivées** (entre 1960 et 2000 l'accroissement de la production a également été possible grâce à un accroissement de respectivement 85 % et 15 %)⁵. D'ici à 2050, la superficie des terres arables augmenterait dans ce scénario de 70 millions d'hectares, soit de 5 % environ. Ceci représenterait la différence nette entre une expansion dans les pays en développement et une contraction des terres arables en faveur d'autres utilisations dans les pays développés.

Le scénario « Agrimonde1 »⁶, scénario de rupture qui passe par une intensification écologique de la production et une réduction des inégalités actuelles de consommation, table sur une expansion entre 2000 et 2050 des superficies cultivées à l'échelle mondiale bien plus conséquente de 590 millions d'hectares (y compris 224 millions d'hectares destinés à la production accrue de biocarburants), principalement en Amérique du Sud et en Afrique subsaharienne.

Il semble donc que les surfaces disponibles en terres cultivables soient largement suffisantes pour permettre la hausse de la production alimentaire (scénario FAO) mais également proche des surfaces nécessaires à la mise en place d'un système de production écologiquement intensif, respectueux de l'environnement (Agrimonde 1).

Les scénarios tendanciels (FAO, Agrimonde 0 notamment) convergent vers une augmentation des rendements mondiaux d'environ 70 % d'ici 2050. Cette évolution de rendement reste très inférieure à l'augmentation de 155 % observée entre 1961 et 2009 sur une durée comparable, mais proches des gains plus faibles observés sur la période récente⁷. Elle nécessiterait toutefois des investissements importants en agriculture (recherche, infrastructures, irrigation) et des progrès technologiques soutenus.

À l'inverse, le scénario Agrimonde 1 suppose une hausse de rendement beaucoup plus limitée, de 7 %, lié au plafonnement des rendements observés actuellement, à l'extension des terres cultivées sur des terres à potentiel de rendement limité, à la dégradation des terres déjà cultivées, au changement climatique et à la limitation en ressources hydriques. Cette hypothèse basse d'évolution des rendements semble cependant discutable et on note une

⁵ FAO (2002), "World agriculture: towards 2015/2030".

⁶ Scénario de réflexion prospective sur les enjeux alimentaires et agricoles de la planète à l'initiative conjointe de l'INRA et du Cirad lancée en 2006. Dans Agrimonde 0, les tendances actuelles se poursuivent alors qu'Agrimonde 1 est un scénario de rupture pour des systèmes agricoles durables.

⁷ Le rendement des cultures céréalières les plus importantes augmente de moins en moins rapidement; il est passé de +3,2 % par an en 1960 à +1,5 % en 2000.

relative convergence des hypothèses d'autres scénarios de transition environnementale (hypothèses hautes d'Agrimonde 1, scénarios 50 % et 100 % bio de l'Institut de socio-écologie de Vienne⁸, fourchette basse de gains de rendement de l'IFPRI⁹) qui supposent des hausses comprises entre +15 % et +28 % d'ici 2050.

1.1.3 Des échanges commerciaux de matières premières agricoles en croissance, dans un contexte de prix en baisse

De nombreux pays continueront à dépendre du **commerce international** pour assurer leur sécurité alimentaire. L'OCDE et la FAO estiment que, d'ici 2024¹⁰, les volumes des échanges devraient augmenter au cours de la période de projection pour tous les produits, mais le taux d'augmentation variera considérablement d'un produit à l'autre en fonction de la spécialisation croissante des zones de production et de la séparation géographique entre la demande et l'offre. Cette progression serait toutefois moins importante que pour la décennie précédente.

Les exportations de produits agricoles auraient tendance à se concentrer sur un petit nombre de pays, tandis que les importations seraient davantage dispersées. En 2024, les États-Unis, l'Union européenne et le Brésil devraient continuer à faire partie des principaux exportateurs. Les États-Unis devraient être le plus gros exportateur de céréales secondaires, de porc et de coton, avec des parts des exportations dans le commerce mondial atteignant respectivement 33 %, 32 % et 24 %. Les exportations de produits laitiers resteraient aussi très concentrées. En 2024, les États-Unis et l'Union européenne seraient chacun responsable d'environ un tiers des exportations de poudre de lait écrémé, tandis que l'Union européenne resterait le principal exportateur de fromage avec une part de 40 %. La Nouvelle-Zélande serait le premier exportateur mondial de beurre et de poudre de lait entier, avec des parts d'exportation atteignant respectivement 48 % et 56 %. En 2024, plus de la moitié des exportations mondiales de sucre proviendront du Brésil. L'Asie resterait la principale source d'exportations d'huile végétale, de riz et de poisson. La Chine deviendrait le principal importateur d'un certain nombre de produits agricoles, en particulier concernant les oléagineux, la poudre de lait, le coton et le mouton.

La structure des échanges commerciaux entre les pays développés et les pays en développement devrait se maintenir au cours des dix prochaines années. Le blé, les céréales secondaires, la viande et les produits laitiers seraient généralement exportés par les pays développés et importés par les pays en développement. En revanche, le commerce du poisson et du tourteau protéique suivrait la direction opposée, l'Union européenne étant le plus gros importateur de ces deux produits. Les échanges, au sein des régions en développement en particulier, seraient substantiels pour le riz et les céréales oléagineuses.

Les échanges agricoles seront influencés par les politiques nationales, en particulier celles relatives à la constitution de stocks publics et à la régulation des échanges (importance croissante des barrières non tarifaires : contraintes administratives, sanitaires...). L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) travaille de fait à l'harmonisation des différentes politiques nationales avec les règles du commerce international en vigueur afin de limiter les politiques qui pourraient fausser les échanges sur les marchés mondiaux et avoir des répercussions préjudiciables sur la sécurité alimentaire de certains pays. Sur le volet du soutien interne, le secteur agricole fait l'objet de soutiens spécifiques dans les 49 pays étudiés dans le rapport « Politiques agricoles : suivi et évaluation » de l'OCDE de 2015, qui représentent près de 90 % de la production agricole mondiale. Le soutien public à l'agriculture dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergent (Chine, Inde, Brésil) converge en 2012 – 2014 autour de 17 % des recettes agricoles brutes en 2012. L'accès aux marchés s'est largement amélioré puisque de nombreux pays ont réduit les droits de douanes pour les produits agricoles dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels et afin de participer à la

⁸ Institut de socio-écologie de Vienne (2009), *“Eating the Planet: Feeding and fuelling the world sustainably, fairly and humanely- a scoping study”*, http://www.uni-klu.ac.at/socec/downloads/WP116_WEB.pdf

⁹ IFPRI (2005), *“New Risks and Opportunities for Food Security: scenarios analyses for 2015 and 2050”*.

¹⁰ Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2015-2024.

segmentation internationale des chaînes de valeur. À l'inverse, la période récente a été marquée par l'importance de plus en plus grande des mesures non tarifaires (normes sanitaires ou phytosanitaires notamment) et de restrictions aux exportations imposées par les États (faiblement règlementées à l'OMC, elles permettent de se couvrir contre la flambée des prix internationaux). La mise en œuvre de plusieurs accords bilatéraux est susceptible d'entraîner une diversification des flux d'échanges au cours des dix prochaines années.

1.2 Les politiques agricoles de l'UE et des États-Unis constituent des réponses très différentes face à l'impératif de transformation auquel leurs agricultures sont confrontées

1.2.1 La vision qui sous-tend la PAC 2014-2020 est celle d'un soutien aux agriculteurs européens indépendant des conditions de marchés, soumis au respect de pratiques environnementales minimales

Après la mise en place du marché commun par le Traité de Rome en 1958 et afin d'inclure les produits agricoles dans la libre circulation des marchandises, les mécanismes d'intervention étatiques ont été remplacés, à partir de 1962, par la Politique Agricole Commune (PAC) qui comportait un volet « interne » (prix communs garantis, soutien à la production, maîtrise de l'offre et aides à l'écoulement) et un volet « externe » (droits de douane, contingents tarifaires à l'importation, clauses de sauvegarde et soutiens à l'exportation).

Les objectifs initiaux de la PAC sont inscrits dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) :

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

Les objectifs sont précisés à chaque réforme et, pour la programmation 2014-2020, la PAC vise : une production alimentaire viable, un développement territorial équilibré, une gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique.

Le grand nombre d'objectifs affichés et leur absence de hiérarchisation ne permettent pas d'utiliser des indicateurs simples pour évaluer l'efficacité de la politique agricole, dans chaque État membre et globalement au niveau européen.

L'objectif initial de sécurité alimentaire a rapidement été atteint, notamment grâce aux soutiens à la production domestique, et l'Union européenne est devenue autosuffisante en lait et produits laitiers dès 1965, en viandes à partir de 1974 et en céréales à partir de 1984¹¹. Ayant atteint une production excédentaire, des quotas ont été introduits en 1968 sur le sucre et en 1984 sur le lait afin de réguler l'offre. L'Europe reste dépendante des importations pour les produits de la mer, les oléagineux et les fruits.

¹¹ Source FAOstat, comparaison des utilisations totales et de la production domestique.

Victime de son succès, la politique agricole a engendré des dépenses telles qu'elle représentait 70 % du budget communautaire dans les années 1980¹². De plus, le système de subventions aux exportations a été largement critiqué au niveau international dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Une succession de réformes a eu lieu à partir de 1992 pour diminuer le poids budgétaire et pour se mettre en conformité avec les accords commerciaux internationaux, qui prévoyaient une réduction du soutien interne au secteur agricole ayant des effets distorsifs sur les échanges commerciaux (notamment l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994). Ces réformes ont mis fin aux régimes de prix garantis, qui ont été remplacés par des aides « couplées » (*i.e.* fonction de la quantité produite, pour chaque type de produit agricole), et peu à peu les outils de régulation des marchés agricoles ont été réduits. La réforme de 2003 a introduit le « découplage » des aides agricoles de la production : les soutiens ne sont depuis plus liés aux quantités et aux types de produits agricoles (critères jugés distorsifs par l'OMC), mais sont versés à la surface, sous forme d'aides directes, appelées « droit à paiement unique » ou DPU, conditionnées au respect de pratiques environnementales (eco-conditionnalité). Le droit à paiement unique est un droit qui appartient à l'exploitant (et non au propriétaire foncier) et qui doit être utilisé sur un hectare de terres éligibles (en propriété ou en location), pour permettre à l'agriculteur de bénéficier d'une aide découplée. Sa valeur unitaire peut être déterminée de manière forfaitaire ou sur la base de références passées individuelles ou régionales, selon l'État Membre. En France, la valeur du DPU est déterminée pour chaque exploitant à partir de références historiques. La période de référence s'étend de 2000 à 2002 : les aides perçues en moyenne pour une culture donnée sont rapportées au nombre d'hectares ayant donné droit à ces primes ce qui permet d'obtenir une aide moyenne par hectare et par culture. Le montant du DPU sera donc fonction du type de culture cultivée et des rendements passés de l'exploitant.

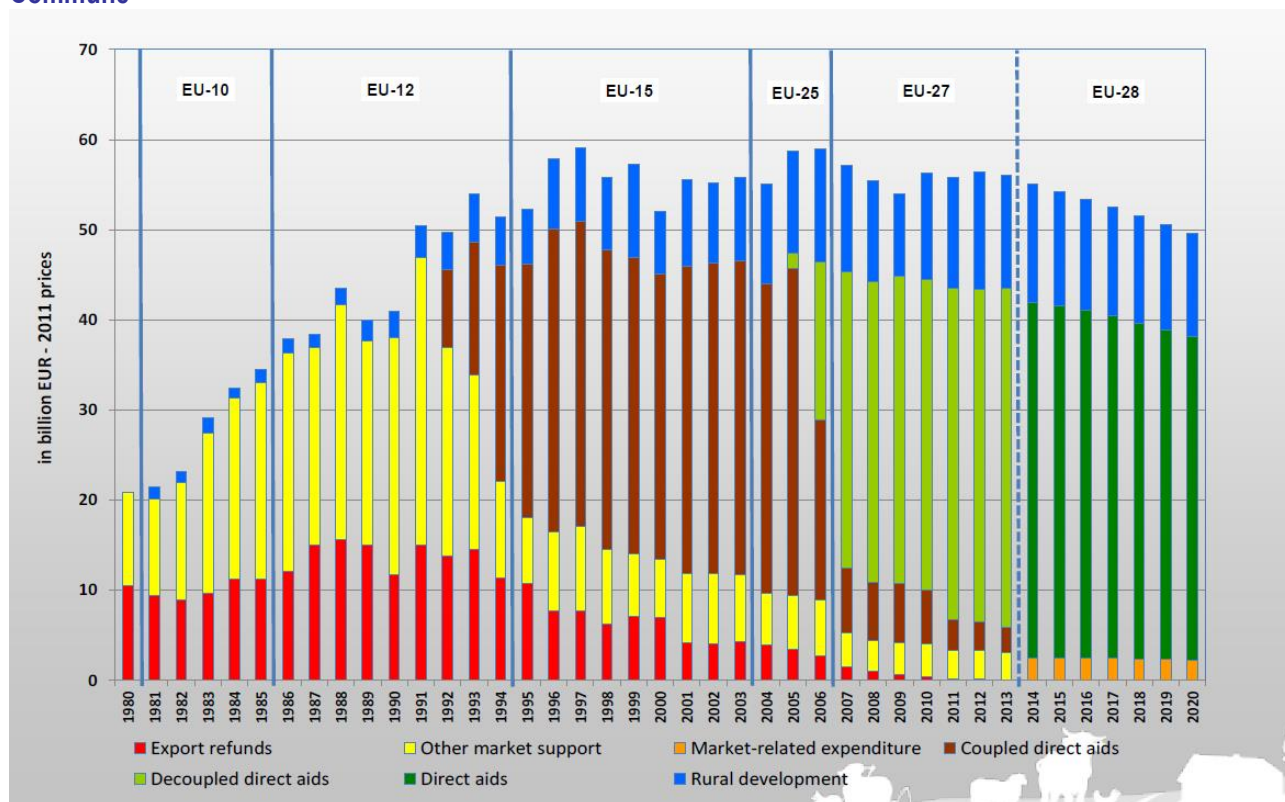
Seules certaines aides couplées à la production persistent, notamment les soutiens à l'élevage. L'article 68 du règlement « Paiements directs » issu de la réforme de 2009 donnait la possibilité aux États membres de définir de nouvelles aides couplées à la production (dans la limite de 3,5 % des aides directes). La France a choisi de conserver la prime au maintien de troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA), et elle a également mobilisé à partir de 2010 les aides rendues possibles par l'article 68 pour octroyer un soutien couplé aux élevages d'ovins, de caprins, aux producteurs laitiers en montagne, aux producteurs de blé dur et de protéagineux¹³. L'ensemble des aides couplées a représenté environ 10 % des aides directes versées entre 2009 et 2014.

À partir de 2003, un « second pilier » d'aides a été constitué pour regrouper les soutiens au développement rural et aux aides environnementales.

¹² Il convient toutefois de relativiser ce chiffre, la PAC étant l'une des rares politiques européennes bénéficiant d'un budget communautaire.

¹³ Pois, fèves, lupins, légumineuses fourragères (notamment luzerne).

Graphique 1 : évolution des dépenses budgétaires en euros constants (2011) de la Politique Agricole Commune



Source : Commission européenne.

Pour la programmation 2015-2020, les changements apportés au régime de paiements directs du 1^{er} pilier de la PAC poursuivent les évolutions engagées lors des réformes précédentes. La réforme modifie les paiements découplés et introduit un droit à paiement de base (DPB) qui remplace en partie les DPU en prévoyant (i) l'uniformisation progressive de ce « paiement de base » versé aux agriculteurs qui deviendra peu à peu forfaitaire¹⁴ à l'hectare et (ii) l'introduction d'un paiement vert forfaitaire conditionné à la fourniture de services environnementaux par les agriculteurs. Une part d'aides couplées (au maximum 15 % des aides directes) peut encore être mobilisée aux choix des États membres en faveur de productions agricoles ou de types d'agriculture spécifiques, particulièrement importants pour des raisons économiques, environnementales et/ou sociales.

Le second pilier de la PAC obéit à une certaine continuité, en laissant aux États une grande subsidiarité dans la conception de leurs politiques pluriannuelles de développement rural. Le nombre important de thématiques et de mesures éligibles permet aux États membres de mobiliser ces fonds pour des politiques très variées. Ainsi la France a fait le choix de reconduire globalement les priorités de la programmation 2007-2014 et de consacrer une large part de son budget à des soutiens aux agriculteurs de montagne et aux jeunes agriculteurs ainsi qu'une partie aux mesures agro-environnementales. Par comparaison, dans le cadre de sa programmation 2007-2013, l'Allemagne avait fait le choix de mobiliser près de la moitié de son budget au profit de trois mesures d'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles et des industries agroalimentaires.

Cette nouvelle programmation confirme également la marginalisation des outils de régulation traditionnels des marchés, avec notamment la fin des deux régimes de quotas de production emblématiques (en 2015 pour le lait, en 2017 pour le sucre).

¹⁴ En 2014, les droits à paiements uniques -DPU- sont toujours attribués aux agriculteurs sur les valeurs historiques des aides couplées préexistantes.

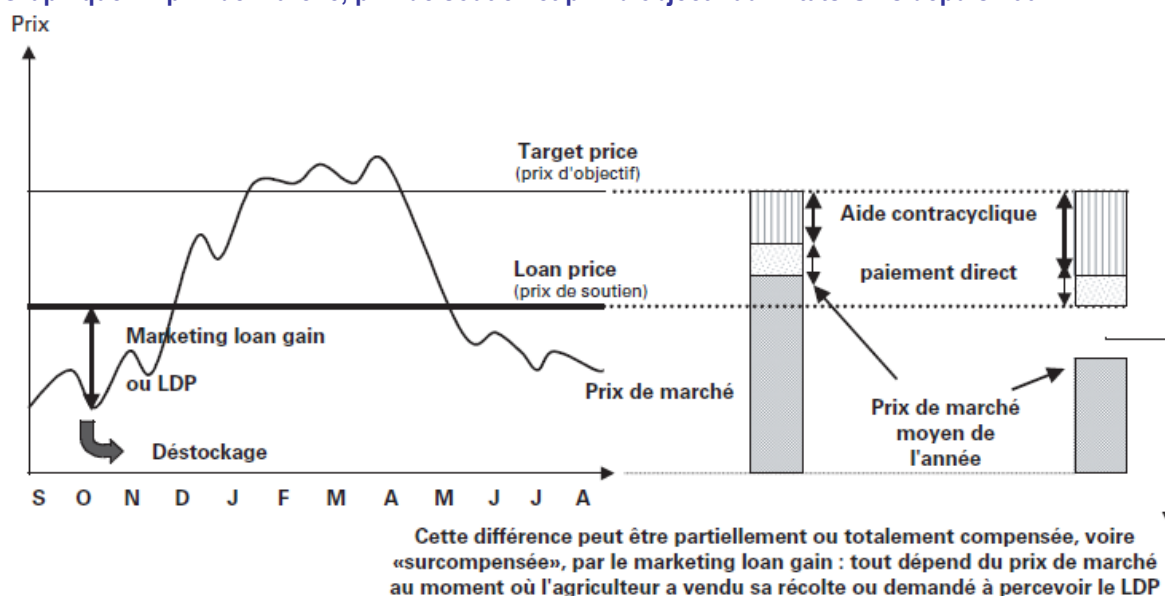
1.2.2 Le Farm Bill, politique agricole mise en place aux États-Unis, s'appuie sur un système assurantiel qui vise à sécuriser le revenu des agriculteurs

Tandis que l'Europe privilégie les soutiens directs indépendants de la production et des conditions de marché, les principaux instruments de politique agricole utilisés par les États-Unis conservent un lien avec le niveau des prix des matières premières agricoles¹⁵.

Jusqu'en 2014, les soutiens à l'agriculture américaine se divisaient en trois grandes catégories :

- i) Les aides liées à la production qui dépendaient des prix de marché et ont représenté de 2 à 16 Mds\$/an depuis 2003 (cf. graphique 2) :
 - Les paiements directs qui sont des aides découplées (environ 5 Mds\$/an sur la période 2007-2012) ;
 - Les « *marketing loans* » ou prêts de soutien à la commercialisation qui permettent aux agriculteurs de différer la commercialisation de leurs produits si les cours sont inférieurs au prix de soutien. Le montant du prêt est égal à la différence entre le prix de marché et le prix de soutien, multiplié par le volume. Ce système garanti un chiffre d'affaire minimum ;
 - Les aides contra-cycliques qui complètent les deux premiers paiements en cas de forte baisse des prix. Le paiement contra-cyclique est égal à la différence entre un prix objectif (fixé pour couvrir les coûts moyens de production) et la somme du prix de marché, *marketing loans* et paiement direct.
- ii) les programmes de protection de l'environnement (environ 3 Mds\$/an). Ces dispositifs sont complétés, depuis 2008, par un programme d'assurance chiffre d'affaires subventionné (nommé ACRE).
- iii) d'autres programmes comme l'aide alimentaire intérieur ou les crédits de recherche.

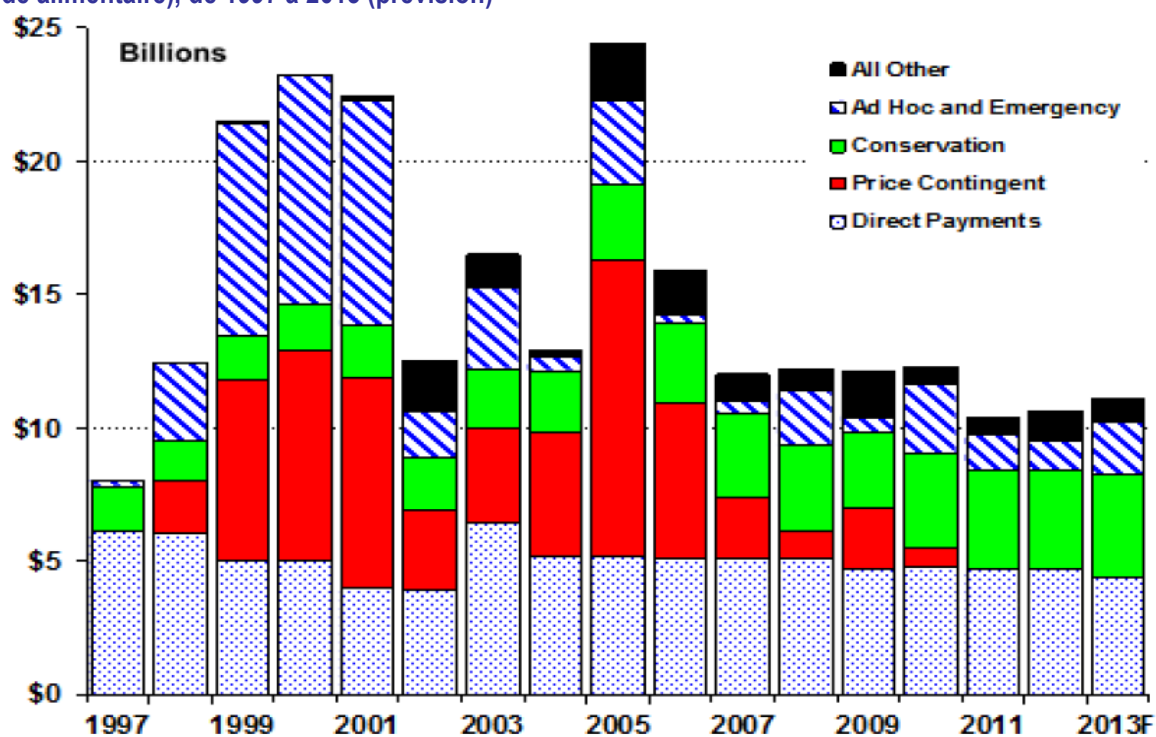
Graphique 2 : prix de marché, prix de soutien et prix d'objectif aux États-Unis depuis 2002



Source : Sophie Devienne et al. (2005), « Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels ».

¹⁵ Ce système est assez proche de la PAC avant 1992, à la différence près que les États-Unis ne constituent pas de stocks mais favorisent l'écoulement de la production sur le marché à l'export.

Graphique 3 : soutien du gouvernement américain aux exploitations agricoles, dépenses directes (hors aide alimentaire), de 1997 à 2013 (prévision)



Source: USDA, ERS, "2013 Farm Income Forecast," August 27, 2013.

Price contingent: Counter-cyclical payments, ACRE payments, loan deficiency payments, marketing loan gains, and certificate exchange gains in which commodity payment rates vary with market prices.

Les nouvelles dispositions du Farm Bill adopté au début de l'année 2014 accentuent la différence de logique entre la politique agricole américaine et la PAC 2014-2020. Pour le Farm Bill 2014-2018, le Sénat et la Chambre des représentants ont choisi de mettre fin aux aides découplées, d'étendre les paiements contra-cycliques, en augmentant les prix d'objectif (donc, toutes choses égales par ailleurs, le montant des indemnités susceptibles d'être versées à ce titre) et de remplacer le programme d'assurance sur le chiffre d'affaires par des subventions aux assurances sur les marges brutes des cultures et du lait. Par ailleurs, une part très significative de soutiens internes –indirects- à l'agriculture transite aux États-Unis par des programmes d'aide alimentaire domestique en faveur des consommateurs (84 Mds€ en 2013). Ils permettent aux foyers à faibles revenus de bénéficier de tickets alimentaires subventionnés (*food stamps*) pour l'achat de produits alimentaires.

La réforme du Farm Bill se caractérise par une réduction des soutiens considérés comme non distorsifs (paiements découplés, aides environnementales et alimentaires) et un recours accru aux outils d'assurance « économique » (prix de vente garanti, sécurisation de la marge brute), qui devraient être notifiés en catégorie orange à l'OMC, comme c'est le cas actuellement pour l'assurance récolte américaine. Dans l'hypothèse d'une baisse des prix des produits agricoles et d'une activation des dispositifs contra-cycliques afférents (assurance marge comprise), ces paiements pourraient atteindre des niveaux tels que le respect par les États-Unis des « engagements renforcés » qui seraient issus du cycle de Doha (non achevé) pourrait être compromis.

2 Les évolutions de la Politique Agricole Commune ont-elles permis de répondre aux objectifs de la manière la plus efficace ?

