FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT

OCT.
2019

Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique

FAIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE UN LEVIER DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

Julien Fosse

avec la collaboration de

Vincent Aussilloux, Alice Grémillet
et Bérengère Mesqui

et l'appui du groupe de travail présidé par

Jean-Christophe Bureau et Pierre Dupraz

FRANCE STRATÉGIE

OCTOBRE 2019

AVANT-PROPOS

Les propositions présentées par France Stratégie ne traduisent pas la position officielle du gouvernement. Elles constituent une base de réflexion visant à alimenter les débats et à nourrir l'action publique au niveau national et européen. Leur cohérence globale n'interdit pas d'envisager une mise en œuvre échelonnée et progressive des outils proposés en fonction de l'importance des changements techniques et réglementaires à apporter.

Ce travail s'est appuyé sur un groupe d'experts co-présidé par Jean-Christophe Bureau et Pierre Dupraz et composé de Charlotte Emlinger, Samuel Féret, Alexandre Gohin, Hervé Guyomard, Sébastien Jean et Jean-Luc Pujol (voir Annexe 1). Ce groupe d'experts a partagé le diagnostic des limites de la politique agricole commune actuelle mais n'a pas pu dégager de consensus quant aux instruments à mettre en œuvre pour faire évoluer cette politique européenne. Gilles Bazin, Sophie Devienne et Aurélie Trouvé ont participé à plusieurs réunions du groupe de travail mais n'ont pas souhaité endosser le rapport.

SOMMAIRE

Synthèse **7**

Introduction **17**

Chapitre 1 – La PAC, première politique commune en Europe **19**

1. Une politique en mutation continuelle 20
   1.1. 1962-1992 : de la recherche d'autosuffisance à la maîtrise des surproductions 20
   1.2. 1992-2003 : la création des aides directes et du second pilier 22
2. Un bilan contrasté 30
3. La PAC post-2020 : vers une renationalisation de la politique agricole ? 35

Chapitre 2 – Les contours d'une PAC plus légitime et plus efficace **39**

1. De grands objectifs à atteindre 39
2. Des instruments pour une offre cohérente de biens publics 41
3. Une approche de la gestion des aléas et des crises en termes de biens publics 42
4. Une PAC qui contribue à l'amélioration de la santé publique et de l'offre alimentaire 45

Chapitre 3 – Une proposition d'instruments mis en œuvre à l'échelle nationale et européenne **53**

1. Les principes généraux 53
2. Des outils en faveur de la transition agroécologique 55
   2.1. Des instruments pour la biodiversité et le climat 55
   2.2. Un bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue 62
   2.3. Un contrat pour l'innovation agroécologique (CIAE) 63
3. Un paiement de base en fonction du nombre d'unités de travail annuel 64
4. Des instruments intégrant les enjeux alimentaires et de santé 65

Chapitre 4 – Les implications budgétaires de cette réforme 67

1. Une estimation du budget national disponible à comportements inchangés 67
   1.1. Le budget actuel de la PAC 68
   1.2. Les revenus liés aux taxes 68
2. Les estimations des budgets nécessaires pour financer les primes 70
   2.1. Le paiement de base par unité de travail agricole 70
   2.2. Les primes en faveur de la transition agroécologique 71
3. Une proposition de répartition du budget entre les différentes aides 73

Chapitre 5 – L'impact différencié sur les exploitations agricoles françaises 74

1. Une analyse qualitative des impacts potentiels d'une telle réforme 74
2. Un chiffrage de coûts et bénéfices pour quelques cas types 76
   2.1. La méthode 76
   2.2. Les principaux résultats 82

Conclusion 85

Annexes 87

Annexe 1 – Membres du groupe de travail 89

Annexe 2 – Calcul des montants récoltés par les taxes engrais et pesticides à partir des taux de taxes pratiqués dans d'autres pays européens 91

Annexe 3 – Calcul des montants récoltés par la taxe pesticides à partir des taux associés à différents niveaux de réduction d'utilisation de ces produits 93

Annexe 4 – Calcul des montants récoltés par la taxe pesticides à partir de deux taux associés à deux niveaux de réductions d'utilisation définis par le Grenelle de l'environnement 95

Annexe 5 – Caractéristiques des exploitations types 97

Annexe 6 – Glossaire 101

SYNTHÈSE

La politique agricole commune (PAC), mise en œuvre à partir de 1962, a été conçue autour de trois grands principes, inscrits dans les traités et toujours en vigueur :

- construire un marché unique où les produits agricoles circulent librement ;
- privilégier la production agricole européenne par une protection aux frontières ;
- appliquer une solidarité financière entre États membres par la constitution d'un budget commun.

Cette politique européenne n'intégrait donc pas à l'origine l'enjeu environnemental. Depuis sa création, elle n'en a pas moins connu de nombreuses évolutions, parallèlement à l'internationalisation des échanges commerciaux et à l'émergence de nouvelles préoccupations sociétales. Ces évolutions ont entraîné une complexification technique qui limite la lisibilité de la PAC par ses bénéficiaires et plus largement par les citoyens européens.

Aujourd'hui, le budget européen dédié à la PAC représente 55 milliards d'euros par an, soit 43 % du budget total de l'Union européenne (UE). La France en est le premier bénéficiaire, et reçoit à ce titre environ 9 milliards d'euros de crédits européens par an, soit 16 % du budget de la PAC, une part équivalente à sa contribution au budget total de l'Union européenne[1].

Ces aides agricoles représentent en moyenne 100 % du revenu courant avant impôt des agriculteurs français : elles soutiennent donc fortement la rentabilité des exploitations et, comme elles sont indépendantes du chiffre d'affaires courant, elles jouent un rôle important d'amortisseur économique en cas de choc de production ou de prix pour certaines productions.

[1] En 2016, la France a contribué à hauteur de 22,5 milliards d'euros au budget total de l'UE, soit 16 % du budget européen total. Voir « Le budget européen et la France » sur le portail « Forum de la performance » de la Direction du budget (dernière mise à jour le 6 mars 2018).

La PAC a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance alimentaire relative. En termes économiques, elle a également permis à l'Europe d'améliorer sa balance commerciale agroalimentaire, notamment en augmentant la valeur des exportations de produits transformés[1]. Pourtant, en l'état actuel, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques, qui dénoncent sa trop grande complexité ou son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production moins préjudiciables à l'environnement, à répondre aux attentes sociétales en matière d'offre alimentaire ou encore à garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises.

La Commission européenne a présenté le 1er juin 2018 ses propositions budgétaires et les orientations possibles pour la future PAC. La future PAC s'articulerait autour d'un budget pluriannuel de 365 milliards d'euros, ce qui représenterait une baisse du budget européen consacré à l'agriculture de 5 % en euros courants par rapport à la période actuelle, une fois tenu compte du Brexit. Les orientations thématiques donnent une large place à la subsidiarité, ce qui se traduit par la définition de plans stratégiques au sein de chaque État membre, pour cadrer au niveau national les modalités d'affectation des dotations financières. Ce contexte particulier est l'occasion de s'interroger sur les réformes à envisager en France dans le cadre du plan national ou plus largement au niveau européen, à moyen ou long terme, pour élaborer une politique agricole commune répondant mieux aux attentes sociétales, plus lisible et plus efficace quant à la limitation des risques et des aléas pour les entreprises agricoles. L'ensemble des chiffrages mentionnés dans ce rapport repose sur l'hypothèse d'un cadre budgétaire inchangé.

Les fondements d'une PAC plus durable et plus efficace

Face à ce constat peu satisfaisant et dans la perspective de la future PAC, telle que proposée par la Commission, l'élaboration d'un plan stratégique national pourrait être l'occasion de mettre en place une politique agricole efficace et simplifiée. Celle-ci devrait répondre à plusieurs objectifs :

- développer des systèmes agricoles durables pour réduire les consommations de ressources naturelles par l'agriculture, diminuer les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement et en accroître les effets positifs ;

[1] European Commission (2018), « Agri-food trade in 2017: Another record year for EU agri-food trade », *MAP 2018-1*.

- assurer un niveau de vie décent à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- répondre aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de préoccupations de santé liées à l'alimentation et aux pratiques agricoles ;
- anticiper les crises et réduire les fluctuations des chiffres d'affaires et des revenus des exploitations ;
- améliorer la valeur ajoutée des filières agroalimentaires.

Ces objectifs doivent être poursuivis tout en réduisant la complexité administrative.

Pour les atteindre, l'approche proposée s'appuie sur quelques axes simples :

- Rapprocher la PAC des principes de l'économie publique :
  - en mettant en œuvre une fiscalité environnementale fondée sur le principe du pollueur-payeur (et sur son miroir, le fournisseur-subventionné) ;
  - en utilisant l'argent public pour financer des biens publics et les externalités positives de l'agriculture ;
  - en intervenant pour un fonctionnement des marchés transparent et équitable, en évitant la mise en place et le maintien de positions dominantes pour les intrants, la commercialisation, la transformation et les services, y compris les assurances agricoles, et en supprimant les réglementations qui créent des rentes de situation.
- Mettre en place les conditions assurant une meilleure résistance des exploitations aux aléas et une réelle capacité à les surmonter. Une voie pour y parvenir est de favoriser la diversification des productions et l'autonomie des exploitations qui améliorent les capacités d'absorption des chocs.
- Soutenir les modes et les types de production contribuant à une amélioration de la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'offre alimentaire, ce qui implique notamment de limiter l'usage d'intrants pouvant avoir un impact sur la santé de l'homme et la qualité de l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire.
- Soutenir l'innovation agricole et agroalimentaire ainsi que la diffusion de cette innovation, en particulier par des structures de conseil indépendantes.

Trois grandes règles de mise en œuvre doivent également être intégrées :

- limiter l'utilisation d'instruments fondés sur des quantités, des quotas et des prescriptions agronomiques, qui peuvent se révéler coûteux en raison d'effets de seuil et difficiles à administrer et à contrôler[1] ;
- asseoir les instruments mis en œuvre sur des indicateurs basés sur des variables faciles à observer ou déjà enregistrées en routine afin de limiter les coûts d'administration et de transaction supportés par les agriculteurs[2] ;
- systématiser la conditionnalité des aides à des résultats observés, sur la base de ces indicateurs, en utilisant l'ensemble des technologies de l'information disponibles.

Un ensemble cohérent d'instruments fondés sur les principes de l'économie publique

Ce rapport propose des subventions et des taxes proportionnelles à des indicateurs observables et vérifiables, mieux corrélés aux impacts environnementaux attendus, pouvant être combinés sous forme de bonus-malus. Il s'agit de rompre avec des aides couplées aux productions marchandes et avec des aides basées sur des seuils minimaux de pratiques, assortis de dérogations. Le prélèvement de taxes présente l'avantage de décourager les pratiques néfastes à la santé et à l'environnement tout en fournissant les moyens de financer plus généreusement les pratiques vertueuses. Les taxes prélevées seraient entièrement redistribuées aux exploitants agricoles dans un schéma vertueux qui encouragerait les bonnes pratiques et dissuaderait les pratiques nuisibles à l'environnement. Un système de remboursement (malus) des dépenses publiques investies dans la construction de biens publics en cas de destruction permet de sécuriser leur maintien, ces biens publics ayant été financés par les paiements actuels. C'est par exemple le cas des aides versées au maintien des prairies permanentes, bénéfiques à la biodiversité et à la séquestration de carbone, qui devraient être remboursées en cas de retournement. L'instauration de

[1] À titre d'exemple, les mesures de limitation des intrants sur certaines parcelles et non sur l'ensemble de l'exploitation sont très difficiles à contrôler. Voir McCann L. et Easter K. W. (1999), «Transaction costs of policies to reduce agricultural phosphorous pollution in the Minnesota River », *Land economics*, vol. 75(3), p. 402-414 ; Mettepenningen E., Beckmann V. et Eggers J. (2011), « Public transaction costs of agri-environmental schemes and their determinants – Analysing stakeholders' involvement and perceptions », *Ecological Economics*, vol. 70(4), p. 641-650.

[2] McCann L. (2013), « Transaction costs and environmental policy design », *Ecological Economics*, vol. 88, p. 253-262 ; Abler D. (2004), « Multifunctionality, agricultural policy, and environmental policy », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 33(1), p. 8-17.

taxes à l'échelle européenne impliquerait une décision à l'unanimité de l'ensemble des membres du Conseil, par définition délicate à obtenir. La mise en œuvre dans un premier temps de dispositifs nationaux de bonus-malus constituerait néanmoins une avancée majeure, le versement de l'ensemble des produits des malus aux exploitations agricoles en transition vers des pratiques agroécologiques limitant les effets négatifs potentiels de ces dispositifs sur la compétitivité des exploitations.

Certains agriculteurs, par leur localisation, ont une responsabilité particulière vis-à-vis de l'environnement (préservation de la biodiversité dans les zones Natura 2000, protection de captage). Leur action n'ayant de sens que dans un projet territorial cohérent, associant un nombre suffisant d'exploitations agricoles, il est nécessaire de prendre en compte ces spécificités.

Par ailleurs, le rapport propose de faire évoluer l'assise du paiement des aides au niveau national d'une aide à la surface à une aide au travailleur agricole, qu'il soit salarié ou non, ce qui permettrait de favoriser les exploitations « riches en emploi ». Enfin, les aides à l'innovation et à l'investissement seraient réservées de préférence aux agriculteurs qui s'engagent dans l'expérimentation et la transition écologique.

Les mesures et instruments présentés permettraient ainsi de soutenir et développer des modes de production offrant des bénéfices environnementaux et sanitaires avérés, ainsi que les démarches permettant d'accélérer la transition agroécologique des exploitations agricoles, de manière systémique, ce qui répondrait aux attentes sociétales relatives à une alimentation saine et durable.

La réforme proposée pourrait mettre certaines exploitations particulièrement polluantes ou bénéficiant d'aides couplées en difficulté financière si elle était appliquée sans phase de transition. **Les taxes et malus devraient donc être mis en place de manière progressive pour laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter,** avec des taux croissant dans le temps selon une trajectoire connue.

Des instruments pour la biodiversité et le climat

Pour préserver la biodiversité et lutter contre le réchauffement climatique, le rapport propose de mettre en place les dispositifs suivants :

- Un bonus pour la diversification des productions, qu'il s'agisse d'assolements ou de troupeaux.

- Un bonus-malus pour les prairies permanentes : ce dispositif devrait comprendre un bonus pour les prairies permanentes associé à une condition de chargement minimal[1], la présence d'animaux présentant des bénéfices pour le maintien de la biodiversité. Pour éviter les effets de seuil que l'on connaît actuellement[2], ce bonus devrait reposer sur un paiement aux prairies croissant avec leur âge jusqu'à une certaine limite (par exemple croissant jusqu'à dix ans, stable au-delà). Il devrait nécessairement être associé à un malus en cas de retournement de la prairie.

- Un bonus-malus pour les surfaces d'intérêt écologique (SIE)[3] : ce bonus se fonderait sur les surfaces enregistrées dans la PAC actuelle, ce qui limite le risque de destruction des SIE actuellement mises en place, et serait également associé à un malus en cas de destruction.

- Des taxes sur les pesticides et les médicaments vétérinaires rémanents dans l'environnement – notamment les antibiotiques.

- Une taxation des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, qui représente environ 20 % des émissions totales du pays[4]. Elle pourrait être calculée à partir des tailles de cheptels et des épandages azotés.

- La suppression graduelle de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Un bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue

Des aides seraient prévues pour les consortia d'exploitations assurant une continuité territoriale des actions sur les réseaux écologiques et s'engageant à entretenir ou à améliorer conjointement des zones Natura 2000 ou des espaces agricoles à haute valeur naturelle. Le ciblage des aides sur des exploitations en continuité limiterait les

[1] Le chargement correspond à la quantité d'animaux élevés par unité de surface. Il se mesure en Unité Gros Bovin (UGB) par hectare, un bovin de plus de deux ans correspondant à une UGB, un petit ruminant (ovin ou caprin) équivalant à 0,15 UGB.

[2] Seules les prairies de plus de cinq ans sont comptabilisées comme permanentes, ce qui peut inciter à retourner les prairies avant qu'elles atteignent cet âge, afin de ne pas être soumis aux obligations de préservation.

[3] Haies, bandes boisées, alignements d'arbres, arbres têtards, mares, murets, fossés, jachères, cultures en mélange, etc. Voir ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2015), « Cap sur la PAC 2015 → 2020 : Les surfaces d'intérêt écologique », avril.

[4] Émissions atmosphériques d'équivalent carbone, hors « Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF) », en 2016 (voir CITEPA).

risques d'éparpillement observés aujourd'hui sur certains dispositifs. Le paiement serait basé sur des engagements chiffrés en termes de surfaces et, autant que possible, sur des indicateurs d'impacts environnementaux (abondance d'espèces dans la zone ciblée, par exemple).

Un contrat long pour l'innovation agroécologique (CIAE)

Signé entre des groupes d'agriculteurs et les pouvoirs publics, ce contrat intégrerait les objectifs et reprendrait un des outils du Partenariat européen pour l'innovation agricole (PEI-AGRI), les groupes opérationnels. Il soutiendrait ainsi l'innovation et la formation dédiées à la transition agroécologique locale, en faveur de biens publics locaux (amélioration de la qualité des eaux liée à la diminution d'usage d'engrais et de pesticides, par exemple). Ce contrat se concentrerait sur le financement des coûts de la transition agroécologique, notamment ceux liés à la conversion en agriculture biologique ou à d'autres types de cahiers des charges agroécologiques comme Haute Valeur Environnementale (HVE), mais en ciblant plus particulièrement les coûts de la formation, du développement des réseaux de distribution, de la protection du risque pendant les premières années de la transition et l'obtention de signes officiels de qualité. Ce contrat pourrait aussi soutenir la diversification des productions et des sources de revenu. Il serait défini pour une période suffisamment longue pour assurer une transition des modes de production vers la durabilité (sept ans).

Un paiement de base en fonction du nombre d'unités de travail annuel

L'objectif de cette aide est d'assurer à tous les agriculteurs un paiement minimal, déconnecté du niveau de la production agricole, afin de résister au mieux aux crises et à la volatilité des prix. Les pratiques agroécologiques peuvent induire une charge de travail supérieure aux pratiques conventionnelles (désherbage mécanique en substitution de l'utilisation de pesticides par exemple) et nécessiter à ce titre une main-d'œuvre plus importante. Cette aide soutiendrait également les secteurs riches en emploi (maraîchage, élevage notamment). Elle serait versée à l'exploitant demandant des aides PAC, sous condition du respect des pratiques environnementales aujourd'hui en vigueur dans le cadre du « paiement vert ».

L'enveloppe actuellement allouée aux aides du premier pilier[1] permettrait de verser le paiement de base par unité de travail annuel (UTA)[2]. Ainsi, avec un montant total de

[1] Soit les mesures de soutien direct aux marchés et aux revenus agricoles.

[2] Soit selon l'Insee « l'unité de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole ». L'UTA équivaut au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année.

5,7 milliards d'euros en 2018 et 711 000 équivalents temps plein (ETP) (exploitants et salariés) en 2016[1] (enquête des structures), on peut envisager une aide annuelle d'environ 8 000 €/ETP/an, contre 135 euros par hectare aujourd'hui en moyenne pour les droits à paiement de base en métropole.

Le financement de cette réforme

Le budget total de la PAC proposée serait composé du budget de la PAC actuelle auquel s'ajouteraient les montants récoltés grâce aux taxes et aux malus.

Les différentes taxes proposées, dont le chiffrage implique un certain nombre d'hypothèses à approfondir, pourraient générer à terme de 4 à 11 milliards d'euros en fonction des taux retenus (voir tableau ci-dessous). Dans l'hypothèse basse, le malus représenterait 20 % du prix pour les engrais et antibiotiques, et 15 % du coût pour les antibiotiques.

Estimation des revenus par taxe

Type de taxe	Valeurs des taux choisis	Source pour les taux utilisés	Montant total récoltée par la taxe
Engrais et amendements	0,2 à 0,7 € par euro acheté	Expériences européennes	700 à 2 450 M€
Pesticides et produits agrochimiques	0,15 à 1 € par euro acheté	Expériences européennes et niveaux de réduction visés	495 à 3 300 M€
Antibiotiques	0,2 à 0,7 € par euro acheté	Article scientifique[2]	150 à 525 M€
GES	30 à 56 €/t CO_2e	Trajectoire française taxe carbone (LTECV*)	2690 à 4939 M€

* Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Source : France Stratégie

Les estimations relatives au budget total nécessaire pour le versement des primes oscillent, en fonction des hypothèses posées, entre 4 et 9,1 milliards d'euros (voir tableau ci-dessous).

[1] Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018), « Statistique agricole – Édition 2018 », *Agreste Mémento*, décembre.

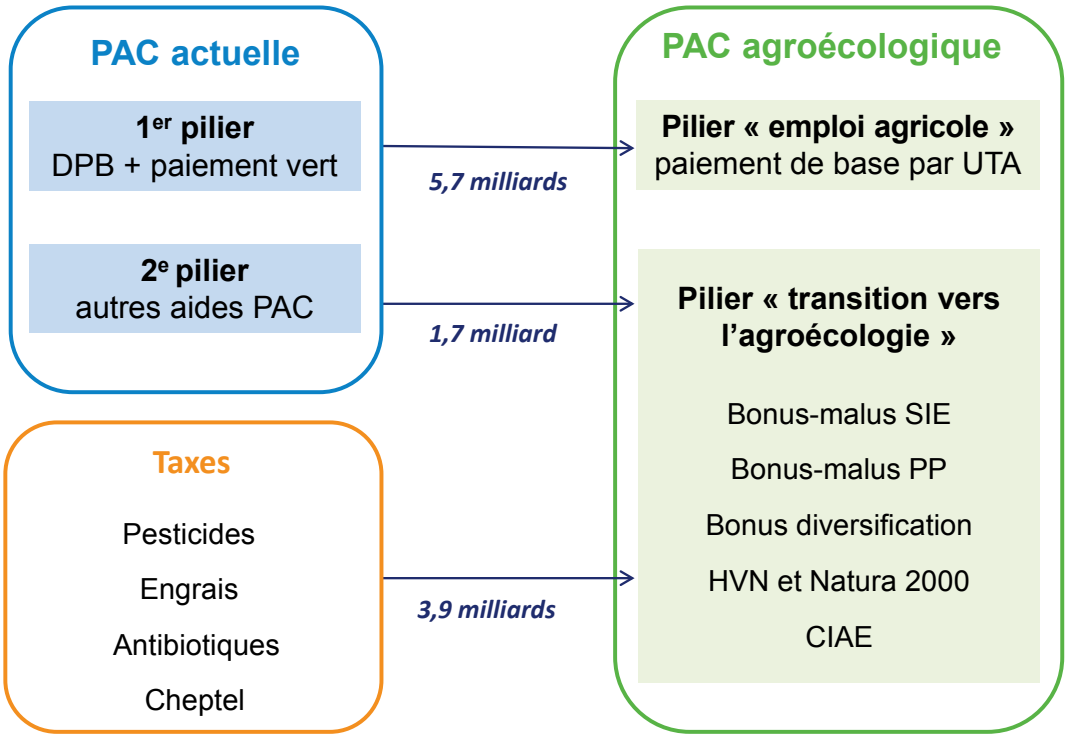
[2] Van Boeckel T.P., Glennon E.E., Chen D., Gilbert M., Robinson T.P., Grenfell B.T., Levin S.A., Bonhoeffer S. et Laxminarayan R. (2017), « Reducing antimicrobial use in food animals », *Science*, vol. 357(6358), p. 1350-1352.

Estimation des enveloppes nécessaires pour les trois bonus environnementaux

Bonus	Surfaces concernées (en milliers d'ha)	Montant de la prime (€/ha)		Budget total (Mds €)	
		Minimal	Maximal	Minimal	Maximal
Prairies permanentes	7 702	200	457	1,5	3,5
Diversification des cultures	18 263	130	303	2,4	5,5
Surfaces d'intérêt écologique	515	200	200	0,1	0,1

Source : France Stratégie

Ainsi, le montant des taxes perçu pourrait couvrir celui des primes distribuées, auxquelles s'ajouterait le paiement de base par unité de travail agricole, sans nécessiter de hausse du budget actuel de la PAC.



L'impact différencié sur les exploitations

L'étude de cas types permet de préciser les grandes tendances de redistribution des aides au sein du secteur agricole. Pour cela, on utilise ici des données caractéristiques d'exploitations « types » fournies par la plateforme collective INOSYS-Réseaux d'élevage mise en place sur le territoire français par les chambres d'agriculture et l'Institut de l'élevage. Cette simulation montre que les systèmes bio et

herbagers seraient « gagnants » et pourraient conserver leurs pratiques actuelles. En revanche, une diversification serait nécessaire pour les exploitations de grandes cultures conventionnelles qui, à pratiques inchangées, pourraient perdre jusqu'à 46 % de leur aide, dans l'hypothèse la plus défavorable (cas type d'une exploitation de 300 hectares). Des adaptations seraient également nécessaires pour les élevages, ceux disposant de prairies permanentes étant privilégiés par rapport aux exploitations plus intensives (qui pourraient perdre, à pratiques inchangées, jusqu'à 40 % de leurs aides dans le pire des cas, correspondant à un atelier laitier intensif).

Cette réforme réorienterait ainsi les crédits de la PAC vers les systèmes de production présentant a priori le plus grand nombre d'aménités environnementales et contribuant au maintien de l'emploi agricole, la transition agroécologique reposant sur la mise en œuvre de techniques nécessitant plus de main-d'œuvre :

- le bonus-malus sur la diversification des cultures bénéficierait aux exploitations d'ores et déjà diversifiées, dont le plus souvent les exploitations bio et en polycultures-polyélevages, au détriment des exploitations de grandes cultures ;
- le bonus-malus sur les prairies permanentes conforterait les élevages extensifs ;
- les taxes sur les pesticides et les engrais profiteraient aux exploitations agroécologiques et bio ;
- la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre impacterait les élevages, notamment de ruminants ;
- les bonus pour les zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle bénéficieraient notamment aux élevages extensifs, plus particulièrement en zone de montagne ;
- enfin le versement d'un paiement de base par unité de travail permettrait de consolider les productions intensives en main-d'œuvre, notamment les exploitations arboricoles, viticoles et maraîchères, ainsi que les exploitations agroécologiques.

La mise en œuvre de cette réforme n'impliquerait pas de remise à plat fondamentale du corpus réglementaire européen, pour l'essentiel des propositions. L'instauration d'un paiement de base par unité de travail agricole pourrait néanmoins impliquer de revoir les règles de répartition des aides entre États membres et nécessiter une analyse juridique approfondie. Comme indiqué *supra*, elle devrait s'appliquer de manière progressive, par la définition de taux croissants de bonus et malus, selon une trajectoire préalablement définie, afin de laisser aux agriculteurs le temps nécessaire à l'évolution de leurs systèmes de production.

INTRODUCTION

La politique agricole commune (PAC) a joué un rôle clé dans la construction européenne. Elle a été l'une des toutes premières politiques mises en œuvre dans l'ensemble des États membres, dès la création de la Communauté économique européenne, et a très longtemps représenté la majorité du budget de l'Europe. Orientant les modes de production et structurant les filières agroalimentaires, elle contribue à maintenir la place de l'Europe parmi les grands producteurs agricoles mondiaux – première puissance agricole mondiale en valeur. Cependant, cette politique n'a pas permis d'assurer un niveau de vie décent à un très grand nombre d'agriculteurs, le secteur connaissant par ailleurs une érosion constante du nombre de ses actifs. En outre, elle n'a pas limité la fréquence des crises frappant le secteur, ni réduit les atteintes de l'agriculture sur l'environnement. Complexe dans sa structuration, elle l'est tout autant dans sa mise en œuvre et son contrôle, ce qui suscite l'incompréhension, voire le rejet, d'une part croissante de la profession agricole. Par ailleurs, en n'orientant pas suffisamment l'agriculture vers un modèle plus résilient, adapté aux défis environnementaux et aux attentes sociétales en termes d'offre alimentaire, elle est à l'origine d'une demande régulière de remise à plat par une partie de la société civile, comme en témoignent les conclusions de la récente consultation publique sur la modernisation et la simplification de la future PAC[1].

Alors que se déroulent les discussions relatives à la PAC « post-2020 », il apparaît indispensable de repenser le cadre de cette politique européenne emblématique, afin de répondre tout à la fois aux attentes de nos concitoyens et des acteurs des filières agroalimentaires. Comment simplifier la PAC tout en accroissant l'efficacité de ses différents instruments ? Comment faire de la PAC un levier de réorientation de l'agriculture vers des pratiques plus durables, répondant aux défis du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité et de préservation des ressources ?

[1] Voir la consultation publique « Modernising and simplifying the Common Agricultural Policy – Highlights », Commission européenne.

Comment limiter le nombre et les effets des crises sur les acteurs agricoles et agroalimentaires ? Et comment assurer aux agriculteurs un niveau de vie décent et stable ?

Les principes de l'économie publique peuvent apporter des éléments de réponse à ces questions. Leur mise en œuvre permettrait de proposer un ensemble cohérent d'outils, applicables à toutes les exploitations agricoles européennes. Ces éléments pourraient nourrir les débats à venir, tant au niveau européen que national.

CHAPITRE 1

LA PAC, PREMIÈRE POLITIQUE COMMUNE EN EUROPE

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, alors que l'Europe cherchait à nourrir sa population, les États fondateurs de la Communauté économique européenne ont souhaité se doter d'une politique commune centralisée pour augmenter la productivité du secteur agricole, améliorer le revenu des agriculteurs et assurer l'approvisionnement des consommateurs européens. C'est ainsi que la politique agricole commune a été inscrite au cœur même du traité de Rome, en 1957.

La première PAC a été mise en œuvre en 1962 et s'est appuyée sur trois grands principes fondateurs :

- construire un marché unique où les produits agricoles circulent librement, sans droits de douane, afin de faire converger les prix agricoles, les salaires et les réglementations, dans la perspective de la création d'un marché commun ;
- grâce à une protection aux frontières, privilégier la production agricole européenne et ainsi mettre en œuvre concrètement une forme de préférence européenne ;
- mettre en œuvre une solidarité financière, les États membres contribuant à un budget commun en fonction de leurs richesses.

Sur cette base, la PAC a connu de nombreuses évolutions, parallèlement à l'internationalisation des échanges commerciaux et à l'émergence de nouvelles préoccupations sociétales, concernant notamment la préservation de l'environnement. Ces évolutions se sont traduites par une complexification technique, limitant la lisibilité de cette politique par ses bénéficiaires et, plus largement, par les citoyens européens.

1. Une politique en mutation continuelle

1.1. 1962-1992 : de la recherche d'autosuffisance à la maîtrise des surproductions

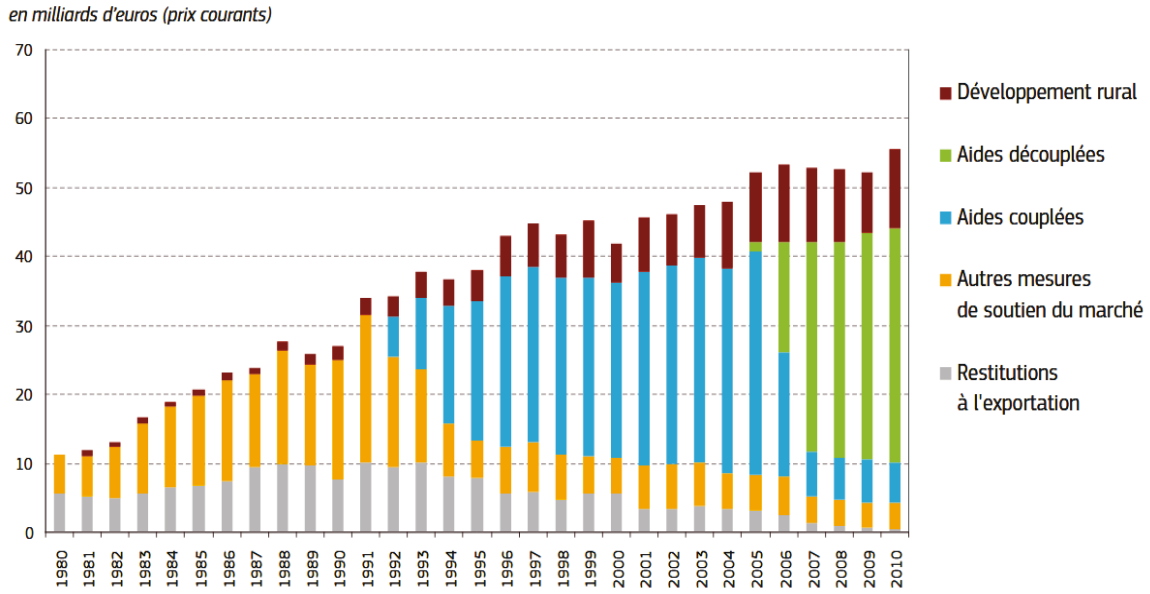
La première PAC reposait sur des organisations communes de marché (OCM), c'est-à-dire sur un ensemble d'instruments orientant la production, stabilisant les prix et l'offre de produits agricoles, *via* un prix minimal de rachat au producteur, appelé « prix d'intervention ». Des droits de douane variables garantissaient une préférence communautaire, la différence entre le prix d'orientation européen et le prix mondial étant financé par les consommateurs européens. Le dispositif était complété par des aides aux exportations. Quand les cours mondiaux chutaient en dessous du prix d'intervention, les instances communautaires achetaient la production agricole à ce prix garanti. Elles se chargeaient ensuite de la revendre quand les prix augmentaient, de la stocker (céréales), de la transformer (lait en beurre ou en poudre), voire de la détruire (fruits et légumes). En pratique, la mise en œuvre de cette politique s'appuyait sur le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), la partie « garantie » finançant les achats publics soutenant les cours, le stockage ou les subventions aux exportations et représentant près de 90 % du fonds, au détriment de la partie « orientation » consacrée à l'innovation et à la promotion des produits. En 1969, le budget de la PAC représentait près de 80 % du budget total de la Communauté économique européenne. Alors assurés de toujours vendre à un prix garanti, les agriculteurs européens étaient incités à produire plus, à se moderniser et à s'agrandir. Les surfaces, les rendements et les revenus des agriculteurs augmentèrent : les objectifs premiers de la PAC furent atteints.

Cependant, dès les années 1970, l'offre devint supérieure à la demande pour de nombreux produits, ce qui impliqua de limiter les productions excédentaires en pesant de plus en plus sur le budget de la PAC. Différents instruments ont été mis en place pour la maîtrise de l'offre, par exemple des primes à l'arrachage de la vigne. La réforme la plus radicale concerna la limitation de l'offre de lait, avec l'instauration des quotas laitiers en 1984. Malgré cela, l'Europe a eu de plus en plus recours au stockage, ce qui coûtait cher. Cette dérive s'expliquait également par le progrès technique, qui faisait baisser les coûts de production, soutenait la surproduction, ce qui nécessitait un stockage accru. Ainsi, en 1991, les stocks européens de céréales s'élevaient à 25 millions de tonnes, ceux de viande bovine à 900 000 tonnes…[1] Le budget de la PAC, d'environ 21 milliards d'euros courants en 1985, n'a ainsi cessé

[1] Bureau J.-C. et Thoyer S. (2014), *La Politique agricole commune*, Paris, La Découverte.

d'augmenter pour dépasser 33 milliards d'euros en 1991, soit 57 % du budget européen total[1], qui ne représente lui-même qu'environ 1 % du PIB de l'Union européenne (voir Graphique 1). Les restitutions à l'exportation représentaient alors 10 milliards d'euros courants et les dispositifs de soutien du marché plus de 21 milliards.

Graphique 1 – Évolution des dépenses de la PAC de 1980 à 2010 et répartition des aides



Source : Commission européenne, 2012

Par ailleurs, les exportations sur le marché mondial, à un prix largement inférieur au prix européen grâce aux restitutions à l'exportation, faisaient baisser le prix mondial des produits et provoquèrent la colère des pays tiers. Les restitutions permettaient en effet de compenser la différence entre les prix des produits agricoles en Europe et les prix mondiaux, en subventionnant l'exportation de certains produits agricoles vers des pays tiers. Ces derniers accusèrent l'Europe de protectionnisme, estimant être soumis à une concurrence déloyale et privés de l'accès au marché communautaire. Leur action, dans le cadre des accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), a conduit à remettre à plat la PAC.

[1] Commission européenne (2012), *La Politique agricole commune. Une histoire à suivre*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

1.2. 1992-2003 : la création des aides directes et du second pilier

En 1992, le commissaire européen Ray MacSharry mit en œuvre une réforme déterminante. Afin de rapprocher les prix domestiques des prix mondiaux et réduire les incitations publiques à la surproduction, les prix garantis aux agriculteurs européens baissèrent fortement, d'environ 35 % pour les céréales et 15 % pour la viande bovine. En compensation, une aide versée directement au producteur, en fonction de sa surface et d'un rendement de référence, a été instaurée. Ces aides, liées au choix des productions mais pas aux rendements, représentaient alors 5,6 milliards d'euros, sur un budget global d'environ 34 milliards d'euros en 1992. Le montant de ces aides directes n'a cessé de croître jusqu'en 2003 pour atteindre 29 milliards d'euros courants, en raison de la diminution constante des prix d'intervention, mais également des élargissements successifs de l'Union européenne et de l'inflation. De plus, la mise en place de la jachère, c'est-à-dire le gel obligatoire d'un pourcentage des terres révisable d'une année sur l'autre, contribua à contenir à court terme l'offre en grandes cultures. Les dépenses de la PAC furent désormais mieux maîtrisées et les négociations internationales purent reprendre (les accords de Marrakech ont ainsi été signés en 1994, en conclusion de l'*Uruguay Round*).

En 1999, pour prévenir les excédents de production liés à l'élargissement prévu de l'Union aux pays d'Europe de l'Est, l'UE poursuivit la diminution des prix garantis et la compensa partiellement par une augmentation des aides directes. Ces réformes n'ont pas été suffisantes pour enrayer un modèle de développement de l'agriculture fondé sur l'agrandissement et la spécialisation productive des exploitations, où la mécanisation et l'usage intensif des intrants industriels se substituent au travail, ainsi qu'à la spécialisation productive des régions. Les effets négatifs de cette évolution sur l'environnement, en particulier sur la qualité de l'eau et la biodiversité, ont continué à s'aggraver.

C'est à cette époque que l'idée d'un second pilier de la PAC dédié au développement rural émergea dans le cadre de la réforme de l'*Agenda 2000* pour compléter le premier pilier, constitué des aides versées aux producteurs en fonction de la surface agricole et d'un rendement de référence. Ce deuxième pilier rassembla un ensemble de mesures préexistantes, cofinancées par les États membres et l'Union européenne. Il s'agissait d'aides contribuant à l'investissement, à l'aménagement du territoire, à l'entretien des paysages ou à la protection de l'environnement, auxquelles les agriculteurs peuvent souscrire sur une base volontaire. Parmi ces aides, les mesures agroenvironnementales (MAE) offraient une compensation aux surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre par les agriculteurs de pratiques améliorant l'état de l'environnement, sur la base d'un contrat pluriannuel. En 2003, ce

budget consacré au développement rural représentait environ 8 milliards d'euros, le budget total de la PAC étant alors d'environ 47,5 milliards d'euros.

2003-2013 : le découplage des aides du niveau de production

En 2003, les aides directes ont été davantage découplées du choix des productions avec l'introduction du droit à paiement unique (DPU), versé aux agriculteurs en fonction de références historiques et indépendamment de ce qu'ils produisaient. Cette réforme s'inscrivait notamment dans le cadre du cycle de négociations de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ainsi, dès 2007, les aides découplées représentèrent près de 30 milliards d'euros sur un budget total de la PAC de 55 milliards. La France fit le choix de calculer ces aides sur la base d'une référence individuelle : les aides touchées par les agriculteurs français dépendirent alors des aides qu'ils recevaient dans les années 2000, 2001 et 2002, donc de la répartition de leurs productions à cette époque. Les DPU furent versés en contrepartie du respect des normes en matière d'environnement, de santé publique et de bien-être animal. Il s'agissait de la « conditionnalité », mise en œuvre à partir de 2005. Contrairement aux aides directes de la réforme de 1992, les DPU n'orientaient plus les choix de production. Le choix de références individuelles bénéficia aux céréaliers, dont les références étaient historiquement les plus fortes. Chaque État membre a néanmoins pu conserver certaines aides couplées, par exemple la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) en France.

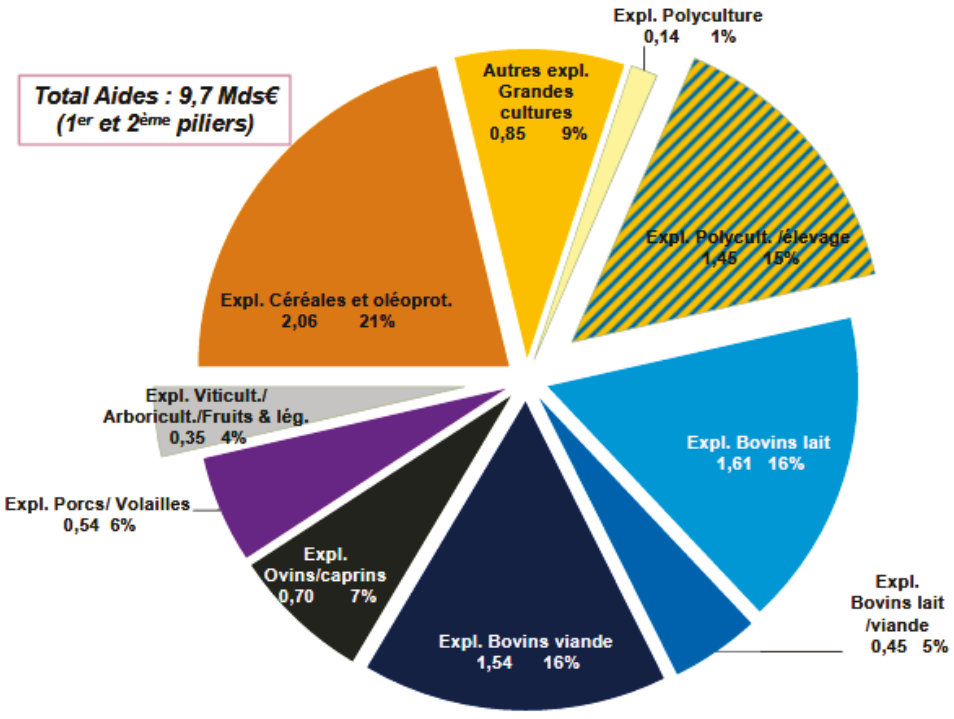
En 2008, la réforme conduite visa à tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne et à répondre à une demande croissante – ou tout du moins espérée comme telle – en produits agricoles sur les marchés mondiaux. La jachère obligatoire fut alors supprimée et la suppression des quotas laitiers entérinée en 2015. Parallèlement, le second pilier de la PAC fut renforcé avec la prise en compte accrue de nouveaux défis, comme le changement climatique et le développement des énergies renouvelables. Cette réforme accrut en outre l'autonomie des États membres dans le choix de certains instruments et leviers de la PAC, l'éloignant encore plus des principes centralisateurs initiaux de la PAC de 1962.

Encadré 1 – Des aides très variables en fonction du type d'exploitation

La cellule de veille et de prospective sur la PAC (CAPEye)[1] de Montpellier Sup Agro a montré qu'en 2011, 21 % des aides des premier et second piliers de la PAC ont été distribuées aux exploitations productrices de céréales et protéagineux contre 37 % aux exploitations bovines (lait, viande ou mixtes) et 15 % aux exploitations de polyculture-élevage (voir Graphique 2).

En moyenne, les exploitations françaises ont reçu 31 000 euros d'aides en 2011 (voir Graphique 3). Les exploitations bovines viande, mixtes et en polyculture-élevage ont reçu de 45 000 à 50 000 euros d'aides, contre 40 000 pour celles qui produisent des céréales et protéagineux, 34 000 euros pour les exploitations laitières et 22 000 pour les exploitations de porc ou volaille.

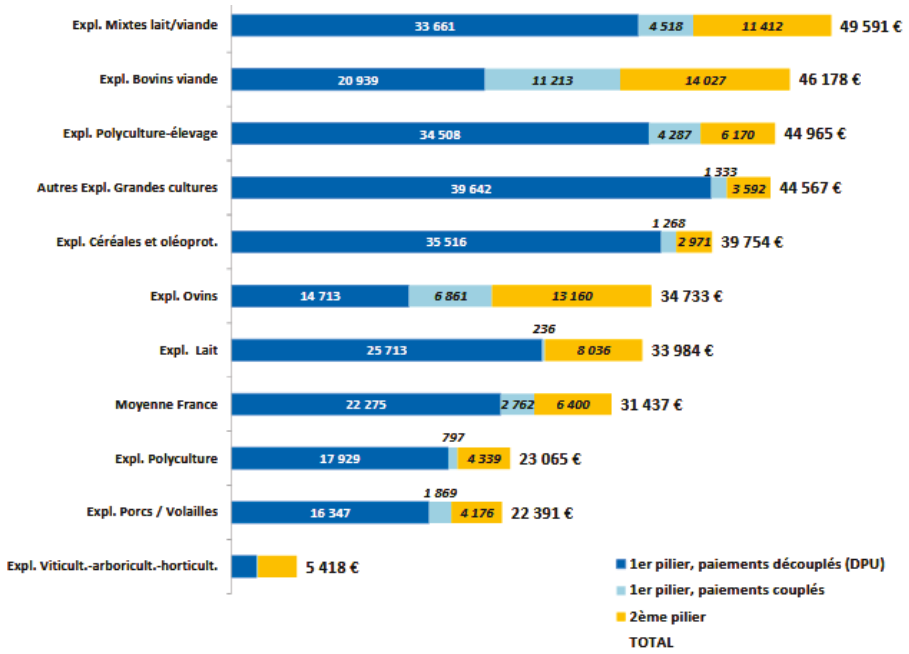
Graphique 2 – Répartition globale des aides des premier et second piliers de la PAC par OTEX en 2011



Source : ministère de l'Agriculture – Agreste – RICA 2011, d'après CAPEye, 2014

[1] « Aides de la PAC en 2011 en France par OTEX (orientations technico-économiques des exploitations) », étude de l'AGPB (Association générale des producteurs de blé de la FNSEA), 2013.