2.1 La politique agricole commune 2007-2014 remplit seulement partiellement ses objectifs et ne donne pas de garanties suffisantes sur l'efficacité des fonds publics qui y sont consacrés

2.1.1 La politique agricole commune a entraîné des changements structurels importants et rapides du secteur agricole en Europe

Dans un contexte de diminution à long terme du nombre des exploitations, les régimes de soutien des paiements directs « découplés », tels qu'ils ont été introduits par la réforme de la PAC à partir de 2003, ont contribué à l'accélération de l'abandon du secteur agricole par les exploitations de plus petite taille et à la croissance de la taille moyenne des autres¹⁶. Ainsi, le rythme de diminution du nombre d'exploitation s'est accéléré après la réforme de 2003, passant de -2,5 % à -5 % par an. Entre 2003 et 2013, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 30 % dans l'Union européenne pour atteindre 10,8 millions d'exploitations agricoles¹⁷. La France compte 472 000 exploitations en 2013 pour une surface moyenne de 59 ha contre 45 ha en 2003. Cette évolution structurelle vers une plus grande dimension économique moyenne des exploitations engendre aussi une plus grande homogénéité sur le plan de la distribution des exploitations agricoles selon les classes de taille, pour l'UE-27 dans son ensemble¹⁸.

Le taux de diminution du nombre d'exploitations agricoles diffère selon le secteur : la tendance à la baisse du nombre d'exploitations d'élevage a été plus prononcée que pour l'ensemble des exploitations agricoles. Plus généralement, le taux de diminution du nombre d'exploitations mixtes (plusieurs types de production agricoles) a été plus rapide que pour les exploitations spécialisées. En effet, la liberté de décision liée au découplage des aides directes a conduit une partie des exploitations à se concentrer davantage sur les activités de production (cultures et/ou élevage) pour lesquelles les conditions du marché offraient une meilleure rentabilité.

Une analyse économétrique¹⁶ montre que dans les années 2005-2009, les paiements directs en UE peuvent avoir encouragé une substitution de travail par le capital. En effet, le découplage des aides a favorisé les cultures plus faciles, moins « exigeantes » sur le plan des facteurs de production, des caractéristiques techniques et de l'engagement dans la gestion de l'activité. La réforme de la PAC et notamment le découplage des aides peut ainsi avoir contribué à accélérer la réduction de l'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre dans le secteur agricole, initiée avant la réforme de 2003. Une proportion relativement élevée d'exploitation diversifie désormais ses activités par des contrats à façon¹⁹, ce qui semble être directement lié à l'augmentation des investissements en matériel.

La réforme de la PAC, au travers des mesures de développement rural et des mesures de politique nationale de soutien aux jeunes agriculteurs, semble également avoir favorisé un transfert intergénérationnel. Ainsi, l'importance relative des exploitations gérées par de jeunes agriculteurs a eu tendance à augmenter : ratio main d'œuvre des jeunes sur main d'œuvre

¹⁶ Agrosynergie (2013), « Évaluation des effets structurels des paiements directs ».

¹⁷ Eurostat (2015), « Statistiques sur la structure des exploitations agricoles », décembre.

¹⁸ Dans le cas de la France, Piet *et al.* (Piet, L., Latruffe, L., Le Mouel, C., Desjeux, Y. (2012), "How do agricultural policies influence farm size inequality? The example of France", *European Review of Agricultural Economics*, 39 (1), montrent par ailleurs que la politique de régulation du foncier menée par les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) a également contribué en grande partie à réduire l'hétérogénéité entre les tailles des exploitations agricoles par des actions de promotion de l'agriculture familiale, consolidation des petites structures, ou frein à la concentration excessive des exploitations.

¹⁹ Ce système permet à un exploitant d'être propriétaire des outils de production sans posséder la production elle-même. Il devient alors prestataire de service pour un tiers.

totale +1,9 % par an entre 2005 et 2010 pour les exploitations gérées par des exploitants de moins de 35 ans.

2.1.2 Malgré ces réformes, les gains de productivité agricole s'essoufflent

La production agricole stagne en Europe de l'Ouest depuis 25 ans. D'après la FAO, la valeur de la production agricole des états membres de l'UE15 a seulement augmenté de 4 % en 2012 par rapport à son niveau de 1994. Dans une évaluation des tendances de production et de productivité agricole, Alston, Babcock et Pardey (2010)²⁰ concluent que « la hausse de la productivité agricole a ralenti, particulièrement dans les pays les plus riches » et ils pointent la stagnation des dépenses de recherche et développement (R&D) en agriculture comme étant la cause la plus probable de ce ralentissement. Ball *et al* (2010)²¹ concluent quant à eux à une convergence des niveaux de productivité au sein de l'Union européenne (les pays dont les niveaux initiaux étaient les plus bas sont ceux dont la productivité augmente le plus rapidement et tendent à rattraper le niveau de productivité des leaders).

Une étude de l'Inra (Butault et Requillart, 2012²²) montre que l'évolution de la productivité agricole française s'est infléchie. Entre 1979 et 1996, la productivité augmentait de 1,9 % par an. Une part importante de cet accroissement tenait à l'amélioration de la productivité du travail (près de 5 % par an) qui s'est accompagnée d'une diminution des emplois agricoles. L'augmentation des rendements, notamment en productions végétales, a également généré une augmentation significative de la productivité partielle de la terre. Entre 1980 et 1995, les progrès de la génétique ont permis de valoriser l'utilisation croissante d'intrants, améliorant la productivité des consommations intermédiaires. Depuis 1996, la production stagne et les gains de productivité ont régressé pour s'établir à environ 0,6 % par an. Ce faible taux d'évolution est principalement tiré par les gains de productivité du travail, plus faibles mais qui persistent, alors que la productivité partielle des consommations intermédiaires et les rendements agricoles stagnent.

Pour Butault et Requillart, les réformes successives de la PAC et l'accroissement de la concurrence étrangère induit par la libéralisation des échanges ont également favorisé la stagnation de la production agricole, pour les produits d'exportation. Les baisses de prix agricole et le découplage des aides ont joué en faveur d'une certaine extensification de la production bovine. Le potentiel des exportations des secteurs des viandes a souffert de la suppression des restitutions aux exportations. En revanche, en grandes cultures, la stagnation des rendements depuis le milieu des années 1990 ne serait pas liée à un changement des pratiques des agriculteurs (pas de désintensification induite par l'évolution des soutiens et des rapports de prix) mais aux effets du changement climatique qui entrainerait des épisodes climatiques défavorables plus fréquents et un raccourcissement des cycles de rotation. Dans ce cadre, la France serait pénalisée par sa spécialisation dans des cultures fragiles et exigeante en intrants (blé tendre, colza). Cette stagnation de la production agricole n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : elle concerne la quasi-totalité des pays européens et tous les pays de l'OCDE qui, antérieurement, soutenaient fortement leur agriculture et qui se sont engagés dans une politique de réduction de ces soutiens ou qui ont substitué un soutien au revenu au soutien par les prix.

²⁰ Alston J.M., Babcock B. A. et Pardey P.G., eds. (2010), "Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide", *CARD-MATRIC Electronic Book*, Ames, IA: Center for Agricultural and Rural Development, May.

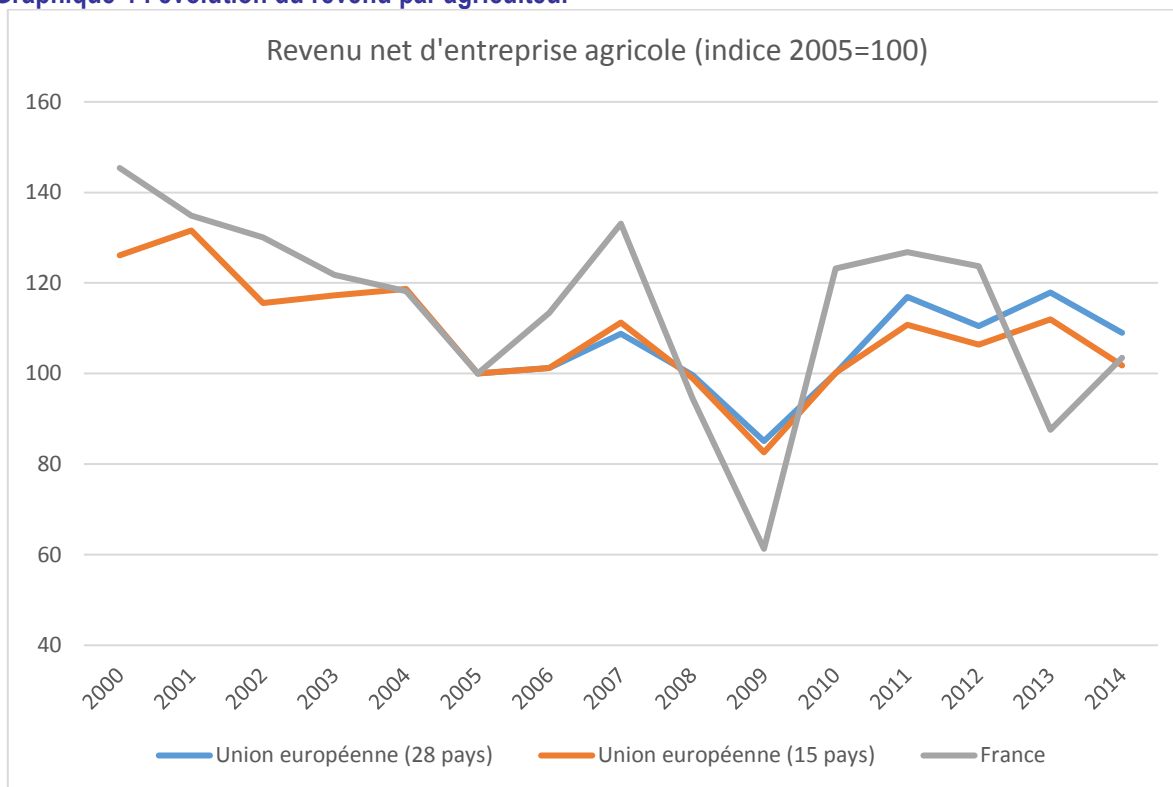
²¹ Ball E., Butault J.-P., C. San Juan Mesodana and R Mora (2010), "Productivity and International competitiveness of agriculture in the European Union and the United States", *Agricultural Economics*, Vol.41, pp.611-627.

²² Butault J.P. et Réquillart V. (2012), « L'agriculture et l'agroalimentaire français à la recherche d'une compétitivité perdue », *INRA sciences sociales* n°4-5/2011, février.

2.1.3 Des aides réparties de manière inéquitable et sans lien avec les variations rapides de revenus agricoles

Le revenu net d'entreprise agricole a baissé tendanciellement au cours des trente dernières années, avec des fluctuations importantes liées aux volumes et aux prix de la production, à ceux des intrants et aux subventions. Rapporté au nombre d'actifs non-salariés, la baisse est moins marquée, du fait de la diminution tendancielle de la population agricole (-21 % entre 2000 et 2010 d'après les derniers recensements agricoles).

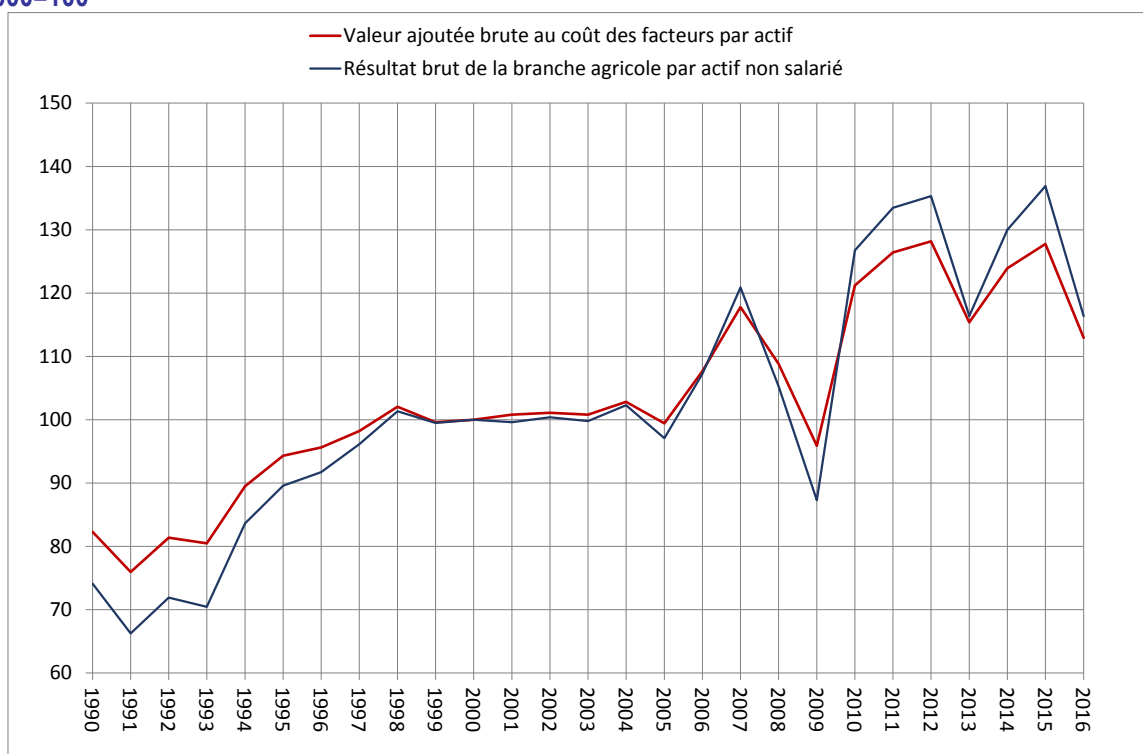
Graphique 4 : évolution du revenu par agriculteur



Source : DG Trésor d'après Eurostat.

Si à long terme les gains de productivité, et notamment la productivité du travail, ont permis aux agriculteurs de préserver leur revenu par actif, le contexte récent marqué par le ralentissement de ces gains de productivité et une volatilité accrue des prix des matières premières agricoles se traduit par une fragilisation des revenus, avec des variations très importantes entre les années.

Graphique 5 : évolution du revenu net d'entreprise agricole (RNEA) en France, en termes réels, base 2000=100



Source : DG Trésor d'après Insee, comptes CCAN.

Les aides directes visent à soutenir le revenu des agriculteurs, mais cet objectif n'a pas été précisé en ce qui concerne le niveau d'aide souhaité ou la répartition de celle-ci.

Entre 2010 et 2013, les comptes de la branche agricole publiés par l'Insee indiquent que les subventions d'exploitations ont représenté, en moyenne, 64 % du revenu net de la branche agricole (85 % en 2013, suite à la baisse de revenu). Cette part varie en fonction de l'orientation technique des exploitations agricoles avec un soutien très marqué aux élevages (qui sont également les orientations qui présentent les plus petits revenus) tandis que les exploitations de maraîchage et de viticulture bénéficient d'un montant de subvention à l'exploitation très inférieur, en valeur et en part de leur revenu. Ceci s'explique par la faible taille de ces exploitations mais également par le fait que ces cultures n'ont historiquement pas été bénéficiaires d'aides découplées versées à la surface mais ont bénéficié d'un soutien « de filière »²³, qui n'est donc pas comptabilisé dans le revenu des exploitations.

²³ Les soutiens aux filières des fruits et légumes et des viticulteurs sont versés directement aux « organisations de producteurs » pour des actions de promotion, d'investissement, de mise en place d'actions environnementales, de connaissance des marchés...

Tableau 1 : comparaison de la valeur des aides perçues par exploitation et du résultat de l'exploitation

en millier d'euros courants	Valeur moyenne des subventions d'exploitation par exploitation					résultat courant avant impôts (RCAI)					Part des subventions d'exploitations dans le résultat courant avant impôts (RCAI), par exploitation					moy 2010-2014
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	
Céréales, oléagineux, protéagineux	40	40	39	38	36	51	58	68	22	20	78%	68%	57%	171%	182%	111%
Cultures générales	45	45	46	45	43	83	84	104	84	65	54%	53%	45%	54%	66%	54%
Ensemble maraîchage et horticulture	6	5	6	5	3	45	30	40	31	32	13%	16%	14%	17%	9%	14%
Viticulture	4	4	4	4	4	53	63	50	48	66	8%	6%	8%	8%	7%	8%
Arboriculture fruitière et cultures permanentes	16	15	18	15	15	29	36	46	43	20	55%	40%	39%	36%	76%	49%
Bovins lait	34	34	34	33	32	43	49	40	40	52	79%	69%	84%	84%	61%	75%
Bovins viande	42	46	43	42	42	20	22	27	24	21	207%	214%	159%	175%	203%	192%
Bovins mixtes	49	50	49	48	48	42	48	45	42	51	118%	103%	109%	116%	94%	108%
Ovins et caprins	39	40	38	38	39	28	27	27	22	25	140%	147%	142%	175%	156%	152%
Porcins	22	20	20	20	18	53	51	67	42	37	42%	39%	30%	48%	50%	42%
Volailles	17	17	16	16	17	42	43	43	25	32	42%	41%	38%	61%	53%	47%
Polyculture, polyélevage	42	42	42	42	40	49	55	57	34	35	85%	76%	73%	124%	116%	95%

Source : SSP, RICA et comptes nationaux par catégorie d'exploitations.

Note de lecture : la nuance de couleur est d'autant plus foncée que la valeur est élevée, pour chaque indicateur.

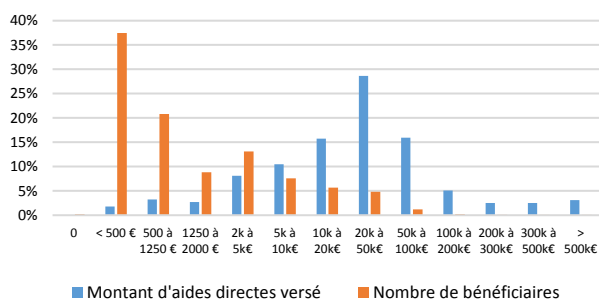
La Cour des comptes européenne observe dans ses rapports spéciaux 5/2011²⁴ et 6/2012²⁵ que le régime d'aides directes découplées, fondé sur la surface, conjugué à une structure du secteur agricole qui reste encore duale en Europe (avec un grand nombre de petites exploitations et un petit nombre de très grandes exploitations) a entraîné une concentration particulièrement élevée des paiements en faveur des très grandes exploitations, tandis que l'aide versée aux exploitations plus petites est parfois peu élevée. Cette concentration s'illustre en Europe par le fait qu'en 2013, 58 % des exploitations ont bénéficié de seulement 5 % de l'ensemble des aides directes (avec des versements inférieurs à 1 250 €) tandis que 29 % de l'enveloppe était alloué à moins de 2 % des plus grandes exploitations (avec des versements supérieurs à 50 000 €). La France présente un caractère légèrement moins inégalitaire même si 60 % des exploitations percevait seulement 20 % du montant global d'aides directes en 2013. Les 15 000 plus grandes exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux ont perçu, en moyenne annuelle de 2007 à 2009, 12,5 % des aides directes à l'agriculture française, avec 4,6 % des effectifs.

²⁴ Rapport spécial n° 5/2011 de la Cour des comptes européenne « Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière ».

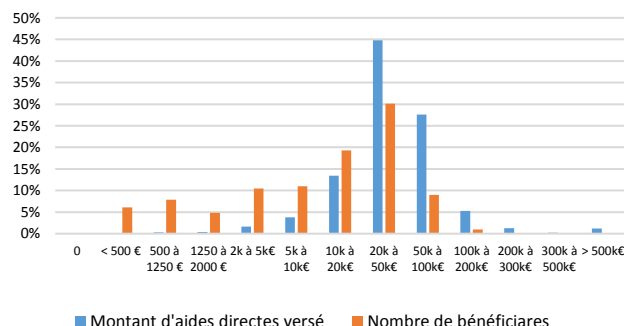
²⁵ Rapport spécial n° 6/2012 de la Cour des comptes européenne « L'efficacité du régime de paiement unique à la surface en tant que système transitoire d'aide aux agriculteurs dans les nouveaux états membres ».

Graphiques 6 : distribution des aides directes en Europe et en France en 2013

Distribution européenne (UE27) des aides directes en fonction des classes de montants perçus par exploitation



Distribution française des aides directes en fonction des classes de montants perçus par exploitation



Source : DG Agri, calcul DG Trésor.

Tel qu'il était conçu jusqu'en 2014, le régime d'aides découplées, versées forfaitairement à l'unité de surface, présentait une contradiction : d'une part, il vise à soutenir le revenu individuel, mais, d'autre part, l'aide est répartie sans tenir compte de l'entité de production et uniquement sur un critère de surface. Le droit à paiement unique était en effet déconnecté des choix de produits et des volumes offerts et il n'y avait pas d'obligation de produire pour en bénéficier²⁶. Les paiements découplés ne contribuaient donc pas à la réalisation de l'objectif du traité d'accroître la productivité agricole et n'incitent pas à des changements de pratique ciblés. En permettant à des exploitations inefficaces de se maintenir, les aides découplées ont pu contribuer à diminuer la productivité globale du secteur. Enfin, l'efficacité des aides découplées pour soutenir le revenu des agriculteurs peut être amoindrie car l'aide était « capitalisée » dans le prix du foncier. En effet, les études théoriques citées par Ciaian *et al.* (2012)²⁷ indiquent que la capitalisation des aides découplées dans le prix des terres agricoles est totale lorsque chaque hectare reçoit un montant équivalent d'aide. Toutefois, ce résultat dépend des anticipations des opérateurs sur la pérennité des aides ainsi que sur la politique foncière. Si les études empiriques mesurent des coefficients de capitalisation inférieurs à 100 %, ceci nuit malgré tout à l'efficacité de l'aide et à la rentabilité des exploitations agricoles en renchérissant le facteur de production foncier.

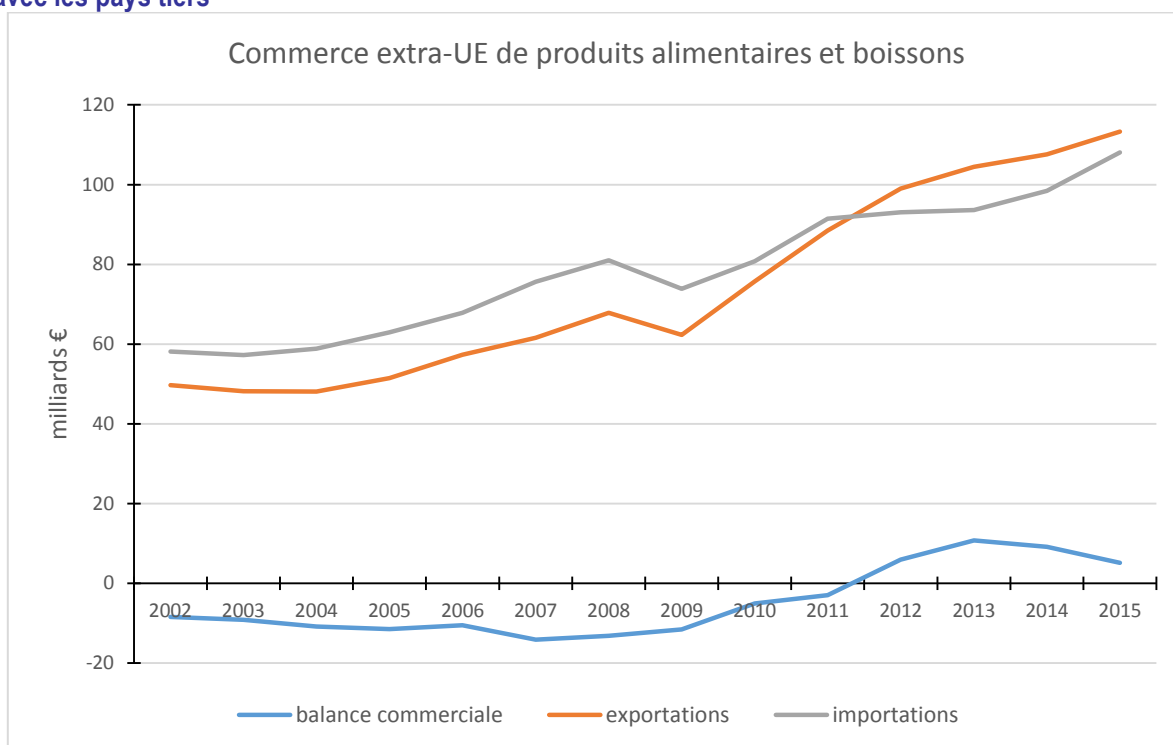
2.1.4 L'agriculture européenne reste compétitive dans un contexte d'accroissement des flux commerciaux internationaux

Au niveau communautaire, les échanges de produits alimentaires avec les pays tiers (produits agricoles et agroalimentaires) sont devenus excédentaires depuis 2012, principalement du fait de la hausse des exportations de boissons et de produits alimentaires transformés.

²⁶ Les bénéficiaires des DPU doivent exercer une activité agricole. Même s'il n'y a pas de production, les terres associées aux DPU doivent être entretenues et maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales pour un usage agricole au moins potentiel.

²⁷ Ciaian P., Kancs D., Swinnen J. (2012), "Income distributional effects of decoupled payments: Single Payment Scheme in the European Union".