Graphique 3 – Niveaux moyens des aides des premier et second piliers de la PAC versés par OTEX en 2011



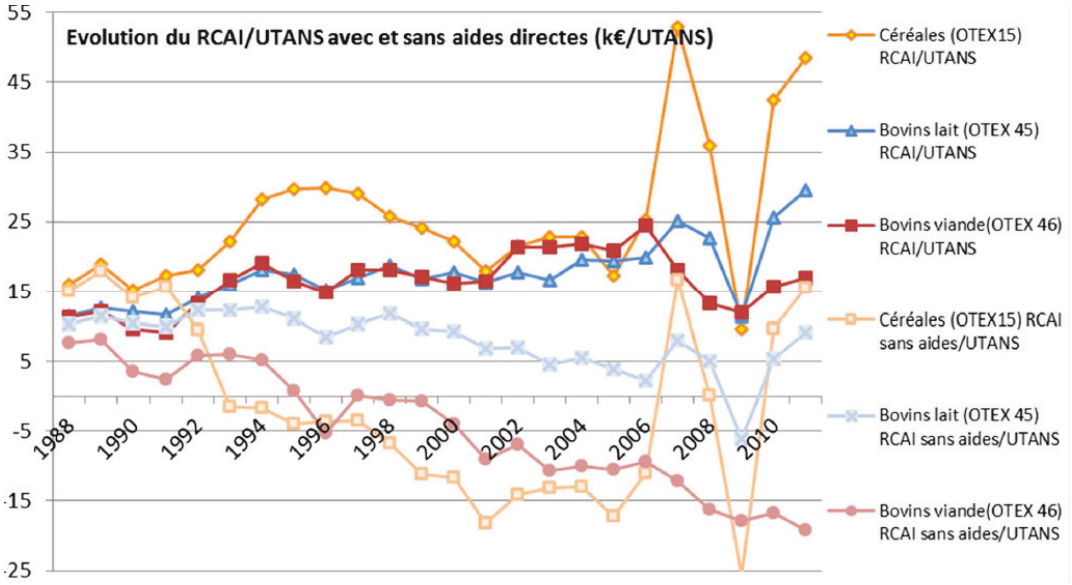
Source : ministère de l'Agriculture – Agreste – RICA 2011, d'après CAPEye, 2014, cité par V. Chatelier (Inra)

La répartition des aides de la PAC est particulièrement variable en fonction des types d'exploitations agricoles, appréhendée par le biais de la catégorisation statistique en OTEX (orientations technico-économiques des exploitations), au même titre que la part de ces aides dans le revenu des agriculteurs. Ainsi, comme l'a montré Alessandra Kirsch en 2017[1], certaines OTEX sont extrêmement dépendantes des subventions. Sans les aides, un grand nombre d'exploitations auraient depuis 1992 un revenu négatif (voir Graphique 4).

Les exploitations dont les aides de la PAC occupent la part la plus importante dans le revenu courant avant impôt (RCAI) sont spécialisées en bovins viande. Pour celles-ci, les aides directes représentent depuis 2007 entre 200 % et 250 % du RCAI. Néanmoins, ce sont les exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux qui ont perçu de 2007 à 2011 le plus d'aides directes par unité de travail annuel non salarié, indépendamment du niveau du revenu.

[1] Kirsch A. (2017), « Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », thèse pour le grade de docteur de l'université de Bourgogne-Franche-Comté, soutenue le 30 mars 2017.

Graphique 4 – Évolution du revenu courant avant impôt (RCAI) par unité de travail annuel non salarié (UTANS) des exploitations agricoles en fonction de leur orientation technico-économique et du versement des aides de la PAC de 1988 à 2011



Source : Kirsch, 2017

2014-2020 : une ambition environnementale renforcée

La réforme de la PAC de 2014 a mis fin aux droits à paiement unique (DPU) remplacés principalement par des droits à paiement de base (DPB). Dans l'optique de rendre la PAC plus équitable, les DPB sont versés pour tous les hectares admissibles de surface agricole utile et sont dotés d'un montant à l'hectare qui doit progressivement converger entre et au sein des États membres à l'horizon 2019. Les aides sont également plus ciblées sur les agriculteurs actifs que par le passé et restent toutes conditionnées au respect des prescriptions réglementaires issues de directives européennes (la conditionnalité) ainsi qu'à des bonnes conditions agronomiques et environnementales choisies par chaque État membre. En outre, le versement de 30 % des aides du premier pilier est soumis au respect d'un ensemble de pratiques bénéfiques pour l'environnement[1] : le « paiement vert ». L'agriculture biologique est réputée satisfaire au paiement vert, tandis que les petites exploitations,

[1] Ces pratiques contribuent à la séquestration de carbone dans les sols et à la préservation de la biodiversité.

représentant environ 30 % de la surface agricole utilisée, en sont exemptées. Il s'agit notamment :

- de contribuer au maintien, au niveau régional, d'un ratio de prairies dites permanentes, c'est-à-dire âgées de plus de cinq ans, par rapport à la surface agricole utile de la région, et de ne pas retourner certaines prairies permanentes, dites « sensibles » ;
- d'avoir une diversité des assolements, c'est-à-dire d'avoir sur les terres arables au moins trois cultures ;
- de disposer de « surfaces d'intérêt écologique » (SIE) sur son exploitation, c'est-à-dire de préserver des éléments paysagers (arbres, haies, bandes tampon, certains types de culture, etc.) correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables et SIE.

En ce qui concerne les autres volets du premier pilier, les principaux aspects de la gestion des marchés qui ont survécu à vingt années de réforme sont l'intervention sous forme de « filets de sécurité ». Ceux-ci passent désormais par des aides au stockage privé et, si nécessaire, des achats publics. Pour le second pilier, la principale évolution en France a reposé sur le transfert de sa gestion aux Conseils régionaux, établissant des Programmes de développement rural régionaux (PDRR), validés par la Commission.

Le budget français de la PAC représente environ 9 milliards d'euros de crédits européens par an sur la période 2014-2020, dont 1,4 milliard pour le second pilier. L'année 2018 constitue un cas particulier, le montant global des concours publics exécutés s'élevant à 11 milliards d'euros du fait du rattrapage de paiements des années antérieures. Les DPB représentent sur cette période environ 4 milliards d'euros versés chaque année, contre 2 milliards pour le paiement vert. L'indemnité compensatrice de handicap naturel s'élève à 1 milliard d'euros (voir Tableau 1). Le budget européen dédié à la PAC représente environ 55 milliards d'euros par an, soit 43 % du budget total de l'UE. La France est le premier bénéficiaire européen d'aides agricoles à hauteur de 16 % du budget européen annuel alloué à la PAC, un chiffre équivalent à la contribution de la France au budget de l'Union[1].

[1] En 2016, la France a contribué à hauteur de 22,5 milliards d'euros au budget total de l'Union européenne, soit 16 % de son budget total ; voir « Le budget européen de la France ».

Tableau 1 – Principaux concours publics exécutés de la PAC en millions d'euros de 2014 à 2018 d'après les comptes prévisionnels de l'agriculture[1]

		2015	2016	2017	2018*
Premier pilier	Dotations pour paiement de base (DPB)	3 077	3 075	2 961	3 605
	Paiement vert	1 870	2 067	2 007	2 145
	Aides couplées	1 211	1 149	1 147	1 334
	Sous-total	7 646	7 959	7 585	9 079
Second pilier	Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)	828	972	893	1 217
	MAEC	238	205	227	390
	Sous-total	1 729	1 415	1 498	2 199
Total		**9 375**	**9 374**	**9 083**	**1 1278**

* L'année 2018 correspond à une année de rattrapage dans le versement des aides des premier et second piliers.

Source : France Stratégie, d'après les comptes prévisionnels de l'agriculture (MAA-SSP, 2019)

L'extraction des données du réseau d'information comptable agricole de 2019 permet d'avoir une idée de la répartition des aides de la PAC entre les différents types d'exploitations agricoles (voir Tableau 2). Ainsi, dans l'échantillon étudié, les aides publiques représentent en moyenne environ 100 % du revenu courant avant impôt. Cette proportion varie néanmoins très fortement, de moins de 10 % pour les exploitations viticoles et de maraîchage à plus de 200 % pour les exploitations bovines viande, mixtes et de petits ruminants (ovins et caprins).

Ces résultats soulignent l'importance des aides de la PAC dans le revenu courant avant impôt des producteurs de céréales et protéagineux, ainsi que des éleveurs de ruminants.

[1] Lubatti G., Casset-Hervio H. et Reynaud D. (2017), « Les comptes prévisionnels de l'agriculture pour 2017 – La production se redresse », *Insee Première*, n° 1680, décembre.

Tableau 2 – Part des aides de la PAC dans le revenu courant avant impôt (RCAI) par unité de travail annuel non salarié (UTANS) au sein des différentes orientations technico-économiques : exemple des exploitations agricoles de l'échantillon 2019 du RICA

		Toutes exploi-tations	Productions végétales					Productions animales						Polyculture-élevage
			Céréales et protéa-gineux	Autres grandes cultures	Arboriculture	Maraîchage	Viticulture	Bovins viande	Bovins mixtes	Ovins et caprins	Bovins lait	Porcins	Volailles	
Nombre d'exploitations de l'échantillon		7 282	921	577	356	241	1 130	714	222	436	1 018	205	285	819
Aides du 1er pilier versées	**Aides découplées (k€)**	20,08	29,27	30,91	6,57	2,26	2,35	22,27	28,17	18,93	22,52	14,83	9,20	27,51
	Aides couplées (k€)	3,74	1,27	1,37	1,45	0,24	0,10	11,77	9,20	10,43	3,27	0,93	1,29	5,40
Aides du 2nd pilier versées	**Aides au développe-ment rural (k€)**	4,41	0,89	0,80	1,94	0,43	0,49	11,40	10,62	15,63	7,04	1,17	0,97	4,32
	dont ICHN (k€)	*3,37*	*0,35*	*0,21*	*0,76*	*0,08*	*0,14*	*9,27*	*8,78*	*13,99*	*5,53*	*0,77*	*0,47*	*3,07*
	dont MAEC et bio (k€)	*1,03*	*0,54*	*0,50*	*1,12*	*0,35*	*0,35*	*2,12*	*1,85*	*1,61*	*1,51*	*0,40*	*0,50*	*1,24*
Total des aides PAC (k€)		28,23	31,43	33,08	9,96	2,93	2,94	45,44	47,99	44,99	32,83	16,93	11,46	37,23
RCAI (k€) / UTANS		27,37	19,25	38,15	32,87	33,59	39,62	17,74	23,67	20,68	26,94	49,54	34,92	21,56
Part des aides de la PAC en comparaison du RCAI/UTANS		103 %	163 %	87 %	30 %	9 %	7 %	256 %	203 %	218 %	122 %	34 %	33 %	173 %

Source : France Stratégie, d'après les comptes prévisionnels de l'agriculture (MAA-SSP, 2019)

2. Un bilan contrasté

La PAC a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance alimentaire relative. En termes économiques, elle a également permis à l'Europe de faire évoluer positivement sa balance commerciale agroalimentaire, notamment par l'augmentation de la valeur des exportations de produits transformés[1]. Pourtant, telle que mise en œuvre aujourd'hui, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques, qu'il s'agisse de sa complexité, de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production moins préjudiciables à l'environnement ou encore de garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises.

L'une des principales critiques formulées à l'égard de la PAC réside dans l'importance excessive du budget distribué sous forme d'aides du premier pilier, en comparaison du budget alloué au second pilier. Les aides directes sont en effet principalement distribuées en fonction des surfaces et ne présentent pas une forte rationalité en termes d'équité. Les conditionnalités de leur versement consistent pour l'essentiel à respecter la législation européenne, ce à quoi s'adjoignent quelques bonnes pratiques assez peu contraignantes, mais à l'origine de contrôles complexes sur les obligations de moyens, pour de faibles résultats environnementaux[2]. Ces aides directes représentent désormais une part considérable des revenus des agriculteurs. Dans certaines spécialisations (élevage à viande, ovin ou bovin), elles sont structurellement supérieures au revenu courant avant impôt. Si elles assurent un revenu minimum stable et jouent un rôle important d'amortisseur économique en cas de choc de production ou de prix, elles ont toutefois des effets indésirables. La politique suivie en France ces dernières années a essentiellement reposé sur la fin progressive des références historiques, l'accroissement des aides couplées aux bovins et la revalorisation des aides en zones difficiles dites de compensation du handicap naturel. Cette politique a déplacé des aides des zones de grande culture et d'élevage intensif (à l'ouest d'une ligne Toulouse-Strasbourg) vers des régions de montagne et des zones d'élevage extensif où les revenus étaient structurellement plus faibles. La mise en œuvre du paiement redistributif dans le cadre de la réforme de 2014-2020 a par ailleurs permis de soutenir les exploitations de moins de 52 hectares et a ainsi contribué à accélérer la convergence des aides. Cette

[1] European Commission (2018), « Agri-food trade in 2017: Another record year for EU agri-food trade », *MAP 2018-1*.

[2] Hart K., Farmer M., Baldock D., Brouwer F., Fox G. et Jongeneel R. (2012), « The role of cross compliance in greening EU agricultural policy », in Brouwer V. (dir. pub.) *The Economics of Regulation in Agriculture: Compliance with Public and Private Standards*, vol. 9.

convergence, fondée sur une réduction de 70 % des écarts à la moyenne des aides versées au niveau national, a permis de réduire progressivement le lien entre DPB et références historiques et ainsi de rapprocher le niveau des aides versées entre exploitations, quels que soient leur système de production et leur localisation. Malgré ces dispositifs, 20 % des exploitations françaises perçoivent aujourd'hui 54 % des aides. La France fait néanmoins partie des pays d'Europe de l'Ouest où les aides sont relativement moins concentrées sur quelques exploitations[1].

La France a également soutenu le recouplage de certaines aides au niveau de production. Elle a partiellement obtenu gain de cause en 2013, et a depuis profité amplement des possibilités d'octroyer des « soutiens couplés volontaires », principalement à l'élevage et dans une moindre mesure aux protéagineux. Cette politique repose sur l'idée que, lorsque des productions sont associées à un bien public, il est plus simple de soutenir la production que de rémunérer le bien public. Ainsi le soutien à l'élevage allaitant a été perçu comme le moyen de maintenir les prairies permanentes, véritables réservoirs de biodiversité, stockant du carbone et permettant une meilleure gestion des eaux en agissant comme une zone tampon. De même, le soutien aux protéagineux, s'il n'a qu'un impact très faible sur le taux de dépendance protéique de la France à l'égard de l'étranger, permet de soutenir les légumineuses et donc de limiter les apports extérieurs d'azote, dont une partie importante est lessivée et altère la qualité des milieux aquatiques continentaux ou littoraux (eutrophisation, algues vertes). Pourtant, là aussi, des effets négatifs sont apparus. Les aides ciblant l'élevage bovin n'ont en rien réussi à enrayer la baisse des surfaces toujours en herbe. En raison des alternatives à l'herbe pour nourrir les animaux ruminants (aliments concentrés par exemple), il n'y a pas de corrélation forte entre les productions de ruminants et les biens publics fournis par les prairies permanentes.

Plus généralement, la déclinaison du verdissement de la PAC n'a pas permis d'améliorer l'état de l'environnement[2], en France comme dans de nombreux États membres. Les pressions des producteurs ont amené à des dérogations qui ont dévoyé l'esprit du « paiement vert » et son ambition environnementale initiale. En témoignent le fait de comptabiliser de brèves inter-cultures entre deux récoltes d'une monoculture de maïs comme de la « diversification » ou le fait de compter un blé d'hiver et un blé de printemps comme deux cultures « diversifiées ». En attestent

[1] Commission européenne (2015), « Report on the distribution of direct aids to agricultural producers » et Indicative figures on the distribution of direct aid to farmers (financial year 2014).
[2] Sirami C. (2018), « Pour un réel verdissement de la PAC : repenser les SIE à la fois pour la biodiversité et les agriculteurs », séminaire PAC, Inra, septembre.

également les dérogations aux obligations de surfaces d'intérêt écologique ou SIE, sur lesquelles des productions peu protectrices de la biodiversité sont permises, ou encore les destructions par anticipation d'infrastructures agroécologiques (haies notamment) lors de la mise en œuvre de la réforme de 2015[1], puis les flexibilités intra-régionales laissées à la préservation des surfaces de prairies permanentes. Les obligations de moyens et les effets de seuil montrent d'ailleurs leurs insuffisances : les incitations sont fortes à labourer une prairie tous les quatre ans, devant le risque qu'elle soit considérée comme « permanente » la cinquième année. Au total, la chute brutale de la biodiversité[2] que révèlent les quelques indicateurs disponibles (population d'oiseaux communs en zone agricole, suivi des papillons et de la biomasse d'insectes, populations d'abeilles), tout comme la progression de la consommation de produits phytosanitaires ou encore la poursuite de la simplification des rotations en grande culture montrent les limites de la transition agroécologique, qui n'a pas été soutenue – en France comme ailleurs en Europe – par des instruments suffisamment ciblés et contraignants[3].

Le second pilier a joué un rôle beaucoup plus important dans la promotion de la transition agroécologique. D'une manière plus générale, en étant davantage ciblé sur des objectifs précis et, pour une partie d'entre eux, sur des biens publics, sa légitimité apparaît plus forte que celle des aides directes du premier pilier. Pourtant, certains États membres ont opéré des transferts considérables des budgets du second vers le premier pilier et ont axé ce second pilier vers un soutien à l'investissement ou à la production. La France, pour sa part, a maintenu une proportion significative de ses budgets (avec un transfert budgétaire, certes faible mais positif, du premier vers le second pilier) et les a orientés essentiellement vers les mesures environnementales et le soutien à l'agriculture en zones difficiles. Néanmoins, la frustration de certains agriculteurs est grande vis-à-vis du second pilier et tout particulièrement des mesures

[1] Les critères de comptabilisation des infrastructures agroécologiques au sein ou en dehors des surfaces agricoles déclarées pour l'obtention d'aides de la PAC ont pu inciter certains agriculteurs à les arracher afin de disposer de surfaces éligibles aux aides les plus grandes possibles.

[2] Hallmann C.A., Sorg M., Jongejans E., Siepel H., Hofland N., Schwan H., Stenmans W., Müller A., Sumser H., Hörren T., Goulson D. et de Kroon H. (2017), « More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas », *Plos One*, vol. 12(10), octobre ; Ceballos G., Ehrlich P.R. et Dirzo R. (2017), « Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines », *PNAS*, vol. 114(30), juillet ; IPBES (2018), « Summary for policy makers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services », IPBES secretariat, Bonn, 43 p.

[3] Pe'er G., Zinngrebe Y., Hauck J., Schindler S., Dittrich A., Zingg S. et Schmidt J. (2017), « Adding some green to the greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for biodiversity and farmers », *Conservation Letters*, vol. 10(5), p. 517-530.

agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Le transfert de la gestion du second pilier aux conseils régionaux, qui ne disposaient ni des capacités administratives ni de l'expertise nécessaires[1], en plein mouvement de restructuration des régions auquel s'est ajouté pour certaines une alternance politique conduisant à de nouvelles priorités d'action, a créé des dysfonctionnements en termes de mise en paiement des aides et de suivi administratif. Au-delà de cela, les mesures sont jugées trop restreintes car ciblées sur quelques aspects, au niveau régional, trop contraignantes sur les moyens et peu axées sur les résultats. Quant aux autres aspects du second pilier, comme les aides consacrées à l'innovation (le Partenariat européen pour l'innovation pour une agriculture durable et compétitive ou PEI-AGRI) ou à la gestion des risques, ils sont globalement bien perçus et sont des moteurs d'initiatives locales, bien que touchant un nombre trop restreint d'exploitants.

Concernant la gestion des crises, la crise laitière de 2014-2016 a montré les limites des outils de régulation mis en œuvre dans le cadre de la PAC. Les manquements du processus de décision communautaire n'ont pas permis d'agir assez vite pour enrayer la crise. Les achats publics ont soutenu les cours, mais ont aussi donné le signal qu'il était possible de continuer à produire, ce qui a eu un fort effet déflationniste. La baisse des prix a ainsi effacé l'impact des aides dépensées pour soutenir les revenus. Pendant de longs mois, la maîtrise de la production dans certains États membres n'a pas empêché certains autres d'accroître la leur, ce qui s'est traduit par des comportements de passager clandestin dont a souffert la France. La France a par ailleurs connu une réduction de production initiée volontairement par des groupements de producteurs. Cette crise a souligné qu'une évolution vers des systèmes agricoles reposant sur des productions diversifiées et des structures de coûts moins rigides constituerait un moyen d'absorber les chocs sans doute plus efficace qu'une intervention publique curative. Les agriculteurs anticipent en effet que l'État interviendra *in fine* pour les secourir, ce qui freine l'évolution vers des systèmes plus résilients (en elle-même techniquement complexe et pouvant engendrer des surcoûts), l'adoption de stratégies de prudence ou l'utilisation d'outils assurantiels ou financiers de couverture des aléas. La théorie économique offre pourtant de solides justifications à une intervention publique en cas de crise. Une faillite liée à l'impossibilité d'absorber un choc brutal de prix ou de quantités ne relève pas de la destruction créatrice. Ne serait-ce que pour cette raison, il est légitime que l'intervention de l'État ne se limite pas à un traitement social des crises.

[1] Pham H. V. et Berriet-Solliec M. (2018), « La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020 », *Économie rurale*, 2018-1, n° 363, p. 141-159.

Les chocs d'offre devraient s'amplifier à l'avenir, en raison notamment du changement climatique et de la circulation plus rapide d'un nombre plus élevé d'agents pathogènes, dans un contexte d'internationalisation des biens et des personnes. Les outils dont dispose la PAC pour y répondre apparaissent limités. Le budget de la « réserve de crise » est modeste et les conditions de sa mobilisation ne sont ni transparentes ni efficaces. Plusieurs instruments peuvent être mobilisés face à des chocs de prix de court terme : aide au stockage, prix d'intervention, achats publics, actions sur la demande (voir Encadré 2). Mais l'Union européenne ne s'est pas réellement donné les moyens d'une intervention ambitieuse, rapide et cohérente face à une crise plus profonde. Le traitement des crises est essentiellement curatif et souvent très coûteux, faute d'intervenir en temps et en heure avec suffisamment de force. En outre, la mobilisation perpétuellement *ad hoc* de budgets sous pression des acteurs induit des anticipations perverses : la quasi-certitude que les règles seront transgressées et que l'État interviendra conduit à des comportements qui *in fine* exposent davantage aux risques et aux crises.

Encadré 2 – Les instruments de gestion des crises

Au niveau européen. Le « filet de sécurité » anti-crise de la PAC prévoit des instruments d'intervention en cas de déséquilibres de marché, en particulier des aides au stockage privé et le rachat d'excédents. Ces mesures sont décidées par la Commission européenne qui a une forte marge d'appréciation pour leur déclenchement (des critères comme « *severe imbalance in markets* » de l'article 222 R1308/2013 sont peu précis et sujets à des pressions politiques de la part du Conseil et du Parlement). Dans certains secteurs, l'intervention peut être confiée aux interprofessions ou à des organisations de producteurs. Une « réserve de crise » est également mobilisable. Elle est alimentée par un prélèvement sur des paiements directs, ce qui occasionne une forte pression de la part des producteurs pour ne pas la mobiliser.

Au niveau français. Les calamités agricoles sont couvertes par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (ou fonds « calamités »). Ce fonds est souvent mobilisé en cas d'accident climatique. Il exclut désormais les grandes cultures et la vigne considérées comme assurables. Il est activable lorsqu'il y a état de calamité agricole mais son déclenchement n'est guère exceptionnel : il a mobilisé par exemple 340 millions d'euros pour les gelées de 2012, 150 millions pour la sécheresse de 2014, 50 millions pour les inondations de 2014, 81 millions pour celles de 2016, etc. Les crises sanitaires et phytosanitaires donnent lieu à une intervention du Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE). Ce fonds indemnise des pertes aux producteurs. Il

est financé par le budget européen en cas de pertes annuelles de la production supérieures à 30 %. Pour des pertes inférieures à 30 %, des interventions rapides sur budget national (Fonds national de gestion des risques agricoles, FNGRA) sont possibles pour enrayer des crises sanitaires.

3. La PAC post-2020 : vers une renationalisation de la politique agricole ?

La Commission européenne a présenté ses propositions budgétaires et des orientations possibles pour la future PAC les 2 et 29 mai 2018[1], respectivement. La future PAC s'articulerait autour d'un budget pluriannuel de 365 milliards d'euros pour la période 2014-2020, ce qui représenterait une baisse du budget européen consacré à l'agriculture de 5 % en euros courants par rapport à la période actuelle, une fois tenu compte du Brexit. Les modalités pratiques de ce qui pourrait rester commun, en particulier la conditionnalité des aides du premier pilier, susceptible d'intégrer les mesures actuelles du verdissement, restent à ce jour mal connues. Mais les présentations de la Commission suggèrent que ce socle commun pourrait être réduit à peu de choses. Les modalités d'attribution des aides du premier et du second pilier reposeraient essentiellement sur le respect d'une partie des critères actuels des paiements verts (diversification, SIE, maintien des prairies permanentes). Les aides du premier pilier resteraient conditionnées au respect de directives (dont la directive cadre sur l'eau) et les États membres auraient la possibilité de moduler l'ensemble des autres conditions d'octroi des paiements. Un verdissement complémentaire pourrait reposer sur un « *Eco-scheme* », obligatoirement défini par chaque État membre. Cet *Eco-scheme* serait volontaire pour les agriculteurs afin d'inciter l'adoption de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, au-delà des exigences obligatoires d'une conditionnalité renforcée, qui intégrerait les obligations des paiements verts actuels et, potentiellement, de nouvelles exigences. Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) seraient maintenues. Pour l'instant, la distinction opérationnelle entre l'*Eco-scheme* et les MAEC n'est pas claire. Les paiements de l'*Eco-scheme* seraient a priori à 100 % européens, tandis que les MAEC resteraient cofinancées par des fonds d'origine nationale et/ou régionale, comme les autres mesures du second pilier. Les instruments relatifs à la gestion des risques seraient reconduits mais avec un budget européen subissant une

[1] Commission européenne (2018), « Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council », *COM(2018) 392 final*, Bruxelles, juin.

baisse proportionnellement plus forte que le premier pilier[1]. Par ailleurs, les paiements de l'*Eco-scheme* pourraient ne plus se limiter aux seules pertes de profit ou augmentations de coûts, ce qui pourrait ouvrir la porte à la rémunération de paiements pour services environnementaux (PSE).

Cette subsidiarité est présentée sous l'angle de l'efficacité, de la simplification et du besoin d'une politique plus durable. Ces objectifs semblent néanmoins difficiles à atteindre au regard des propositions actuelles de la Commission. Même si plusieurs évaluations, notamment le rapport spécial 21/2017 de la Cour des comptes européenne[2], montrent que le « verdissement » acté dans les règlements de 2013 n'a guère eu d'effet notable sur l'amélioration de l'état de l'environnement, ces règlements avaient introduit un cadre commun obligatoire autour du « paiement vert ». Celui-ci semble voué à s'intégrer en partie dans la conditionnalité. Dans ce cas, cela entérinerait le fonctionnement actuel des paiements verts qui procèdent plus d'une aide historique, plafonnée et conditionnée, que d'une rémunération croissante avec l'effet environnemental recherché. Une enveloppe significative de la PAC (40 %) serait obligatoirement consacrée aux objectifs climatiques à l'échelle de l'ensemble des États européens, selon une répartition entre premier et second pilier qui resterait à la convenance de chaque État membre. Cette obligation ne précise pas de répartition entre les objectifs d'atténuation et d'adaptation et pose la question de sa cohérence avec d'autres mesures de la PAC pouvant avoir des effets potentiellement opposés, par exemple les aides aux ruminants.

Par ailleurs, le second pilier subirait des coupes budgétaires, or il porte notamment sur les questions d'environnement, de climat et de biodiversité. L'obligation faite aux États membres de consacrer plus de 30 % de leur enveloppe FEADER[3] aux objectifs environnementaux et climatiques pourrait ainsi se trouver contrebalancée par la baisse potentielle de son budget. Le plafonnement des aides directes du premier pilier pour en améliorer les aspects distributifs ne devrait avoir que peu d'impact dans la mesure où les plafonds seraient augmentés des salaires des employés et de salaires équivalents standardisés pour les non-salariés. Quant à la simplification de la PAC, elle consiste essentiellement à reporter la définition des politiques, leur suivi et

[1] Ainsi l'agriculture française qui bénéficie historiquement beaucoup plus du premier pilier que du second est relativement bien traitée par rapport à celle d'autres pays pour ces propositions de la Commission. Cette remarque ne s'applique pas à toutes les catégories d'agriculteurs, ni à toutes les régions.

[2] Cour des comptes européenne (2017), *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, Rapport spécial n° 21/2017.

[3] Fonds européen agricole pour le développement rural.

leur contrôle sur les États membres, donc à transférer une large part de la charge administrative sur ceux-ci.

Dans ce cadre, il apparaît que cette future PAC pourrait être bien peu « commune ». Bien que les négociations à venir suite à l'élection du Parlement européen en mai dernier puissent amender significativement les propositions de la Commission, le scénario de définition d'une politique nationale pour le premier pilier, à l'instar de ce qui a été fait pour le second pilier, paraît possible. L'analyse proposée par certains fonctionnaires de la Commission lors des présentations et débats autour de ces propositions est convergente : la « nationalisation » de la PAC est déjà réalisée, entre autres par l'application des surfaces d'intérêt écologique dont certaines prescriptions sont définies au niveau des États membres, ou par la diversité des modalités du maintien des prairies permanentes. Ainsi les propositions de la Commission entérinent l'évolution de la PAC et se présentent davantage comme un changement politique visant à mettre les États membres face à leurs responsabilités que comme un changement technique.

Dans un tel scénario, ouvrant une assez large autonomie dans le choix des mesures mises en œuvre par les États membres, les risques de distorsions de concurrence sont réels au sein de l'UE. Il en est de même du risque d'une course au moins-disant entre États membres en termes d'ambitions environnementales, voire sociales, nutritionnelles et de bien-être animal. Mais il y a aussi l'opportunité pour la France de définir une politique agricole qui fasse abstraction de la logique de retour budgétaire qui a souvent amené à privilégier des instruments peu efficaces collectivement. Cette réforme pourrait ainsi constituer une grande opportunité pour définir les orientations d'une politique plus efficace, et plus en phase avec les aspirations de la société.

Pour la France, l'élaboration d'un plan stratégique donne l'occasion de rationaliser une politique dont les effets se contredisent et dont on ne voit plus toujours la logique. Au vu des difficultés rencontrées pour l'application de la PAC actuelle[1], aussi bien au niveau national pour le paiement des aides directes qu'au niveau régional pour la mise en place et la gestion des Programmes de développement rural régionaux (PDRR), il apparaît essentiel d'intégrer des objectifs ambitieux de simplification à la réforme à venir, et de centrer davantage les soutiens publics vers les biens publics, la préservation du capital naturel et le développement de régimes alimentaires plus sains. La simplification n'est pas simplement un enjeu de lisibilité et

[1] Voir par exemple Instruction technique du MAAF, DGPE/SDC/2016-1000 du 21 décembre 2016, et Carpon A. (2017), « L'ASP a commencé le paiement des aides MAEC et des aides bio le 3 novembre », *Terre-net Média*, 3 novembre.

de légitimité, mais aussi d'équité et de compétitivité. Bien que mal mesurés, les coûts d'administration publics et privés des mesures actuelles constituent un fardeau dénoncé tant par les agriculteurs que par les services chargés de leur mise en œuvre. La difficulté est que, dans un cadre européen moins harmonisé, des politiques hétérogènes peuvent déclencher une course aux distorsions de concurrence entre États membres. D'autant que certains États membres risquent de privilégier dans leurs arbitrages nationaux les investissements productifs ou les soutiens à la production, qui resteraient a priori autorisés. Le défi pour la France sera donc de réussir une transition vers une agriculture plus soutenable sans y sacrifier sa productivité et sa compétitivité.

Encadré 3 – La position française

En réponse aux propositions de la Commission européenne, la France a rendu publique en décembre 2018[1] une position relative aux discussions à venir sur la future PAC centrée autour de six grands axes :

– une PAC commune et forte au service d'une Europe forte, reposant notamment sur un nombre de mécanismes facultatifs limité et sur le maintien d'un « paiement de base » commun à l'ensemble des États membres ;

– une PAC qui accompagne la transformation des filières agricoles et alimentaires ;

– une PAC qui porte une ambition environnementale en donnant au secteur agricole les moyens de réaliser sa transition agroécologique ;

– une PAC qui protège contre les risques climatiques, sanitaires et économiques ;

– une PAC qui assure le renouvellement des générations, la vitalité des zones rurales et protège les territoires les plus fragiles et les plus éloignés ;

– une PAC plus simple et plus compréhensible pour les agriculteurs et les citoyens.

[1] Alim'agri (2019), « La position française sur la négociation de la politique agricole commune après 2020 », 22 mars.

CHAPITRE 2

LES CONTOURS D'UNE PAC PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

1. De grands objectifs à atteindre

Face à ce constat peu satisfaisant et dans la perspective de la future PAC, telle que proposée par la Commission, l'élaboration d'un plan stratégique national pour le premier et le second pilier, en plus des Programmes de développement rural régionaux d'ores et déjà existants, doit être l'occasion de mettre en place une politique agricole efficace et simplifiée. Celle-ci doit répondre à plusieurs objectifs :

- développer des systèmes agricoles durables pour réduire les consommations de ressources naturelles, diminuer les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement et en accroître les effets positifs ;
- assurer un niveau de vie décent à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- répondre aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de préoccupations de santé liées à l'alimentation et aux pratiques agricoles ;
- anticiper les crises et réduire les fluctuations des chiffres d'affaires et des revenus des exploitations ;
- améliorer la valeur ajoutée des filières agroalimentaires.

Ces objectifs doivent être poursuivis tout en réduisant la complexité administrative. Il faut néanmoins souligner que ce fardeau n'est pas seulement dû à l'échelon européen, mais également aux choix de mise en œuvre par les États membres. La France a ainsi fait le choix, face aux pressions des groupes d'intérêt, de solutions souvent complexes. Le maintien de références individuelles historiques des droits à paiements après 2003, sous la pression de producteurs qui auraient perdu des aides,

la mise en œuvre de certificats d'économie de produits phytosanitaires[1] sous la pression de producteurs réticents aux taxes environnementales et l'application du principe pollueur-payeur en constituent autant d'illustrations. Une voie importante de simplification est l'utilisation d'outils fiscaux plutôt que de dispositifs complexes *ad hoc* dont les effets se superposent et se contredisent souvent.

Plus généralement, plusieurs principes généraux doivent être mis en œuvre de manière cohérente pour atteindre les objectifs précédemment cités :

- **Rapprocher la PAC des principes de l'économie publique :**
  - en mettant en œuvre une fiscalité environnementale s'appuyant sur les deux principes du pollueur-payeur et son miroir, le fournisseur-subventionné ;
  - en utilisant l'argent public pour financer des biens publics, y compris l'information publique nécessaire au développement d'outils de gestion des risques et des crises comme à celui d'instruments environnementaux assis sur les impacts ;
  - en intervenant pour un fonctionnement des marchés transparent et équitable, en évitant la mise en place et le maintien de positions dominantes pour les intrants, la commercialisation, la transformation et les services, y compris les assurances agricoles, et en supprimant les réglementations générant des rentes de situation.
- **Mettre en place les conditions assurant une meilleure résistance des exploitations aux aléas et une réelle résilience,** c'est-à-dire une capacité à surmonter ces aléas. Une voie pour y parvenir est de favoriser la diversification des productions et l'autonomie des exploitations en ce qu'elles améliorent les capacités d'absorption des chocs. À l'inverse, les outils curatifs publics *ad hoc* et les instruments contracycliques doivent être évités. Tout d'abord parce qu'ils incitent à maintenir la production en cas d'excédents, mais aussi parce qu'ils encouragent à une spécialisation et une exposition au risque, appelant par là-même davantage d'intervention publique.

[1] Le certificat d'économie de produits phytosanitaires (CEPP) est un dispositif réglementaire visant à réduire l'usage des pesticides, s'inspirant des certificats d'économie d'énergie (CEE). Ce dispositif incite les distributeurs de produits phytopharmaceutiques à promouvoir ou à mettre en œuvre auprès des utilisateurs professionnels des actions permettant de réduire l'utilisation de ces produits. En déclarant ces actions, les distributeurs obtiennent des certificats qui attestent de leur mise en place et du respect de leurs obligations.

- **Soutenir les modes et types de production contribuant à une amélioration de la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'offre alimentaire**, ce qui implique notamment de limiter l'usage d'intrants pouvant avoir un impact sur la santé de l'homme et la qualité de l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire.

- **Soutenir l'innovation agricole et agroalimentaire** ainsi que sa diffusion, en particulier par des structures de conseil indépendantes.

Trois grands principes de mise en œuvre doivent également compléter ces éléments fondamentaux :

- **Limiter l'utilisation d'instruments basés sur des quantités, des quotas et des prescriptions agronomiques**, qui peuvent être plus coûteux en raison d'effets de seuil et difficiles à administrer et à contrôler[1].

- Asseoir les instruments mis en œuvre sur des indicateurs basés sur des variables faciles à observer ou déjà enregistrées en routine afin de **limiter les coûts d'administration et les coûts de transaction** supportés par les agriculteurs[2].

- **Systématiser la conditionnalité des aides à des résultats observés**, sur la base de ces indicateurs, en utilisant l'ensemble des technologies de l'information disponibles.

2. Des instruments pour une offre cohérente de biens publics

La mobilisation de moyens publics est justifiée par le financement des externalités positives et des biens publics. L'argent public doit les cibler davantage et non plus alimenter des systèmes qui génèrent des externalités négatives, comme les pollutions diffuses des eaux provoquées par l'utilisation intensive d'engrais ou pesticides. Le soutien aux externalités positives (maintien de haies, de prairies permanentes ou de zones humides contribuant à la préservation de l'environnement) doit être complété par : i) des malus garantissant la pérennité des effets positifs

[1] À titre d'exemple, les mesures de limitation des intrants sur certaines parcelles et non sur l'ensemble de l'exploitation sont très difficiles à contrôler. Voir McCann L. et Easter K. W. (1999), « Transaction costs of policies to reduce agricultural phosphorous pollution in the Minnesota River », *Land Economics*, vol. 75(3), p. 402-414 ; Mettepenningen E., Beckmann V. et Eggers J. (2011), « Public transaction costs of agri-environmental schemes and their determinants – Analysing stakeholders' involvement and perceptions », *Ecological Economics*, vol. 70(4), p. 641-650.

[2] McCann L. (2013), « Transaction costs and environmental policy design », *Ecological Economics*, vol. 88(C), p. 253-262 ; Abler D. (2004), « Multifunctionality, agricultural policy, and environmental policy », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 33(1), p. 8-17.

obtenus par les aides antérieures ciblées sur ces biens publics et limitant tout retour en arrière ; ii) des taxes visant à réduire les externalités négatives. Concrètement, le but est d'organiser une transition de l'agriculture ciblant notamment les biens publics globaux[1] que sont le climat et la biodiversité, en s'appuyant sur la flexibilité technologique de l'agriculture et sur les capacités d'adaptation des agriculteurs, largement démontrées par le passé. Il ne s'agit pas d'opposer bons et mauvais systèmes de production, aucun n'étant meilleur sur tous les plans, mais de fournir les incitations permettant à chacun d'innover et d'investir, en particulier dans de nouvelles compétences, pour évoluer dans le bon sens, lui-même mesuré par des indicateurs non contestés.

À cette fin, la stratégie nationale française devrait utiliser les paiements du premier pilier pour financer un système de bonus-malus ciblés sur les biens publics globaux. En parallèle, les aides couplées qui peuvent subventionner des activités polluantes – notamment les aides à l'élevage de ruminants émetteurs de gaz à effet de serre – seraient supprimées et un système de taxes sur les intrants ou extrants à externalités négatives serait mis en place. L'objectif est de proportionner progressivement les aides aux services environnementaux rendus par les surfaces concernées. La logique est de privilégier les incitations plutôt que les interdictions, quotas et prescriptions de pratiques agricoles.

La combinaison de bonus et de malus conduira à soutenir les exploitations qui s'engagent dans des pratiques bénéfiques pour l'environnement et *a contrario* pénalisera celles qui choisissent les techniques et les modes de production les plus dommageables en termes d'externalités. Il s'agit notamment de s'appuyer sur les acquis en matière de prairies permanentes et de surfaces d'intérêt écologique sur l'ensemble du territoire européen.

3. Une approche de la gestion des aléas et des crises en termes de biens publics

Favoriser la résistance aux aléas et la résilience des exploitations et des systèmes agricoles revient également à financer une forme de bien public. En effet, les interventions curatives et tardives sont coûteuses. Surtout, la politique publique doit

[1] Les biens publics globaux sont les biens dont la consommation par un agent économique donné n'affecte pas la quantité disponible pour les autres agents et qui sont présents sur la planète. Ils correspondent en pratique aux ressources, biens ou services bénéficiant à tous, et dont l'exploitation ou la préservation peuvent justifier une action collective internationale.

favoriser l'adaptabilité des systèmes de production aux aléas, et ne dissuader ni les comportements de prudence et précaution, ni le recours à des outils privés et des mécanismes de marché.

En ce qui concerne la gestion des marchés et la prévention des crises, il y a peu de marges de manœuvre pour une politique nationale. Au contraire, il faut plaider pour davantage de coordination communautaire que lors de la crise laitière en 2015. Pour une meilleure gestion des crises, les règles doivent être davantage définies *ex ante* et être non manipulables. Plusieurs instruments sont envisageables, au-delà de la mobilisation d'une réserve de crise insuffisamment sollicitée : des pénalités aux surproductions, des primes à la réduction volontaire de production, des licences cessibles de livraisons, etc. Il faut aussi, en limitant le recours à des aides curatives, modifier les incitations à la spécialisation et mettre un terme à la croyance selon laquelle l'État sera systématiquement un sauveur. Dans cette perspective, les règlements européens doivent préciser en amont les modalités possibles de cette intervention, aussi bien sur la demande (modalités du stockage privé et public) que sur l'offre (modalités de restriction coordonnée de l'offre à l'échelle européenne). Il faut envisager les conditions dans lesquelles une autorité indépendante en charge du déclenchement pour le stockage et les primes à la réduction volontaire de production permettrait de limiter les incohérences inter-temporelles et spatiales. Une telle autorité devra être capable de diminuer les aides aux agriculteurs ne participant pas à la maîtrise coordonnée de l'offre. En cas de crise grave, les producteurs augmentant leurs volumes de production pourraient être pénalisés financièrement. Les sommes ainsi économisées ou collectées alimenteraient la réserve de crise dont le budget pluriannuel serait également abondé par les malus prévus aux points précédents. À défaut de création d'une autorité européenne indépendante, une alternative serait que le Parlement et le Conseil confient un mandat pluriannuel, sur la base de règles prévisibles, à la Commission européenne.

Par ailleurs, au niveau national, des marges de manœuvre importantes existent pour organiser la transition entre des solutions essentiellement curatives et des approches préventives, visant au renforcement de la capacité à absorber des chocs, via la diversification des sources de revenu et des structures de coût plus flexibles. Il convient d'encourager la diversification des productions, une plus grande indépendance vis-à-vis de certaines charges incompressibles (le remboursement de crédits liés à de gros investissements matériels ou encore le coût de l'alimentation animale non produite sur l'exploitation) et un partage des aléas sur toute la filière et non plus sur le seul maillon de l'exploitant agricole.

Les effets pervers des paiements contracycliques, qui brouillent les signaux de prix et n'incitent ni à la diversification ni au rallongement des rotations[1], justifient que ces paiements soient exclus des instruments publics. Dans une moindre mesure, les assurances revenu définies pour un risque particulier peuvent avoir des effets comparables. À ce titre, leur souscription n'apparaît pas devoir être soutenue par l'État. En revanche, les assurances revenu globales, concernant l'ensemble de l'exploitation, encouragent moins à la spécialisation sur quelques productions que la couverture d'un aléa spécifique à une production. Par ailleurs, il est possible de moduler le niveau des primes en fonction de la diversification des productions, ou plus généralement des sources de revenu de l'exploitation, les compagnies d'assurance elles-mêmes étant prêtes à baisser les primes pour les assurés ayant mis en place des comportements de prudence et de diversification des risques. Il est surtout important de veiller à ce que la politique publique ne dissuade pas de recourir à des instruments privés sous réserve qu'ils encouragent bien la diversification des productions (couvertures à terme, contrats, assurances, fonds de mutualisation). Or, c'est justement l'inverse que font l'intervention curative *ex post ad hoc* et les politiques d'aides contracycliques. L'État devrait plutôt mettre à disposition les données utiles pour faire émerger de nouveaux acteurs de l'assurance (assurances sur indices) et des fonds de mutualisation impliquant les transformateurs.

Au niveau communautaire, des principes de conditionnalité pourraient inciter à des mesures de prévention. Ainsi peut-on envisager de réserver le bénéfice de la « réserve de crise » ou d'un certain nombre d'aides à des entreprises qui ont par ailleurs diversifié leurs productions, souscrit des assurances, ou encore participé à des fonds mutuels. À défaut, de telles possibilités pourraient être mises en œuvre au niveau national, si la logique de subsidiarité proposée par la Commission s'imposait dans le cadre de la future PAC.

Plus généralement, au niveau national, il est important que la politique de gestion des risques soit cohérente avec les autres objectifs de la PAC. Dans cette perspective, les contrats pour l'offre de biens publics doivent être placés au centre de la politique publique de gestion des aléas. Par exemple, des paiements dans le cadre de programmes de conservation des ressources génétiques rares (semences paysannes ou espèces rustiques), d'ores et déjà soutenus par la PAC, sont indépendants des fluctuations du marché et de la variabilité des productions. Cela

[1] En cas de baisse de prix liée à une surproduction, un agriculteur est incité à réduire la production concernée et à augmenter les autres productions présentes sur son exploitation. Les aides contra-cycliques brouillent ce signal du marché : l'exploitation agricole spécialisée n'aura pas de raison de réduire sa production ni d'intérêt à se diversifier.

permet à chaque agriculteur de s'engager librement dans ces programmes de conservation, et donc de moduler la part du paiement fixe rémunérant le bien public au sein de son revenu. Ces paiements ouvrent la porte à une détermination par l'exploitant de la part de revenu « sans risque », correspondant à son niveau d'aversion au risque. Si celui-ci est élevé, l'exploitant s'engagera fortement dans un programme de conservation, de manière à ce que l'aide correspondante lui assure une stabilité des revenus. Il faut ainsi organiser le système de bonus rémunérant une offre de bien public, de manière à permettre aux agriculteurs de contracter en fonction du niveau d'effort qu'ils décident.

La métrique de tels contrats reste à définir : des points verts, correspondant au scoring des exploitations agricoles en fonction des infrastructures agroécologiques qu'elles comportent, ont été expérimentés avec succès dans des programmes agri-environnementaux, mais ils ne sont pas nécessairement adaptés à toutes les situations. Ainsi, chaque agriculteur pourra adapter ses surfaces et ses efforts en fonction de ses coûts d'opportunité et de ses préférences face au risque.