Graphique 7 : évolution des échanges de produits alimentaires (CTCI 0+1) de l'Union européenne (UE28) avec les pays tiers



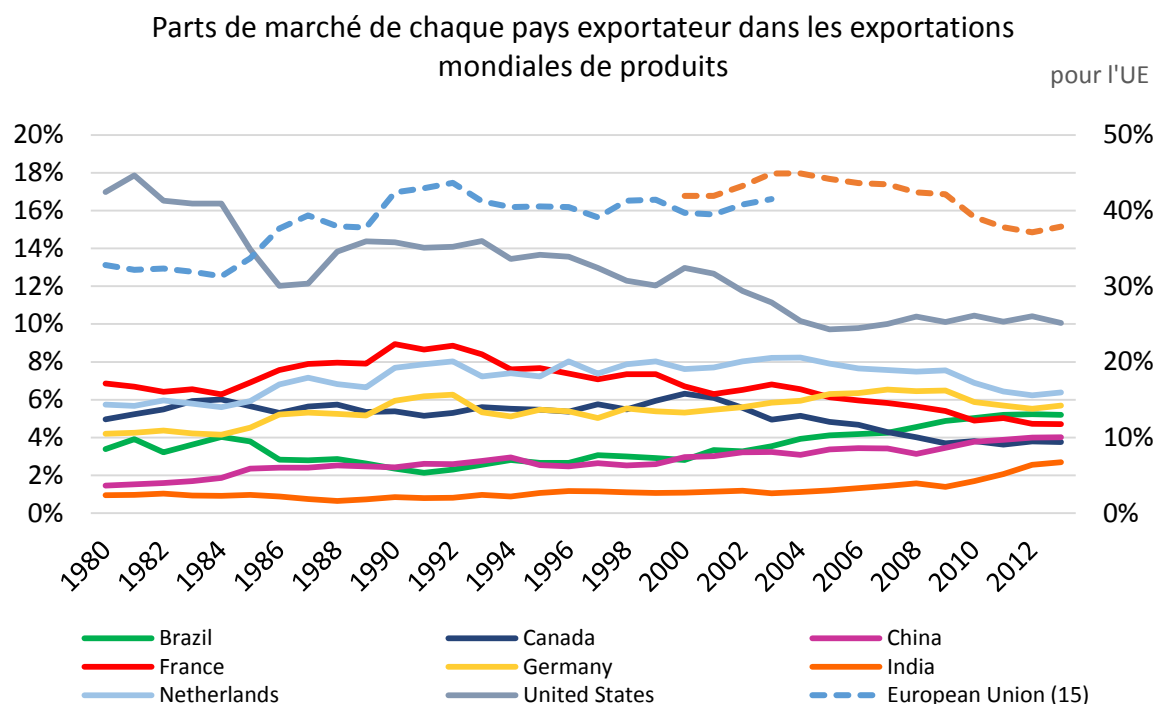
Source : Eurostat.

L'Union européenne est le premier exportateur mondial de produits agricoles²⁸ en valeur et reste également le premier importateur malgré un ralentissement observé depuis 2011.

Toutefois, au sein de l'Union européenne, les parts de marché de la France ont eu tendance à diminuer : la France qui représentait 6,7 % des exportations mondiales en 2000 occupait la 3^{ème} place, tandis qu'elle est devenue le 5^{ème} pays exportateur en 2013, avec 4,7 % des parts de marché. L'Allemagne et les Pays-Bas ont, eux, consolidé leurs parts de marché et sont respectivement les deuxième et troisième pays exportateurs avec des parts de marché de 6,4 % et 5,7 %. En outre, les grands pays émergents agricoles que sont le Brésil, l'Inde et la Chine gagnent progressivement des parts de marché.

²⁸ La définition de «produits agricoles» utilisé pour cette analyse correspond à la définition de l'OMC et comprend les chapitres 1-24 (à l'exclusion des produits de la pêche et de poisson, contrairement à la nomenclature CTCI), en plus d'un certain nombre de rubriques dans les chapitres 33, 35, 38, 41, 43 et 51 -53 du système harmonisé.

Graphique 8: parts de marché dans les exportations de produits agricoles



Source : OMC, calculs DG Trésor.

Dans sa note d'octobre 2013²⁹, le CEPII met en avant la montée en puissance des grands pays émergents : dans les exportations mondiales (hors intra UE) de produits agricoles et agroalimentaires, la part des pays en développement hors PMA (pays moins avancés) a crû très sensiblement, passant, entre 2001 et 2011, de 49 % à 62 % pour les exportations et de 39 % à 57 % (une augmentation de moitié) pour les importations, tendance encore plus marquée pour les importations de viande et de soja. Parallèlement, les gains de productivité que connaissent les pays émergents qui investissent fortement dans la recherche et les infrastructures devraient leur permettre de consolider la place d'acteurs centraux des marchés internationaux agricoles qu'ils ont conquise parmi les exportateurs mondiaux d'oléagineux, de maïs ou de viande.

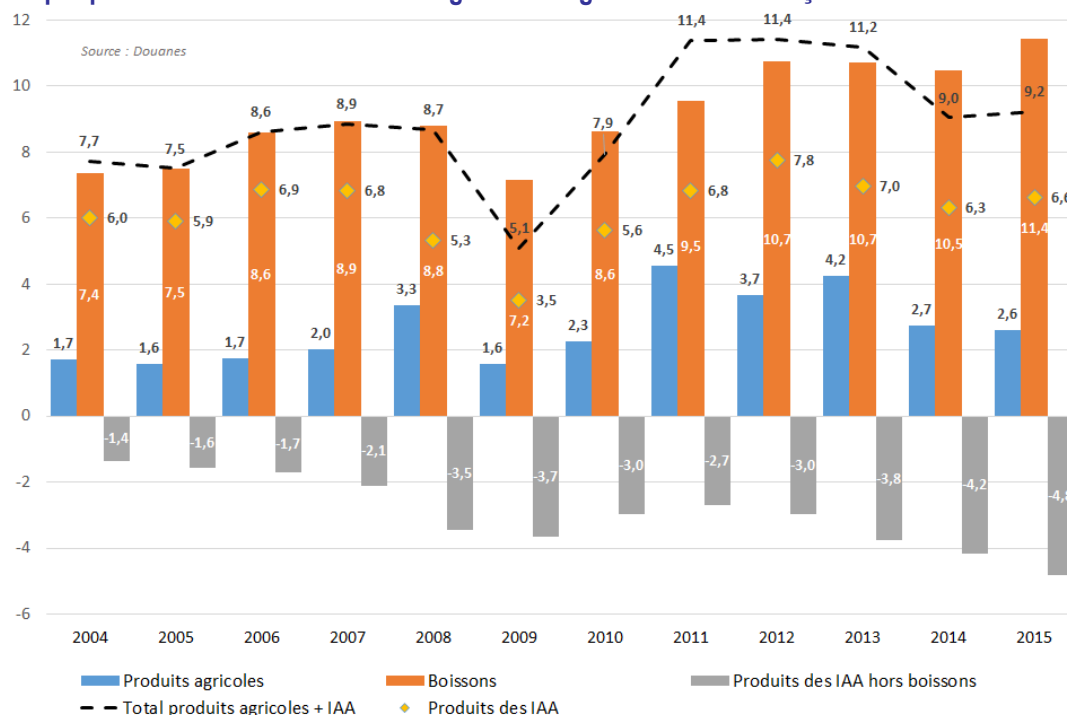
La France conserve un solde commercial du secteur agro-alimentaire très largement excédentaire à 9,2 Md€ en 2015 (après un recul de 2 Md€ en 2014, l'excédent a progressé de 0,3 Md€ en 2015). Le solde des échanges de produits agricoles et agroalimentaires avec l'Union européenne reste en excédent de 2,9 Md€ mais cet excédent est en baisse (-26 % entre 2014 et 2015). L'excédent provient essentiellement des boissons et des céréales. Les échanges de boissons, premier poste excédentaire, représentent un excédent de 11,4 Md€, en progression d'environ 1 Md€ en 2015. Le solde de la France pour les céréales est excédentaire de 6,4 Md€ (en hausse de 0,5 Md€ par rapport à 2014 après un recul marqué lié à la baisse des cours mondiaux). La France est également excédentaire dans ces échanges de produits laitiers (3,3 Md€) avec toutefois un excédent en baisse (-0,14 Md€) et plus particulièrement vis-à-vis de l'Union européenne³⁰. À l'inverse, les principaux déficits concernent les produits transformés hors boissons et les fruits et légumes.

En 2015, l'excédent retiré des flux commerciaux de la France avec les pays tiers est supérieur à celui obtenu sur l'Union européenne (6,5 contre 2,9 Mds).

²⁹ CEPII (octobre 2013), « Les transformations des échanges agricoles bousculent l'agenda multilatéral ».

³⁰ Forte baisse des prix liée à l'abandon des quotas de production dans l'UE depuis le 1^{er} avril 2014.

Graphique 9 : le commerce extérieur agricole et agroalimentaire français en 2015



Source : Douanes.

Au sein de l'Europe, la France doit faire face à une concurrence accrue sur le secteur agricole de la part d'autres États membres, et notamment de l'Allemagne qui bénéficie d'un coût du travail plus faible. Avec une demande bien plus dynamique, les pays tiers attirent davantage les exportations françaises (céréales en Afrique du Nord, produits carnés et laitiers en Asie), au détriment de l'Europe, traditionnel débouché des exportations françaises. Malgré l'intérêt que présentent ces nouveaux marchés à l'export, ils ne compensent pas entièrement la perte de parts de marchés au niveau communautaire, marché solvable et de proximité.

2.1.5 La PAC doit s'adapter pour mieux prendre en compte la préservation de l'environnement et du climat

L'intensification de l'agriculture européenne qui a eu lieu entre 1960 et 2000, en partie guidée par les prix garantis puis par les aides couplées à la production accordées par la PAC, s'est faite au prix de fortes dégradations environnementales. Le système de prix garantis puis les aides couplées ont incités les agriculteurs à intensifier leur production en ayant un recours accru aux intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, énergie) et à simplifier leur production (régression des prairies permanentes, raccourcissement des rotations agronomiques et baisse du nombre d'espèces cultivées). Cela s'est traduit par une baisse de la biodiversité (lié à l'usage de pesticides notamment et aux modifications des habitats), un lessivage dans les eaux des engrais et effluents d'élevage, riches en nitrates, une hausse des émissions de gaz à effets de serre liées à la production des intrants et à l'utilisation de sols riches en carbone, une érosion des sols les plus exploités.

Les réformes engagées depuis 1992 ont permis d'ajouter la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique aux objectifs de la politique agricole. Comme les autres politiques sectorielles, la PAC a intégré les engagements environnementaux de l'Union européenne. Ainsi la Directive cadre sur l'eau (2000) vise l'atteinte d'un bon état écologique des eaux en 2015. En 2001, l'Union s'était engagée à enrayer la perte de biodiversité européenne d'ici 2010, objectif qui a été reconduit jusqu'en 2020 vue l'étendue des travaux qu'il reste à mettre en œuvre. Après un premier échec sur

l'objectif de biodiversité, il est probable que la France³¹ et l'Europe³² n'atteignent pas les objectifs de qualité des eaux qu'elles se sont fixées pour 2015.

Toutefois, les programmes en faveur d'une agriculture plus durable n'ont été mis en place que tardivement et ne représentaient, dans la programmation 2007-2013, que 10 % des soutiens accordés. Jusqu'en 2014, les seuls outils de la PAC dédiés au soutien des pratiques respectueuses de l'environnement étaient les règles de base des bonnes pratiques agricoles et les mesures agro-environnementales (MAE) :

- L'ensemble des aides directes de la PAC (1^{er} pilier) est conditionné depuis 1999 au respect d'exigences réglementaires en matière environnementale et de normes dites de « Bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) qui s'appliquent à l'ensemble des exploitations. Cette éco-conditionnalité fixe un niveau minimum de référence des mesures agroenvironnementales. Il revient à l'agriculteur d'assumer les coûts de mise en conformité avec la réglementation selon le principe de « pollueur-payeur »³³. Ces conditions minimales n'ont toutefois pas été suffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eaux ni de préserver la biodiversité.
- Les MAE sont cofinancées par les États membres dans le cadre du développement rural (2nd pilier de la PAC). Elles ont représenté au total 7,4 Md€ sur 7 ans dans la programmation 2007-2013, soit 25 % du budget du second pilier. Elles permettent aux agriculteurs volontaires de s'engager pour une période de 5 ans, même sur une partie seulement de l'exploitation, sur un ou plusieurs contrats de MAE, et de percevoir en retour un paiement qui compense les coûts supplémentaires et les pertes de revenu éventuelles résultant du respect du cahier des charges environnemental. Le montant unitaire des MAE est calculé en fonction de la différence moyenne de marge entre une conduite sous MAE et une conduite sans MAE (tenant compte du gain lié à la commercialisation sous label pour l'agriculture biologique). Les études disponibles peinent à conclure sur l'impact environnemental additionnel des MAE, notamment en raison de limites méthodologiques. L'étude de Chabé-Ferret (2012)³⁴ permet toutefois d'attester de l'efficacité des mesures de soutien à la conversion en agriculture biologique, ainsi que des mesures d'implantation de cultures « pièges à nitrate ».

Les objectifs initiaux de la PAC définis dans le TFUE sont toujours pertinents mais doivent continuellement être adaptés aux nouveaux enjeux. Les deux objectifs de productivité et de sécurité des approvisionnements ne peuvent plus se limiter à un aspect quantitatif, aujourd'hui atteint, mais doivent intégrer la question de la durabilité de l'agriculture et de préservation de l'environnement.

Les 3 autres objectifs : stabiliser les marchés, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et assurer des prix raisonnables aux consommateurs restent plus que jamais d'actualité. Les marchés agricoles sont de plus en plus soumis à la volatilité des prix et à la concurrence internationale. Or, au fil des réformes, la politique agricole a progressivement abandonné les outils d'orientation des productions et de régulation des marchés.

³¹ L'état de la qualité des masses d'eau et des milieux aquatiques en France est dans la moyenne européenne mais en deçà du niveau d'ambition français pour 2015 (atteindre le bon état écologique pour 2/3 des masses d'eau superficielles contre 43,7 % en 2013).

³² Les rapports 8 et 9/2012 de l'Agence Européenne de l'Environnement estiment qu'il faudrait attendre 2027 pour que l'objectif de 50 % des eaux en bon état écologique soit atteint.

³³ Principe énoncé par l'article L 110-1 du Code de l'Environnement selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur (principe adopté par l'OCDE en 1972).

³⁴ Chabé-Ferret S. and Subervie J. (2012), "How much green for the buck? Estimating additional and windfall effects of the French agro-environmental schemes by DID-matching", *Working Paper*, Toulouse School of Economics.

2.2 La réforme de la PAC pour la programmation 2014-2020 propose de faire évoluer les outils existants vers plus d'équité entre les États membres et de subsidiarité mais ne questionne pas suffisamment l'efficacité des soutiens

La proposition de la Commission européenne, faite en octobre 2011, a fortement évolué suite aux débats au Conseil et au Parlement européen qui ont débouchés sur un accord politique en juin 2013. L'accord préserve les deux grandes orientations de la nouvelle PAC telle que proposée par la Commission qui introduit une convergence des valeurs des aides découplées et inclut de nouvelles exigences environnementales, appelées « verdissement ». Leur portée a toutefois été considérablement réduite par les débats ultérieurs qui ont introduits des marges de manœuvre substantielles pour les États dans la mise en œuvre.

2.2.1 Des outils nombreux et une PAC « à la carte » qui ne concourt pas à la lisibilité des objectifs de la politique agricole européenne

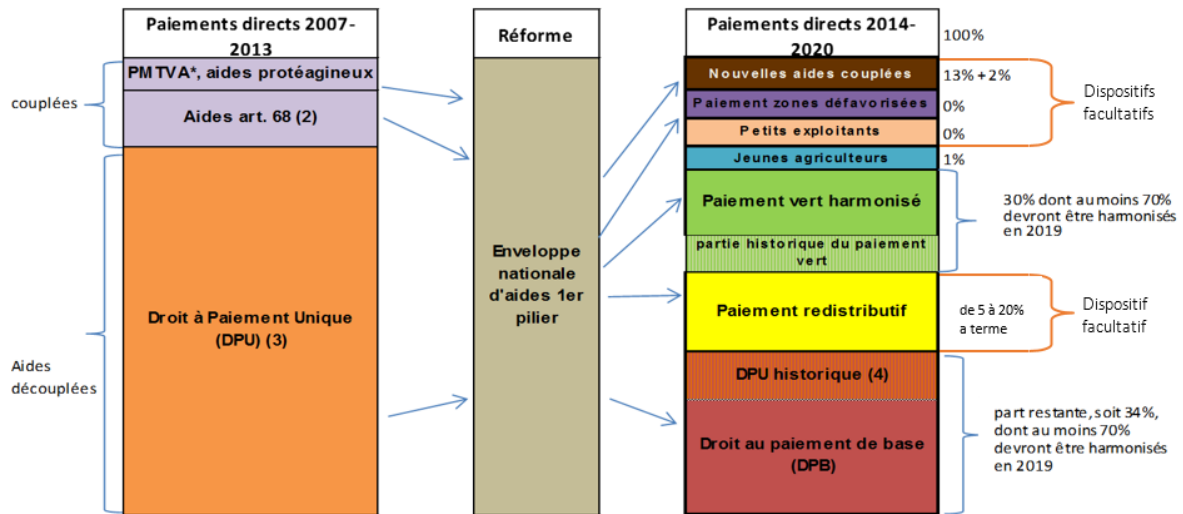
Le premier pilier de la PAC (313 Mds€_{courants} en 2014-2020 au niveau UE, dont 52 Mds€_{courants} pour la France), qui comprend toutes les aides directes, couplées et découplées a été remanié. Les États membres ont le choix d'activer ou non un nombre important de dispositifs : aides couplées, paiements aux zones défavorisées, paiement forfaitaire aux petits exploitants, paiements supplémentaires sur les premiers hectares. Ils doivent également dimensionner le soutien qu'ils souhaitent apporter aux jeunes exploitants. Le nouveau « paiement vert » obligatoire représente pour tous les États membres 30 % de l'enveloppe totale d'aides directes. La part allouée aux droits à paiements de base est calculée par déduction.

La France a fait le choix de maximiser son recours aux aides couplées (15 % de l'enveloppe) mais de ne pas activer les paiements en faveur des zones défavorisées ou aux petits exploitants. Les soutiens découplés sont remaniés et représenteront en tout 85 % de l'enveloppe des paiements directs : les anciens DPU (qui représentaient 90 % de l'enveloppe dans la programmation précédente) sont remplacés par l'association de plusieurs paiements :

- un paiement vert : niveau obligatoire représentant 30 % de l'enveloppe ;
- un paiement redistributif : de 5 à 20 % de l'enveloppe à terme. Il consiste à majorer les aides directes sur les 52 premiers hectares et permettra une redistribution vers les petites et moyennes exploitations ;
- un paiement pour les jeunes agriculteurs : 1 % de l'enveloppe ;
- et un droit à paiement de base (DPB) : la France mobilisera de 49 à 34 % en 2019 de son enveloppe d'aides directes pour ce nouveau régime.

Le nombre d'outils disponibles rend plus difficile la compréhension des objectifs poursuivis par les aides directes versées aux agriculteurs. En effet, cette réforme maintient un niveau global élevé quoiqu'en baisse de soutien (au niveau européen, les soutiens directs aux agriculteurs baissent, en prix constants, de 3,2 % par rapport à la programmation 2007-2013 et de 4,2 % en France) mais les options disponibles pour conditionner le versement de ces soutiens sont nombreuses. Auparavant, les aides pouvaient uniquement être versées sous forme de droits à paiement découplé (et donc fonction de la taille des exploitations) ou sous formes d'aides couplées (liées à un type de production). La programmation 2014-2020 ajoute un critère environnemental (le paiement vert lié à la mise en place de certaines pratiques agricoles) et plusieurs critères qui semblent vouloir « corriger » les effets de l'aide découplée versée à la surface (aides couplées, zones défavorisées, petits exploitants, paiement redistributif). Si le soutien au revenu des agriculteurs semble toujours être l'objectif poursuivi, les modalités de distribution s'écartent du « découplage » qui visait à limiter au maximum les effets des aides sur les échanges mondiaux.

Graphique 10 : dispositifs de soutiens proposés aux États membres dans le cadre de la programmation PAC 2007-2013 et 2014-2020 (les choix de la France pour 2014-2020 sont renseignés sur la droite du schéma)



* PMTVA : prime au maintien du troupeau de vache allaitante.

(2) Aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques (introduction en 2010)

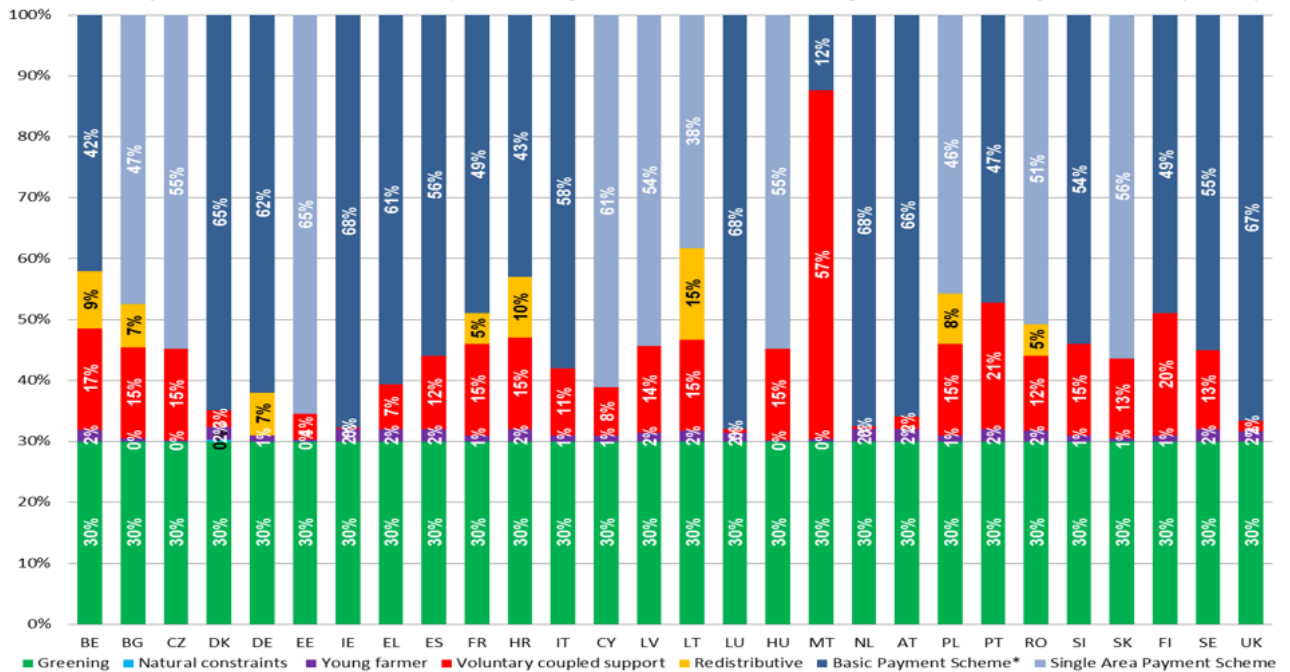
(3) Les aides ne sont plus liées à la nature des productions, ni même à l'acte de production (d'où le nom d'aide découplée), mais elles sont calculées à partir de références historiques, en prenant la meilleure année entre 2005 et 2008 pour l'exploitation

(4) en 2019, le DPU historique représente 30% du DPB

Source : Ministère de l'Agriculture, DG Trésor.

Graphique 11 : répartition de l'enveloppe des paiements directs par État membre

Direct payments - Overview of percentages of national ceilings allocated by scheme (2015)



Source : DG AGRI.

2.2.2 La convergence des droits à paiements de base, entre États membres et entre agriculteurs

Pour introduire plus d'équité entre agriculteurs, la réforme vise à rééquilibrer les soutiens versés entre agriculteurs des différents États membres (convergence externe) et au sein de chaque État (convergence interne).

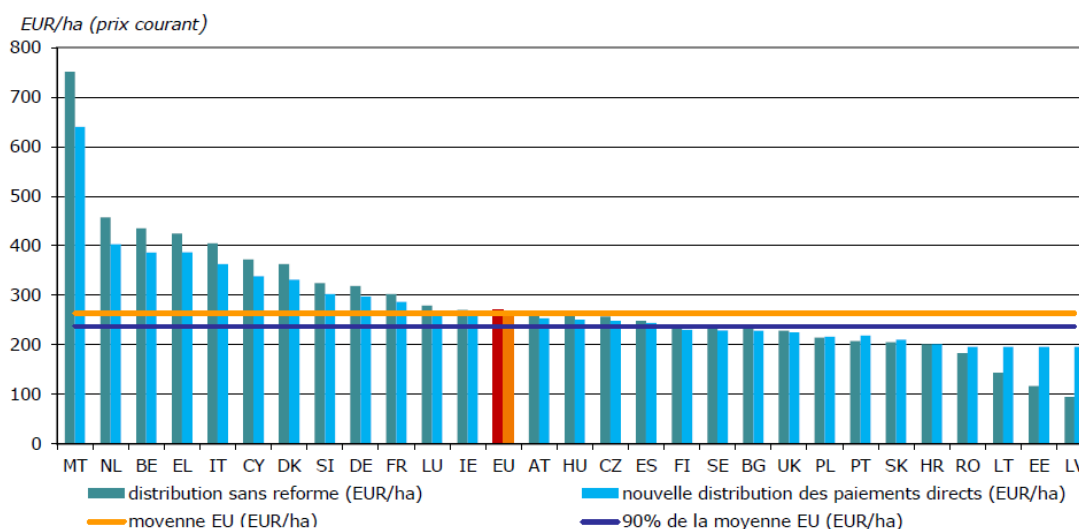
Pour rééquilibrer les soutiens directs versés aux agriculteurs des différents États membres en Europe, les États membres dont les montants moyens d'aides directes à la surface étaient les plus élevés verront leur enveloppe globale d'aides directes légèrement diminuer au cours de la période 2014-2020 de façon à ce que l'écart à la moyenne européenne des paiements directs des États membres les moins dotés soient diminué d'un tiers à l'horizon 2020 et qu'aucun État ne présente un montant d'aides directes moyen inférieur à 196 €/ha. C'est le principe de **convergence externe** des aides³⁵.

On peut toutefois noter que cette option retenue par le Conseil et le Parlement entraînerait, au final, peu d'effets redistributifs entre les États membres. D'après une analyse d'impact réalisée par la Commission en 2011, qui ne tient pas compte du seuil minimum de 196 €/ha finalement adopté (donc une estimation sous-estimée par rapport à l'option retenue *in fine*), cette convergence se traduirait par un transfert entre États estimé à 738 M€. Une étude réalisée en 2015³⁶ estime quant à elle un transfert de 1,7 milliard d'euros en 2019 par rapport à la situation de 2013 soit environ 4,3 % du montant total européen des paiements directs octroyés en 2013.

Graphique 12 : « convergence externe » de la valeur moyenne des paiements directs dans les différents États membres

Redistribution des paiements directs

Réduction de 1/3 de l'écart entre le niveau d'aide actuel et 90% de la moyenne UE en 2020; seuil minimum de 196 EUR/ha (en moyenne nationale)



Source: DG Agriculture and Rural Development.