4. Une PAC qui contribue à l'amélioration de la santé publique et de l'offre alimentaire

La PAC n'est qu'un élément de la politique alimentaire et de la politique sanitaire. Avant d'être proposées à la consommation, les denrées agricoles subissent transformations, conservations et transports qui affectent leurs propriétés nutritionnelles et leur prix. Le prix agricole ne représentant généralement qu'une faible part du prix des aliments transformés. La politique agricole ne constitue donc pas un levier puissant pour réduire le prix des aliments améliorant la qualité nutritionnelle de la ration alimentaire (fibres, vitamines, minéraux) ou pour augmenter le prix des aliments qui détériorent cette qualité (sucres, graisses). Cependant, il paraîtrait cohérent que les systèmes agricoles pourvoyant majoritairement des aliments à fort intérêt nutritionnel soient plus aidés que les autres. En outre, les impacts de l'agriculture sur la santé ne relèvent pas uniquement de la consommation alimentaire mais également de la qualité de l'eau et de l'air, sur lesquels l'agriculture à un impact très significatif en raison de son emprise spatiale.

Les préoccupations sociétales en matière d'alimentation sont diverses. Des attentes en faveur de régimes alimentaires durables[1], d'une part, et d'une reterritorialisation

[1] « Les régimes alimentaires durables sont des régimes alimentaires ayant de faibles conséquences sur l'environnement, qui contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'à une vie saine

des systèmes alimentaires, d'autre part, sont de plus en plus fortement exprimées, même si ces objectifs peuvent s'avérer difficiles à concilier. Or, l'activité agricole dans son ensemble contribue à une pollution des milieux impactant la santé humaine via l'exposition à long terme des populations, directe (par exemple par voie respiratoire) ou indirecte (notamment par voie alimentaire),. Elle est également à l'origine d'expositions immédiates de travailleurs agricoles aux substances chimiques. On peut notamment citer :

- la présence de résidus de produits chimiques, dont certains ont notamment des effets perturbateurs endocriniens potentiels, dans la chaîne alimentaire[1] ;
- la pollution des sols et de l'air liée aux pesticides et aux éléments traces comme certains métaux (cuivre notamment utilisé en viticulture, en agriculture biologique et en agriculture conventionnelle) ;
- l'exposition directe des utilisateurs et des populations riveraines aux contaminants chimiques ;
- le rejet dans l'environnement (sols et eaux) de résidus d'antibiotiques et d'organismes ayant acquis des gènes de résistance ;
- la pollution de l'eau par le nitrate et les pesticides, issue à plus de 90 % de l'activité agricole ;
- la pollution de l'air, le secteur agricole étant responsable de 98 % des émissions d'ammoniac, 76 % des émissions de méthane, 10 % des émissions d'oxydes d'azote, et 20 % des particules primaires en suspension.

Les coûts de traitement de ces pollutions ne sont que très peu intégrés aux prix d'achat des aliments. À la valeur d'achat des produits agricoles et aux subventions publiques allouées à l'agriculture s'ajoutent donc les coûts liés aux externalités négatives générées.

Prévenir et limiter les risques en santé animale et santé du végétal constitue également un levier de résilience des filières et d'amélioration de la qualité sanitaire des productions. En santé animale, il convient de favoriser les investissements dans la prévention des risques sanitaires (prophylaxie, biosécurité). Dans le secteur

---

pour les générations présentes et futures. Les régimes alimentaires durables contribuent à protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes, sont culturellement acceptables, économiquement équitables et accessibles, abordables, nutritionnellement sûrs et sains, et permettent d'optimiser les ressources naturelles et humaines. » (FAO, *Biodiversité et régimes alimentaires durables*, 2010).

[1] Schillinger P. et Vasselle A. (2017), *Les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides,* Paris, Sénat, rapport d'information n° 293, 46 p.

végétal, des systèmes de production agroécologiques plus diversifiés et à rotations longues peuvent limiter l'apparition et le développement des maladies et des ravageurs (recours à des mélanges d'espèces, recours à des plantes compagnes, sélection de variétés résistantes, mise en place d'infrastructures agroécologiques, etc.). L'utilisation de produits de biocontrôle et les instruments de désherbage mécanique complètent également cette approche. Ces pratiques et dispositifs doivent être combinés dans une approche dite *One Health*, visant à intégrer à toutes les échelles territoriales le traitement des questions de santé publique, de santé animale et de santé-environnement. Ils peuvent présenter des synergies avec les approches *One Welfare*, visant à concilier bien-être animal et bien-être de l'homme.

Encadré 4 – D'autres pistes de réformes

Les propositions de réforme de la PAC sont multiples et, à ce jour, plusieurs organisations ou think tanks ont fait part de leurs propositions. Dès 2015, le Conseil d'analyse économique pointait les limites du modèle agricole français en termes d'emploi, de revenu, de performances commerciales et de préservation de l'environnement. Le CAE appelait à recentrer les politiques agricoles autour de la préservation du capital naturel[1].

En mars 2017, le « groupe PAC » de l'Académie d'agriculture a rendu public un rapport présentant plusieurs pistes de réformes pour la future PAC[2], centré sur :

1 – La stabilisation des marchés, par la mobilisation des instruments disponibles (retrait du marché, distribution gratuite, aide au stockage privé, réduction temporaire de la production, relèvement exceptionnel des droits de douane, etc.). Cela impliquerait de définir des indicateurs d'alerte et de revoir les moyens financiers dédiés à cet objectif de régulation.

2 – La maîtrise des volumes via des dispositifs d'intervention par stockage et déstockage. Ils doivent néanmoins être assortis de mécanismes qui limitent leur recours dans le temps et en quantité, ce qui passe par des dispositifs de maîtrise des productions (programmes de réduction volontaire de production et gel des terres par exemple) et de gestion de l'offre, ajustables selon l'état des stocks.

3 – La protection aux frontières rendue nécessaire par la volatilité des marchés mondiaux pour les principales productions européennes et son argumentaire renouvelé (du fait des surcoûts liés aux normes imposées aux producteurs de l'UE).

[1] Bureau J.-C., Fontagné L. et Jean S. (2015), « L'agriculture française à l'heure des choix », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 27, décembre.
[2] Bazin G. *et al*. (2017), *Quelle PAC pour quelle agriculture ?*, Académie d'agriculture de France, mars.

4 – La mise en œuvre de soutiens contracycliques en cas de crise des marchés et assurantiels en cas de crise climatique ou sanitaire.

5 – Le renforcement de la contractualisation dans les filières, ce qui passe notamment par la démarche coopérative permettant un amortissement des risques et rééquilibrant la création de valeur. Cela impliquerait d'améliorer l'information fournie aux agents de manière à faciliter leur connaissance des marchés et ainsi à réduire la dimension endogène de la volatilité des prix.

6 – La rémunération des services environnementaux, climatiques et territoriaux non marchands fournis par les agriculteurs, dans le cadre de démarches contractuelles et collectives à l'échelle des territoires et sur une durée d'une dizaine d'années afin de garantir une fourniture pérenne d'engagements.

À la même période, la Direction générale du Trésor a publié une proposition de réforme de la PAC[1] centrée sur les axes suivants :

– le maintien d'un niveau de sécurité alimentaire en s'assurant du maintien de capacités de production agricoles suffisantes en Europe, ce qui passerait notamment par le versement : i) de soutiens découplés permettant de maintenir la production sur le territoire ; ii) d'aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs pour assurer le renouvellement de la population agricole ; iii) d'aides à la recherche et à l'innovation pour relancer les gains de productivité du secteur et développer sa compétitivité ;

– une meilleure gestion des risques de production et de marché 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 ;

– une gestion durable des ressources naturelles, en internalisant 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 (taxes sur les pesticides, l'azote et les émissions de gaz à effet de serre) ou par un mécanisme de rémunération de la fourniture de services environnementaux, calibrés en fonction de la valeur sociale des nuisances et des aménités.

En décembre 2017, le think tank Momagri (Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture) a proposé une révision de la PAC[2] fondée sur

[1] Anjuère M., Blake H., Devineau C. et Touze O. (2017), « La politique agricole après 2020 », *Documents de travail de la DG Trésor*, n° 2017-03, mars.
[2] Momagri (2017), *Livre blanc : un nouveau cap stratégique pour la PAC*, décembre, 104 p.

l'intégration de mécanismes de prévention et de gestion de crise et sur des aides variables en fonction des prix. Cette proposition de réforme vise à :

1 – Mettre en œuvre des mécanismes de régulation permettant d'assurer aux agriculteurs une visibilité suffisante et une rémunération équitable de leurs productions.

2 – Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles européens en corrigeant les défaillances de marché et en favorisant des modes d'organisation économique des producteurs efficaces au sein des filières.

3 – Encourager la production européenne sur un plan quantitatif et qualitatif pour optimiser la sécurité alimentaire.

4 – Assurer une meilleure prévention et gestion des différents risques, notamment des risques de marchés, auxquels sont exposés les agriculteurs.

5 – Sécuriser davantage économiquement la filière agricole, tant pour les producteurs que pour les consommateurs et les acteurs intermédiaires, afin de permettre des progrès effectifs en matière sociale et environnementale.

6 – Optimiser l'efficience budgétaire de la PAC et retrouver une véritable « plus-value communautaire ».

7 – Combler le décalage de l'actuelle PAC par rapport aux orientations stratégiques des politiques agricoles menées par les grandes puissances économiques et agricoles mondiales.

Pour atteindre ces objectifs, Momagri propose un dispositif d'aides calé sur un tunnel de prix conditionnant le versement d'aides aux agriculteurs. En dessous d'un prix plancher serait engagé un dispositif de soutien contracyclique, conforté en deçà d'un seuil de régulation par la mise en œuvre d'un stockage public et l'activation de mesures visant à stimuler les débouchés (production de biocarburant) ou à réduire la production. Symétriquement, au-delà d'un seuil dit de « solidarité financière » une taxe sur les transactions financières serait opérée pour limiter la spéculation et les stocks publics seraient progressivement libérés. Une aide unique de 75 euros par hectare serait versée par ailleurs aux agriculteurs pour compenser les efforts qui leur sont demandés en matière environnementale et de gestion des territoires.

Le collectif « Pour une autre PAC », réunissant 35 associations de protection de l'environnement et de solidarité internationale, syndicats et organisations professionnelles agricoles, a rendu public en juin 2018 un ensemble de

douze propositions visant à créer une politique alimentaire et agricole commune (PAAC) et accélérer la transition agroécologique[1] :

1 - Co-construire la PAC avec les citoyens et les acteurs publics de l'environnement et de la santé en ouvrant les instances de gouvernance à la société civile et aux décideurs en charge de l'environnement et de la santé à toutes les échelles territoriales.

2 – Soutenir les productions en faveur d'une alimentation saine et de qualité en créant des aides couplées pour les fruits et légumes frais et les légumineuses produits en agroécologie.

3 – Développer des dynamiques locales d'approvisionnement alimentaire qui répondent aux attentes des citoyens en rendant éligibles dans le second pilier les projets de développement de filières territoriales de production ou de transformation et les projets alimentaires territoriaux.

4 – Rendre l'agriculture biologique accessible à tous en attribuant des financements importants pour le maintien et le développement de l'agriculture biologique.

5 – Financer la transition agroécologique des fermes, notamment la sortie des pesticides en accordant une part significative du budget à des mesures agro-environnementales et climatiques ainsi qu'à des aides à la diversification et à l'autonomie des fermes.

6 – Rémunérer les pratiques particulièrement vertueuses pour l'environnement en allouant au moins 40 % du budget du premier pilier aux paiements pour services environnementaux, tout en préservant le budget des aides couplées.

7 – Rendre les conditions d'octroi des aides lisibles et efficaces par rapport aux objectifs visés en adaptant la conditionnalité pour rehausser l'ambition des critères environnementaux et créer une conditionnalité sociale et de bien-être animal.

8 – Gérer les risques sanitaires et climatiques en amont, en encourageant les fermes à renoncer à tout financement public des assurances privées et financer à la place l'amélioration de la résilience des fermes.

9 – Donner aux agriculteurs les moyens de se protéger face à la volatilité des prix et leur garantir ainsi un revenu en mettant en œuvre des dispositifs efficaces de régulation des marchés et de maîtrise des volumes de production.

[1] Pour une autre PAC (2018), « Nos 12 priorités pour la PAAC post-2020 ».

10 – Stimuler l'emploi agricole plutôt que l'agrandissement des fermes en plafonnant toutes les aides à l'actif et majorer les premiers hectares ou les premiers animaux.

11 – Accompagner l'installation de tous les projets paysans en relevant l'âge limite pour percevoir l'aide à l'installation et adapter l'accompagnement proposé dans le parcours pré-installation à chaque projet.

12 – Mettre fin aux importations et exportations qui nuisent aux paysans dans les pays du Sud comme du Nord en refusant tout nouvel accord de libre-échange et en mettant en place un dispositif de remboursement des aides PAC pour les matières premières exportées en dehors de l'UE.

Notre proposition de réforme reprend certains de ces éléments, notamment les principes de rémunération des aménités rendues par l'agriculture dans une perspective de transition agroécologique et de taxation des externalités négatives.

CHAPITRE 3

UNE PROPOSITION D'INSTRUMENTS MIS EN ŒUVRE À L'ÉCHELLE NATIONALE ET EUROPÉENNE

1. Les principes généraux

Les paiements de la PAC actuelle sont l'héritage d'un passé où les prix étaient soutenus et les hauts rendements favorisés. L'introduction du souci environnemental dans la PAC est récente et ne s'est pas traduite par le versement d'aides proportionnées aux effets positifs de certaines pratiques agricoles sur l'environnement (séquestration de carbone, préservation de la biodiversité).

La PAC mise en œuvre actuellement représente également un tournant vers une forme de renationalisation de la politique agricole, avec : i) un regain des aides couplées aux productions ou aux facteurs de production, ii) des droits à paiement de base qui convergent progressivement au sein de chaque État membre vers une valeur cible selon un rythme propre, iii) des SIE, des modalités de gestion de crise et des applications du règlement du développement rural très différenciées d'un pays à l'autre. D'une certaine manière, la Commission prend acte de ce mouvement (qu'elle a elle-même, au moins pour partie, induit) dans sa proposition pour la future PAC en laissant les États membres encore plus libres de leurs choix d'instruments et en les responsabilisant sur leurs résultats. Ce choix fait courir un risque de distorsion de concurrence dans notre marché unique pour les biens publics globaux, pour la fourniture desquels l'efficacité économique suppose une égalité des coûts marginaux. C'est potentiellement un piège pour la France qui a milité pour ouvrir une grande quantité d'options modulant la mise en œuvre de la PAC, tout en décentralisant une partie du développement rural aux régions, se trouvant ainsi confrontée à une

politique à la fois très coûteuse à appliquer administrativement et qu'elle ne maîtrise pas totalement[1].

La PAC vue par les agriculteurs est un ensemble de prescriptions techniques et d'incitations contradictoires assorties d'un millefeuille de formulaires ne garantissant pas toujours le paiement des aides demandées. La complexité et l'instabilité du dispositif alimentent une appréhension permanente des contrôles et des sanctions, pourtant modestes à quelques exceptions près. En outre, le fait que les aides ne soient pas forcément proportionnées aux emplois créés sur les exploitations est de plus en plus difficile à justifier.

Notre proposition se veut être :

- un ensemble cohérent de mesures, fondées sur les principes de l'économie publique, notamment les principes pollueur-payeur et bénéficiaire-payeur,
- tenant compte du système d'information en place et des dépenses publiques passées en investissement dans des infrastructures écologiques, de la concurrence intra-européenne et internationale, des contraintes de participation et de la nécessaire simplification des instruments.

En premier lieu, nous proposons des subventions et des taxes proportionnelles à des indicateurs observables et vérifiables, mieux corrélés aux impacts environnementaux attendus. Il s'agit de rompre avec des aides couplées aux productions marchandes et avec des aides basées sur des seuils minimaux de pratiques, assortis de dérogations pour de multiples productions ou systèmes de production en deçà de ces seuils. La proposition budgétaire de la Commission pour la future PAC étant en baisse, le prélèvement de taxes présente l'avantage de décourager les pratiques néfastes à la santé et à l'environnement tout en fournissant les moyens de financer plus généreusement les pratiques vertueuses. Un système de remboursement (malus) des dépenses publiques investies dans la construction de biens publics (aménités des prairies permanentes et des SIE) en cas de destruction permet de sécuriser leur maintien, ces biens publics ayant été financés par les paiements actuels. Ce dispositif de paiements publics offre à chaque agriculteur une opportunité d'atténuer la variabilité de son revenu en fonction de son aversion au risque, selon la théorie des choix de portefeuille. Chacun peut adapter, d'une part, ses productions (aux rendements et aux prix incertains) et, d'autre part, ses taxes et subventions (certaines) en fonction de ses choix d'assolements et de pratiques. L'autre intérêt est

[1] Une illustration des paradoxes de cette maîtrise partielle peut être trouvée dans les pénalités nationales en cas de refus d'apurement par la Commission pour des mesures du second pilier mises en place au niveau régional.

de donner une orientation claire aux investissements et à l'innovation. Ce n'était pas le cas jusqu'à maintenant puisqu'une fois les seuils respectés, ce sont les anticipations de prix qui dominent les choix d'investissement. L'instauration de taxes à l'échelle européenne impliquerait une décision à l'unanimité de l'ensemble des membres du Conseil, par définition délicate à obtenir. La mise en œuvre dans un premier temps d'une taxation nationale constituerait néanmoins une avancée majeure, le versement de l'ensemble des produits des taxes aux exploitations agricoles en transition vers des pratiques agroécologiques limitant ses effets en termes de compétitivité.

Certains agriculteurs, par leur localisation, ont une responsabilité particulière vis-à-vis de l'environnement (zones Natura 2000, protection de captage). Leur action n'ayant de sens que dans un projet territorial cohérent, il est nécessaire de prendre en compte ces spécificités.

La réforme proposée ici pourrait mettre certaines exploitations particulièrement polluantes ou bénéficiant d'aides couplées en difficulté financière si elle était appliquée sans phase de transition. Notamment, les taxes et malus devraient être mis en place de manière progressive pour laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter, avec des taux croissant dans le temps selon une trajectoire connue. Les aides couplées devraient tout d'abord être découplées et intégrées au paiement de base. Enfin, nous proposons de faire évoluer l'assise de ce paiement de base au niveau national, d'une aide à la surface à une aide au travailleur agricole, qu'il soit salarié ou non. Cela est en cohérence avec la proposition de la Commission pour une dégressivité et un plafonnement des aides. Enfin, les aides à l'innovation et à l'investissement seraient réservées à des agriculteurs s'engageant dans l'expérimentation et la transition écologique.

2. Des outils en faveur de la transition agroécologique

2.1. Des instruments pour la biodiversité et le climat

Un bonus pour la diversification des productions

L'objectif de ce bonus est de diversifier les assolements et les troupeaux de l'exploitation et d'allonger les rotations. La diversité des productions dans l'espace et dans le temps est en effet souhaitable (voir Encadré 5). Il s'agissait déjà de l'objectif du paiement vert fixant un seuil minimal de trois cultures chaque année. Or cette condition était déjà remplie par une majorité d'exploitations avant même l'entrée en

vigueur de cette obligation[1]. La monoculture de maïs a par ailleurs obtenu une dérogation. En outre, le montant du paiement vert n'augmente ni avec le nombre d'espèces mises en culture une année donnée, ni avec l'allongement des successions culturales[2]. Pour la prochaine PAC, la Commission propose de passer d'un soutien à la diversité de l'assolement (plusieurs cultures différentes sur une exploitation donnée à un instant donné) à un soutien à l'allongement des rotations (augmentation du nombre de cultures différentes se succédant sur une parcelle donnée). L'important est d'éviter un nouvel effet de seuil peu incitatif (comme conditionner le paiement à ce que la culture de l'année soit différente des deux qui ont précédé sur le même îlot) et de définir des paiements qui s'accroissent bien avec l'allongement des rotations. La diversité des cultures dans l'espace est mesurable par l'indice de Shannon, qui augmente avec le nombre de cultures et l'équi-répartition de leur surface. Cet indice est calculable à partir des déclarations de surfaces actuellement enregistrées dans le registre parcellaire graphique. Un traitement approprié des cultures associées, notamment pour les prairies temporaires qui comptent plusieurs espèces cultivées, est facilement envisageable (par exemple, en comptant la surface autant de fois dans l'indice de Shannon que d'espèces sont semées), mais nécessite d'apporter les preuves correspondantes (les factures de semences, par exemple). De même, les élevages peuvent être intégrés au calcul de l'indice de Shannon. Les données collectées sur les troupeaux pour leur suivi sanitaire pourraient être utilisées pour ce faire. Récompenser l'allongement des rotations suppose de garder la mémoire des cultures passées parcelle par parcelle par un système d'information approprié[3].

Encadré 5 – Les bénéfices liés à la diversification des productions dans l'espace et dans le temps

Les rotations de cultures ont longtemps constitué le fondement des pratiques agricoles, notamment pour préserver la fertilité des sols et limiter les risques phytosanitaires. L'apparition des intrants agricoles dans la seconde moitié du XX^{e} siècle a conduit à réduire la diversité des espèces cultivées et à spécialiser

[1] Commissariat général au développement durable (2012), *Diversification des cultures dans l'agriculture française. État des lieux et dispositifs d'accompagnement*, Études et documents n° 67, juillet.

[2] Les successions ou rotations de cultures sur une parcelle donnée sont très variables en fonction des modes de production. On distingue ainsi les rotations courtes, sur deux ou trois ans (par exemple colza – blé – orge), des rotations longues, où un nombre important de cultures se succèdent (par exemple luzerne – blé – maïs – féverole – blé – orge de printemps – trèfle – blé).

[3] Cela reste néanmoins faisable techniquement.

les systèmes de production agricole. La diversification des assolements, dans l'espace et dans le temps, au niveau des exploitations et des filières, présente pourtant de nombreux bénéfices :

a) réduction d'usage des intrants chimiques (pesticides et engrais) :

– les changements réguliers de cultures sur une parcelle cassent les cycles de développement des adventices (« mauvaises herbes »), ce qui évite de recourir aux herbicides ;

– les agents pathogènes (insectes, champignons, bactéries, virus) étant adaptés à certaines espèces de plantes dites hôtes, l'alternance de plantes hôtes et non hôtes diminue le risque relatif d'apparition de maladies et permet donc de réduire l'usage des insecticides et des fongicides ;

– l'introduction de légumineuses (luzerne, pois, lentilles) dans les rotations de cultures permet de fixer l'azote de l'air et de le transformer en azote « naturel » valorisable par la culture suivante, ce qui réduit les apports en engrais azotés de synthèse.

b) limitation de la dégradation des sols, car des cultures différentes, aux racines plus ou moins profondes, exploitent des couches différentes du sol, ce qui en limite le tassement.

c) diversification des paysages et des parcelles, ce qui crée une mosaïque d'habitats favorable au maintien de la biodiversité.

d) réduction des risques financiers au sein de l'exploitation :

– en diminuant les charges opérationnelles liées aux achats d'engrais et de pesticides ;

– en augmentant l'autonomie de l'exploitation par rapport aux fournisseurs d'intrants ou d'aliments pour animaux, ce qui la rend moins sensible aux variations de prix ;

– en étalant les pointes de travail sur la campagne culturale ;

– en variant les sources de revenus, ce qui réduit les risques face aux aléas climatiques et économiques (volatilité des prix) et accroît la résilience des exploitations.