³⁵ La prise en compte de facteurs économiques tels que la parité de pouvoir d'achat par État membre et la valeur ajoutée par unité de travail agricole a été envisagée. L'option a néanmoins été écartée car entraînant d'importants effets redistributifs et peu acceptable politiquement.

³⁶ Estimation réalisé par P. Lecole et Thoyer S. (2015), « Qui veut garder ses millions ? Redistribution des aides dans la nouvelle PAC ». Cette estimation diffère sensiblement de l'analyse d'impact réalisée par la Commission européenne (738 millions d'euros par an). Cela s'explique par le fait que l'estimation de Lecole et Thoyer considère uniquement l'effet de la convergence, ne tient pas compte de la diminution du budget de la PAC et intègre le critère d'aides plancher.

La nouvelle PAC acte également le principe de la **convergence interne**, c'est-à-dire l'uniformisation progressive des montants des droits à paiements de base ou DPB (les paiements découplés, versés à l'hectare) au sein de chaque État. Cette réforme vise à réduire les distorsions induites par le système d'aides précédent, où les exploitations reçoivent des versements différenciés en fonction de leurs « références historiques », basées sur le type de cultures et les rendements obtenus de 2000 à 2002 (*cf. supra*).

L'objectif de convergence fixé aux États (60 % minimum de l'enveloppe dédiée aux paiements directs découplés en 2019) est nettement moins ambitieux que dans le projet de la Commission (100 %) et il est assorti d'exemptions qui en atténuent la portée :

- chaque État peut prélever jusqu'à 30 % de son enveloppe dédiée aux paiements directs pour majorer le paiement pour les premiers hectares de chaque exploitation agricole. Ce paiement « redistributif » sera mis en œuvre en France en faveur des petites exploitations. Il représentera 20 % des aides directes en 2018³⁷ (1,5 Md€). Il sera distribué sous la forme d'une aide forfaitaire d'environ 100 €/ha sur les 52 premiers hectares des exploitations agricoles. Ce dispositif de majoration crée un risque de distorsion entre États membres, sans qu'il n'y ait consensus sur la plus grande efficacité économique des petites exploitations qui en sont les principales bénéficiaires ;
- les États bénéficient d'importantes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de la convergence interne : échelle régionale ou nationale ; mécanisme optionnel de rattrapage ad hoc³⁸ ; possibilité d'adapter le dispositif pour éviter des pertes d'aides supérieures à 30 %. La France a choisi de faire converger, à l'échelle nationale, 70 % des montants des droits à paiements à l'horizon 2018. Elle a également activé le dispositif de limitation des pertes liées à la convergence à 30 %, sans que les modalités de mise en œuvre ne soient encore arrêtées. Le DPB moyen à cette date sera de 97 €/ha (et au minimum de 67 €/ha, *i.e.* 70 % uniformisés).

La convergence des montants unitaires des aides découplées va dans le sens d'une réduction des distorsions entre agriculteurs. L'option retenue de convergence externe pour la PAC 2014-2020 permettra de combler seulement une partie de la différence de niveau de soutien à l'hectare entre États membres. Toutefois, la convergence externe ne s'est pas faite en parité de pouvoir d'achat et, en intégrant ce critère, de fortes disparités des versements à l'hectare subsistent³⁹. Si les discussions sur la convergence externe devaient se poursuivre, la prise en compte de la parité de pouvoir d'achat dans les différents États membres serait nécessaire. En France, la convergence interne se fera à un rythme lent, et avec plusieurs entorses : paiement redistributif sur les premiers hectares pour compenser le fait que l'essentiel des aides prend pour assiette la taille des exploitations, limitation des pertes liées à la convergence et augmentations des aides couplées.

2.2.3 Le verdissement du 1^{er} pilier en faveur de l'environnement

La proposition de paquet législatif relatif à la programmation 2014-2020 de la PAC affiche un tournant en faveur de l'environnement, par l'introduction notamment d'un paiement vert conditionné à la fourniture de services environnementaux par les agriculteurs. Il représentera dans chaque État membres 30 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier de la PAC, soit environ 2,3 Md€

³⁷ Enveloppe de 5 % en 2015, 10 % en 2016, avec un objectif de 20 % en 2018. Ce dispositif devra faire l'objet d'une évaluation en 2018 pour juger de l'intérêt de sa reconduction par la suite.

³⁸ Pour que les agriculteurs qui reçoivent moins de 90 % du paiement moyen régional/national combrent 1/3 de cet écart en 2019.

³⁹ Ainsi, si on compare l'écart à la moyenne européenne du montant d'aide à l'hectare de chaque État membre avec et sans prise en compte de la parité de pouvoir d'achat au terme de la convergence, on constate que la prise en compte de la PPA aurait favorisé en particulier BG, RO, HU (pays à faible niveau de vie), tandis que DK, LU et SE auraient vu leur aide/ha diminuer (pays à niveau de vie élevé).

par an au niveau européen. En France, le paiement vert moyen représentera, en 2019, 85 €/ha.

Le paiement vert sera versé sous forme d'aide découplée, sur l'ensemble de la surface agricole des exploitations, à condition que les exploitations ne retournent pas plus de 5 % des surfaces en prairies permanentes, qu'elles présentent au minimum 3 cultures différentes sur les terres arables et au minimum 7 % de la surface de l'exploitation en surfaces d'intérêt écologique (SIE). Par rapport au texte initial, des assouplissements conséquents ont été apportés sur les critères à remplir :

- Le maintien des surfaces en prairie peut être, selon le choix des États membres, à l'échelle, nationale, de la région ou de l'exploitation. La France a, par exemple, fait le choix d'appliquer cette obligation au niveau régional (choix de 3 autres États membres : UK, BE, DE). Le ratio de prairies permanentes sur la SAU doit être maintenu au niveau régional, avec une baisse maximale tolérée de 5 %⁴⁰;
- La diversification des cultures ne concernera que les exploitations agricoles à partir d'une certaine surface et une gradation de ce critère permettra aux exploitations dont une part significative des surfaces est en prairies permanentes de ne cultiver que 2 cultures ou bien de respecter automatiquement ce critère ;
- Le respect du critère de 7 % de SIE pourra être assuré dans le cadre d'une démarche collective, et la liste des SIE, pondérées de l'importance relative des éléments d'intérêt écologique, comprend des cultures ayant un plus grand intérêt environnemental (lin, chanvre...);
- Un régime d'équivalences a été créé pour dispenser d'office certaines exploitations du respect de chacun de ces critères : cela concerne l'ensemble des exploitations dont la majeure partie de la surface (75 % et non pas la totalité comme le proposait la Commission) est engagée en agriculture biologique, dans une mesure agro-environnementale « équivalente » ou encore dans un système national de certification environnementale (régime d'équivalence appliqué par FR, AT, IE, NL, PL).

La proposition de la Commission constituait une avancée vers la tarification des externalités environnementales en matière d'agriculture. Cependant ce « verdissement » reste une solution de second rang et s'apparente davantage à la définition d'une norme minimale qu'à la rémunération d'un service environnemental. L'évaluation montre que - avant même de définir l'ensemble des exonérations présentées ci-dessus - l'effort à fournir pour prétendre au paiement vert était relativement faible (en 2010, 76 % des exploitations françaises respectaient déjà le critère de diversité d'assolement ou produisent en suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique). Les choix nationaux sur les critères ont encore restreint la portée environnementale de ce soutien et l'option de faire converger le montant de ce paiement au même rythme que les droits à paiement de base éloigne encore ce dispositif d'une rémunération pour services environnementaux (le montant va varier dans le temps, pour des exigences qui resteront les mêmes). On peut également noter que le paiement vert n'introduit pas de nouvelles contraintes sur les usages des engrais ou des produits phytosanitaires, principales sources de pollutions agricoles des sols et des eaux.

2.2.4 Le développement rural dans la continuité de la programmation précédente

Le 2nd pilier de la PAC (96 Mds€_{courants} en 2014-2020 au niveau UE, dont 9,9 Mds€_{courants} pour la France) obéit à une certaine continuité par rapport à la programmation 2007-2013, en laissant aux États une grande subsidiarité dans la conception de leurs politiques pluriannuelles de développement rural. Les ajustements, limités, apportés au cadre européen, suivent une

⁴⁰ La part de SAU en prairies permanentes est calculée en fin d'année. Si le ratio est inférieur au ratio de référence de la région, les exploitations soumises aux exigences du verdissement seront soumises à un régime d'autorisation ou à des interdictions avec obligation de réimplantation.

logique « à la carte » où les États choisissent au sein d'un « menu » les mesures qu'ils souhaitent mettre en œuvre, en accord avec les six priorités communautaires (innovation, compétitivité, organisation de la chaîne alimentaire, préservation des écosystèmes, utilisation efficiente des ressources et économie bas carbone, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté). Alors qu'auparavant, des seuils minimum de dépenses par thématique étaient imposés aux États, une seule obligation de « fléchage » des crédits européens subsiste : chaque État devra allouer au minimum 30 % des ressources européennes en faveur des mesures agro-environnementales (MAE), des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), de l'agriculture biologique, et de projets d'investissements et d'innovation favorables à l'environnement.

Une innovation notable concerne le volet « gestion des risques » : le règlement élargit la catégorie d'instruments à la disposition des États membres en proposant la possibilité de créer des fonds de stabilisation des revenus agricoles qui fonctionneraient sous forme d'assurance ou de fond de mutualisation et qui pourraient indemniser les pertes de revenus (avec une franchise de 30 %) ⁴¹. Cette possibilité n'a toutefois été retenue que par deux États membres (Italie et Espagne).

Lors de la programmation 2007-2013, la France avait consacré près de la moitié des crédits de la programmation à trois mesures ⁴² conditionnées à la seule situation de l'agriculteur et dépourvues d'engagements réellement contraignants.

Dans le cadre de la décentralisation de la gestion du fond FEADER qui finance le 2nd pilier de la PAC, le ministère de l'agriculture a préparé un document de cadrage national (DCN) qui classe les mesures de développement rural en trois catégories en fonction de leur caractère obligatoire (ou facultatif) pour les régions et de leurs marges de manœuvre dans la définition des régimes d'aides :

- des mesures entièrement cadrées au niveau national dans leurs dispositions et leur financement : indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et gestion des risques ;
- des mesures obligatoirement mobilisées dans les PDRR (programmes de développement rural régional) et dont la construction au niveau régional s'appuie sur le cadrage national : soutien à l'installation, mesures agro-environnementales, agriculture biologique, compensation des contraintes environnementales, réseau Natura 2000, risque de prédation, soutien aux IAA ;
- des mesures définies par les régions et accompagnées par des crédits nationaux : modernisation des exploitations, forêt, crédits d'études et de conseil, filières équine.

Le document de cadrage national pour le 2nd pilier propose globalement une reconduction des mesures de la programmation 2007-2013, sans mettre suffisamment en avant les orientations stratégiques et les objectifs quantifiables. L'échelle régionale doit permettre d'adapter les outils aux spécificités territoriales. Cependant, le DCN réduit de façon significative la liberté de choix laissée aux Régions, en détaillant les caractéristiques nationales de chacune des mesures et en rendant un grand nombre d'entre elles obligatoires dans les PDRR (9 mesures sur 13).

⁴¹ Le paragraphe 8 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC définit les conditions de « versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'État à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles ». Ces versements peuvent être classés dans la boîte verte de l'OMC (soutien considérés comme non distorsifs) si l'agriculteur subit une perte de production d'au moins 30 % par rapport aux trois années précédentes (ou par rapport à la moyenne des cinq années précédentes en retirant la plus petite et la plus grande valeur).

⁴² Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN, 29 % de l'ensemble des dépenses), l'installation des jeunes agriculteurs (13 %) et la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE, 6 %).

2.2.5 Des outils de marchés de moins en moins présents

La nouvelle programmation de la PAC 2014-2020 confirme la marginalisation des outils de régulation traditionnels des marchés. Les deux régimes de quotas emblématiques hérités des « anciennes versions » de la PAC seront supprimés (en 2015 pour le lait, en 2017 pour le sucre). De même, le régime des droits de plantation dans le secteur vitivinicole sera remplacé, à partir de 2016, par un mécanisme dynamique de gestion des autorisations applicable jusqu'en 2030, avec une limite de plantation fixée à 1 % du vignoble par an.

Si une intervention publique est toujours possible, elle ne concerne qu'un nombre limité de produits, des limites quantitatives ont été fixées pour les achats garantis et les prix de soutien ont été abaissés à des niveaux dits de « filets de sécurité ». De plus, l'inflation érode encore davantage la valeur réelle de ces garanties de filet de sécurité puisque les prix de référence n'ont pas été mis à jour. Par exemple, le prix de référence (et d'intervention) pour les céréales est resté le même à 101,31 €/ t depuis 2000/2001. En cas de crise, des achats peuvent être réalisés à prix fixes pour une quantité déterminée ou bien par adjudication publique (les prix et quantités maximum sont définis par le Conseil).

Tableau 2 : produits sujets à intervention publique et conditions de mise en œuvre

Produits sujets à intervention	Période d'intervention publique	Déclenchement	Prix de référence
Blé tendre	01/11 au 31/05	Automatique, dès que le prix de marché est inférieur au prix de référence	101,3 €/t
Orge, Maïs	01/11 au 31/05	Sur décision de la Commission	101,3 €/t
Riz paddy	01/04 au 31/07	Sur décision de la Commission	15 €/t
Viande bovine	Ouverture par la Commission	Sur une période représentative le prix moyen du marché dans un État membre ou une région est inférieur à 85% du prix de référence	2 224 €/t
Beurre	01/03 au 31/08	Automatique	246,39 €/100 kg ⁴³
Poudre de lait écrémé	01/03 au 31/08	Automatique	169,8 €/10 kg

Une aide au stockage privé peut par ailleurs être octroyée, sur décision de la Commission, au sucre blanc, à l'huile d'olive, aux fibres de lin, aux viandes bovine, de porc et caprine, au beurre, à la poudre de lait écrémé et à certains fromages. Le montant de l'aide et les quantités concernées sont également définis par le Conseil. Cet outil a été utilisé par la Commission dans le contexte de la crise que connaît le secteur de l'élevage depuis l'été 2015.

Enfin, une clause de sauvegarde a été étendue à tous les secteurs dans le cadre de la programmation 2014-2020 : elle permet à la Commission européenne de prendre des mesures d'urgences pour répondre à des perturbations graves de marché (mesures non définies réglementairement mais qui ont pris la forme d'aides directes aux producteurs, notamment pour le retrait de produits ou d'aides à la promotion). Une « réserve de crise » financée par des déductions annuelles de paiements directs fournit les fonds nécessaires à l'utilisation de cette clause (33 M€ en 2014 en faveur des producteurs de pêche et nectarines et 125 M€ pour le secteur maraîcher pour faire face à l'embargo russe).

Contrairement aux aides directes et au développement rural, les mesures de marchés de la programmation 2014-2020 ne font pas l'objet d'enveloppes budgétaires nationales affectées à l'avance. En incluant la réserve de crise, la politique des marchés de l'UE devrait représenter 4 % du budget total de la PAC. En 2014, l'ensemble des mesures liées aux interventions sur

⁴³ Le prix d'achat à l'intervention est de 90 % du prix de référence.

les marchés a représenté environ 2,5 Md€ dont 552 M€ concernant la France (2^{ème} bénéficiaire derrière l'Italie).

2.2.6 Des choix nationaux clairement marqués en faveur de l'élevage, avec une ambition environnementale encore limitée et qui laissent peu de place au soutien de la compétitivité

Les choix de la France en matière de développement rural, à l'horizon 2019, comprennent :

- un doublement des fonds alloués aux mesures agro-environnementales (MAE) y compris les aides en faveur de l'agriculture biologique ;
- une hausse de 120 % environ par rapport à 2012, de l'enveloppe des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), qui atteindrait 1,1 Md€;
- une hausse de 25 M€ des aides à l'installation des jeunes agriculteurs au titre du second pilier.

Tableau 3 : montant moyens (en euros) des aides à l'hectare avant et après la réforme

	2012					2019			%
	Pilier1	DPU	Aides couplées	Pilier 2	Total aides	Pilier 1	Pilier 2	Total aides	
Ensemble	301	267	34	45	346	276	70	346	0%
Bovins-lait	305	295	11	62	367	280	101	381	4%
Bovins-mixte	316	276	40	57	373	299	91	390	5%
Bovins-viande	311	206	106	87	398	344	120	464	17%
Fruits	160	150	9	92	252	258	147	405	61%
Grandes cultures	316	306	10	12	328	244	19	263	-20%
Granivores	315	280	35	32	347	292	52	344	-1%
Maraîchage	134	131	3	91	225	270	142	412	83%
Ovins	288	195	93	137	425	345	220	565	33%
Polyculture-élevage	316	282	34	27	343	282	45	327	-5%
Viticulture	97	94	4	36	133	136	56	192	44%

Source : Rica 2012, calcul DG Trésor.

En moyenne pour l'ensemble des exploitations, la réforme impliquerait un rééquilibrage des montants par hectare entre les types d'exploitation, sur les deux piliers. Les exploitations qui accusaient un retard de paiement à l'hectare en termes de DPU en 2012 vont bénéficier d'un rattrapage (harmonisation) en 2019.

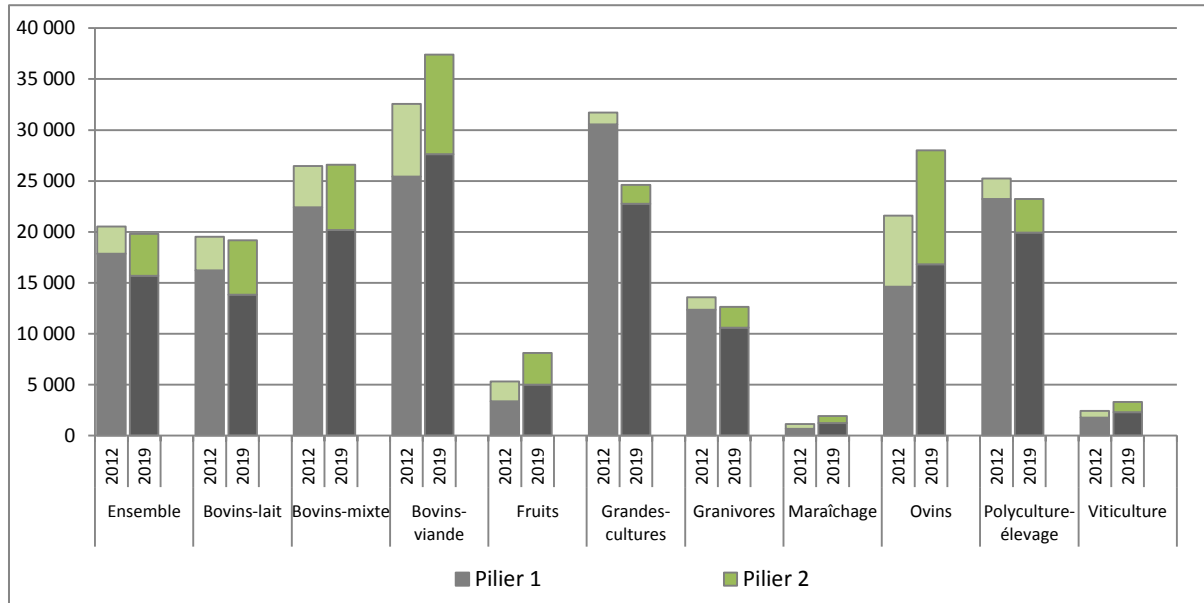
Les exploitations comme les bovins-viande et les ovins, déjà bénéficiaires de la convergence interne, bénéficieront en plus d'une revalorisation des mesures du second pilier, en particulier au titre de l'ICHN. Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), proposées au sein du 2nd pilier de la PAC, sont assimilées à des aides environnementales. Ces aides annuelles ICHN, versées aux agriculteurs qui exploitent des surfaces fourragères situées en zones soumises à contraintes naturelles, sont en effet comptabilisées dans la part minimum d'aides à consacrer « à l'atténuation des changements climatiques, à l'adaptation à ces changements, ainsi qu'aux questions environnementales » (30 % du 2nd pilier de la PAC). Cependant, ces aides qui visent la compensation des pertes liées au milieu (coûts de transport, rendements limités...) ne comportent pas de critères autres que le respect d'un taux de chargement⁴⁴ (fixé à 1.4 UGB/ha). Ainsi, l'augmentation de ces soutiens (1,1 Md€ en fin de période contre 500 M€ actuellement, dont +250 M€ au titre de l'absorption de la PHAE⁴⁵) ne saurait être justifiée par des considérations environnementales. Les simulations menées sur les impacts redistributifs de la réforme de la PAC en France montrent que la revalorisation de l'ICHN accentuerait les effets du nouveau régime des aides

⁴⁴ Nombre minimum et maximum d'animaux, exprimé en Unité Gros Bovins (UGB), rapporté à la surface fourragère.

⁴⁵ La Prime herbagère agro environnementale était une MAE proposée lors de la programmation 2007-2013. Elle sera fusionnée avec l'ICHN.

directes (convergence des paiements directs et accroissement des aides couplées animales) au profit des éleveurs (bovins viande et ovins). Au total, le paiement à l'hectare moyen dont ces exploitations pourraient bénéficier à terme, c'est-à-dire à l'issue de la réforme, serait entre 35 % et 63 % au-dessus de la moyenne des exploitations.

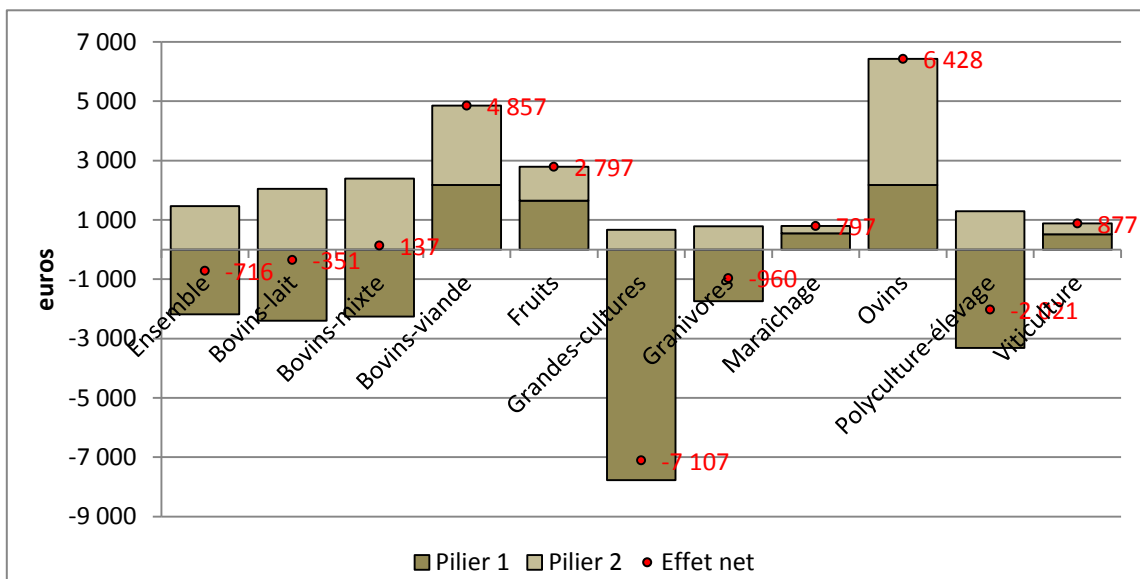
Graphique 13 : aides moyennes par exploitant en 2012 et en 2019 (€)



Source : Rica 2012, calcul DG Trésor.

Rapporté par exploitant, le montant total des aides (1^{er} et 2^{ème} pilier) perçues en 2012 est déjà supérieur à la moyenne pour les éleveurs de bovins mixte, bovins viande et d'ovins, ainsi que pour les grandes cultures et la polyculture-élevage. **La réforme conduirait à renforcer l'avance des éleveurs de bovins viande et d'ovins** tandis qu'elle réduirait celle des exploitants de grandes cultures et de polyculture-élevage.

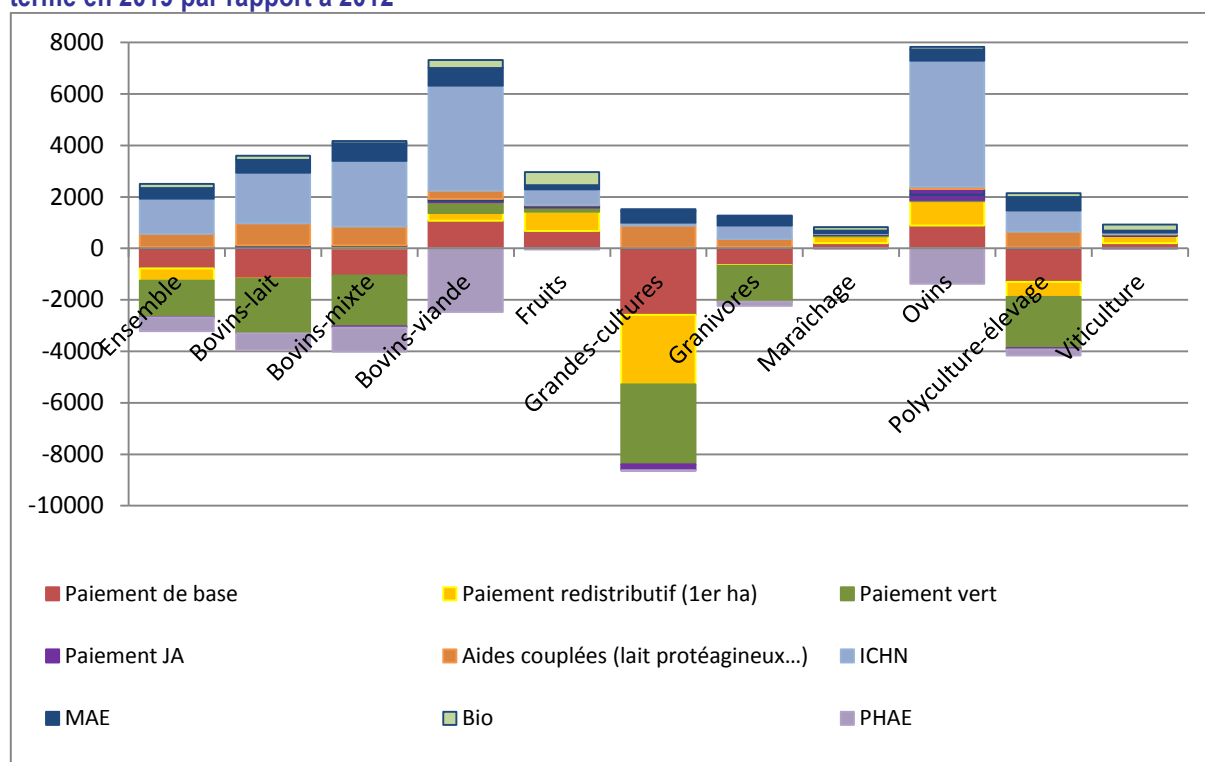
Graphique 14 : impact de la réforme de la PAC (gains et pertes en euros par exploitants) par rapport à 2012



Source : Rica 2012, calcul DG Trésor.