Un bonus-malus pour les prairies permanentes

Ce dispositif devrait comprendre un bonus pour les prairies permanentes (surfaces toujours en herbe) associé à une condition de chargement minimal[1], la présence d'animaux présentant des bénéfices pour le maintien de la biodiversité. Pour éviter les effets de seuil que l'on connaît actuellement, ce bonus devrait reposer sur un paiement aux prairies croissant avec leur âge jusqu'à une certaine limite (par exemple croissant jusqu'à dix ans, stable au-delà). Il devrait nécessairement être associé à un malus en cas de retournement de la prairie. Ce malus correspondrait à la somme des bonus perçus les années précédentes, c'est-à-dire au remboursement des fonds publics investis dans cette contribution aux biens publics globaux. En effet, ce paiement vise à intégrer grossièrement le stockage de carbone dans le sol et le développement de la biodiversité de la prairie avec son âge. Une modulation du paiement en fonction de la conduite de la prairie et de la densité animale de l'exploitation est envisageable pour prendre en compte les bienfaits du pâturage. La transition avec le système actuel de suivi des prairies implique : i) d'individualiser le suivi des prairies permanentes actuellement régionalisé et de l'appliquer aux parcelles et ii) d'appliquer aux prairies permanentes déjà en place les bonus et les malus de prairies de cinq ou six ans. En effet, les prairies sont actuellement réputées permanentes quand elles n'ont pas été retournées depuis plus de cinq ans. L'avantage de ce système fondé sur l'âge est que le taux applicable à une prairie se déduit du taux de l'année précédente. Un point de vigilance concerne les transmissions de parcelles ou d'exploitations, qui ne doivent pas être l'occasion de remettre les compteurs à zéro. Les taux de malus et de bonus doivent être attachés à la parcelle et non à l'exploitation.

Un bonus-malus pour les surfaces d'intérêt écologique

Ce bonus doit se baser sur les surfaces concernées dans la présente programmation, ce qui limite le risque de destruction des surfaces d'intérêt écologique SIE actuellement mises en place. Il serait également associé à un malus en cas de destruction. Les SIE actuelles comprennent des éléments paysagers très variés combinés sur la base d'échelles d'équivalence pour aboutir à la surface minimale requise. Ces échelles d'équivalence pourraient servir de support pour établir les taux de ce bonus. Très critiquées par les écologues[2], elles devront être réévaluées afin de

[1] Le chargement correspond à la quantité d'animaux élevés par unité de surface. Il se mesure en Unité Gros Bovin (UGB) par hectare, un bovin de plus de deux ans correspondant à une UGB, un petit ruminant (ovin ou caprin) équivalant à 0,15 UGB.
[2] Pe'er G. *et al.* (2017), *op. cit*

mieux refléter les résultats de la littérature scientifique quant aux impacts des différentes SIE sur la biodiversité. Comme il s'agit d'un bonus ciblé sur la biodiversité, l'usage des pesticides doit être proscrit sur ces surfaces.

Des taxes sur les pesticides et les antibiotiques

Une taxe sur les pesticides – qu'ils soient de synthèse ou non – paraît indispensable et urgente en raison des conséquences de ces produits sur la santé et de l'accumulation de preuves scientifiques concernant leurs atteintes à la biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000 où leur usage est pourtant exclu[1]. C'est donc le niveau global de la pression exercée par les pesticides sur l'environnement qu'il faut abaisser. Une taxe dont le taux s'accroît avec le temps, selon un rythme et un calendrier prédéfinis, est préférable à des interdictions de molécules, car elle permet à l'ensemble des acteurs économiques concernés de s'adapter. Elle est aussi très frugale en coûts de transaction, comparativement aux dispositifs actuels, comme les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques. Il est plus simple de collecter cette taxe chez les grossistes ou les détaillants que chez les agriculteurs, dont les factures ne sont pas facilement accessibles. En abondant le budget de la PAC, elle permettra de participer aux bonus évoqués ci-dessus et de contribuer au financement d'autres mesures comme les « contrats de transition agroécologique » exposés plus bas. Une politique semblable pourrait s'appliquer aux médicaments vétérinaires rémanents dans l'environnement – notamment aux antibiotiques – en élevage. Pour les antibiotiques comme pour les pesticides, peu de travaux ont défini la valeur monétaire des dommages marginaux permettant de fixer les niveaux de taxes[2]. L'intérêt de prévoir une croissance de ces taux sur la durée est de se donner le temps de suivre les indicateurs environnementaux et de santé pertinents, et d'arrêter la croissance des taux quand leur tendance d'évolution se retourne. La stratégie danoise donne des pistes pour une taxation des pesticides qui soit à la fois efficace, lisible et simple[3]. Un coût plus élevé du glyphosate rend plus intéressants des désherbages mécaniques ou des modifications de pratiques agronomiques. Sur un échantillon de grandes cultures français, des simulations montrent qu'une taxe de 35 % de l'ensemble des pesticides baisserait leur usage de 25 %, sous réserve de la

[1] Hallmann C. A., Sorg M., Jongejans E., Siepel H., Hoflan, N., Schwan H. et Goulson D. (2017), « More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas », *PloS one*, vol. 12(10), e0185809.

[2] Marcus V. et Simon O. (2015), *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions*, Études et documents n° 136, Commissariat général au développement durable, décembre, 30 p.

[3] Le glyphosate est taxé à 9,8 euros au Danemark au lieu de 2,8 en France.

mise en œuvre de systèmes de cultures à bas intrants par 90 % des agriculteurs. Pour atteindre l'objectif de réduction d'usage des pesticides de 50 % en 2025, il serait nécessaire de tripler le prix des pesticides[1].

Il existe un risque de pénaliser la compétitivité de la production nationale avec l'augmentation progressive des malus sur les pesticides, mais la progressivité de la taxe peut être pilotée de manière à limiter cet effet en fonction de la dynamique des importations et des exportations. En tout état de cause, il serait préférable de convaincre nos partenaires européens de mettre en œuvre un tel dispositif de manière coordonnée.

Une taxation des émissions de gaz à effet de serre

Un point délicat est l'imposition d'une taxe pour les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole. L'agriculture doit prendre sa part dans la lutte contre le réchauffement climatique étant donné qu'elle représente environ 15 % des émissions de gaz à effet de serre du pays, hors changement d'utilisation des sols et consommation de carburants et combustibles[2]. Sans une forte réduction des émissions de méthane et de protoxyde d'azote de l'agriculture, il ne sera pas possible de remplir les objectifs de l'accord de Paris, tant la pression qui serait alors mise sur les autres secteurs semble irréaliste. Une taxe pourrait être calculée à partir des tailles de cheptels et des épandages azotés. Contrairement à la biodiversité, les émissions de GES sont mesurées dans une unité commune (tonnes d'équivalent CO_2) pour laquelle des valeurs monétaires de référence existent : prix du marché européen des quotas échangeables ou contributions climat énergie nationales. Comme pour les pesticides ou les antibiotiques, cette taxe peut être collectée chez les abatteurs pour les animaux ou chez les distributeurs en gros de viande et de produits animaux, ce qui permettrait de couvrir également les importations. Cette solution est efficace et peu distorsive, elle est également la plus simple à mettre en œuvre. Elle permet d'envisager une application nationale sans être suivie au niveau européen puisqu'elle frapperait de la même manière les productions animales d'origine française, du reste de l'Europe ou du reste du monde.

Pour les engrais, la taxe serait prélevée chez les distributeurs. Elle se substituerait à l'ensemble des instruments actuellement mis en œuvre en agriculture, qui se

[1] Femenia F. et Letort E. (2016), « How to significantly reduce pesticide use: An empirical evaluation of the impacts of pesticide taxation associated with a change in cropping practice », *Ecological Economics*, vol. 125(C), p. 27-37.

[2] Commissariat général au développement durable (2017), *Chiffres clés du climat - France, Europe et Monde - Édition 2018*, novembre.

caractérisent par la grande hétérogénéité des coûts d'abattement d'une tonne d'équivalent CO_2[1]. Cette taxe inciterait les agriculteurs à réduire les émissions dont les coûts d'abattement lui sont inférieurs.

Un point important est de veiller à la hiérarchie des bonus et des taxes en fonction de la contribution des différents types de couverts végétaux aux biens publics. Ainsi, les prairies permanentes doivent recevoir davantage que les cultures arables, aussi diversifiées soient-elles, car leurs bénéfices environnementaux sont majeurs en termes de séquestration du carbone et de préservation de la biodiversité. Des méthodes existent pour établir ces références par pays ou par régions[2]. Ces références fixent aussi les limites au-delà desquelles les instruments de politiques proposés seraient socialement plus coûteux que les bienfaits visés. Comme pour les autres taxes mentionnées plus haut, leur produit serait redistribué aux exploitations agricoles, pour financer un bonus pour les prairies permanentes ou un paiement de base par actif agricole par exemple.

Il peut sembler paradoxal d'encourager l'offre de services écosystémiques que procure l'élevage extensif avec le maintien des bocages et de la prairie permanente, et de taxer indirectement les ruminants qui en sont les principaux vecteurs par la mise en place d'une taxe sur la viande. Mais décourager la production de ruminants à l'herbe conduirait à une fermeture des paysages dans les milieux défavorisés et au remplacement des bocages par des grandes cultures lorsque c'est possible, ce qui aurait des impacts négatifs sur la biodiversité et la séquestration du carbone. Plus généralement, les ruminants permettent la valorisation pour l'alimentation humaine de surfaces non labourables, qui ne peuvent produire que des cultures ligneuses et cellulosiques. Pour concilier l'offre de services écosystémiques liés à l'élevage et la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut remédier aux incitations perverses du système d'aides couplées aux animaux, qui semble avoir davantage conduit au développement des élevages dans les zones pourtant favorables à d'autres cultures (plaines arables) qu'à encourager les biens publics

[1] Pellerin S., Barrière L. *et al.* (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 », synthèse du rapport de l'étude réalisée par l'Inra pour le compte de l'ADEME, du MAAF et du MEDDE, Inra, 94 p.

[2] Chevassus-au-Louis B., Salles J.-M. Salles et Pujol J.-L. (2009), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*, Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents n° 18-2009, Paris, La Documentation française, avril, 376 p. ; Tibi A. et Therond O. (2017), « Évaluation des services écosystémiques rendus par les écosystèmes agricoles. Une contribution au programme EFESE », Synthèse du rapport scientifique de l'étude réalisée par l'Inra, novembre, 118 p.

censés être joints à la production de viande (préservation de l'élevage extensif en zones de montagnes, de marais)[1]. Des simulations réalisées sur les exploitations bovines françaises suggèrent que la mise en place d'une incitation directe (bonus, par exemple de 300 euros par hectare de surface toujours en herbe) n'est pas contradictoire avec un malus sur les émissions de méthane (le chiffrage de ce malus sur la base d'un équivalent de 30 euros par tonne d'équivalent CO_2 donnerait un ordre de grandeur de 62 euros de taxe par unité gros bovin). Les encouragements seraient alors globalement orientés vers le maintien des prairies plutôt que sur l'offre d'animaux. Des simulations sur la base du Réseau d'information comptable agricole (RICA) suggèrent que cette combinaison d'outils accroîtrait de 44 % la profitabilité (l'excédent brut d'exploitation) des exploitations comportant une surface toujours en herbe (STH) supérieure à 40 hectares, et réduirait celle des autres, en particulier des 14 % n'ayant pas de STH. En raison de l'hétérogénéité des systèmes de production bovins, la contradiction n'est donc qu'apparente entre le malus sur l'externalité négative (méthane) et le bonus à la prairie.

La suppression de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

L'exonération serait supprimée graduellement en cinq ans, et le produit de la taxe serait recyclé pour couvrir le financement d'une partie du paiement de base par unité de travail agricole exposé ci-dessous.

2.2. Un bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue

Des aides seraient prévues pour les consortiums d'exploitations assurant une continuité territoriale des actions sur les réseaux écologiques et s'engageant à entretenir ou à améliorer conjointement des zones Natura 2000 ou des espaces agricoles à haute valeur naturelle. Le paiement en cofinancement européen et national serait basé sur des engagements chiffrés en termes de surfaces et, autant

[1] Dumont B. (coord), Dupraz P. (coord.), Aubin J., Batka M., Beldame D., Boixadera J., Bousquet-Melou A., Benoit M., Bouamra-Mechemache Z., Chatellier V., Corson M., Delaby L., Delfosse C., Donnars C., Dourmad J.-Y., Duru M., Edouard N., Fourat E., Frappier L., Friant-Perrot M., Gaigné C., Girard A., Guichet J.-L., Haddad N., Havlik P., Hercule J., Hostiou N., Huguenin-Elie O., Klumpp K., Langlais A., Lemauviel-Lavenant S., Le Perchec S., Lepiller O., Letort E., Levert F., Martin B., Méda B., Mognard E. L., Mougin C., Ortiz C., Piet L., Pineau T., Ryschawy J., Sabatier R., Turolla S., Veissier I., Verrier E., Vollet D., van der Werf H. et Wilfart A. (2016), *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe*, Rapport de l'Expertise scientifique collective réalisée par l'Inra, novembre, 1032 p.

que possible, sur des indicateurs d'impacts environnementaux (abondance d'espèces dans la zone ciblée, par exemple). Le ciblage des aides sur des exploitations en continuité limiterait les risques d'éparpillement observés aujourd'hui sur certains dispositifs d'aides.

Un contrat collectif permettrait la fongibilité des engagements des exploitations individuelles, évitant les ruptures liées aux transmissions d'exploitations. L'aspect collectif de l'engagement mutualise les risques d'échec liés au changement de pratiques agricoles (baisses de rendement par exemple) en évitant de faire porter ce risque sur chaque exploitation agricole considérée isolément. Ce paiement pourrait être associé à des paiements nationaux ou régionaux pour des services environnementaux additionnels contribuant à la qualité de l'eau (aide à l'agriculture biologique dans les zones de protection de captage) ou des paysages. Ces biens publics locaux sont en effet eux aussi confrontés à des problèmes d'agrégation spatiale des bonnes pratiques agricoles.

2.3. Un contrat pour l'innovation agroécologique (CIAE)

Ce type de contrat, signé entre des groupes d'agriculteurs et les pouvoirs publics, devrait être un engagement vers des pratiques permettant une offre de biens publics locaux (amélioration de la qualité des eaux liée à la diminution d'usage d'engrais et de pesticides par exemple). Les grandes orientations de ce contrat seraient élaborées collectivement à l'échelle des territoires pertinents ou des filières. Ils pourraient être déclinés dans des contrats collectifs avec ou sans continuité territoriale. Ces contrats intégreraient les objectifs et reprendraient un des outils du Partenariat européen pour l'innovation agricole (PEI-AGRI), les groupes opérationnels. Ces groupes sont composés d'acteurs variés souhaitant travailler ensemble sur un même projet innovant (agriculteurs, PME, conseillers, chercheurs, ONG), dans un territoire donné. Ces contrats soutiendraient ainsi l'innovation et la formation dédiées à la transition agroécologique locale, en faveur de biens publics locaux.

Ce contrat se concentrerait sur le financement des coûts de la transition agroécologique, notamment ceux liés à la conversion en agriculture biologique ou à d'autres types de cahiers des charges agroécologiques comme Haute Valeur Environnementale (HVE), mais en ciblant plus particulièrement les coûts de la formation, du développement des réseaux de distribution, de la protection du risque pendant les premières années de la transition et l'obtention de signes officiels de qualité. Ces contrats pourraient également soutenir la diversification des productions et des sources de revenu (tourisme à la ferme, transformation et vente directe,

production énergétique par exemple). La structure des Groupements d'intérêt économique et environnemental donne une base pour de telles organisations collectives. Ces contrats pourraient être définis pour une période significative, suffisamment longue pour assurer une transition des modes de production vers la durabilité (sept ans).

Des actions figurant actuellement dans le second pilier pourraient être intégrées à ce contrat. Par exemple, le soutien à des races d'animaux d'élevage en disparition qui constituent un patrimoine culturel et génétique, utile pour l'utilisation agricole des milieux difficiles à haute valeur naturelle (marais, montagnes, garrigues) et potentiellement pour l'adaptation au changement climatique. Cela permettrait de ne pas laisser le soutien d'un patrimoine commun à la seule initiative des régions qui aujourd'hui financent des actions ponctuelles – et non pas nécessairement pérennes – dans le cadre du second pilier.

3. Un paiement de base en fonction du nombre d'unités de travail annuel

L'objectif de cette aide est d'assurer à tous les agriculteurs un paiement minimal, déconnecté du niveau de la production agricole, afin de résister au mieux aux crises et à la volatilité des prix. Les pratiques agroécologiques peuvent induire une charge de travail supérieure aux pratiques conventionnelles (désherbage mécanique en substitution de l'utilisation de pesticides par exemple) et nécessiter à ce titre une main-d'œuvre plus importante. Cette aide soutiendrait également les secteurs riches en emploi (maraîchage, élevage notamment). Cette aide au revenu serait versée à l'exploitant demandant des aides PAC, sous condition du respect des pratiques environnementales aujourd'hui en vigueur dans le cadre du « paiement vert » (part éco-conditionnée du droit à paiement de base – DPB). Par rapport à la situation actuelle, qui tient compte de références de production historiques, ce paiement induirait une répartition des aides différente de la répartition actuelle, au bénéfice des cultures légumières et arboricoles et au détriment des grandes cultures et de l'élevage de ruminants. Il aurait ainsi indirectement un effet positif sur l'offre de fruits et légumes ainsi que sur l'emploi agricole déclaré.

Cependant, sa mise en œuvre immédiate aurait un effet négatif sur la santé financière d'exploitations de grandes cultures et d'élevage. Il devrait donc être mis en place progressivement. Une première étape reposerait sur l'intégration des aides couplées aux droits à paiement de base (DPB). La seconde étape consisterait à la transformation progressive de ce paiement par hectare en un paiement par unité de

travail annuel (UTA)[1]. Par ailleurs, le corpus réglementaire européen actuel nécessiterait a priori d'être amendé pour mettre en œuvre cette proposition, qui s'inscrit dans une vision prospective de long terme. Une analyse juridique approfondie devra donc être conduite pour asseoir cette proposition.

4. Des instruments intégrant les enjeux alimentaires et de santé

Intégrer les enjeux d'alimentation, de nutrition et de santé dans la PAC implique de soutenir et développer des modes de production présentant des bénéfices environnementaux et sanitaires avérés, ainsi que les démarches permettant de traiter de manière synergique ces questions. Les mesures et instruments présentés précédemment s'inscrivent dans cet objectif en contribuant à réorienter la PAC vers le soutien à :

- la diminution d'usages des pesticides et des antibiotiques ;
- la diversification des assolements, l'allongement des rotations et le développement d'infrastructures agroécologiques favorisant l'accueil d'une faune et flore auxiliaire contribuant ainsi à diminuer les pressions sanitaires et la nécessité d'emploi de pesticides ;
- le soutien aux filières « intensives » en emplois, comme les filières maraîchères et arboricoles, contribuant ainsi à accroître l'offre en fruits et légumes ;
- la possibilité de soutenir l'innovation technique et organisationnelle dans le cadre du CIAE.

[1] L'Insee définit l'UTA comme « l'unité de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole ». Elle équivaut au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année.

CHAPITRE 4

LES IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES DE CETTE RÉFORME

La réforme proposée impose une réorganisation du budget de la PAC. Nous proposons ici, à titre d'illustration, une répartition du budget afin de mettre en œuvre huit instruments parmi les dix proposés : le paiement de base par unité de travail agricole, le bonus de diversification des productions, le bonus-malus sur les prairies permanentes (PP), le bonus-malus sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE) ainsi que les quatre taxes proposées sur les pesticides, engrais, antibiotiques et gaz à effet de serre (GES).

1. Une estimation du budget national disponible à comportements inchangés

Le budget total de la PAC proposée serait composé du budget de la PAC actuelle auquel s'ajouteraient les montants récoltés grâce aux taxes et aux malus. Nous posons donc ici une première hypothèse : le budget de la PAC est maintenu pour les années à venir. Il est difficile d'estimer à ce stade la deuxième partie du budget étant donné sa dépendance directe aux choix des agriculteurs, eux-mêmes influencés par les politiques en cours et à venir. Nous raisonnons donc ici à court terme et considérons que pour la première année de mise en place de la nouvelle PAC, les pratiques des agriculteurs sont inchangées. Pour quantifier ce budget, nous réalisons donc une estimation à partir de données observées en 2018 (consommations d'intrants, émissions de gaz à effet de serre et surfaces arables).

1.1. Le budget actuel de la PAC

Le budget des subventions à l'agriculture en France atteint 7,4 milliards d'euros en 2018 si l'on prend en compte les subventions d'exploitations (hors CICE) et que l'on retire les subventions sur les produits, exclues de nos propositions[1].

1.2. Les revenus liés aux taxes

Tous les calculs sont détaillés en annexe et résumés dans le tableau 3. Nous raisonnons à pratiques constantes (basées sur les données 2018). Les différentes taxes proposées, dont le chiffrage implique de poser un certain nombre d'hypothèses qui devront être approfondies, pourrait théoriquement générer à terme de 4 à 11 milliards d'euros en fonction des taux retenus. Dans l'hypothèse basse, le malus représenterait 20 % du prix pour les engrais et antibiotiques, et 15 % du coût pour les antibiotiques.

Tableau 3 – Estimation des revenus par taxe

Type de taxe	Valeurs des taux choisis	Source pour les taux utilisés	Montant total récoltée par la taxe
Engrais et amendements	0,2 à 0,7 € par euro acheté	Expériences européennes	700 à 2 450 M€
Pesticides et produits agrochimiques	0,15 à 1 € par euro acheté	Expériences européennes et niveaux de réduction visés	495 à 3 300 M€
Antibiotiques	0,2 à 0,7 € par euro acheté	Article scientifique[2]	150 à 525 M€
GES	30 à 56 €/t CO_2e	Trajectoire française taxe carbone (MTES)	2 690 à 4 939 M€

Source : France Stratégie

Les engrais

Afin d'estimer le budget que la taxe sur les engrais représente, nous utilisons les données de consommations intermédiaires de la branche agriculture en valeur issues

[1] Insee – Comptes prévisionnels de l'agriculture en 2018 : les subventions d'exploitations seules représentent 7,8 milliards d'euros mais prennent en compte des aides liées au CICE, non issu du budget de la PAC.

[2] Van Boeckel T.P., Glennon E.E., Chen D., Gilbert M., Robinson T.P., Grenfell B.T., Levin S.A., Bonhoeffer S. et Laxminarayan R. (2017), « Reducing antimicrobial use in food animals », *Science*, vol. 357(6358), p. 1350-1352.

des comptes prévisionnels de la nation en 2018. Ainsi, la valeur totale des engrais consommés en 2018 s'élevait à 3,5 milliards d'euros. La plage du taux de taxe choisie se base sur l'expérience d'autres pays européens[1]. Lorsque ces taux déjà utilisés sont prélevés sur les quantités de produit (kg), ils se traduisent par des augmentations de prix que nous utilisons comme niveau de taxe possible. Nos calculs permettent d'estimer des recettes de 700 millions à 2,5 milliards d'euros selon le niveau de taxe retenu.

Les produits phytosanitaires

Pour les pesticides, nous faisons l'hypothèse d'une taxe sur les prix et non pas sur les quantités de dose active utilisée[2]. Nous utilisons ici aussi les données de consommations intermédiaires de la branche agriculture en valeur issues des comptes prévisionnels de la nation en 2018 (3,3 milliards d'euros en pesticides et produits agrochimiques). La plage du taux de taxe choisie se base sur l'expérience d'autres pays européens[3] (voir Annexe 2) ou sur des études ou recommandations en fonction d'objectifs de réduction d'utilisation de ces produits[4] (pesticides) (Annexes 3 et 4). Nos calculs prévoient des recettes de 495 millions à 3,3 milliards d'euros selon le niveau de taxe retenu[5].

Les gaz à effets de serre

Nous utilisons ici le montant de la taxe carbone française retenue par la loi de transition écologique pour une croissance verte. En 2017, celle-ci atteignait 30,5 €/tonne de CO_2[6]. Sachant qu'en 2017 l'agriculture émet 88,2 Mt CO_2 équivalent

[1] Marcus V. et Simon O. (2015), *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions*, Études et documents n° 136, Commissariat général au développement durable, décembre, 30 p.