Alors qu'en moyenne l'ensemble des exploitants verrait leurs aides diminuer de 700 € environ en fin de programmation par rapport à 2012 (en raison des pertes sur le premier pilier), 4 secteurs sur 10 enregistreraient des pertes au profit des 6 autres, principalement éleveurs. Avec des gains avoisinant les 5 000 à 6 000 € par exploitant (en 2019 par rapport à la situation 2012⁴⁶), les éleveurs de bovins-viande et d'ovins seraient les principaux bénéficiaires de la réforme. Ils bénéficieraient in fine de soutiens (premier et second pilier confondus) supérieurs à la moyenne (respectivement 37 000 € et 28 000 € environ contre une moyenne de 19 000 €). Le gain supplémentaire pour les bovins viande par rapport à 2012 se décompose de la manière suivante : environ +2 200 € grâce au 1^{er} pilier (harmonisation d'une partie des aides directes, renforcement des aides couplées), + 2 600 € grâce au second pilier.

Graphique 15 : décomposition des effets des impacts de la réforme de la PAC par exploitants (euros) à terme en 2019 par rapport à 2012

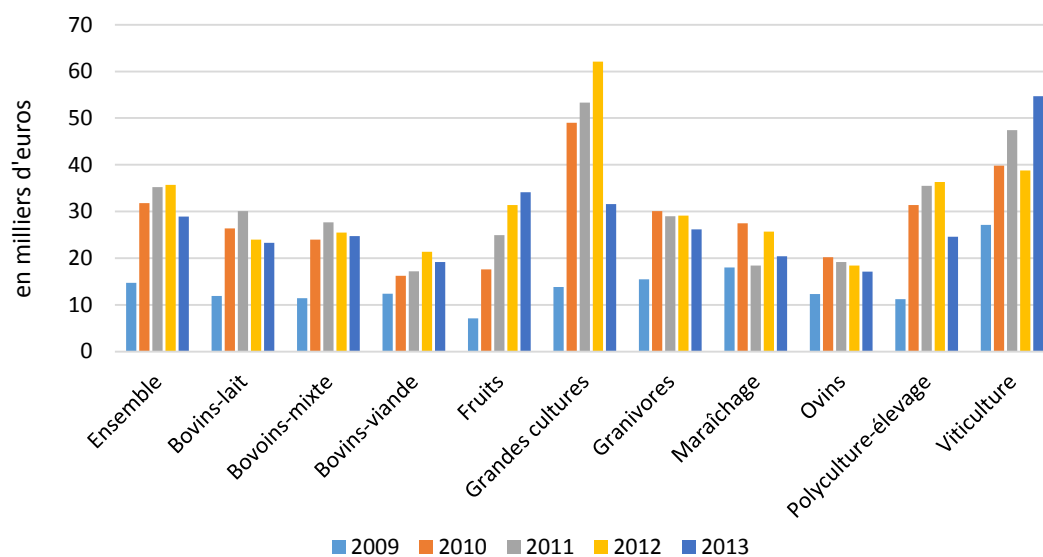


Source : Rica 2012, calcul DG Trésor.

Cette réorientation des soutiens a pour but de soutenir les secteurs pour lesquels les revenus sont structurellement les moins importants. Toutefois, les exploitations de bovins-viande et d'ovins ont déjà tiré, en moyenne sur 2010-2013, respectivement 189 % et 146 % de leur résultat de leurs aides. Cette hausse des soutiens en faveur de ces exploitations se traduira donc par une dépendance accrue de ces secteurs aux subventions et ne réglera pas les difficultés structurelles qu'ils rencontrent.

⁴⁶ Sans prendre en compte la baisse du budget général d'environ 4 %.

Graphique 16 : revenus par exploitant entre 2009 et 2013 (en milliers d'euros)



Source : Rica 2013.

Alors que la réforme 2014-2020 visait à rééquilibrer les soutiens entre agriculteurs, la France a fait de nombreux choix qui se traduisent, en cumul, par une hausse importante des soutiens accordés aux éleveurs de bovins-viande et d'ovins. Ce soutien spécifique à l'élevage est présenté comme une nécessité envers un secteur qui présente des difficultés structurelles mais qui est également fournisseur d'emplois dans les filières de transformations alimentaires et d'activités multiples au travers de la renommée de ses produits, de l'entretien des paysages et de la mise en valeur des espaces naturels. S'il est légitime de rémunérer les éleveurs pour les externalités produites par ce secteur, il est nécessaire de les évaluer au préalable et de tenir également compte des émissions de gaz à effets de serre liés à l'élevage. Les modalités de rémunérations devraient prendre la forme d'un paiement pour service environnemental, plutôt qu'une aide directe déconnectée des performances des exploitations et qui n'incite pas à des changements de pratique.

3 Quelle politique agricole à l'horizon 2020 ? Essai de définition d'un système cible

3.1 Préserver la légitimité d'une politique agricole commune implique de définir précisément les objectifs auxquels elle doit concourir à l'échelle européenne

En Europe, au cours des 50 dernières années, l'agriculture a bénéficié d'un niveau soutenu d'aides publiques. Le budget européen dédié à la Politique Agricole Commune (PAC) s'élève actuellement à environ 53 Md€ par an. L'agriculture est de plus en plus soumise à la logique du marché, ce qui conduit à s'interroger de façon croissante sur la justification de la poursuite d'une intervention publique.

Afin de définir un système d'aide d'une telle ampleur, dont la plupart des autres secteurs ne bénéficient pas, il semble important d'en redéfinir les objectifs et de les hiérarchiser, presque soixante ans après sa création.

Tout d'abord, la PAC repose sur des objectifs politiques, rappelés par le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (article 39) : accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. L'ensemble de ces objectifs concourt à garantir une certaine sécurité alimentaire, objectif politique qui n'est pas remis en cause. De plus, l'article 11 du TFUE souligne l'importance de la protection de l'environnement dans la définition des politiques européennes.

À ces objectifs politiques majeurs s'ajoutent également des objectifs économiques. L'intervention publique par la PAC peut permettre de répondre à un certain nombre de défaillances de marché auxquelles est confronté le secteur. Tout d'abord, les risques inhérents à l'activité agricoles sont mal couverts par les marchés privés et l'utilisation des outils disponibles est insuffisante. Par ailleurs, l'activité agricole est source d'externalités à la fois positives et négatives sur l'environnement et les ressources naturelles.

Ainsi, trois objectifs principaux, se déclinant en sous-objectifs, se dessinent dans ce nouveau système cible :

Sécurité alimentaire	Gestion des risques	Gestion des ressources naturelles
<ul style="list-style-type: none">• Sécuriser les approvisionnements• Accroître la productivité• Assurer un niveau de vie équitable aux actifs agricoles	<ul style="list-style-type: none">• Stabiliser les marchés• Assurer des prix raisonnables aux consommateurs• Protéger le niveau de vie des actifs agricoles des aléas	Internaliser les externalités positives et négatives de l'activité agricole.

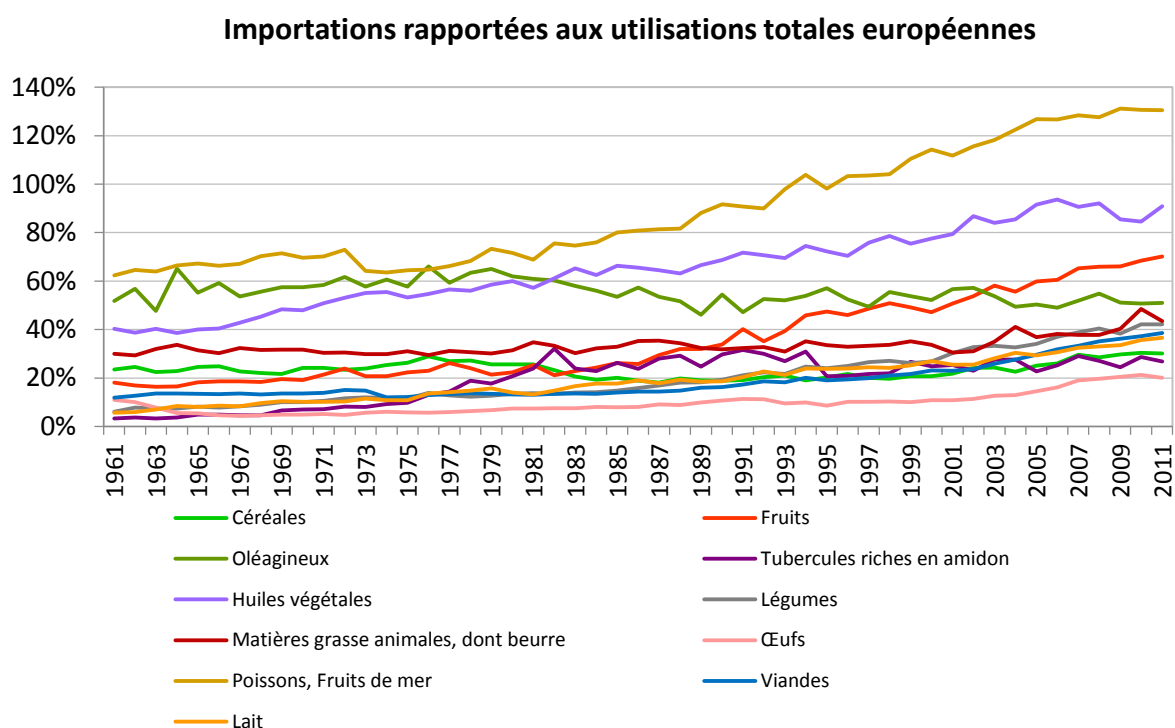
3.1.1 La sécurité alimentaire en Europe : un objectif politique intrinsèque à la PAC

La Politique agricole commune, mise en place à la sortie d'une période de forte pénurie, a pour objectif intrinsèque la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire est atteinte selon la définition de la FAO lorsque toutes les personnes ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Cet objectif est aujourd'hui largement rempli : les besoins alimentaires de la population européenne, estimés à environ 2 500 kcal/jour/habitant, sont largement couverts en terme

calorique. En effet, la disponibilité alimentaire énergétique⁴⁷ (la production domestique plus les importations, moins les exportations) estimée par la FAO pour l'Europe de l'Ouest est d'environ 3500 kcal/jour/habitant, dont 1 150 kcal issues des produits animaux, depuis le début des années 2000. À l'horizon 2050, cette disponibilité est estimée à 3 050 kcal/jour/personne dont 500 kcal issues de produits animaux⁴⁸. Les capacités de production dépassent très largement ces besoins étant donné la hausse des rendements de la terre⁴⁹ et les surfaces en production en Europe (172 Mha).

Dans ce contexte, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité du maintien d'une politique agricole commune. Or, si la sécurité des approvisionnements est assurée aujourd'hui en Europe, le taux de dépendance aux importations a eu structurellement tendance à augmenter depuis les années 1960, et notamment à partir de 1992, suite à l'abandon des prix intérieurs réglementés.

Graphique 17 : taux de dépendance aux importations par produit en Europe



Source : FAO, calculs DG Trésor.

Un démantèlement de la politique agricole commune augmenterait cette dépendance de l'Union européenne aux importations, notamment dans les secteurs où l'Europe est moins compétitive que ses partenaires (notamment l'élevage). Or, ce différentiel de compétitivité est en grande partie lié aux préférences collectives européennes (cf. 3.2.1). La PAC a donc un rôle à jouer pour compenser les surcoûts induits par ces préférences collectives afin que l'agriculture européenne puisse relever le défi de fournir des matières premières alimentaires

⁴⁷ L'indicateur de disponibilité alimentaire de la FAO correspond quasiment à la quantité effectivement consommée en moyenne par les ménages. L'écart peut être lié à des pertes au sein des ménages, par exemple lors du stockage, la préparation ...

⁴⁸ D'après l'étude prospective « Comment nourrir le monde en 2050 » (FAO, 2009).

⁴⁹ En Europe, la productivité en calories végétales a été multipliée par 2 entre 1961 et 2007, pour atteindre 31 400 kcal/ha/j. Dorin B., Hourcade J.-C., Benoit-Cattin M. (2013), "A World without Farmers? The Lewis Path Revisited", CIREAD Working Papers n2013-47.

dans un marché de plus en plus ouvert et concurrentiel et s'adapte aux nouveaux équilibres de marché.

Par ailleurs, l'objectif de sécurité alimentaire, tel que défini par le TFUE, implique que l'Union européenne conserve toujours la capacité à augmenter sa production agricole dans un secteur pour satisfaire les besoins de sa population. Or, la capacité de production agricole européenne repose sur un ensemble de facteurs : maintien de terres et des facteurs de production, de la population agricole, conservation et modernisation du savoir-faire, ce qui implique notamment d'assurer aux agriculteurs un niveau de vie comparable à celui du reste de la population au sein de chaque État membre. Une dégradation durable de ces facteurs ne permettrait pas à l'Union européenne de répondre rapidement aux besoins de sa population, en cas de choc externe de grande ampleur. La PAC doit donc répondre à l'ensemble de ces enjeux, pour que la sécurité alimentaire européenne soit garantie à long terme.

3.1.2 La gestion des risques : stabiliser les marchés et prémunir les agriculteurs contre la volatilité des cours

L'activité agricole est soumise à différents type de risques :

- *risques de production* (qui affectent les rendements ou la qualité de la production) liés notamment aux conditions météorologiques (sécheresse, grêle...), aux risques sanitaires (maladies et ravageurs des plantes et des animaux) et environnementaux (pollutions, incendies) ;
- *risques de marché* liés à la variabilité des prix des produits et des intrants et pouvant affecter les relations commerciales.

Les sources de risques, nombreuses et diversifiées, confèrent un rôle central à la gestion du risque dans le débat sur la politique agricole. En effet, une mauvaise gestion des risques est susceptible de menacer l'objectif de sécurité alimentaire de la PAC. Des incertitudes trop importantes pourraient affecter les décisions des agriculteurs en matière de production et d'utilisation des ressources ; l'offre des produits les plus risqués pourrait diminuer et le rendement moyen des ressources peut s'en trouver affecté. Par ailleurs, le caractère instable des revenus agricoles peut limiter l'attractivité de la profession, mettant en risque le renouvellement de la population agricole. De façon plus conjoncturelle, des chocs d'offre trop importants et mal anticipés peuvent affecter les revenus agricoles et sont susceptibles de générer des faillites, affectant le capital humain et matériel du secteur agricole qui verrait sa productivité diminuer.

Les agriculteurs peuvent mettre en œuvre plusieurs stratégies pour gérer leurs risques, par des choix de production ou par le biais d'instruments de marchés. Cependant, les marchés du risque ne permettent pas de s'en prémunir totalement. Ces marchés sont tout d'abord incomplets ; il n'existe pas de marchés à terme pour l'ensemble des productions agricoles. De plus, les marchés privés permettant de couvrir le risque souffrent d'imperfections. En effet, l'interdépendance des risques en agriculture ne permet pas une très grande diversification et rend le coût de l'assurance élevé et certains risques non assurables. Ces défaillances de marché justifient l'intervention de la puissance publique.

3.1.3 La production et la gestion des biens publics environnementaux : internaliser les externalités positives et négatives de l'activité agricole

L'activité agricole est génératrice d'externalités : elle a des effets positifs ou négatifs sur le bien-être d'autres agents sans pour autant que ces effets ne fassent l'objet d'une rémunération ou d'une compensation. Or, cette absence de contrepartie monétaire empêche d'atteindre le niveau et le mode de production optimale car le choix de production (basé sur le seul coût marginal privé) néglige les coûts des dommages et les bénéfices liés aux externalités. **L'intervention publique est alors nécessaire pour tenter d'atteindre l'optimum social.**

En particulier, la production agricole affecte un certain nombre de biens publics, principalement environnementaux. Un bien public se définit comme un bien non-exclusif

(personne ne peut être exclu des bénéficiaires qu'il confère) et non rival (la consommation du bien ne diminue pas les quantités disponibles pour les autres)⁵⁰. Il peut s'agir par exemple d'un paysage ; il est difficile d'interdire l'accès à sa consommation et son utilisation par un promeneur, par exemple, ne diminue pas celle d'un autre.

Ces caractéristiques rendent la fourniture de ce type de bien par le marché peu probable ou insuffisante en raison de comportements de passager clandestin. Aucun agent privé n'a intérêt à révéler le prix qu'il est prêt à payer pour le bien car s'il est financé, tous pourront en profiter sans exclusion. Dans ce cas, seul un mécanisme d'allocation par l'État peut permettre de fournir le bien public au niveau souhaité par la société (Samuelson 1954 et 1955⁵¹ ; Peston 1972⁵²; Cornes et Sandler, 1996⁵³).

Les rapports de l'ENRD (European Network for Rural Development, 2010⁵⁴) et de l'IEEP (Institute for European Environmental Policy, 2009⁵⁵) établissent la liste des principaux biens publics produits par le secteur agricole dont la majeure partie est liée à l'environnement : paysages agricoles, biodiversité en milieu agricole, qualité/disponibilité de l'eau, fonctions du sol, stabilité du climat, qualité de l'air, résilience aux inondations et aux feux. Cependant, il n'y a pas, actuellement, d'information cohérente à l'échelle européenne sur la fourniture présente et à venir de biens publics, ni sur les coûts d'amélioration de leur fourniture⁵⁶.

L'intégration d'un certain nombre de biens publics comme objectifs de politiques européennes justifie une intervention dans le cadre de la PAC dans la mesure où l'activité agricole les affecte directement ou indirectement.

Climat :

Il existe déjà un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre défini dans le cadre du Paquet Energie Climat 2030 qui prévoit une réduction d'au moins 40 % de l'ensemble des émissions européennes par rapport au niveau de 1990 et de -30 % par rapport à 2005 pour les émissions non soumises au système d'échange de quotas d'émission de l'UE. La Commission européenne, dans son analyse d'impact de 2014⁵⁷ évalue que l'agriculture pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif en réduisant de 28 % ses émissions.

Eau :

En 2000, l'Union européenne a adopté une directive cadre sur l'eau qui impose aux États membres d'atteindre un « bon » état⁵⁸ des eaux souterraines et superficielles en 15 ans. Elle prévoit la possibilité de justifier et de motiver des exemptions au cas par cas (coûts

⁵⁰ Samuelson, P.A. (1954), "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36 pp. 387-389.

⁵¹ Samuelson, P.A. (1955), "A diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol.37 pp. 350-356.

⁵² Peston, M.H. (1972) "Public goods and the public sector", Macmillan: London.

⁵³ Cornes, R. and Sandler, T. (1996), "The theory of externalities, public goods, and club goods", *Cambridge University Press*: Cambridge.

⁵⁴ Baldock, Hart, Scheele, ENRD (2010), "Public goods and public intervention in agriculture".

⁵⁵ Cooper, Hart, Baldock, IEEP (2009), "The provision of public goods through agriculture in the European union", report prepared for DG agriculture and Rural Development.

⁵⁶ Henk J. Westhoek, Koen P. Overmars, Henk van Zeijts (2013), "The provision of public goods by agriculture: Critical questions for effective and efficient policy making", *Environmental Science & Policy*, Volume 32, October, Pages 5-13.

⁵⁷ Commission working document (2014), "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030".

⁵⁸ Dans le cas des masses d'eau naturelles de surface, le bon état global se définit comme étant un bon état écologique et un bon état chimique, tandis que pour les masses d'eau souterraines, le bon état global se caractérise par le bon état chimique et le bon état quantitatif (lorsque les prélèvements d'eau effectués ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible).

disproportionnés, faisabilité technique, conditions naturelles) qui permettent d'obtenir un délai jusqu'en 2021 ou 2027 pour l'atteinte de l'objectif de bon état des masses d'eau.

Biodiversité :

En 2011, la Commission européenne a adopté une stratégie intitulée: «La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020» qui se donne pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en Europe d'ici à 2020⁵⁹ et de protéger, évaluer et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques en Europe d'ici à 2050.

Sols :

En 2006, la Commission européenne avait proposé une directive cadre pour la protection des sols qui visait à garantir l'utilisation durable des sols en laissant les États membres identifier les zones à risques (érosion, diminution de la teneur en matières organiques, salinisation, tassement et glissements de terrain) et les objectifs à atteindre. Mais la proposition de directive a été rejetée par le Conseil en 2007⁶⁰ et retiré par la Commission en mai 2014.

La Commission européenne et l'Agence Européenne de l'Environnement avaient identifié le déclin du taux de matières organiques présentes dans les sols et les pertes de sols liées à l'érosion comme les priorités d'actions. Le taux de matière organique des sols est une caractéristique essentielle de la structure des sols et de leur capacité à stocker durablement du carbone. Dans la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » de 2011⁶¹, la Commission indiquait que près de 45 % des sols en Europe ont une teneur en matière organique faible ou très faible, avec moins de 2 % de carbone organique, soit 3,5 % de matière organique. Cette feuille de route fixe l'objectif, en 2020, de maintenir globalement les niveaux de matières organiques du sol et de les augmenter pour les sols avec actuellement moins de 3,5 % de matière organique.

3.2 L'objectif fondamental de sécurité alimentaire

3.2.1 Un paiement découplé pour refléter les préférences collectives européennes et garantir un niveau de vie équitable à la population agricole

Les préférences collectives européennes

L'agriculture européenne est soumise à un ensemble de règles qui ne lui permettent pas toujours de proposer des prix compétitifs sur les marchés internationaux. Ces règles reflètent notamment les attentes de la société européenne et la demande croissante pour les biens et services non marchands que l'agriculture fournit en plus de sa fonction première de production de biens agricoles.

Plusieurs caractéristiques influencent la compétitivité de l'agriculture européenne et contribuent à la détermination des coûts de production moyens européens :

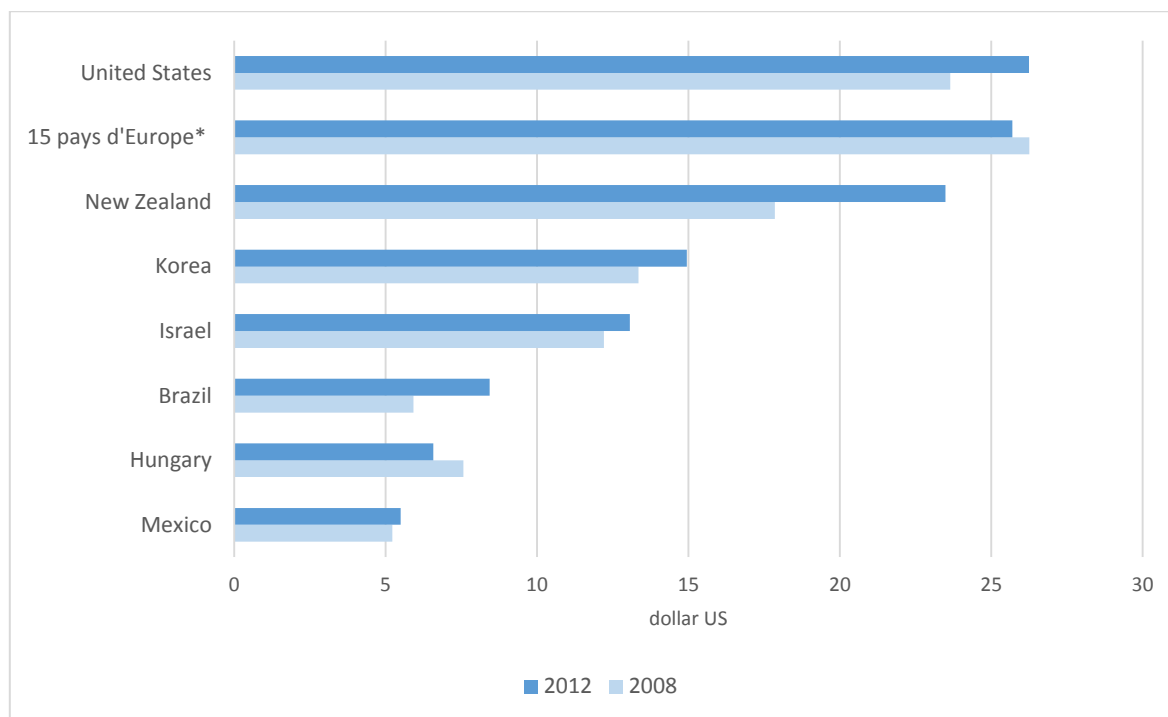
- **le coût du travail** est un déterminant de la compétitivité prix des produits. Un faible coût du travail a un impact important sur la compétitivité d'une filière de production ou de transformation de produits alimentaires D'après l'USDAL (ministère du travail américain), en 2012, la rémunération horaire dans l'industrie alimentaire en Europe était la plus élevée derrière les États-Unis (resp. 25,7 et 26,2 dollar par heure) parmi les pays disponibles.

⁵⁹ Une précédente stratégie adoptée en 2006 avait déjà fixé cet objectif, mais la Commission avait constaté en 2011 qu'il n'avait pas été atteint.

⁶⁰ Vote défavorable de l'Autriche, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁶¹ Analysis associated with the Roadmap to a Resource Efficient Europe Part II accompanying the document from the Commission to the European Parliament and the Council, the European economic and social committee and the committee of regions Roadmap to a Resource Efficient Europe; COM(2011) 571 final, SEC(2011) 1068 final.

Graphique18 : rémunération horaire dans l'industrie alimentaire (dollar US) en 2008 et 2012



Source : données U.S Department of Labor (classification ISIC 10).

*moyenne FR, BE, DK, IT, AT, DE, UK, ES, EE, PL, HU.

- **Surtout, les préférences collectives**, imposées par l'UE en raison de leur dimension éthique, sociétale ou encore culturelle accroissent les coûts de production et peuvent contribuer à un déficit de compétitivité⁶².
 - o Normes relatives au bien-être animal : en matière d'élevage, ces normes sont applicables pendant la vie de l'animal, durant le transport et l'abattage. En l'absence de cadre normatif international, des normes unilatérales et localisées peuvent conduire à des distorsions de concurrence pour les producteurs des zones où la réglementation est plus « sévère »⁶³.
 - o Normes environnementales : il s'agit notamment du respect de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui imposent des règles structurelles et de fonctionnement aussi bien en élevage que dans les entreprises AA.
 - o Interdiction de l'utilisation des hormones et promoteurs de croissance en élevage.
 - o OGM: ces produits sont très réglementés au sein l'UE à l'inverse des États-Unis où l'utilisation d'OGM est courante mais la traçabilité peu développée.
 - o Interdiction de la décontamination chimique des carcasses : l'utilisation des traitements de décontamination des viandes, systématiquement utilisés dans les abattoirs américains est interdite au sein de l'UE, sauf exception (autorisation de l'acide lactique et de l'eau chaude recyclée pour la décontamination des carcasses). Au sein de l'UE, une approche fondée sur la maîtrise sanitaire « de la fourche à la fourchette » est privilégiée par rapport à une approche fondée sur la désinfection en fin de processus.

⁶² Dans les négociations commerciales, l'UE veille à la protection et à la défense de ces préférences collectives.

⁶³ Dans l'UE, il existe des normes minimales pour les élevages avec des déclinaisons possibles selon les États membres et les différents labels. Par exemple, pour les poules pondeuses en cage, l'UE impose une surface minimale par poule de 750 cm² contre moins de 500 cm² aux États-Unis ou au Canada.

La confrontation de ces caractéristiques et du marché ouvert résulte en une faible rémunération des produits agricoles européens, qui dépend également du poids de l'Union européenne dans les échanges internationaux. Les agriculteurs européens sont dans une situation structurellement plus difficile, lorsque l'UE est *price taker* sur un marché.

Assurer un niveau de vie équitable entre agriculteurs via une aide découplée à l'hectare unique au sein de chaque État membre

Maintenir un niveau de vie décent aux agriculteurs est indispensable pour maintenir une production agricole sur le territoire.

Or, il existe de fortes hétérogénéités de revenus entre agriculteurs au sein des États membres. En France, les agriculteurs sont surreprésentés à la fois dans le premier et le dernier décile de niveau de vie (respectivement 23 et 16 % des agriculteurs se trouvent dans ces déciles en 2008⁶⁴). Le taux de pauvreté monétaire⁶⁵ est plus élevé pour les agriculteurs (25,3 %) que pour le reste de la population (13,0 %), ainsi que l'intensité de la pauvreté⁶⁶ (27 % contre 18,5 % pour le reste de la population).

Dans ce contexte, l'objectif fixé par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs européens doit conduire à une répartition plus équitable des droits au paiement de base au sein des États membres (*cf. supra*), afin de limiter, au sein de chaque état membre, l'étalement de la distribution de revenus des agriculteurs. La convergence interne des montants d'aides découplées devrait donc être achevée dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC.

Afin de prendre en compte les exigences élevées qui pèsent sur l'agriculture européenne et de garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs, un paiement découplé de la production pourrait donc être attribué à l'ensemble des exploitations productives. Ce paiement, dont le montant reste à définir, serait identique pour tous les agriculteurs d'un État membre (convergence nationale totale) et serait versé à l'hectare. En ce qui concerne la convergence externe, si elle devait être poursuivie, elle devrait prendre en compte les parités de pouvoir d'achat.

Dans un objectif de développement équilibré des territoires et d'équité entre les agriculteurs au sein de chaque État membre, **pour les surfaces situées dans des zones à contraintes naturelles, un supplément serait accordé**, sur le modèle des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN).

En France, les zones défavorisées représentaient en 2010⁶⁷ 44,2 % de la surface agricole utile métropolitaine, dont 32,6 % en zone de montagne, 9,0 % en piémont et 58,4 % en zones défavorisées simples, soit un total de 11,91 millions d'hectares. Si ces zones n'étaient pas entretenues par les agriculteurs et les activités qu'ils y exercent (en particulier le pâturage des animaux d'élevage), des interventions seraient nécessaires par un tiers. En effet, en plus de l'objectif paysager, l'entretien de ces zones contribue entre autres à la défense contre les risques d'incendies, à l'ouverture des milieux en déprise (abandon de l'activité agricole dans un territoire) ou encore à la protection de la faune et de la flore. Il existe également un taux maximal d'embroussaillage départemental à ne pas dépasser. Le coût évité d'élimination mécanique ou manuelle des rejets ligneux et autres végétaux indésirables⁶⁸ représenterait 88 €/ha. Ce montant pourrait constituer une référence pour calibrer une ICHN recentrée sur les zones les plus défavorisées.

⁶⁴ Source : Insee, Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS), 2008. Champ : France métropolitaine.

⁶⁵ Proportion des individus ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian (le seuil de pauvreté).

⁶⁶ Écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet écart est élevé, plus la distribution des revenus des populations pauvres est concentrée vers le bas.

⁶⁷ Recensement agricole de 2010. Une nouvelle délimitation, basée sur huit critères biophysiques, sera appliquée à compter de janvier 2018, qui devrait conduire à diminuer la part de la SAU considérée comme zone défavorisée.

⁶⁸ Source circulaire DGPAAT/SDEA/2014-387.

3.2.2 Maintenir un savoir-faire agricole et développer la professionnalisation du secteur

Le maintien de terres agricoles en bon état suppose celui d'une population agricole qui entretienne ces terres, et donc un renouvellement des générations à moyen terme. En 2014, la moyenne d'âge des agriculteurs installés en France était de 48,7 ans⁶⁹. Cela s'explique notamment par le fait que l'installation dans une exploitation agricole implique des coûts financiers et sociaux : des investissements importants sont nécessaires et le monde agricole souffre d'un manque d'attractivité auprès des plus jeunes (revenus irréguliers et soumis aux nombreux risques, pénibilité du travail⁷⁰, image vieillissante du secteur).

Par ailleurs, les évolutions technologiques et réglementaires en agriculture (qualité des produits, exigence de traçabilité, technicité accrue des pratiques et du matériel, prise en compte du développement durable) ont globalement induit une élévation d'exigence du niveau de qualification. Les métiers de l'agriculture nécessitent des compétences de plus en plus pointues, ainsi qu'un niveau de polyvalence accru.

Les aides à l'installation aux jeunes agriculteurs permettent de répondre en partie à la question du maintien d'une population qualifiée dans le monde agricole. Elles ont été renforcées dans la programmation 2014-2020 de la PAC. Dans le cadre du 1^{er} pilier, les exploitants de moins de 40 ans peuvent bénéficier d'un paiement additionnel en complément du paiement de base, versé durant 5 ans après l'installation (70 €/ha pour une enveloppe en France de 75 M€ en 2015). Dans le cadre du 2nd pilier, des aides peuvent être versées ponctuellement lors de l'installation :

- la dotation jeune agriculteur (DJA), de 15 000 € en moyenne, sert à compléter la trésorerie nécessaire au démarrage de l'activité. Le montant dépend de la zone d'installation et est modulé pour favoriser les installations hors cadre familial, les projets agro-écologiques, les projets générateurs de valeur ajoutée et d'emploi. En 2014, environ 5 000 DJA ont été versées pour 8 400 installations de JA (soit près de 60 %). Le budget disponible pour 2015 en France a été revalorisé et s'élève à 130 M€.
- des prêts bonifiés permettent de financer des investissements dans les exploitations agricoles. Les intérêts de ces prêts vont de 2,5 % à 1 % selon la zone.

Les aides sont versées sous condition d'âge et de formation (au moins un bac professionnel ou équivalent). Elles s'accompagnent en France d'avantages fiscaux et de cotisations sociales plus faibles.

En finançant une partie de l'installation, ces aides diminuent les coûts d'installation. De plus, conditionnées à une formation et à la rentabilité du projet d'installation, elles permettent à la fois de renforcer la professionnalisation du secteur et de limiter les risques de faillites. En France, les exploitants de moins de 40 ans ayant bénéficié de la DJA ont un niveau de formation supérieur aux exploitants de la même classe d'âge n'en ayant pas bénéficié : 87 % ont un diplôme agricole au moins égal au bac, contre 33 % pour les non bénéficiaires. En outre, le taux de maintien d'une exploitation sur les cinq années suivant l'installation est supérieur pour les exploitations ayant bénéficié d'aides JA : il est de 98,7 % en 2014 pour les installations aidées, contre 91,2 % pour l'ensemble des installations (aidées et non aidées)⁷¹.

Les aides aux jeunes agriculteurs, particulièrement la DJA, devraient donc être maintenues et, en l'absence de données supplémentaires pour les chiffrer, l'enveloppe de la programmation 2014-2020 pourrait être conservée.

⁶⁹ Étude MSA.

⁷⁰ 52 % des salariés agricoles sont soumis à au moins un facteur de pénibilité, selon la Dares (« L'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité dans le travail », *Dares Analyses* n°095, Décembre 2014). En particulier, 22 % subissent des postures pénibles, contre 12 % pour les salariés de l'industrie manufacturière.

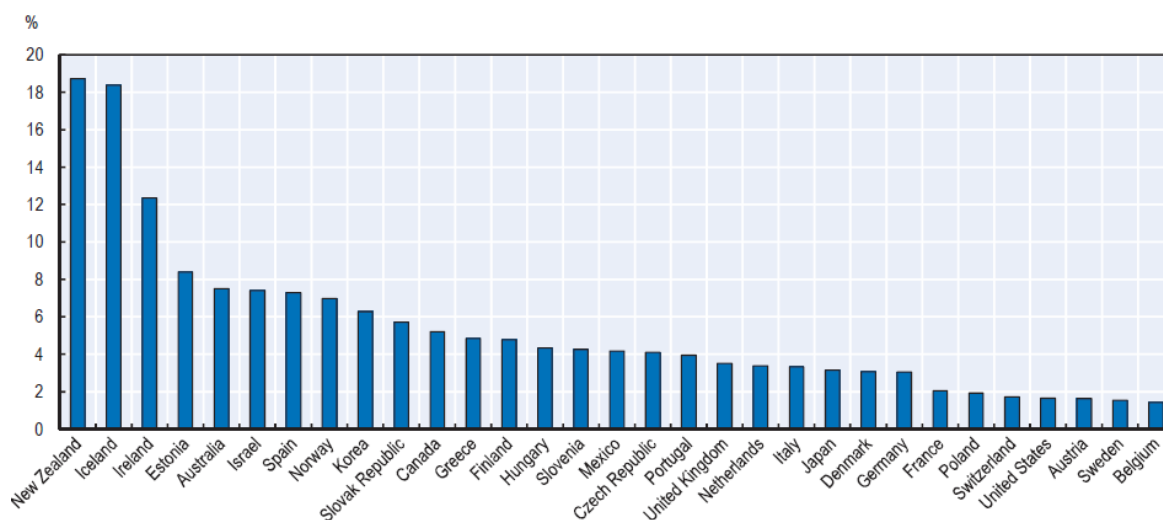
⁷¹ Source : annexe au PLF 2016 « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

3.2.3 Une part de la PAC dédiée à la recherche et à l'innovation dans le but de redynamiser la productivité et la compétitivité du secteur

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'Union s'est fixé comme objectif de consacrer 3 % de son produit intérieur brut (PIB) à des activités de recherche et développement (R&D) à l'horizon 2010. N'ayant pas été atteint en 2010, cet objectif de 3 % a été renouvelé et fait désormais partie des cinq grands objectifs de la stratégie Europe 2020. La cible de 3 % est un objectif global de R&D et il n'est pas justifié que l'ensemble des secteurs se situent à ce niveau étant donné que certains secteurs sont naturellement plus intensifs en R&D. Dans le secteur agricole, des comparaisons entre pays montrent que la France a encore une marge de progression qui devrait être exploitée en faveur d'une agriculture innovante et pour ne pas se laisser distancer par les pays concurrents.

Dans le document « *Green Growth Indicators for Agriculture* » (octobre 2014), l'OCDE met en avant le rôle majeur du secteur public dans la R&D agricole, avec des disparités importantes entre les pays de l'OCDE. Entre 2010 et 2012, la France a consacré 2,2 % de ses crédits budgétaires à la R&D agricole, là où la Nouvelle Zélande ou l'Islande en consacrait plus de 18 %.

Graphique 19 : part des crédits budgétaires destinés à la R&D publique en faveur du secteur agricole
Government budget appropriations or outlays for R&D (GBAORD): Share of agriculture, 2010-12, (%)



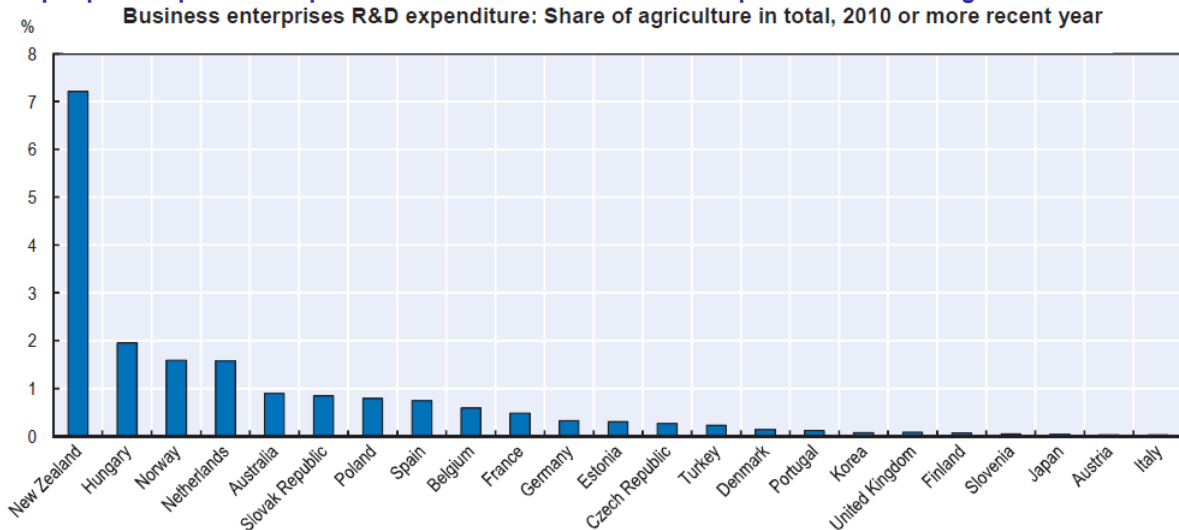
Note: Data for the average 2010-12 refer to the average 2010-11 for Belgium, Estonia, France, Hungary, Israel, Korea, Mexico, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom; to the year 2010 for New Zealand and Switzerland. ISIC REV 4.

Source: OECD (2013), *OECD Research and Development Statistics – GBAORD by Socio-economic Objective* (Science, Technology and Patents Database).

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GBAORD_NABS2007.

Les dépenses des **entreprises** en matière de R&D agricole représentent une petite part de la R&D totale dans la plupart des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. À une exception près, la Nouvelle-Zélande, où plus de 7 % des dépenses privées de R&D concernent le secteur agricole. Dans les autres pays pour lesquels des données sont disponibles, cette part est inférieure à 2 %.

Graphique 20 : part des dépenses intérieures de R&D des entreprises en matière agricole



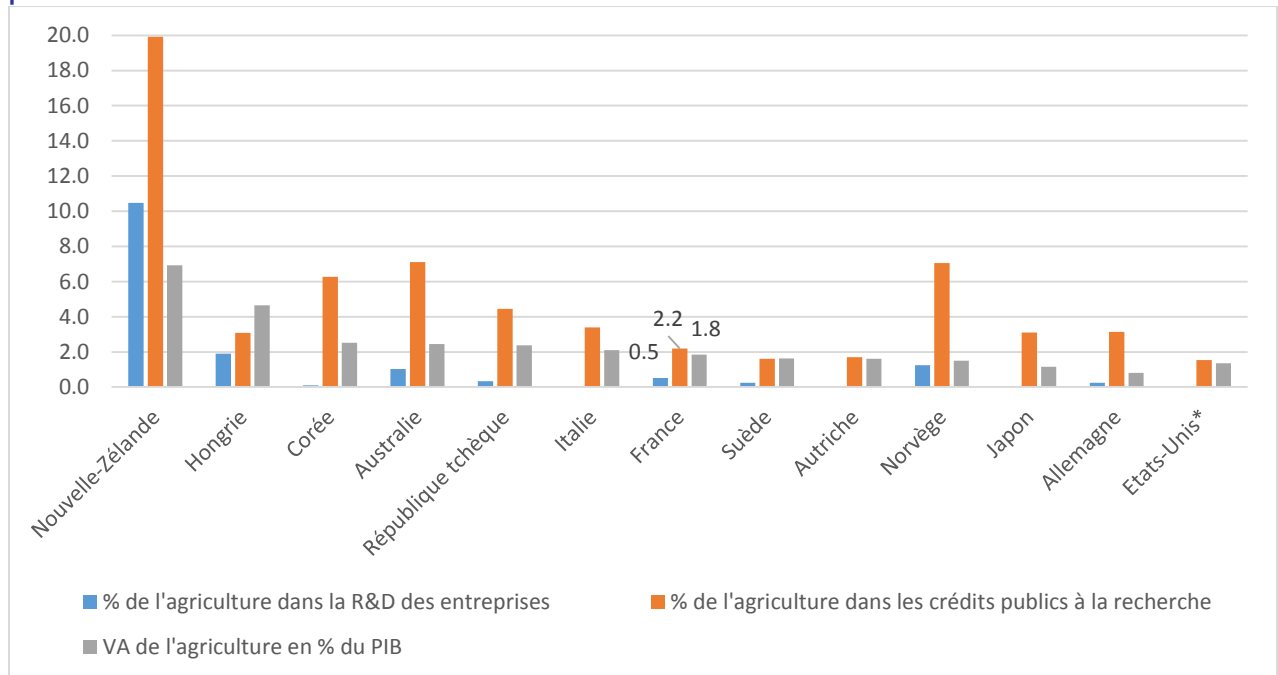
Note: Data for the average 2010-12 refer to the average 2010-11 for Belgium, Estonia, France, Hungary, Israel, Korea, Mexico, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom; to the year 2010 for New Zealand and Switzerland. ISIC REV 4.

Source: OECD (2013), *OECD Research and Development Statistics – GBAORD by Socio-economic Objective (Science, Technology and Patents Database)*.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GBAORD_NABS2007.

Comparé à la valeur ajoutée du secteur agricole dans le PIB, la part des dépenses de R&D des entreprises dans l'agriculture est plutôt faible. En France, elle est de 0,5 % alors que la VA du secteur dans le PIB est de 1,8 %. Toutefois, la part de crédits publics de R&D alloués à l'agriculture (2,2 %) est supérieure à la part du secteur dans le PIB, ce qui est souvent le cas pour les pays de l'OCDE.

Graphique 21 : pourcentage d'agriculture dans les dépenses de R&D des entreprises, dans les crédits publics à la recherche et dans le PIB en 2011



Sources : OCDE et Banque Mondiale : CBPRD et dépenses intra-muros de R&D exécutées dans le secteur des entreprises par industrie selon la Classification internationale type par industrie (CITI) rev.4, rapportés à la valeur ajoutée décomposées par branches détaillées selon la classification CITI rev.4.

* données de R&D des entreprises pour les États-Unis indisponibles.

Des financements complémentaires permettraient notamment de maintenir et d'étendre les programmes de recherche. La recherche publique a de plus un rôle important, dans la mesure où elle peut s'affranchir des contraintes et des intérêts qui peuvent être ceux des entreprises privées et diriger les travaux vers des préoccupations différentes.

En moyenne, l'effort de R&D publique dans le secteur agricole⁷², pondéré par le poids de l'agriculture dans le PIB des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles s'élève à 1,4 %. En France, l'effort est de 1,0 %. À valeur ajoutée du secteur inchangée, il faudrait que les crédits publics de R&D pour le secteur agricole représentent 520 M€ pour atteindre 1,4 %, soit une hausse de 40 % des crédits (+149 M€ en valeur).

Ces financements supplémentaires devraient être mobilisés pour relancer les gains de productivité du secteur et l'orienter vers une « croissance verte ». Les axes d'amélioration de la productivité portent notamment sur l'efficacité économique et environnementale de l'utilisation d'énergie et de ressources naturelles (eau, nutriments) pour la production agricole. Les travaux de recherche et les investissements innovants pourraient par exemple porter sur :

- l'agriculture de précision : développement d'outils d'aide à la décision (OAD) pour le développement d'itinéraires techniques à l'échelle intra parcellaire adaptés aux conditions pédoclimatiques⁷³ et recours à la géolocalisation assistée ;
- l'amélioration génétique en termes de qualité (ex : teneur en protéine des blés, digestibilité des tourteaux oléagineux, valorisation en alimentation humaine des protéagineux), de rendement et de résistance aux stress climatiques et biotiques ;
- diversifier les axes de recherche pour ne pas se limiter aux seules productions dominantes et dans le but de maintenir et développer la diversité génétique et la diversité des espèces sur le territoire ;
- la réduction des émissions de gaz à effets de serre de l'élevage, par le biais de l'amélioration des rations alimentaires, des bâtiments et la valorisation des effluents ;
- les économies d'eau et d'énergie : conception et construction de bâtiments d'élevage et serres « basse consommation », de techniques d'irrigation ou d'utilisation d'eau de lavage plus efficaces ;
- l'optimisation des conditions de travail : la prise en compte des conditions individuelles de bien-être animal, la mécanisation « spécialisée », par exemple en zone de montagne, l'automatisation, notamment de la première transformation (abattage-découpe), l'amélioration des conditions de 1^{ère} mise en marché (logistique, emballage, transport...).

3.3 La gestion des risques agricoles pour sécuriser les exploitations et les revenus

3.3.1 L'intervention publique face au risque agricole : distinguer la nature du risque pour améliorer l'efficacité des interventions.

Différentes stratégies existent pour faire face aux risques de production et de marché :

- *stratégie de prévention du risque* qui consiste à réduire la probabilité que le sinistre se produise sur l'exploitation, et/ou à réduire l'impact du sinistre sur les revenus de l'activité. Elle peut porter sur des outils de protection (filets anti-grêle, dispositifs de lutte contre le gel, etc.) ou sur les modes de production (choix de variétés moins fragiles, diversification des cultures, etc.);
- *stratégie de traitement du risque* : dans ce cas le risque peut être assumé en propre par l'exploitant (constitution d'une épargne de précaution, diversification des activités, stockage), par un collectif (coopératives avec transfert de propriété, stockage collectif) ou transféré à « un tiers » (marchés à terme, assurances privées en contrepartie du

⁷² Crédits publics de R&D dédiés à l'agriculture rapportés à la valeur ajoutée du secteur agricole.

⁷³ Climat et caractéristiques des sols.

paiement d'une prime, à l'État au travers des dispositifs publics d'indemnisation, aux industriels de la transformation via la contractualisation, à d'autres agriculteurs à travers la mutualisation).

L'intervention publique dans la couverture du risque agricole peut notamment prendre la forme d'une compensation directe après la survenance du risque ou d'une aide aux dispositifs de marché (essentiellement l'assurance pour les risques de production et les marchés à terme pour les risques de marché). Elle se justifie par les imperfections des solutions de marché qui existent pour traiter les risques (incomplétude du marché, asymétrie d'information, relations principal-agent, anti-sélection). Toutefois, le choix de l'outil d'intervention dans le domaine du risque agricole doit prendre un compte un certain nombre de facteurs afin d'être efficace et toute forme d'intervention publique ne convient pas à l'ensemble des risques auxquels font face les agriculteurs. Un rapport de l'OCDE⁷⁴ sur le risque en agriculture distingue trois catégories de risque en fonction de leur ampleur et du degré d'intervention de la puissance publique:

- les risques qui se produisent rarement et de forte ampleur, pour lesquels les marchés sont souvent incomplets et imparfaits, seraient mieux couverts par l'intervention publique directe ;
- les risques intermédiaires, pour lesquels des marchés privés pourraient se développer, potentiellement grâce à une intervention publique d'aide au marché ;
- les risques qui ont lieu fréquemment et n'impliquent pas de perte importante sont le plus souvent mieux gérés par les agriculteurs eux-mêmes (prévention, épargne de précaution, stockage...) que par une intervention publique, quelle qu'elle soit.

La superposition de différents types d'interventions pour couvrir un même risque est inadaptée et inefficace. C'est le cas notamment si une intervention directe couvre les mêmes risques que le marché de l'assurance privée dont elle freine le développement, sans pour autant en avoir l'efficacité. En France, le recours fréquent aux aides d'urgence en agriculture a été dénoncé par la Cour des Comptes⁷⁵, qui souligne la juxtaposition des outils, la lenteur du dispositif et le saupoudrage des aides. Enfin, ces plans participent à l'incertitude concernant les revenus des agriculteurs : les enveloppes allouées ne dépendent pas uniquement de l'ampleur des dommages (les mesures étant annoncées souvent avant qu'une évaluation précise n'ait été réalisée) et les critères de déclenchement des aides varient d'un plan à un autre. En conséquence, le risque est couvert de manière imparfaite, sans régler les questions d'incertitude et limitant le développement d'alternatives potentiellement plus efficaces. **Ainsi, l'intervention publique pour le développement d'outils de marché doit s'accompagner d'une limitation de ces aides d'urgence. Les interventions publiques directes ne devraient pas couvrir les mêmes risques que ces outils de marché et se doivent d'être les plus prévisibles possible en se fondant sur des règles prédéfinies** (en mettant en place un critère transparent de déclenchement et d'indemnisation notamment).