[2] Pour un résultat plus précis sur la taxe sur les produits phytosanitaires, il faudrait réaliser le calcul de la taxe sur la consommation en nombre de doses unités (NODU), indicateur qui traduit l'usage de produits phytosanitaires et qui prend en compte les doses de produit appliquées contrairement à l'indice de fréquence de traitement (IFT) ou à la consommation en valeur de pesticides.

[3] Marcus V. et Simon O. (2015), *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions*, *op. cit.*

[4] Butault J.-P., Delame N., Jacquet F. et Zardet G. (2011), « L'utilisation des pesticides en France : état des lieux et perspectives de réduction », *Notes et études socio-économiques*, n° 35. Centre d'études et de prospective, octobre.

[5] À titre de comparaison, la redevance pour pollutions diffuses appliquée actuellement est de 0,9 à 9 euros par kilogramme de substance utilisé selon la toxicité ; voir Article L213-10-8 du code de l'environnement.

[6] Voir « Fiscalité carbone », ministère de la Transition écologique et solidaire, 9 janvier 2017.

dont 41,8 imputables à l'élevage[1], cette taxe pourrait représenter 2,7 à 4,9 milliards d'euros.

Les antibiotiques

L'estimation des comptes de l'agriculture en 2018 chiffre les dépenses vétérinaires à 1,5 milliard d'euros. Nous posons ici l'hypothèse que la moitié de ces frais vétérinaires est imputable aux antibiotiques, quel que soit le type d'élevage, ce qui constitue une hypothèse haute. Nous utilisons un niveau de taxe qui permettrait de réduire l'utilisation des antibiotiques vétérinaires de 31 %[2]. En proposant une plage de variation pour ce taux, cette taxe conduit à un budget de 150 à 525 millions d'euros.

Le malus pour le retournement des prairies permanentes et la destruction d'infrastructures agroécologiques

Nous considérons ici que le montant du bonus pour le maintien des prairies permanentes et le montant du malus pour leur retournement sont suffisamment incitatifs pour que les agriculteurs maintiennent leurs prairies déjà existantes. Nous faisons la même hypothèse pour les infrastructures agroécologiques. Aucun malus n'est donc appliqué.

2. Les estimations des budgets nécessaires pour financer les primes

2.1. Le paiement de base par unité de travail agricole

L'enveloppe actuellement allouée aux DPB et au paiement vert permettrait de verser le paiement de base par unité de travail agricole. Ainsi, avec un montant total de 5,7 milliards d'euros en 2018 et 711 000 ETP en 2016[3] (enquête des structures), nous pouvons envisager une aide annuelle d'environ 8 000 €/ETP/an, contre 135 euros par hectare aujourd'hui en moyenne pour les droits à paiement de base en métropole.

[1] Données CITEPA Plan Climat Kyoto avril 2018.
[2] Voir « Taxer les antibiotiques vétérinaires permettrait d'en réduire l'usage dans l'élevage », *Le Vif*, 29 septembre 2017 ; Van Boeckel T.P. *et al.* (2017), « Reducing antimicrobial use in food animals », *op. cit.*
[3] Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018), « Statistique agricole – Édition 2018 », *Agreste Mémento*, décembre.

2.2. Les primes en faveur de la transition agroécologique

Le bonus prairies permanentes

Les valeurs monétaires du service de séquestration de carbone par les prairies en France ont été évaluées cette année par le Commissariat général au développement durable. Les valeurs très élevées (1 563 €/ha/an en moyenne en 2022[1]) ne peuvent pas être mises en place ici, car elles inciteraient les agriculteurs à transformer toutes leurs terres en prairies, sans condition de chargement, au détriment de la production d'aliments. Elles soulignent néanmoins l'importance du service rendu par les prairies[2].

Afin de proposer une valeur de prime pour un hectare de prairie permanente, nous utilisons le rapport Chevassus-au-Louis de 2009[3] qui propose des valeurs plus envisageables. Le service de fixation et de stockage de carbone des prairies y est évalué entre 183 et 367 euros par hectare et par an. À ces services s'ajoute celui de la régulation de la qualité de l'eau estimé à 90 euros par hectare et par an. Les services de régulation des prairies permanentes pourraient ainsi être valorisés au-dessus de 200 euros par hectare et par an, avec une valeur maximale de 457 euros par hectare et par an. Sachant qu'il est prévu d'augmenter la valeur du bonus en fonction de l'âge de la prairie, cette augmentation pourrait se faire dans cette plage de valeurs. Étant donné que les surfaces toujours en herbe des exploitations représentent 7 701 09 hectares[4], cela représente un budget total de 1,5 à 3,5 milliards d'euros par an pour la France.

Le bonus diversification des productions

Le budget alloué à la diversification des cultures dépend du choix de chaque exploitation et toutes les exploitations possédant des terres arables sont susceptibles de percevoir ce paiement, d'un montant variable à l'hectare en fonction de la diversité des cultures mesuré par l'indice de Shannon. Une faible diversité des cultures –

[1] Le rapport présente une valeur moyenne de 670 €/ha/an sur l'ensemble des types et des valeurs pour 2017. En actualisant avec la valeur tutélaire du carbone de 2022 on obtient 1 563 €/ha/an.
[2] Commissariat général au développement durable (2019), *EFESE – La séquestration du carbone par les écosystèmes français*, Paris, La Documentation Française, Collection Théma Analyse, e-publication, mars.
[3] Chevassus-au-Louis B., Salles J.-M. et Pujol J.-L. (2009), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*, Centre d'analyse stratégique, *op. cit.*
[4] Agreste Chiffres et Données Agriculture, n° 2019-4, juin 2019.

caractérisée par un indice de Shannon inférieur à 1,58 – n'est pas rémunérée. Au-delà, la prime à l'hectare augmente avec l'indice de Shannon. Par exemple, une très forte diversité (grandes cultures conduites en agriculture biologique, etc.) donne un niveau de prime de 300 euros par hectare. En faisant l'hypothèse que toutes les exploitations présentent un indice de Shannon supérieur à 1,58 (ce qui correspond à un nombre de cultures différentes supérieur à 3) et avec 18 262 890 hectares de terres arables sur le territoire français, le montant total de cette enveloppe atteindrait 2,4 à 5,5 milliards d'euros pour une gamme de prime annuelle à l'hectare comprise entre 130 et 300 euros.

Le bonus surfaces d'intérêt écologique

Nous comptabilisons environ 515 000 hectares de SIE en France (505 000 ha de jachères en France en 2018[1] et 10 000 ha de haies, arbres et murets dans les exploitations en 2010[2]). Avec une prime de 200 euros par hectare de SIE, cela représenterait un budget de 103 millions d'euros.

Les primes HVN et Natura 2000

Ces primes bénéficieraient des budgets actuels déjà en place (FEADER).

Tableau 4 – Estimation des enveloppes nécessaires pour les trois bonus environnementaux

Bonus	Surfaces concernées (en milliers d'ha)	Montant de la prime (€/ha)		Budget total (Mds€)	
		Minimal	Maximal	Minimal	Maximal
Prairies permanentes	7 702	200	457	1,5	3,5
Diversification des cultures	18 263	130	300	2,4	5,5
Surfaces d'intérêt écologique	515	200	200	0,1	0,1

Source : France Stratégie

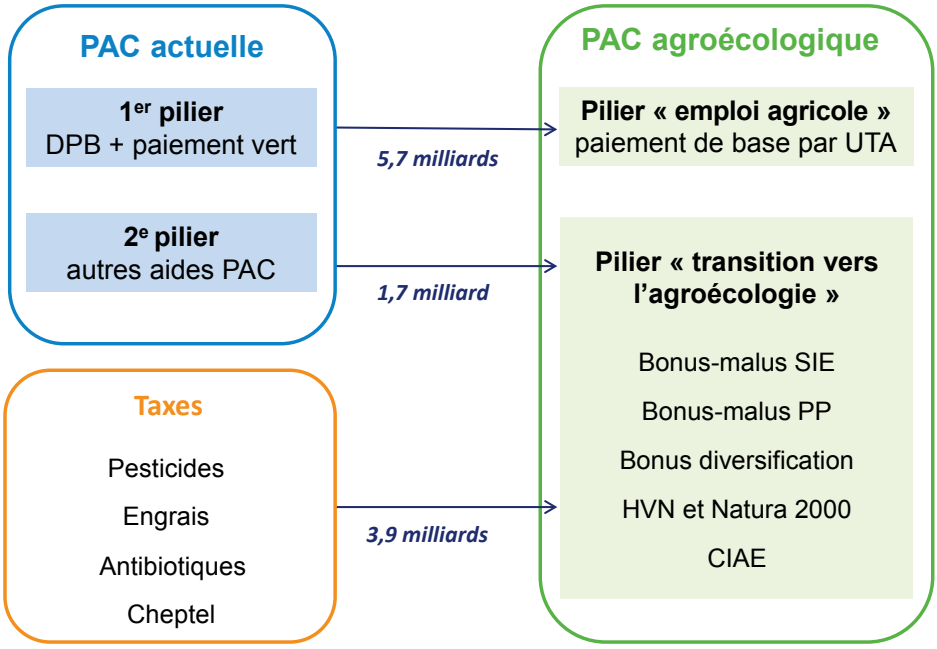
[1] Agreste Chiffres et Données Agriculture, n° 2019-4, juin 2019.
[2] Agreste – Recensements agricoles (RA) – Méthodes de culture, éléments de paysage par canton – 2010 (dernière mise à jour 10/2018).

3. Une proposition de répartition du budget entre les différentes aides

Nous proposons une réorganisation du budget sans augmentation des contributions européennes (voir Figure 1). Certaines aides seraient financées par le budget actuel de la PAC et deux seraient financées par les taxes prélevées dont les montants dépendent des taux de taxe choisis. Les taux choisis devraient permettre d'assurer des budgets suffisants pour financer les bonus sur les prairies permanentes et pour la diversification des productions. Notons que nous ne prenons pas en compte ici les aides non liées directement à la PAC dont peuvent bénéficier les exploitations (aide à la méthanisation, CICE, réductions d'impôt, etc.).

Il ressort de cette figure que la réforme de la PAC proposée dans ce rapport pourrait être calibrée de sorte à atteindre le niveau de budget souhaité. Cette évaluation simplifiée n'intègre pas l'évolution souhaitée des pratiques agricoles, notamment en termes d'usage d'intrants chimiques (engrais ou pesticides). Elle ne serait donc valide que pour les premières années de mise en œuvre de la réforme.

Figure 1 – Répartition proposée du budget de la PAC



Notre : les chiffres représentent les montants en milliards d'euros estimés à pratiques constantes en début de réforme. Pour les taxes et bonus, ils varient en fonction des taux choisis. Au-delà de 2022, ces montants dépendent des pratiques d'adaptation mises en œuvre par les agriculteurs.

Source : France Stratégie

CHAPITRE 5

L'IMPACT DIFFÉRENCIÉ SUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES FRANÇAISES

Les éléments de réforme que nous proposons peuvent être mis en œuvre dans l'ensemble des exploitations agricoles françaises, quelles qu'en soient la structure et la taille. Nous présentons les effets de ces réformes d'un point de vue qualitatif dans un premier temps. La quantification précise des effets de ces réformes sur les montants d'aide versés aux agriculteurs est difficile car elle implique de poser un grand nombre d'hypothèses relatives aux différents montants et assiettes de taxes proposés. Cette quantification est présentée dans un second temps.

1. Une analyse qualitative des impacts potentiels d'une telle réforme

Il est possible d'esquisser une analyse qualitative des effets pressentis de ces propositions (voir Tableau 5). Ainsi :

- le bonus-malus sur la diversification des cultures bénéficierait aux exploitations d'ores et déjà diversifiées, dont le plus souvent les exploitations bio et en polycultures-polyélevages, au détriment des exploitations de grandes cultures ;
- le bonus-malus sur les prairies permanentes conforterait les élevages extensifs ;
- les taxes sur les pesticides et les engrais profiteraient aux exploitations agro-écologiques et bio ;
- la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre impacterait les élevages, notamment de ruminants ;
- les bonus pour les zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle bénéficieraient notamment aux élevages extensifs, plus particulièrement en zone de montagne ;

Tableau 5 – Effets pressentis en termes d'aides versées des réformes proposées sur différents types d'exploitations agricoles

	Productions végétales										Productions animales												PolyCE	
	Conventionnelles					Agroécologiques					Conventionnelles						Agroécologiques							
	COP	GC	Arbo	Mar	Viti	COP	GC	Arbo	Mar	Viti	BVv ext	BVv	BVl ext	BVl	O-C	PC	AV	BVv	BVl	O-C	PC	AV	Cv	Ae
Bonus pour la diversification des productions	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	0	0	0	0	0	0	0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+
Bonus-malus pour les prairies permanentes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+	-	+	-	+	0	0	+	+	+	0	0	+ / 0	+
Taxes sur les pesticides	--	--	---	--	-	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	+ / 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0
Taxes sur les engrais	--	--	-	-	-	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	- / 0
Taxes sur les antibiotiques	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	-	+
Taxes sur les émissions de gaz à effet de serre animales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	---	--	---	-	-	-	--	--	--	-	-	-	-
Bonus pour les zones Natura 2000 et HVN	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	- / 0	+	0	+	0	+	0	0	+	+	+	0	0	+ / 0	+ / 0
Paiement de base par UTA	- / 0	- / 0	+	+	+	+	+	+	+	+	0	0	0	0	0	+ / 0	+ / 0	+	+	+	+	+	+	+

Légende : Ae : agroécologique ; Arbo : arboriculture ; AV : aviculture ; BVl : bovins lait ; BVv : bovins viande ; COP : céréales et oléoprotéagineux ; ext : élevage extensif ; GC : autres grandes cultures ; Mar : maraîchage ; O-C : ovins et caprins ; PC : porcs ; PolyCE : polycultures-élevages ; Viti : viticulture.

Interprétation : 0 : effet a priori neutre de la proposition de réforme au regard de la situation actuelle ; + / 0 à +++ : effet légèrement à très positif en termes d'aides versées ; - / 0 à --- : effet légèrement à très négatif en termes d'aides versées.

Source : France Stratégie

- enfin le versement d'un paiement de base par unité de travail agricole permettrait de consolider les productions intensives en main-d'œuvre, notamment les exploitations arboricoles, viticoles et maraîchères, ainsi que les exploitations agroécologiques.

Cette réforme réorienterait ainsi les crédits de la PAC vers les systèmes de production présentant a priori le plus grand nombre d'aménités environnementales et contribuant au maintien de l'emploi agricole.

2. Un chiffrage de coûts et bénéfices pour quelques cas types

À partir de quelques cas types, nous illustrons les effets d'une telle réforme pour quelques exploitations agricoles en termes de subventions perçues. Les taux retenus pour les différentes taxes et bonus ont été choisis pour illustrer les effets mais ne constituent en aucun cas une recommandation quant au calibrage des différents instruments.

2.1. La méthode

Les données des exploitations types de la plateforme INOSYS-Réseaux d'élevage

Pour évaluer les effets d'une telle réforme sur les exploitations agricoles françaises, nous avons utilisé des données caractéristiques d'exploitations « types » fournies par la plateforme collective INOSYS-Réseaux d'élevage mise en place sur le territoire français par les chambres d'agriculture et l'Institut de l'élevage. Ces références permettent d'analyser le fonctionnement d'exploitations[1]. Cette démarche permet d'illustrer certains effets mais n'est pas exhaustive car elle ne couvre ni l'ensemble des productions françaises ni les différentes régions. Nous avons testé les effets d'une telle réforme sur quatre exploitations types en grande culture caractéristiques

[1] Selon le site de l'Institut de l'Élevage (Idèle) : « INOSYS-Réseaux d'élevage est une infrastructure de recherche-développement centrale pour le monde de l'élevage. Le dispositif produit des références et une expertise qualitative indispensables pour l'appui technique comme pour les études à caractère prospectif sur les filières. Il permet en outre la construction et l'entretien d'une expertise sur les systèmes d'élevage sur l'ensemble du territoire national, une connaissance fine du fonctionnement des fermes d'élevage. Ses nombreuses productions permettent de simuler ou d'évaluer l'impact de politiques publiques, de changements réglementaires, d'aléas climatiques ou de marchés. »

de la région Centre-Val de Loire[1] ainsi que sur quatre élevages types laitiers de la région Normandie (voir Tableau 6).

Tableau 6 – Description des cas types utilisés

Type de production	Numéro cas type	Description du système	Localisation	Année
Grandes cultures région Centre-Val de Loire	GC 1	80 à 180 ha, 1 UTH* - potentiel agronomique faible	Loiret, Loir-et-Cher, Cher, Indre-et-Loire	2018
	GC 2	80 à 180 ha, 1 UTH - potentiel agronomique moyen	Région Centre hors Loir-et-Cher	
	GC 3	plus de 280 ha, 2 UTH - potentiel agronomique moyen	Cher, Indre	
	GC 4	80 à 130 ha, 1 UTH - potentiel agronomique moyen - bio	Les 6 départements	
Bovins lait Normandie	BL 1	Élevage spécialisé en lait : herbager séchage en grange AOP race normande (2 UTH ; 113 ha)	Tous les départements de la région	2018
	BL 2	Elevage spécialisé en lait : intensif en vêlages étalés en race normande (1,5 UTH ; 69 ha)		
	BL 3	Polyculture-élevage avec atelier lait intensif en Prim'Holstein et viande extensif en Blonde d'Aquitaine (3 UTH ; 182 ha)		
	BL4	Polyculture-élevage laitier de moyenne dimension en Prim'Holstein (2,5 UTH ; 190 ha)		
Bovin viande	BV	Élevage allaitant de haute montagne (altitude entre 800 et 1 500 m), reconnue actuellement en zone de handicap naturel (1,5 UTH)	Alpes et Préalpes sèches	2017

* UTH : unité de travail humain

Source : France Stratégie, d'après Inosys-Réseaux d'élevage

Les hypothèses retenues et approximations

En fonction des instruments à modéliser et des données effectivement disponibles, nous posons un ensemble d'hypothèses présentées dans le tableau 7.

[1] Inosys Grandes cultures Centre-Val de Loire, les cas-types 2018.

Tableau 7 – Hypothèses et approximations en fonction des instruments

Réforme proposée				Modélisation	
Cible	**Type d'instrument**	**Modalité**	**Indicateurs nécessaires**	**Données disponibles**	**Hypothèses et approximations**
Emploi	Paiement de base par unité de travail annuel	-	Nombre d'ETP	UTH*	1 UTH = 1 ETP
Diversification des productions	Bonus	Bonus pour allongement des rotations sur une parcelle donnée	Indice de Shannon	Assolement** et rotations	Proportion d'individus de l'espèce i parmi l'ensemble des individus cultivés = part de la culture i dans l'assolement
					Même densité de semis quelle que soit la culture et la parcelle
					Pas de prise en compte de la diversification des troupeaux ici
Prairies permanentes	Bonus-Malus	Bonus croissant en fonction de l'âge de la prairie ; malus si retournement	Âge de la prairie ; densité du pâturage	Assolement* et rotations ; chargement	Pas de cession de l'exploitation (entière ou une partie) car les aides sont attribuées pour des parcelles spécifiques
					Densité du pâturage identique sur toutes les parcelles en prairies permanentes
					Même âge pour toutes les prairies permanentes (âge moyen de 8 ans)
SIE		Bonus si présence : malus si destruction dont les montants dépendent de l'impact sur la biodiversité	Indicateurs d'impacts sur la biodiversité en fonction des différentes SIE	Surfaces en jachères uniquement	Toutes les SIE ont le même impact sur la biodiversité
Pesticides	Taxe	Taux croissant avec le temps	Indicateur d'utilisation	Charges opérationnelles sur les phytos	Application du même taux de taxe quel que soit le produit (herbicide, fongicide, insecticide) et sur la consommation en valeur
GES		Taux croissant avec le temps	Taille des cheptels et épandages azotés	Taille des cheptels	Pas de taxe modélisée ici sur les épandages azotés mais prise en compte des effets engrais et éructations dans la taxe sur les UGB
Engrais		Taux croissant avec le temps	Indicateur d'utilisation	Charges opérationnelles sur les engrais	Application du même taux de taxe quel que soit l'engrais (N, P, K)*** et sur la consommation en valeur
Antibiotiques		Taux croissant avec le temps	Indicateur d'utilisation	Frais vétérinaires*	Part des antibiotiques dans les frais vétérinaires fixe et identique quelle que soit l'exploitation ; taxe sur la consommation en valeur
CIAE	Non évaluable ici				
HVN Natura 2000					
Pénalité à la maîtrise coordonnée de l'offre					

* UTH : unité de travail humain.

** Les données d'assolement ne sont pas disponibles pour les élevages normands. Nous considérons que les surfaces en prairies sont des prairies permanentes.

*** N : azote ; P : phosphate ; K : potassium.

Source : France Stratégie

Encadré 6 – Calcul de l'indice de Shannon

L'indice de biodiversité de Shannon permet de mesurer la diversité spécifique d'un milieu, c'est-à-dire le nombre d'espèces existantes dans un milieu défini et la répartition des individus au sein de ces espèces. Théoriquement, l'indice de Shannon (H') se calcule de la façon suivante :

$$H' = -\sum_{i=1}^{S} p_i \, log_2 p_i \qquad p_i = \frac{n_i}{N}$$

$$Avec :$$

$$i = une\ espèce\ du\ milieu\ d'étude$$

$$S = nombre\ d'espèces\ du\ milieu\ d'étude \text{ (richesse spécifique)}$$

$$n_i = nombre\ d'individus\ de\ l'espèce\ i$$

$$N = nombre\ d'individus\ de\ toutes\ les\ espèces\ (effectif\ total)$$

Cet indice doit prendre en compte l'ensemble des espèces du milieu d'étude. Ici, pour évaluer la diversité de l'assolement, on s'intéresse aux différentes espèces cultivées. Nous approximons p_i par la part de la culture i dans l'assolement, c'est-à-dire :

$$p_i \cong \frac{surface\ de\ la\ culture\ i}{SAU\ hors\ prairies\ permanentes}$$

Les paramètres[1]

Les montants des primes[2] sont fixes pour toutes les simulations (voir Tableau 8 et Tableau 9). En revanche, nous testons deux taux pour chacune des taxes (voir Tableau 10). L'hypothèse « basse » peut correspondre à des taux mis en place en 2022 en supposant que les agriculteurs n'aient pas encore eu le temps de modifier leurs pratiques. L'hypothèse « haute » correspond à des montants de taxe plus élevés, potentiellement plus pénalisants pour les agriculteurs. Par conséquent, cette hypothèse correspond à un horizon plus éloigné qui permet davantage aux agriculteurs de s'adapter (2025 par exemple).

[1] Les paramètres liés à la nouvelle PAC sont fixés à différentes valeurs proposées dans la littérature.
[2] Tous les montants de primes sont annuels.

Tableau 8 – Montants des primes

Prime	Montant
Paiement de base par unité de travail agricole (€/ETP)	8 000
Bonus diversification des productions (€/ha*indice Shannon)	100*
Bonus SIE (€/ha)	200

* Si et seulement si H' ≥ 1,58 et si SIE ≥ 5% de la surface agricole utilisée (SAU).

Source : France Stratégie

Tableau 9 – Montants des bonus pour prairies permanentes

Âge de la prairie (années)	6	7	8	9	≥10
Bonus prairies permanentes (€/ha)	273	319	365*	411	457

* Pour les simulations, nous considérons que l'âge des prairies est de huit ans en moyenne et utilisons donc uniquement le montant de 365 euros par hectare.