3.3.2 Les risques de production

Réviser le système d'aide afin de développer le marché de l'assurance pour le risque climatique de moyenne ampleur

En France, la couverture du risque climatique en agriculture repose actuellement sur des dispositifs publics et privés. Un régime de calamités agricoles indemnise *via* le Fond national de gestion des risques agricoles (FNGRA) les pertes de récolte des cultures considérées comme « non assurables » par le marché et les pertes de fond. Il est financé par le produit d'une surprime d'assurance obligatoire principalement (payé par tout agriculteur assuré

⁷⁴ OECD (2009), "Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach", *OECD Publishing*, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075313-en>

⁷⁵ Rapport annuel de la Cour des Comptes (2012).

possédant un contrat de dommage aux biens) et par un abondement complémentaire de l'État (contribution de 114 M€ en moyenne en 2011-2015⁷⁶).

Depuis 2016, les pertes sur les productions végétales (par culture ou pour l'ensemble de l'exploitation) sont couvertes par les nouveaux « contrats socles », pour une perte de rendement supérieure à 30 % par rapport à une moyenne pluriannuelle, remplaçant les produits d'assurance multirisques climatiques (MRC). Cette couverture est proposée par les assureurs privés avec un soutien public. Elle comprend trois niveaux de garantie : un premier niveau « socle » avec un taux maximal de subvention à 65 %, un deuxième niveau de garantie complémentaire optionnelle (permettant par exemple d'augmenter le capital assuré ou d'abaisser la franchise) subventionné à 45 % et des garanties supplémentaires optionnelles non subventionnables. Des nouveaux contrats prairie ont également été lancés, subventionnés à 65 % et basés sur des indices de production fourragère.

Le développement de mécanismes de gestion privés des risques climatiques est souhaitable car il permet de responsabiliser davantage les agriculteurs, en comparaison des dispositifs publics d'indemnisation. Une démarche volontaire de couverture du risque par les agriculteurs leur permettrait de définir individuellement et précisément leurs besoins et le prix qu'ils seraient prêts à payer, contrairement à un système de contribution obligatoire comme le régime des calamités. L'assurance privée permet une gestion du risque individualisée pour chaque exploitation et une indemnisation généralement plus rapide et ciblée que dans les dispositifs publics. Par ailleurs, les primes d'assurance, en révélant aux exploitants la valeur du risque associée au choix de certaines cultures, peuvent les inciter à optimiser leurs stratégies de production.

Toutefois, la diffusion d'un tel produit d'assurance reste limitée. En 2016, seule 26,3 % de la surface cultivable était couverte par les nouveaux contrats d'assurance récolte, couvrant un ensemble de risques climatiques⁷⁷. Cette diffusion est en outre hétérogène selon les cultures car il s'élève à 26,3 % pour les grandes cultures (qui constituent 92 % des surfaces assurées), 12,5 % pour les légumes et 22,9 % pour la viticulture et 2,6 % pour l'arboriculture.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce faible niveau de diffusion. Tout d'abord, comme indiqué précédemment, la mise en place d'aides d'urgence déclenchées sans seuil ou reposant sur des règles fixées *ex-post* ne permet pas de distinguer clairement la part de risque laissée à la charge du marché privé et la part pouvant relever des dispositifs publics. Les agriculteurs anticipent l'intervention *ex-post* de l'État ce qui ne les incite pas à s'assurer. Par ailleurs, les produits proposés et actuellement subventionnés sont assez uniformes, ce qui pourrait nuire à leur attractivité, car ils doivent, par nature, respecter un cahier des charges précis fixant des règles de fonctionnement compatibles avec les textes européens pour être éligibles aux subventions, par exemple pour le calcul des pertes, la définition du seuil d'intervention et du niveau de franchise. D'après l'accord sur l'agriculture de l'OMC, pour être classés dans la « boîte verte » (soutien non distorsif) les versements des assurances impliquant la participation de l'État ne doivent être déclenchés que si la perte est supérieure à 30 %. Il est possible que cette standardisation des contrats ne permette pas de répondre aux besoins de tous les agriculteurs en demande d'assurance, qui peuvent être hétérogènes (en termes de risque couvert, mais aussi de seuil de déclenchement, de franchise...). Enfin, le coût des primes d'assurance, même subventionnées, pourrait être trop élevé pour permettre

⁷⁶ Source : Voies et moyens tome 1, documents budgétaires pour les PLF 2014-2015-2016 et 2017. Cette contribution a été plafonnée à 60 M€ par la Loi de Finance 2016 et devrait donc être substantiellement revue à la baisse. Ainsi, en 2016, la contribution est estimée à 65 M€ (brut de frais d'assiette), pour des subventions de l'État s'élevant à 25 M€ en mai et 22 M€ en novembre.

⁷⁷ Calculs CNGRA à partir de données Agreste 2015 sur les surfaces totales.

une bonne diffusion, notamment lorsque les agriculteurs font face à des problèmes de trésorerie⁷⁸.

Afin de favoriser une plus large diffusion de l'assurance, une solution serait de conditionner une partie des aides découplées à la couverture du risque climat et de laisser le marché proposer des produits assurantiels plus attractifs. Ainsi, un critère de souscription à une assurance contre les risques climatiques serait ajouté pour déterminer le droit à bénéficier d'une partie des aides découplées⁷⁹. La part d'aide conditionnée devrait être suffisamment élevée pour être incitative, sans pour autant que l'assurance soit rendue obligatoire de fait. Avec un tel dispositif, les seuils de déclenchement et de franchise de l'OMC ne s'appliqueraient pas, ce qui permettrait d'attirer les agriculteurs faisant face à un risque moyennement élevé et de renforcer les incitations à souscrire une assurance. Des critères minimum de couverture des risques climatiques et de proportion de surface assurée pourraient être fixés. La hausse de la diffusion, la souplesse laissée à l'offre et la diversification du risque que cela implique pourraient permettre une baisse des coûts pour les assureurs.

En conséquence, une suppression des aides aux assurances serait à prévoir. Afin de limiter les charges que représenterait pour les agriculteurs la baisse de prestation qui suivrait une telle mesure, les aides découplées devraient être revalorisées.

Une telle augmentation de l'incitation à l'assurance peut conduire le secteur de l'assurance à capter une partie des aides. **Une politique garantissant un bon niveau de concurrence est indispensable** afin que les prix restent cohérents avec les coûts moyens des contrats. La création de cette obligation au niveau européen pourrait, néanmoins, pousser les compagnies d'assurance européennes à proposer des produits sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Mettre en place un fonds européen de mutualisation pour gérer les risques sanitaires épidémiques de grandes ampleurs

La survenance d'épidémies animales ou végétales dans une zone géographique plus ou moins large a des impacts importants au niveau sanitaire, social, politique et surtout économique. Ces pertes sont à la fois directes (manque à gagner, coût supplémentaire de l'abattage dans le cas de l'élevage ou de la destruction des végétaux dans le cas d'une culture par exemple) et indirectes (restriction des échanges, choc de demande suite à la perte de confiance du consommateur).

Concernant le risque animal la nature hautement transmissible de certaines maladies et/ou leur fort potentiel de transmission à l'homme justifient l'intervention de la puissance publique. À ce titre l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE – Office International des Epizooties) liste les maladies réputées contagieuses (MRC) et les maladies à déclaration obligatoire (MDO), pour lesquelles une intervention obligatoire des États est prévue par l'Union européenne (dépistage, vaccination, abattage des animaux en cas de nécessité). La mise en œuvre des mesures obligatoires prévues par la législation européenne incombe aux États membres. Ces derniers bénéficient toutefois de l'appui financier de l'Union en ce qui concerne les dépenses encourues dans le cadre de l'application des mesures, telles que l'indemnisation d'une partie des pertes directes supportées par les agriculteurs à la suite d'une maladie animale.

⁷⁸ En 2010, les primes d'assurances représentaient en moyenne 3,4 % des charges des exploitations agricoles (y compris celles qui ne sont pas couvertes), ce qui est l'équivalent du poids des carburants, lubrifiants et combustibles stockés (source : RICA 2010, Agreste).

⁷⁹ L'article 6.a) de l'annexe II de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC prévoit que des soutiens aux revenus découplés peuvent être versés « d'après des critères clairement définis ». La souscription d'une assurance par les agriculteurs, à condition d'être clairement définie, pourrait donc être un des critères de versement des aides découplés.

Les dispositifs existants en France et en Europe couvrent d'abord les pertes directes. En France, en cas d'apparition d'une épidémie dont la liste est définie par le code rural⁸⁰, **le Fond national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental** est mobilisé pour couvrir principalement les pertes directes liées à un risque sanitaire ou environnemental. L'adhésion au FMSE est obligatoire pour tous les exploitants ce qui permet une large mise en commun des risques. Il est financé par des cotisations des agriculteurs et des fonds publics (avec un financement communautaire de 100 % depuis 2015 pour les pertes supérieures à 30 % et des fonds nationaux en-deçà).

Dans la mesure où les incidents sanitaires pourraient se transmettre d'un pays à un autre, il semble souhaitable de traiter ce risque de manière uniforme pour l'ensemble de l'Union Européenne et de privilégier la solidarité européenne. **Un fonds européen de mutualisation, abondé par un prélèvement – via une taxe ou une retenue sur subvention –, pourrait être constitué** afin d'indemniser les pertes liées aux événements sanitaires de grande ampleur. Compte tenu de l'ampleur des fonds à mobiliser, du besoin de couverture de ce risque et du manque de marché privé, le fond pourrait bénéficier de soutiens publics. Le fonds de mutualisation européen devrait avoir la possibilité d'emprunter sur les marchés afin de faire face aux années de forte sinistralité.

En ce qui concerne les pertes indirectes, les outils de communication peuvent efficacement influencer la demande face à des telles crises pour rétablir la confiance des consommateurs.

Se protéger des chocs d'offre de large ampleur : utilisation des stocks publics et aides couplées exceptionnelles

Un choc d'offre de large ampleur (embargo, crise diplomatique, catastrophe environnementale...) constitue une menace pour la sécurité alimentaire. Il faut donc pour s'en prémunir disposer d'outils de court terme pour intervenir rapidement.

Une manière de se protéger des chocs d'offre sur la production domestique ou le commerce extérieur est le **stockage public**. L'activité de stockage permet d'acheter des produits agricoles lorsque l'offre est importante et les prix bas, et de les remettre sur le marché lorsque l'offre est moins importante et les prix élevés. Cela aurait à la fois l'avantage de garantir une continuité des approvisionnements et de limiter la volatilité des prix par son effet contracyclique. Ce type d'outil n'est mobilisé par l'Union Européenne que dans le cadre des stocks d'intervention qui sont décidés en cas de crise liées à des perturbations importantes des marchés (filet de sécurité), c'est-à-dire de manière *ad-hoc*. Dans un objectif de sécurité alimentaire, les outils actuels pourraient être améliorés et leur caractère exceptionnel réaffirmé. Les durées de stockage pourraient être allongées lorsque le produit s'y prête, afin d'anticiper les périodes de prix élevés, avec des volumes stockés limités. Par ailleurs, afin d'éviter une hausse de production liée à l'existence de prix d'intervention, le niveau de ces prix pourrait être revu périodiquement afin d'être adaptés aux évolutions des marchés. Le recours au stockage pourrait être associé à des dispositifs de limitation voire de baisse de la production de la part des producteurs.

Un autre outil pourrait être la mobilisation **d'aides couplées déclenchées de manière exceptionnelle en cas de crise** mettant à mal la disponibilité d'un produit particulier. Cette aide, modulée en fonction de la nature de la production, permettrait de garantir un approvisionnement diversifié et serait déclenchée à la discrétion de la Commission pour relancer la production domestique. En effet, la présence d'un seuil prédéfini de production en-deçà duquel l'aide serait versée pourrait mener à des comportements de limitation de la production dans certains cas (production très proche du seuil, prix bas..).

3.3.3 Les risques de marché

Le *risque « prix »* sur une production est lié aux aléas sur les fonctions d'offre et de demande sur le marché. Les prix agricoles sont particulièrement volatils et cette volatilité peut s'expliquer

⁸⁰ Articles R.361-51 et 52 du code rural.

notamment par la rigidité de l'offre à court terme (il existe un délai entre la décision de production des agriculteurs et leur récolte) et de la demande à moyen terme (la demande en produits de base varie peu en fonction du prix). Des erreurs ou un manque d'anticipation des agriculteurs peuvent participer à accentuer la volatilité interannuelle.

Le *risque de coût de production* est lié aux aléas de prix sur les facteurs de production (intrants, carburants...), mais aussi à la variabilité des besoins concernant ces facteurs (par exemple, quantité de fertilisants ou de pesticides utilisés, plus ou moins importantes selon les conditions environnementales –pluviométrie, développement de nuisibles...).

Les instruments privés de gestion du risque prix sont mobilisables pour un nombre limité de produits

La gestion privée du risque prix peut être individuelle (stockage, contrats à terme et options) ou collective (coopératives et fonds de lissage, qui mettent en place un tunnel de prix).

L'activité de **stockage privé** permet de réduire la volatilité des prix en amortissant les chocs de marché par les quantités, mais ce système connaît des limites. Si le stockage privé participe à la stabilisation des prix nationaux et internationaux, il ne permet pas d'éviter les périodes de prix très élevés (rupture de stocks). Par ailleurs, la rationalité des stockeurs joue également un rôle important et dépend des informations dont ils disposent⁸¹, ce qui peut rendre leurs choix peu prévisibles.

Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque prix, mettant en relation acheteurs et vendeurs. Les contrats à termes sont des engagements d'achat ou de vente d'un lot représentant une quantité déterminée, d'un produit standard, à une échéance fixée et dans un lieu donné⁸². Les marchés à terme permettent ainsi de sécuriser le prix de vente ou d'achat en transférant le risque prix aux acteurs financiers.

Cependant, ces marchés souffrent de plusieurs limites. Tout d'abord, pour qu'un marché à terme fonctionne, il faut avoir comme sous-jacent un marché physique suffisamment transparent et important en volume, ce qui n'est pas le cas pour tous les produits agricoles. Ces marchés existent donc seulement pour un nombre restreint de produits agricoles. Par ailleurs, la période de couverture permise par les marchés à terme reste limitée (3 campagnes au mieux sur les contrats du Chicago Mercantile Exchange), très largement inférieure aux durées d'amortissement des capitaux fixes immobilisés en agriculture. Ensuite, pour que les marchés à terme jouent efficacement leur rôle d'outil de couverture, une forte corrélation est nécessaire entre le prix sur le marché à terme et les évolutions de prix du sous-jacent physique⁸³. Enfin, l'arrivée des investisseurs « indiciels »⁸⁴ sur ces marchés à partir de 2004 a contribué à accentuer la volatilité de prix des matières premières agricoles observée entre 2007 et 2012. La réglementation sur les marchés des dérivés de matières premières agricoles prévue par la directive MIF II (marchés d'instruments financiers ou MIFID II en anglais), publiée en juin 2014 et qui entrera en application le 1^{er} janvier 2018 prévoit la mise en place d'un

⁸¹ À ce jour, les informations sur les stocks détenus dans les différents pays sont très partielles et la mise en œuvre du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS), décidé suite aux travaux du G20 sur la volatilité des prix des matières premières agricoles en 2010, doit permettre une meilleure estimation de ces stocks.

⁸² En pratique, le contrat « blé » coté à Paris par Euronext porte sur un lot de 50 tonnes de blé de qualité meunière, d'origine européenne, livré à Rouen pour l'une des 8 échéances à venir.

⁸³ Le sous-jacent désigne l'actif support du contrat à terme. Pour les contrats agricoles, le sous-jacent physique est le produit considéré (blé par exemple).

⁸⁴ Au contraire des *hedge funds*, dont le but est d'exploiter les évolutions prévisibles des prix en se positionnant tantôt à l'achat tantôt à la vente sur des matières premières sélectionnées, les investisseurs indiciels ont un mode d'investissement passif : ils achètent des paniers de contrats à terme de matières premières figurant dans un « indice », sans jamais prendre livraison. Les investisseurs indiciels investissent en poursuivant un double-objectif de performance et de diversification du risque. Ils ont, par définition, un comportement extrêmement pro-cyclique, investissant quand la liquidité est abondante sur les marchés et quand les prix sont en phase ascendante et désinvestissant massivement lors des phases de contraction de la liquidité et de baisse des prix.

dispositif de *reporting* et de limitation des positions prises par ces intervenants sur ces marchés.

La transmission des prix à l'aval via l'organisation des producteurs doit être promue

L'effet du risque prix sur le revenu des acteurs de la filière agro-alimentaire dépend également de la diffusion des variations de prix tout au long de la filière alimentaire. Ainsi, si un des acteurs de la filière ne peut intégrer une hausse des coûts de production dans son prix de vente, il subit seul une perte de revenu.

La filière alimentaire est composée de trois catégories d'acteurs économiques : les exploitants agricoles, les transformateurs, et les distributeurs (figure 24). La fabrication du produit final implique généralement au moins un acteur de chaque catégorie. Il peut éventuellement en impliquer plusieurs : par exemple, un produit à base de viande bovine peut ainsi concerner un éleveur et plusieurs industriels (l'industrie d'abattage-découpe et un fabricant de plats préparés par exemple).

Graphique 22 : processus simplifié de transmission des prix dans la filière alimentaire



Une des manières pour les agriculteurs de limiter le risque prix est de répartir ce risque tout au long de la filière. Cela dépend de leur dépendance économique et de leur pouvoir de négociation face à l'industrie agro-alimentaire et la distribution.

Or, l'aval de la filière agro-alimentaire se caractérise par la présence de grands acteurs, à forte part de marché autant dans la distribution que dans l'industrie agro-alimentaire. La grande distribution est un secteur très concentré dans un grand nombre de pays européens, notamment en France où elle représente en France 60 % des ventes totales de produits alimentaires en 2012 et où huit grandes enseignes se partagent le marché. Le secteur des industries agro-alimentaires se caractérise par la présence de grands groupes internationaux⁸⁵ et d'une frange de petites entreprises concurrentielles.

Afin de faire face à un aval puissant, les agriculteurs ont intérêt à se regrouper afin d'agir sur les prix, *via* notamment la contractualisation, et de rendre les filières capables de mettre en place des outils de marché. **Il convient donc de renforcer les incitations actuelles à la mise en place d'organisations de producteurs et de définir un cadre réglementaire adapté.**

En effet, la capacité d'action sur les prix est difficile au niveau individuel dans un marché atomisé. Une plus grande concentration de l'amont de la filière notamment *via* les organisations de producteurs apparaît nécessaire afin d'atteindre un poids suffisant pour résoudre les questions de risques de marchés et de déséquilibre commerciaux. De plus, la structuration des filières facilite le développement de la contractualisation, dispositif améliorant l'équilibre et la transparence sur les prix, en favorisant le partage et la diffusion d'informations sur l'état et les prévisions d'évolution des marchés. Enfin, le développement d'outils de marché nécessite des structures et des acteurs suffisamment importants et efficaces (collecte, stockage, standardisation, échange d'information, formation...) dont le développement pourrait être facilité par des organisations de producteurs. De manière générale, les

⁸⁵ Cinq groupes européens se classent parmi les 15 premiers mondiaux du secteur de l'agroalimentaire et des boissons en 2014 : Nestlé S.A., ABInbev, Danone, Heineken et Lactalis. Les grands groupes français sont classés à partir du 11e rang mais occupent les premières places dans plusieurs secteurs (Source : Panorama des IAA 2016).

organisations de producteurs permettent de mutualiser les moyens, de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande en établissant des règles ou encore participent à la commercialisation de la production de leurs membres.

Dans cette optique, dans certains secteurs (lait, viande bovine, huile d'olive, certaines grandes cultures), le nouveau règlement OMC de 2013 habilite les organisations de producteurs, en dérogation du droit de la concurrence et sous conditions, à négocier collectivement des contrats de livraison au nom de leurs membres.

Toutefois, la capacité de structuration des marchés dépend aussi de la nature du produit : elle peut être rendue plus difficile pour certaines productions issues d'un cycle de production long et difficilement stockables. L'obtention de produits standardisés adaptés aux contrats est notamment plus difficile pour les produits animaux en raison de la plus grande variabilité des productions. Dans les productions, telles que le lait, les fruits et légumes ou les viandes rouges qui sont des produits frais, les latitudes des producteurs pour organiser la commercialisation de leurs produits sont quasiment nulles (situation de quasi-monopole des acteurs de la collecte de lait dans le secteur laitier, d'oligopole dans le secteur de la grande distribution pour les fruits et légumes, absence de marchés à termes pour les viandes rouges).

À terme, une évolution des modalités de soutien des organisations de producteurs (OP) dans le cadre de la PAC pourrait être envisagée lorsque les marchés s'y prêtent :

- L'habilitation accordée à certains secteurs à négocier pourrait être étendue à de nouveaux secteurs, en adaptant le cadre et les modalités des contrats aux filières.
- Le versement des aides aux OP qui est prévu pour les fruits et légumes et le vin pourrait être étendu à l'ensemble des filières.
- Les conditions d'accès des producteurs aux OP pourraient être améliorées pour être davantage objectives, transparentes et non discriminatoires⁸⁶.

3.4 Favoriser une gestion durable des ressources naturelles, bien public environnemental fourni par l'agriculture

L'ensemble des impacts environnementaux de l'activité agricole devrait être couvert par une fiscalité écologique et/ou par un mécanisme de rémunération de la fourniture de services environnementaux, calibrés en fonction de la valeur sociale des nuisances et respectivement, des aménités. Dans l'idéal, toutes les externalités environnementales résultant des pratiques agricoles de l'exploitation devraient être prises en compte.

Les principales difficultés pour établir cette fiscalité ou ce paiement sont liées à la diversité des impacts et au caractère encore parcellaire de leur évaluation économique. C'est pourquoi les travaux visant à définir des valeurs tutélaires pour les principales externalités environnementales (sur le modèle du rapport Quinet de 2008⁸⁷ sur le prix du carbone) doivent être encouragés.

Par ailleurs, pour éviter toute distorsion de concurrence entre les États membres, la prise en compte des externalités environnementales de l'agriculture devrait se faire *a minima* au niveau européen. La valeur qui serait attribuée à ces externalités devrait pouvoir varier en fonction des États pour tenir compte de la demande en biens publics environnementaux, qui peut être différente en fonction de chaque État. Pour illustrer la fiscalité et les paiements pour services

⁸⁶ Comme le rappelle le Conseil de la concurrence dans sa décision n° 06-D-29 concernant un groupement d'intérêt économique (GIE), - structure partiellement assimilable à une OP puisqu'elle permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités -, si une structure commune regroupant des acteurs économiques devient un élément essentiel de l'accès à un marché donné, les conditions d'accès à cette structure doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires, sous peine d'être qualifiées d'entente entre les membres du groupement.

⁸⁷ Centre d'analyse stratégique (2008), « La valeur tutélaire du carbone », rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Paris, coll. *Rapports et Documents*, n° 16, La Documentation Française.

environnementaux qui devraient s'appliquer à l'agriculture, l'étude utilise les données disponibles sur le cas français.

3.4.1 Une fiscalité pourrait être mise en place sur les engrais azotés, les produits phytosanitaires et les émissions de gaz à effets de serre issues de l'élevage :

La fiscalité environnementale envisagée permettrait d'internaliser certaines des externalités négatives liées à l'activité agricole. En contrepartie, les recettes des taxes seraient entièrement redistribuées au secteur agricole, notamment par le biais des paiements pour services environnementaux afin de compenser les effets importants de la fiscalité sur les revenus du secteur agricole.

Les estimations de recettes ont été obtenues grâce à des simulations réalisées en 2013 à l'aide du modèle MAGALI. Les montants de recettes présentés sont des moyennes annuelles sur la durée de la projection, 2013-2018. L'hypothèse retenue pour la valeur du carbone correspond au montant recommandé par la mission « valeur tutélaire du carbone » présidée par A. Quinet en 2008: 32 €/t en 2010 avec une hypothèse de croissance linéaire visant à atteindre 100 €/t en 2030 (en euros 2008).

- **Taxe Azote**

L'utilisation d'engrais azotés minéraux et l'épandage d'effluents d'élevage (azote organique) sont à l'origine de pollutions : des eaux, suite au ruissellement des nitrates ; de l'air, par émission d'ammoniac, gaz précurseur de particules secondaires ; de l'atmosphère (effet de serre) à travers le protoxyde d'azote (N₂O). Ces pollutions résultent de la quantité d'azote non absorbée par la plante ou le sol. Le CITEPA, responsable des inventaires français des émissions de gaz à effets de serre (GES), estime à environ 10 teqCO₂ les émissions directes liées à l'utilisation d'une tonne d'azote minéral⁸⁸.

Malgré les limitations d'usage imposées par la réglementation existante, les apports excédentaires d'azote et les pollutions induites perdurent sans que le principe du pollueur-payeur ne soit appliqué de manière satisfaisante. Idéalement, la fiscalité sur les intrants azotés devrait couvrir à la fois l'utilisation des engrais organiques et des engrais minéraux avec un taux fixé en fonction de la valeur cumulée des externalités.

La question de la taxation de l'azote organique doit être examinée dans le cadre d'une taxation globale des émissions du secteur de l'élevage (cf. infra). Le recours à la fiscalité peut être envisagé pour les engrais azotés minéraux⁸⁹. En accroissant le prix relatif des engrais, la taxe serait susceptible d'orienter les comportements vers des pratiques économes en intrant et donc moins polluantes. Le marché de cet intrant est parfaitement identifié, ce qui rend possible l'application d'une taxe. Comme pour le versement de la redevance « pollutions diffuses » portant sur les produits phytosanitaires, la taxation pourrait être adossée à la déclaration des ventes : le distributeur en serait donc le redevable et la répercuterait jusqu'à l'utilisateur final. Le taux de la taxe sur les engrais minéraux pourrait être fixé en rapport avec la valeur des externalités (effet de serre, pollution des eaux).

D'après les estimations réalisées avec le modèle Magali pour la période 2013-2018, le montant de la taxe calibrée en fonction des externalités⁹⁰ aurait été de 550 €/t en 2013, soit une hausse

⁸⁸ À titre de comparaison, les émissions de N₂O de la France s'élevaient en 2012 à 196 000tCO_{2eq} dont 89 % d'origine agricole.

⁸⁹ Actuellement, il n'existe aucune fiscalité sur l'utilisation d'azote minéral. On peut néanmoins noter que l'amont de la filière (fabrication d'engrais) est couvert par le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO₂ depuis le 1^{er} janvier 2013.