Source : France Stratégie

Tableau 10 – Valeurs des paramètres utilisés pour simuler les taxes selon deux hypothèses

Taxe	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Produits phytosanitaires (% du prix)	15 %	50 %
Engrais (% du prix)	20 %	50 %
Antibiotiques (% du prix)	20 %	50 %
GES (€/UGB)	62	80

Source : France Stratégie

Le coût ou bénéfice à pratiques constantes (2022)

Pour chaque exploitation type, à partir des données du réseau INOSYS (données de structure et données économiques) ainsi que des niveaux de taxes et de bonus que nous testons, nous calculons le montant total perçu par l'exploitation type correspondant à la somme des primes diminuée des taxes qu'induit la réforme proposée :

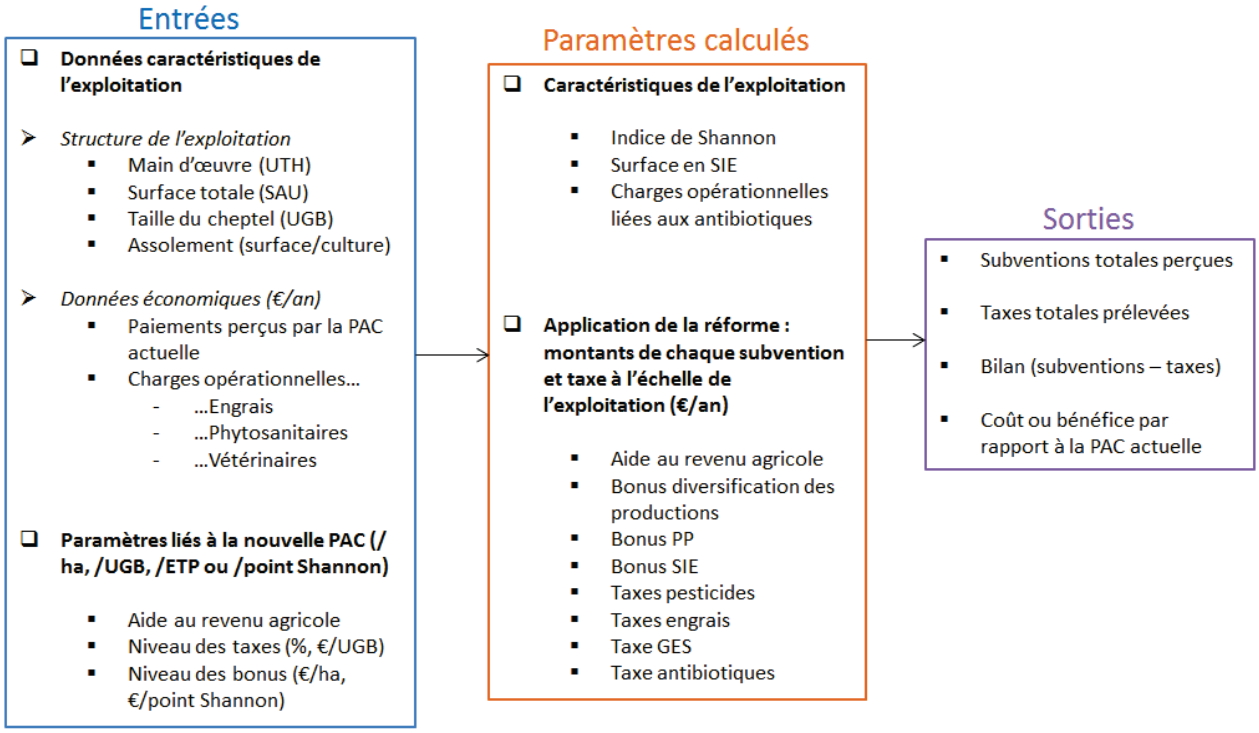
$$\text{Montant total perçu}(€) = \sum \text{subventions perçues} - \sum \text{taxes prélevées}$$

Ce montant est ensuite comparé au montant total d'aides perçues actuellement par l'exploitation. Nous déterminons ici – à pratiques constantes – l'impact en termes de subventions perçues de la mise en place de la réforme par rapport à la PAC actuelle (voir Figure 2).

Notons que le coût ou bénéfice estimé correspond à un différentiel de subventions perçues et non pas à un indicateur de performance économique comme la marge brute, l'excédent brut d'exploitation ou encore le résultat courant avant impôt. Ces indicateurs nécessitent un bilan global de l'exploitation que nous ne faisons pas ici car cela nécessiterait des données sur les rendements et les prix des produits.

$$\text{Coût ou bénéfice de la réforme à pratiques constantes}(€) = \text{Montant total perçu} - \sum \text{subventions perçues avec la PAC actuelle}$$

Figure 2 – Application de la réforme à des exploitations types à pratiques constantes



* Les surfaces en SIE ne comprennent ici que les surfaces en jachère et donc aucun élément paysager de type haies, bandes tampons, etc.

Source : France Stratégie

Le coût ou bénéfice avec changement de pratiques (2025)

Nous faisons ici l'hypothèse que la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires atteint les objectifs fixés par le gouvernement à l'horizon 2025, à savoir une réduction de l'usage de 50 % (plan Ecophyto II) et que cet objectif est atteint au niveau de chaque exploitation. Nous considérons également une réduction du même ordre de l'utilisation des engrais.

2.2. Les principaux résultats

Les résultats obtenus à partir des différentes simulations sont présentés dans le tableau 11. Notons que dans le cas de la simulation avec changement de pratiques, nous ne prenons en compte dans ce tableau qu'une réduction de l'utilisation des engrais et pesticides. Des gains supplémentaires peuvent être réalisés en diversifiant les productions, en introduisant des SIE (haies par exemple), en employant davantage de main-d'œuvre ou encore en réduisant les antibiotiques et en extensifiant[1] la production dans le cas des élevages laitiers.

Tableau 11 – Synthèse des résultats des quatre simulations pour l'ensemble des huit cas types

	Sans changement de pratiques (2022)				Avec changement de pratiques (2025)			
	Hypothèse basse		Hypothèse haute		Hypothèse basse		Hypothèse haute	
Numéro cas type	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)
GC 1	25 458	- 1 154	15 712	- 10 900	28 946	2 334	25 298	- 1 314
GC 2	30 181	1 456	14 871	- 13 854	34 490	5 765	26 835	- 1 890
GC 3	60 905	- 808	33 189	- 28 524	68 623	6 910	54 765	- 6 948
GC 4	36 322	12 004	35 122	10 804	36 722	12 404	36 122	11 804
BL 1	46 635	14 153	41 498	9 016	47 307	14 825	43 306	10 824
BL 2	25 111	5 160	19 691	- 261	26 198	6 247	22 727	2 776
BL 3	55 399	2 163	39 610	- 13 627	58 853	5 617	49 574	- 3 662
BL 4	50 668	- 5 822	34 198	- 22 292	54 269	- 2 221	44 600	- 11 890
BVRA	84 661	20 853	80 832	17 024	85 219	21 411	82 289	18 481

Note de lecture : « GC » symbolise les cas types de grandes cultures et « BL » les élevages bovins laitiers. Sans changer de pratiques, l'exploitation type 1 en grande cultures perçoit 25 458 ou 15 712 euros selon les taux de taxes choisis (hypothèse haute ou basse). Ces montants représentent une perte de 1 154 ou 10 900 euros par rapport au montant total perçu actuellement. En réduisant ses intrants de 50 %, cette même exploitation réduit ses taxes ce qui conduit à un gain de 2 334 euros sous l'hypothèse basse ou à une perte de 1 314 euros sous l'hypothèse haute par rapport à la situation actuelle.

Source : France Stratégie

[1] Une extensification de production laitière se traduit ici par une réduction du chargement, c'est-à-dire du nombre d'animaux par unité de surface.

Les systèmes bio et herbagers « gagnants » pouvant conserver leurs pratiques actuelles

En grande cultures, un cas type présente un gain de subventions totales perçues pour toutes les simulations, il s'agit de l'exploitation en agriculture biologique (GC 4). Ce gain s'explique par de faibles quantités d'intrants utilisés et par la forte diversification des cultures (indice de Shannon de 2,88). En élevage, deux cas type présentent également un gain pour les quatre simulations, il s'agit de l'élevage spécialisé en lait herbager (BL 1) et de l'élevage de montagne dans les Alpes (BVRA 05). Le système fourrager, basé essentiellement sur les prairies permanentes, permet d'obtenir d'importantes primes.

Une diversification nécessaire pour les exploitations de grandes cultures conventionnelles

Dans des conditions de taxes faibles, les trois cas types de grandes cultures conventionnels ne perdent pas de subventions par rapport à la situation actuelle si l'utilisation des intrants est réduite de 50 %. Dans des conditions de taxes élevées, la réduction des intrants de 50 % ne suffit pas à obtenir autant de subventions que dans la situation actuelle. Les exploitations doivent réduire davantage leur utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires et/ou diversifier davantage leurs cultures. Elles réalisent par exemple un gain dès lors qu'elles se diversifient de façon à obtenir un indice de Shannon de 2 pour GC 1, 2,50 pour GC 2 et 2,25 pour GC 3. Cette diversification augmente le montant des primes perçues à l'hectare et compense alors l'augmentation des taxes. L'exploitation type GC 4 doit réaliser un plus gros effort de diversification que les deux autres exploitations conventionnelles (+0,25 sur l'indice de Shannon contre +0,12 et +0,15). Cela s'explique par deux différences. Par rapport à GC 2, elle perçoit moins de subventions (à l'hectare) du fait d'une moindre main-d'œuvre (à l'hectare) et d'une plus faible diversification. Par rapport à GC 1, les montants de subventions brutes à l'hectare sont du même ordre mais GC 3 est beaucoup moins économe en intrants et plus particulièrement en engrais.

Des adaptations nécessaires aussi pour les élevages

Quelle que soit l'hypothèse posée sur les taxes, le cas type BL 2 ne perd pas de subventions par rapport à la situation actuelle en réduisant ses intrants aux cultures de 50 %. La forte part de prairies permanentes assure d'importantes primes pour cette exploitation. Ainsi, même avec de fortes taxes, le coût est assez faible et peut facilement être compensé en réduisant les produits phytosanitaires et les engrais.

Contrairement au cas type BL 2, les exploitations BL 3 et BL 4 possèdent un atelier de cultures de vente important (100 hectares de cultures environ). Or, la réforme que nous proposons valorise de façon beaucoup plus importante les prairies permanentes que les cultures, même dans le cas d'un assolement diversifié[1]. Cela explique donc qu'en réduisant les intrants aux cultures de 50 %, ces exploitations ne parviennent pas forcément à obtenir un gain. Afin d'annuler le coût supporté, une adaptation supplémentaire possible pour ces deux cas types consiste à diversifier les productions sur leurs surfaces cultivées. Le cas type BL 3 est gagnant en conditions de taxes faibles mais doit atteindre un indice de Shannon de 2,21 sur ses cultures pour obtenir un gain de subventions nettes par rapport à la situation actuelle. L'exploitation type BL 4 doit atteindre un indice de Shannon de 2,08 sous hypothèse basse et de 2,74 sous hypothèse haute pour gagner en subventions.

En résumé, cette simulation montre que les systèmes bio et herbagers seraient « gagnants » et pourraient conserver leurs pratiques actuelles. En revanche, une diversification serait nécessaire pour les exploitations de grandes cultures conventionnelles, qui, à pratiques inchangées, pourraient perdre jusqu'à 46 % de leur aide, dans l'hypothèse la plus défavorable (cas type d'une exploitation de 300 hectares). Des adaptations seraient également nécessaires pour les élevages, ceux disposant de prairies permanentes étant privilégiés par rapport aux exploitations plus intensives (qui pourraient perdre, à pratiques inchangées, jusqu'à 40 % de leurs aides dans le pire des cas, correspondant à un atelier laitier intensif).

[1] La prime pour les prairies permanentes est de 365 €/ha en moyenne contre 288 €/ha pour des cultures très diversifiées (montant correspondant à la diversification observée pour le cas type de grandes cultures conduites en agriculture biologique).

CONCLUSION

Pour répondre aux défis actuels de l'agriculture et accélérer sa mutation vers un modèle plus résilient et durable, la politique agricole commune pourrait être repensée sur la base des grands principes de l'économie publique, ce qui contribuerait à réduire le fardeau administratif lié à sa mise en œuvre. L'application de ces principes permettrait de proposer une PAC refondée autour de deux grands types d'instruments :

- des mesures horizontales pouvant concerner l'ensemble des exploitations : la mise en place d'un paiement de base par unité de travail annuel ; la taxation des pesticides, des antibiotiques, des engrais minéraux et des produits issus de l'élevage ; la rémunération du maintien et du développement de prairies permanentes et des surfaces d'intérêt écologique ; l'incitation à la mise en œuvre d'instruments assurantiels et de prévention ;
- des mesures ciblées sur certaines exploitations sur la base de regroupements d'exploitations volontaires s'engageant dans la transition agroécologique d'une part ; un bonus pour les zones d'intérêt environnemental (zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue) d'autre part.

Cette architecture nouvelle pourrait être mise en œuvre rapidement afin de répondre à l'urgence d'une transition de l'agriculture européenne, face aux défis environnementaux et sociétaux auxquels elle est d'ores et déjà confrontée.

Ces propositions répondent pleinement aux axes de réformes inscrits dans la proposition française de décembre 2018 :

- en accentuant le caractère commun de la politique agricole proposée, qui ne comporte que deux mécanismes facultatifs (le bonus pour les zones d'intérêt environnemental et le contrat pour l'innovation agroécologique) et qui généralise un dispositif de rémunération des agriculteurs commun à l'ensemble des États membres (le paiement de base par actif agricole) tout en gardant une clé de

répartition entre États membres du budget de la PAC fondée sur la surface agricole utile ;

- en accompagnant la transition agroécologique des systèmes alimentaires, par la rémunération des prairies permanentes, des surfaces d'intérêt écologique et de la diversification des productions, ainsi que par la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur ;
- en incitant à la diversification des productions, ce qui accroît la résilience des exploitations et limite les risques climatiques, sanitaires et économiques ;
- en faisant reposer cette réforme sur les principes cohérents de l'économie publique et en traduisant ceux-ci en outils simples (bonus-malus), ce qui accroît la lisibilité de la PAC.

Cette réforme n'impliquerait pas de remise à plat fondamentale du corpus réglementaire européen actuel, pour l'essentiel de nos propositions. La mise en œuvre du paiement de base par unité de travail agricole pourrait néanmoins impliquer de revoir les règles de répartition des aides entre États membres et nécessiter une analyse juridique approfondie. Elle pourrait se faire de manière progressive, par la définition de taux croissants de bonus et malus, selon une trajectoire préalablement définie, afin de laisser aux agriculteurs le temps nécessaire à l'évolution de leurs systèmes de production.

ANNEXES

ANNEXE 1

Membres du groupe de travail

Présidents

- **Jean-Christophe Bureau**, professeur d'économie à AgroParisTech
- **Pierre Dupraz**, directeur de recherche à l'Inra, unité SMART-LERECO (Structures et marchés agricoles, ressources et territoires – Laboratoires d'études et de recherche en économie)

Membres invités

- **Gilles Bazin**, professeur émérite de politique agricole et développement agricole à AgroParisTech
- **Sophie Devienne**, professeure de développement agricole à AgroParisTech
- **Charlotte Emlinger**, économiste au Cepii
- **Samuel Féret**, sociologue, CIHEAM-IAMM (Institut agronomique méditerranéen de Montpellier)
- **Alexandre Gohin**, directeur de recherche à l'Inra, unité SMART-LERECO (Structures et marchés agricoles, ressources et territoires – Laboratoires d'études et de recherche en économie)
- **Hervé Guyomard**, directeur de recherche à l'Inra
- **Sébastien Jean**, directeur du Cepii
- **Jean-Luc Pujol**, biologiste, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts
- **Aurélie Trouvé**, maître de conférences en économie à AgroParisTech

ANNEXE 2

Calcul des montants récoltés par les taxes engrais et pesticides à partir des taux de taxes pratiqués dans d'autres pays européens

Cible	Exemple européen	Taux de taxes sur les prix des engrais	Montant total récolté par la taxe (M €)
Engrais et amendements	Finlande	0,7	**2 450**
	Suède	0,2	**700**
	Autriche	0,59	**2 065**
Pesticides et produits agrochimiques	Norvège	0,15	**495**
	Danemark (herbicides)	0,25	**825**
	Danemark (insecticides)	0,35	**1 155**

Source : France Stratégie, d'après Marcus V. et Simon O. (2015), Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions, Études et documents n° 136, Commissariat général au développement durable, décembre

ANNEXE 3

Calcul des montants récoltés par la taxe pesticides à partir des taux associés à différents niveaux de réduction d'utilisation de ces produits

Taux de réduction de l'emploi des pesticides (%)	Taux de taxe associé		Montant total récolté par la taxe (M€)	
	Si taxation seule	Si association à une redistribution à l'AB	Si taxation seule	Si association à une redistribution à l'AB
20	0,16	0,05	**528**	**165**
30	1,01	0,31	**3 333**	**1 023**
40	1,38	0,6	**4 554**	**1 980**
50	1,82	1,38	**6 006**	**4 554**

Source : France Stratégie, d'après Butault J.-P., Delame N., Jacquet F. et Zardet G. (2011), « L'utilisation des pesticides en France : état des lieux et perspectives de réduction », Notes et études socio-économiques*, n° 35, Centre d'études et de prospective, octobre*

ANNEXE 4

Calcul des montants récoltés par la taxe pesticides à partir de deux taux associés à deux niveaux de réductions d'utilisation définis par le Grenelle de l'environnement

Taux de réduction de l'emploi des pesticides (%)	Taux de taxe associé	Montant total récolté par la taxe (M€)
25	0,35	**1 155**
50	2,1	**6 930**

Source : France Stratégie, d'après Femenia F. et Letort E. (2016), « How to significantly reduce pesticide use: An empirical evaluation of the impacts of pesticide taxation associated with a change in cropping practice », Ecological Economics*, 125(C), p. 27-37*

ANNEXE 5

Caractéristiques des exploitations types

	Grandes cultures, Centre-Val de Loire				Bovins lait, Normandie				Bovin viande Alpes
	80 à 180 ha, 1 UTH - potentiel agronomique faible	80 à 180 ha, 1 UTH - potentiel agronomique moyen	plus de 280 ha, 2UTH - potentiel agronomique moyen	80 à 130 ha, 1 UTH - potentiel agronomique moyen	Élevage spécialisé en lait : herbager séchage en grange AOP race normande	Élevage spécialisé en lait : intensif en vêlages étalés en race normande	Polyculture-élevage avec atelier lait intensif en Prim'Holstein et viande extensif en Blonde d'Aquitaine	Polyculture-élevage laitier de moyenne dimension en Prim'Holstein	Élevage allaitant de haute montagne
Cas type	**GC 1**	**GC 2**	**GC 3**	**GC 4**	**BL 1**	**BL 2**	**BL 3**	**BL 4**	**BV RA**
UTH	1	1	2	1	2	1,5	3	2,5	1,5
SAU (ha)	120	130	300	100	113	69	182	190	240
SAU hors PP	111	130	290	100	7	36	127	144	40
UGB	0	0	0	0	96	57	90	97	94
Chargement apparent (UGB/ha SFP)	0	0	0	0	1,49	1,72	1,59	1,71	
Paiements PAC totaux (€)	26 612	28 725	61 713	24 318	32 482	19 951	53 236	56 490	63 808
Charges engrais (€)	16 328	28 802	49 798	4 000	5 198	7 038	18 564	19 190	4 829
Charges phytos (€)	13 850	19 055	36 504	-	2 034	5 106	21 294	22 420	1 000
Charges vétérinaires (€)					7 584	3 306	7 650	7 469	2 255
Surface SIE (ha)	9	0	10	0	0				
Part SIE dans la SAU	8 %	0 %	3 %	0 %					
Indice de Shannon	1,88	2,35	2,00	2,88		1,92	1,92	1,92	1,67
Assolement (ha)									
Blé tendre	41	42	142	21	7	18	100	108	
Orge	36	25	44	10					
Colza	23	30	64	0					
Tournesol	12	8	12	0					
Blé dur		17	18	0					
Pois prot		8	10	0					
Luzerne				30					2
Féverole	0	0	0	10					
Lentille				12					
Triticale				5					8
Mélange Trit/Pois				6					
Mélange Orge H/Pois				6					
Maïs ensilage						18	27	36	8
PT									12
Jachère	9		10	0					
PP	0	0	0	0	106	33	55	46	200

Source : France Stratégie

ANNEXE 6

Détail des montants de taxes et subventions appliqués pour chaque cas type dans la simulation à pratiques constantes sous hypothèse de taxes basses

	GC 1	GC 2	GC 3	GC 4	BL 1	BL 2	BL 3	BL 4	BV RA
Aide au revenu agricole	8 000	8 000	16 000	8 000	16 000	12 000	24 000	20 000	12 000
Bonus diversification des productions	24 814	30 564	58 140	28 834	–	6 912	24 384	27 648	6 664
€/ha hors PP	188	235	200	288	–	192	192	192	167
Bonus PP	–	–	–	–	38 690	12 045	20 075	16 790	73 000
Bonus SIE	1 800	–	2 000	–	–	–	–	–	–
Taxe pesticides	2 078	2 858	5 476	–	305	766	3 194	3 363	150
Taxe GES	–	–	–	–	5 952	3 534	5 580	6 014	5 828
Taxe engrais	3 266	5 760	9 960	800	1 040	1 408	3 713	3 838	966
Taxe antibiotiques	–	–	–	–	758	331	765	747	226
Subventions totales (€/an)	30 801	38 799	76 340	37 122	54 690	31 149	68 651	64 630	91 830
Taxes totales (€/an)	- 5 343	- 8 619	-15 435	- 800	- 8 055	- 6 038	-13 252	-13 962	- 7 169
Montant total perçu (€/an)	**25 458**	**30 181**	**60 905**	**36 222**	**46 635**	**25 111**	**55 399**	**50 668**	**84 661**
Différentiel par rapport à la situation actuelle (€/an)	**- 1 154**	**1 456**	**- 808**	**12 004**	**14 153**	**5 160**	**2 163**	**- 5 822**	**20 863**

Source : France Stratégie

ANNEXE 6

Glossaire

AB	Agriculture biologique
AOP	Association d'organisations de producteurs
CIAE	Contrat pour l'innovation agroécologique
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
DPB	Droits à paiement de base
DPU	Droit à paiement unique
ETP	Équivalent temps plein
FAO	Food and Agriculture Organization
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FMSE	Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental
FNGRA	Fonds national de gestion des risques agricoles
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GES	Gaz à effet de serre
Ha	Hectare
HVE	Haute valeur environnementale
IFT	Indice de fréquence de traitement
LTECV	Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
MAE	Mesure agroenvironnementale
MAEC	Mesure agroenvironnementale et climatique
MSA	Mutualité sociale agricole

NODU	Nombre de doses unités
OCM	Organisation commune de marché
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations agricoles
PAAC	Politique alimentaire et agricole commune
PAC	Politique agricole commune
PDRR	Programme de développement rural régional
PEI-AGRI	Partenariat européen pour l'innovation agricole
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PP	Prairie permanente
PSE	Paiement pour services environnementaux
RCAI	Résultat courant avant impôts
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RNEA	Revenu net d'entreprise agricole
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Superficie agricole utilisée
STH	Surface toujours en herbe
UE	Union européenne
UGB	Unité gros bovin
UTA	Unité de travail annuel
UTANS	Unité de travail annuel non salarié
UTH	Unité de travail humain

Directeur de la publication
Gilles de Margerie, commissaire général
Directeur de la rédaction
Cédric Audenis, commissaire général adjoint
Secrétaires de rédaction
Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup
Contact presse
Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

@Strategie_Gouv

france-strategie

FranceStrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

FRANCE STRATÉGIE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
France Stratégie

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00