⁹⁰ La valeur des externalités liées à l'utilisation d'azote minéral est calculée en fonction : 1) du coefficient d'émission de N₂O par unité d'azote du CITEPA pour 2012: 10,2 teqCO₂/tN et 2) du coût de dépollution des eaux estimé en 2011 dans le rapport MEDDE/CGDD sur les Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau, *Études et Documents* n°52.

de 50 % du prix de l'azote. Avec ces hypothèses, la recette moyenne annuelle avoisinait 900 M€.

- **Taxe Phytosanitaire**

Les produits phytosanitaires (herbicides, fongicides, insecticides, régulateurs de croissance et conservateurs des produits végétaux) contiennent des substances actives souvent dangereuses pour la santé et l'environnement. En raison de leurs propriétés intrinsèques de toxicité, leur utilisation peut présenter des risques pour l'homme et les écosystèmes. Une baisse de l'utilisation des produits phytosanitaires permettrait de réduire les risques sur l'environnement et la santé et indirectement le maintien du cheptel apicole et la préservation du service écosystémique de pollinisation, essentiel à la production agricole.

La France est le premier État membre de l'UE pour la consommation de produits phytosanitaires en volume (63 703 tonnes de pesticides utilisés en 2011, source BNVD). Rapporté à la consommation unitaire par hectare, elle se place en revanche au 7^{ème} rang européen (sources Eurostat et UIPP). Par ailleurs, le « nombre de doses unité » (ou NODU⁹¹) de pesticides vendus a augmenté de 12 % sur la période 2012-2014 par rapport à 2009-2011, malgré une légère diminution des tonnages vendus dans le même temps. Ce constat reflète le remplacement progressif de produits anciens à faible contenu en substance active par des produits à plus fort contenu. Il montre également que l'objectif de réduction de l'usage des produits phytosanitaires défini dans le cadre du Plan Ecophyto de 2008 (-50% d'ici à 2018) risque de ne pas être atteint. En 2015, un second plan Ecophyto a d'ailleurs été annoncé. Il repousse entre autre l'objectif de réduction de -50 % de consommation de produits phytosanitaires à l'horizon 2025.

La fiscalité est un outil efficace pour réduire l'utilisation d'intrants au moindre coût pour la collectivité. En accroissant le coût relatif des produits phytosanitaires, elle incite les agriculteurs à optimiser leur usage d'intrants au bénéfice de l'environnement, en modifiant si nécessaire leur itinéraire technique. Les produits phytosanitaires (quantités de substances actives vendues par les distributeurs) sont déjà soumis à une redevance dite « pour pollutions diffuses » (82 M€ en 2011) collectée par les agences de l'eau et l'ONEMA⁹², qui s'est substituée en 2008 à la taxe générale sur les activités polluantes. La redevance s'apparente plus à une taxe de rendement qu'à une véritable fiscalité incitative : les taux de la redevance n'ont pas été fixés en rapport avec le coût des dommages sanitaires et environnementaux causés par les produits phytosanitaires ni dans le but d'atteindre un objectif donné de baisse de consommation.

La redevance pour pollutions diffuses devrait évoluer vers des niveaux de tarification réellement incitatifs. Faute d'évaluations scientifiques parfaitement fiables et exhaustives sur les coûts externes des produits phytosanitaires, il paraît souhaitable de s'orienter vers un calibrage de la redevance en fonction d'un objectif de réduction des produits phytosanitaires et selon une chronique de hausse connue à l'avance.

Cette hausse de la fiscalité pourrait s'avérer importante car la sensibilité à moyen terme de la demande de produits phytosanitaires à une variation de son prix est relativement faible d'après le modèle Magali (élasticité de -0,25). À titre d'illustration, pour atteindre l'objectif de -50 % en 2018 défini par le premier plan Ecophyto, il avait été estimé avec le modèle Magali que les prix des produits phytosanitaires devaient être multipliés par environ 2,4 en 2018 pour obtenir une

⁹¹ Le NODU est l'indicateur de suivi du plan Ecophyto qui permet d'apprécier l'intensité d'utilisation de produits pharmaceutiques. Il rapporte la quantité de chaque substance active vendue à une « dose unité » qui lui est propre et qui correspond à la quantité utilisée lors d'un traitement « moyen ». Cet indicateur permet de suivre dans le temps la consommation de produits phytopharmaceutiques à l'échelle nationale et toutes substances confondues, en s'affranchissant des éventuelles substitutions de substances actives.

⁹² Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

diminution de 50 % de la consommation de cet intrant entre 2008 et 2018. La recette moyenne annuelle de la nouvelle taxe était alors d'environ 2,6 Md€.

- **Taxe sur les émissions de GES de l'élevage**

En dehors des émissions liées à la gestion des sols, les activités de l'élevage émettent des quantités importantes de gaz à effet de serre (GES). L'élevage est responsable d'émissions d'azote sous forme d'ammoniac ou de protoxyde d'azote (respectivement 68 % et 7 % des émissions agricoles) et a contribué à 99 %⁹³ des émissions agricoles de méthane en France en 2013⁹⁴. Ces émissions ont des origines diverses. La première source d'émission de méthane est la **fermentation entérique** (production de méthane lors de la digestion des animaux d'élevage). Elle concerne en grande majorité les ruminants, du fait de la présence de bactéries méthanogènes dans leurs estomacs. En France, les bovins sont les principaux contributeurs aux émissions de méthane d'origine entérique en raison de la taille importante du cheptel (1^{er} cheptel européen avec environ 19 millions de têtes en 2013). La **gestion des déjections animales** est la seconde source d'émission de GES. En fonction des pratiques d'élevage, les émissions peuvent être plus ou moins importantes. Les déjections sont soit déposées directement à l'extérieur par les animaux à la pâture, soit produites en bâtiment et, le plus souvent, stockées avant d'être épandues. Les quantités émises varient surtout selon les conditions anaérobies (sans oxygène) ou aérobies (avec oxygène) dans lesquelles sont conservées les déjections⁹⁵. En outre, l'épandage de ces effluents est source de pollutions de l'eau et de l'atmosphère (*cf. supra*), liées aux quantités d'azote non absorbées par la plante ou le sol. Entre 1990 et 2013, les émissions de méthane de l'élevage ont diminué de 7 % et celles d'ammoniac de 9 %. De manière générale, les baisses observées sont imputables à des diminutions de cheptel suite à l'amélioration des rendements individuels des animaux.

Il pourrait être envisagé de réguler ces émissions par les prix, avec une taxation du capital animal basée sur une estimation des émissions par tête. Ce montant serait variable selon l'espèce animale, en fonction des émissions de gaz à effet de serre. Une taxe, payée par l'exploitant, permettrait d'internaliser le coût environnemental des émissions dans le coût de production. Elle affecterait cependant la valeur de la production à la baisse.

Comme pour la taxe azote, le montant de la taxe est calculé à l'aide des travaux de l'INRA et du CITEPA⁹⁶ qui établissent des coefficients d'émissions pour le méthane et le protoxyde d'azote (exprimés en tonnes équivalent CO₂), pour différents animaux d'élevage et en fonction de la source d'émission. La valeur du carbone utilisée est celle définie par la Commission Quinet et qui vise à atteindre 100€ en 2030. Avec ces hypothèses, la taxe annuelle atteindrait 380 €/vache laitière et 60 €/porc en 2030.

D'après le modèle Magali et une simulation réalisée sur la période 2013-2018, une telle taxe conduirait à une extensification de l'élevage avec un développement de la productivité par animal. En effet, l'augmentation des charges provoquerait une hausse des abattages pour limiter les coûts. En particulier pour l'élevage bovin, principal contributeur aux émissions de GES, les effectifs diminueraient, principalement pour le cheptel laitier. La taxe pèserait sur la valeur des productions animales totales qui se déprécierait. La recette moyenne annuelle pourrait atteindre 3,2 milliards d'euros.

⁹³ Le reste correspond aux émissions des rizières en France, pour les mêmes raisons de fermentation de la matière organique.

⁹⁴ CITEPA, 2015. Inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France – Format SECTEN.

⁹⁵ Plus les déjections sont maintenues en conditions anaérobies, plus la fermentation bactérienne est active et plus les émissions de CH₄ sont importantes.

⁹⁶ De Cara S. (coord.); Thomas A. (coord.) « Projections des émissions/absorptions de gaz à effet de serre dans les secteurs forêt et agriculture aux horizons 2010 et 2020 », Rapport final pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Thiverval-Grignon : UMR Economie publique, 2008. 202 p.

Une telle mesure aurait pour effet une restructuration de l'élevage français. Pour limiter l'ampleur des effets, il faut parvenir à maintenir la production tout en incitant à des réductions des émissions. Une solution serait d'instaurer une modulation de la taxe par animal en cas de mesures visant à réduire les émissions sur l'exploitation. Pour maintenir une incitation à moins polluer, il est toutefois nécessaire que le montant de la modulation ne soit pas inférieur aux coûts de mise en œuvre des changements de pratiques pour l'agriculteur (coût d'abattement). Sinon, l'exploitant aurait intérêt à payer l'intégralité de la taxe plutôt qu'à chercher à réduire ses émissions. Les mesures de réduction des émissions les plus attractives sont celles dont les coûts pour l'exploitant sont les plus réduits par rapport au potentiel d'atténuation et inférieurs, à termes, à la valeur tutélaire du carbone. Trois mesures de réduction des émissions sont retenues⁹⁷ (à cause de la disponibilité des données, les mesures ne visent que les vaches laitières) et ont été étudiées dans le cadre d'une taxe annuelle de 380 €/vache laitière et 60 €/porc qui correspond à un prix du carbone de 100 €/t en 2030 :

Tableau 4 : exemple de mesures d'atténuation des émissions de GES conduisant à une réduction de la taxe (Cas des vaches laitières uniquement)

Mesure	Mode d'action	Potentiel d'atténuation (émissions évitées) (kgCO ₂ /animal/an) Cas vaches laitières	Modulation de la taxe (€/animal) en 2030	Coût de mise en œuvre de la mesure pour l'agriculteur (€/animal/an)
Utilisation d'un additif nitrate	Captation du dihydrogène avant transformation en méthane	289	29	12
Réduction des apports protéiques	Limite la teneur en azote des effluents	295	30	-12
Méthanisation des déjections de l'exploitation	Captation du biogaz dans un réacteur de digestion anaérobie	550	55	indisponible

Note de lecture : par exemple, pour la mesure « utilisation d'un additif nitrate », la modulation de la taxe serait de 29 €/vache laitière. Elle correspond au potentiel d'atténuation de l'animal (289 kg/CO₂) multiplié par la valeur du CO₂ retenue pour 2030 (100 €/tonne, soit 0,1 €/kg). Pour l'agriculteur, cela coûterait 12 €/animal de mettre en œuvre la mesure.

Source : Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Potentiel d'atténuation et coût de dix actions techniques. Synthèse du rapport d'étude, INRA (France), 92 p.

Compte tenu des impacts sur les revenus de la branche agricole, une telle mesure ne pourrait être envisagée qu'à condition qu'elle soit appliquée de manière coordonnée au niveau international ou qu'elle soit couplée à la mise en place d'un « mécanisme d'inclusion carbone » permettant de taxer de façon équivalente les produits carnés importés au niveau européen. Dans une telle hypothèse, les montants annuels de taxe par animal pourraient être répercutés dans les prix de vente afin de limiter les effets sur le revenu des agriculteurs. En supposant que l'intégralité de la taxe est répercutée dans les prix des produits, le prix du kg de carcasse de porc augmenterait d'environ 20 % et le prix du litre de lait de 18 % (on fait l'hypothèse que le principal produit d'une vache laitière est le lait et que la viande est un coproduit). En entraînant une hausse des prix proportionnelle aux émissions de GES, la taxe sur les activités d'élevage pourrait entraîner une modification de la consommation. Un arbitrage entre les différentes viandes aurait lieu selon leurs prix relatifs : la consommation de viande rouge

⁹⁷ D'après l'étude *Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Potentiel d'atténuation et coût de dix actions techniques*. Synthèse du rapport d'étude, INRA (France), 92 p.

diminuerait à la faveur des viandes blanches dont l'élevage (porcs, volailles) émet moins de GES. La consommation de lait et produits laitiers pourrait également diminuer.

Tableau 5 : exemple de transmission de la taxe dans le prix de vente du porc et du lait en 2030

	Vache laitière / Lait	Porcs
	Scénario 1	Scénario 1
Prix de vente (1), avant taxe, du produit (de l'animal pour le porc et du lait produit annuellement pour une vache laitière)	2000 €/vache/an	130 €/porc
Taxe en 2030 pour un porc (6 mois) et pour une vache sur un an	380 €/vache/an	30 €/porc
Prix de vente intégrant la taxe	2380 €/vache/an	160 €/porc
Prix Par kg de carcasse pour le porc et du litre de lait pour les vaches	0,366 €/L	1,68 €/kg
Hausse par rapport au niveau de prix de 2015	+18 %	+20 %
Évolutions <i>réelles</i> des prix jusqu'en 2015		
Depuis 2005	+11 %	+7 %
Depuis 2010	+3 %	+3 %

(1) Prix de vente indicatif. Ce prix peut fortement varier en fonction des animaux, des rendements et de la conjoncture.

Dans l'hypothèse - simplificatrice - où les agriculteurs transmettraient l'intégralité de la valeur des trois taxes dans le prix des produits agricoles, la valeur de la production agricole augmenterait de 9,2 %. Si les industriels ne modifient pas leurs approvisionnements et répercutent à leur tour l'intégralité de cette hausse, l'impact sur la valeur de la consommation alimentaire finale resterait limité, de l'ordre de +1,7 %. Cette hausse limitée s'explique en partie par la part restreinte que représentent les matières premières agricole dans les produits finis. D'après l'observatoire de la formation des prix et des marges, en 2012, dans 100 € de consommation finale alimentaire nationale, l'agriculture fournissait 18,3 € de produit final (aliments non transformés) et intermédiaires (matière première pour les IAA et autres intrants utilisés dans la chaîne alimentaire).

3.4.2 Rémunérer les externalités positives par des paiements pour services environnementaux

3.4.2.1 Faire évoluer les mesures agroenvironnementales (MAE) vers des paiements pour services environnementaux (PSE)

Les mesures agro-environnementales (MAE) sont actuellement le seul outil incitatif de la PAC spécifiquement dédié au soutien des pratiques respectueuses de l'environnement allant au-delà des règles de base des bonnes pratiques agricoles. Elles constituent toutefois une déclinaison imparfaite des paiements pour services environnementaux.

Les agriculteurs souscrivant une MAE perçoivent en retour un paiement qui compense les coûts supplémentaires et les pertes de revenu éventuelles résultant du respect du cahier des charges environnemental. Cette compensation est la seule modalité de paiement considérée comme non distorsive par l'OMC⁹⁸ mais elle n'est pas directement liée au bénéfice environnemental de la mesure comme pour un paiement pour service environnemental. Elle

⁹⁸ Conformément, à l'accord de Marrakech (annexe 2, point 12b), les versements au titre de programmes de protection de l'environnement sont « limités aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public ».

ne permet donc pas de rémunérer à leur juste valeur sociale les mesures agro-environnementales, notamment dans les territoires à forts enjeux écologiques (type zone protégée, bassin de captage d'eau potable...), ni de sélectionner les agriculteurs les plus efficaces pour la production de ces services (absence de procédure de sélection critiquée par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n°7 de 2011 « L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ? »).

Des pistes d'amélioration des MAE pourraient être envisagées dans le cadre de la future programmation:

- un paiement par tranche avec des indicateurs « objectifs » qui pourraient conditionner le paiement de chaque tranche supplémentaire correspondant à une exigence plus élevée : par exemple teneur élevée en matière organique des sols, captage de gaz à effet de serre, indice de biodiversité, qualité de l'eau, quantités de déchets produits...
- afin de diminuer les effets d'aubaine, un engagement sur l'ensemble des surfaces potentiellement éligibles de l'exploitation pourrait également être imposé, pour s'assurer de l'impact systémique de la MAE sur les changements de pratiques culturales. Cet engagement « systémique » pourrait constituer un préalable indispensable à tout autre type d'engagement ponctuel ;
- des mesures plus structurantes pourraient consister à cibler une part de l'enveloppe des financements MAE sur les régions à forts enjeux environnementaux (ex : qualité de l'eau dans les bassins de captage d'eau potable, érosion dans le pays de Caux) et à y expérimenter un mécanisme d'enchères pour l'allocation des contrats⁹⁹ (cf. expérience aux États-Unis dans le cadre du Conservation Reserve Program à partir de 1990). Un tel mécanisme peut permettre de révéler une partie des informations privées sur les coûts microéconomiques de réduction des atteintes à l'environnement et de fourniture de services environnementaux. Recourir aux enchères pour la sélection des agriculteurs les plus efficaces risque toutefois d'entraîner des coûts de transaction importants et pourrait être inefficace du fait du risque de collusion entre agriculteurs qui s'accorderaient sur des montants élevés.

Les externalités positives qui seraient produites grâce à la mise en place des MAE sont difficiles à évaluer et dépendent à la fois du nombre d'agriculteurs qui s'engage dans ce type d'actions et des cahiers des charges des MAE, définis par les États. Par ailleurs, estimer quel serait le juste niveau de fourniture de paiements pour services environnementaux, à l'échelle européenne et dans chaque État, est également très difficile.

Comme ces paiements ne correspondraient plus nécessairement aux coûts supplémentaires et pertes de revenus, la partie qui va au-delà de cette compensation serait considérée comme distorsive au regard de l'accord sur l'agriculture de l'OMC et serait classée en « boîte orange ». Les disciplines qui s'appliqueraient à l'Union européenne sur le volet agricole en cas de conclusion du cycle de Doha, initié en 2001, sont déjà largement connues¹⁰⁰ et elles prévoient notamment une baisse de 70 % des soutiens distorsifs classés en « boîte orange » par rapport au plafond acté lors de la conclusion de l'Uruguay Round qui s'élevait à 72,2 Md€ (soit un maximum de 21,66 Md€ pour l'Union européenne).

La notification de l'Union européenne pour 2012/2013 indique que la boîte orange est utilisée à hauteur de 5,90 Md€ (pour financer des aides couplées et des mesures de marchés). Pour financer des PSE, en restant en conformité avec les disciplines envisagées pour la conclusion du cycle de Doha, l'Union européenne disposerait encore de 15,76 Md€ par an de plus dans la boîte orange, ce qui est supérieur à ce qui est actuellement prévu pour le financement

⁹⁹ Le décideur public annonce l'objectif environnemental à atteindre. Les agriculteurs, mis en concurrence, proposent des évolutions de leurs pratiques contribuant à atteindre l'objectif et le montant qu'ils souhaitent recevoir. Un processus de sélection des offres rend le dispositif attractif.

¹⁰⁰ Elles seraient issues de la quatrième version du « projet de modalités » proposé en 2008 par M. Falconer, ancien président du groupe de négociation agricole à l'OMC.

européen de la politique de développement rural (hors transfert, 12,86 Md€ en 2014 et 11,43 Md€ en 2020).

Les PSE pourraient être financés avec les recettes des taxes environnementales qui seraient ainsi entièrement redistribuées au secteur agricole. Une liste de services environnementaux éligibles aux PSE serait établie et pourrait être élargie ou modifiée en fonction des préoccupations environnementales et des recettes disponibles.

3.4.2.2 L'exemple d'un PSE pour les prairies permanentes

Les prairies permanentes, qui représentent environ 20 % de la surface agricole française, sont porteuses de nombreux enjeux environnementaux avec des impacts positifs et reconnus sur la qualité de l'eau, le stockage de carbone, la biodiversité et les paysages. L'usage modéré des prairies permanentes (pacages, alpages et landes) permet d'accroître le stockage de carbone. Cette stimulation du stockage de carbone dans les sols nécessite la présence d'au minimum 0,24 UGB/ha¹⁰¹. Pourtant, depuis 1970, ces surfaces régressent en France et partout en Europe, avec toutefois un ralentissement de ce phénomène depuis que le maintien de ces prairies est devenu l'une des obligations de la conditionnalité. Dans la programmation 2014-2020, cette obligation a été reconduite et rattachée au paiement vert.

L'objectif de maintenir des surfaces en prairies qui sont productrices de nombreux biens publics ne devrait toutefois pas prendre la forme d'une obligation. Une obligation individuelle a le désavantage de bloquer les évolutions des systèmes de productions, sans que les exploitations détentrices de prairies permanentes n'aient la possibilité de développer de nouvelles productions agricoles. Quant à une obligation collective, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui en France, elle ne signale pas aux agriculteurs la valeur des biens publics associée au maintien des surfaces en prairies permanentes.

Le maintien de surfaces en prairie permanente pourrait donc être assuré par un paiement pour service environnemental à l'hectare de prairie permanente. Ce paiement pourrait être calculé à partir d'une enveloppe globale qui serait définie par la valeur des externalités positives générées par les surfaces en prairies permanentes actuelles.

Pour la France, une étude sur la monétarisation des services écosystémiques rendus par les prairies a été menée par le groupe de travail du Centre d'analyse stratégique (CAS) présidé par Bernard Chevassus-au-Louis en 2009¹⁰², et a fait l'objet d'une synthèse dans le rapport « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes ». Ces travaux ont été complétés plus récemment par plusieurs études méthodologiques menées par le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de l'écologie¹⁰³ et les Agences de l'eau Loire-Bretagne et Artois-Picardie sur les zones humides¹⁰⁴. Les services écosystémiques qui ont été analysés dans le rapport du CAS (2009) sont la séquestration et le stockage de carbone, la qualité de l'eau, la pollinisation, la chasse et les aménités paysagères. Sur la base de ces services, la valeur minima proposée par le CAS pour les

¹⁰¹ Chargement minimal en unité gros bovin par hectare estimé dans la synthèse du rapport d'étude, INRA (2013) « Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Potentiel d'atténuation et coût de dix actions techniques ».

¹⁰² Centre d'analyse stratégique, (2009), « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », rapport de la commission présidée par Bernard Chevassus-au-Louis, Paris, coll. *Rapports et Documents* n° 18, La Documentation Française.

¹⁰³ Commissariat Général au Développement Durable (2010), « Évaluation économique des services rendus par les zones humides », Paris, *Études & documents* n° 23, Ministère de l'Écologie.

Commissariat Général au Développement Durable (2011), « Évaluation économique des services rendus par les zones humides - Enseignements méthodologiques de monétarisation », Paris, *Études & documents* n° 49, Ministère de l'Écologie.

¹⁰⁴ Agence de l'eau Artois-Picardie, (2010), *Évaluation économique des services rendus par les zones humides dans le bassin Artois-Picardie*.

prairies permanentes française (hors DOM-TOM) est de 600 €/ha/an¹⁰⁵. Cette évaluation ne prend pas en compte les spécificités géographiques ni les évolutions plausibles à moyen terme concernant les usages des services écosystémiques. À ce titre, le groupe de travail recommandait de poursuivre les travaux afin de spatialiser les valeurs et de définir des évolutions en intégrant les variations prévisibles de taux d'usage.

3.5 Schéma récapitulatif des modifications d'outils de soutien à l'agriculture

Après 2020, la politique agricole commune doit continuer de répondre aux enjeux fondamentaux de **production agricole** et de **sécurité alimentaire**. Pour y parvenir de façon adéquate, la PAC doit progresser encore davantage vers une gestion durable des ressources naturelles et en faveur de la préservation de l'environnement. Ce sont ces biens publics résultants de l'activité agricole qui légitiment l'intervention publique dans le but de faire face aux défaillances de marchés et au manque de gouvernance globale.

La première condition à la production agricole est de maintenir des exploitations productives et pérennes économiquement. La mise en œuvre de deux mesures doit permettre de soutenir les entreprises agricoles. Une politique en faveur de **l'installation des jeunes agriculteurs**, telle qu'elle existe déjà aujourd'hui, avec pour objectif d'assurer le renouvellement des générations et de maintenir une activité dans les zones rurales. La compétitivité des exploitations devra également être encouragée par des **investissements dans les travaux de recherche et d'innovation**.

Pour maintenir et développer la production agricole européenne, un soutien direct aux agriculteurs reste indispensable. **Les aides découplées** doivent permettre de **prendre en compte les préférences collectives européennes et de compenser le manque de compétitivité**. Dans un souci d'équité entre les agriculteurs européens, ce paiement devrait être identique pour les agriculteurs d'un même État membre et versé à l'hectare. Dans un objectif de développement équilibré des territoires, un **soutien pour les zones à contraintes naturelles** viendrait s'y ajouter. Enfin, la sécurisation des exploitations par rapport aux risques de marchés et de production pourrait impliquer le développement des nouveaux outils de gestion du risque. Les dispositifs tels que l'assurance ou les fonds de mutualisation constituent les meilleurs moyens d'intervention pour les risques intermédiaires. À ce titre, le paiement découplé pourrait être conditionné à l'assurance, pour en augmenter la diffusion. Le développement de l'organisation professionnelle entre les producteurs et la structuration des filières pourra contribuer à prévenir les risques et à améliorer leurs capacités de résilience. Face aux situations de crise, des mécanismes d'intervention publique devront être conservés comme des aides couplées exceptionnelles et des dispositifs de stockage. Leur utilisation, exceptionnelle, devra se faire en veillant à conserver une incitation à adapter la production aux évolutions des marchés.

Pour gérer durablement les ressources naturelles, le choix est fait ici d'une internalisation des externalités négatives causées par l'activité agricole. Elle se traduit par un recours accru à la fiscalité avec **des taxes environnementales** dont les taux sont fixés en fonction de la valeur cumulée des externalités. Trois taxes seraient mises en place : sur les engrais minéraux azotés, sur les produits phytosanitaires et sur les émissions de gaz à effet de serre de l'élevage. L'impact important est proportionnel à l'ambition environnementale retenue et reflète la faible sensibilité de la demande de ces produits aux variations de prix. En contrepartie, et pour encourager la valorisation du bénéfice environnemental, les externalités positives seraient également rémunérées grâce à des **paiements pour service environnementaux**. Les paiements pour services environnementaux figurant sur une liste susceptible d'évoluer seraient financés par les recettes des taxes environnementales, entièrement redistribuées au secteur agricole.

¹⁰⁵ En France métropolitaine, le recensement général agricole de 2010 indiquait 7,63 millions d'hectares de surfaces agricoles des exploitations toujours en herbe. Les autres aides qui pourraient être versées dans le cadre du paiement découplé et du soutien aux zones défavorisées devraient être déduites du PSE versé aux hectares prairies.