

## **La PAC issue de la réforme de juin 2003 a-t-elle un avenir ? <sup>1</sup>**

**Hervé Guyomard**

**INRA (Département des Sciences sociales, Unité de Rennes) et CEPII, France**

**Colloque de la Société française d'économie rurale (SFER)**

**La réforme de la PAC**

**Modalités d'application et perspectives dans les Etats membres de l'Union européenne**

**Paris, 23 juin 2005**

*Version préliminaire (date de rédaction : le 16 juin 2005)*

### **1. Introduction**

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) de juin 2003 s'inscrit dans la continuité du processus entamé en 1992 (réforme McSharry) et poursuivi en 1999 (réforme Agenda 2000), processus qui se caractérise par une diminution progressive du soutien par les prix compensée par des aides directes assises sur les facteurs de production, surfaces dans le cas des grandes cultures Céréales, oléagineux et protéagineux (COP), têtes de bétail dans le cas de la production bovine et tonnes de droits à produire dans le cas de la production laitière.

La réforme de juin 2003, et ses extensions du printemps 2004, va néanmoins plus loin, non seulement en étendant le nombre de produits soumis à la discipline générale résumée ci-dessus, mais surtout en transformant une majorité des aides directes de soutien des revenus en un paiement unique par exploitation, déconnecté des choix et des niveaux de production comme des facteurs de production, sans obligation de produire pour en bénéficier, processus aujourd'hui connu sous le terme de découplage. Elle conditionne l'octroi de ce paiement unique découplé, comme des aides directes de marché qui restent couplées, au respect de

---

<sup>1</sup> Cette note tire profit des travaux et des discussions avec plusieurs collègues du Département des Sciences sociales (SAE2) de l'INRA, notamment Jean-Pierre Butault (Paris-Grignon), Vincent Chatellier (Nantes), Frédéric Courleux (Rennes) et Alexandre Gohin (Rennes). Les opinions exprimées n'engagent toutefois que l'auteur, pas les collègues susmentionnés ni leur institution d'appartenance.

normes en matière d'environnement, de santé publique, de santé et de bien-être des animaux, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales (processus de la conditionnalité). Elle réduit progressivement le montant des aides directes de soutien des revenus, de 5 % au maximum (processus de modulation), les sommes ainsi économisées étant affectées à des mesures du Règlement de développement rural (RDR) confirmé comme le deuxième pilier de la PAC.

En application du principe de subsidiarité, une grande liberté est laissée aux Etats membres (EM) en matière de mise en œuvre de la réforme. La première marge de manœuvre concerne la date d'application, au choix 2005, 2006 ou 2007. Les autres marges de manœuvre concernent la possibilité offerte à chaque pays de maintenir couplées certaines aides directes végétales et/ou animales, de choisir dans un menu établi au niveau communautaire les modalités d'attribution du paiement unique et les règles de transfert des droits à paiement correspondants, de définir les critères nationaux de la conditionnalité et enfin de décider des priorités à afficher et soutenir au titre du RDR.

La réforme de la PAC de juin 2003, ultime étape d'un processus commencé quelques treize années auparavant ou au contraire, étape additionnelle sur le long chemin de la définition d'une politique agricole européenne durable, acceptable et acceptée à l'intérieur de l'Union européenne (UE) comme sur la scène internationale ? Dans la suite de cette note, nous essaierons de montrer pourquoi la réforme de la PAC de juin 2003 n'est qu'un pas de plus, certes dans la bonne direction, mais insuffisant pour considérer que la PAC issue de cette réforme est la PAC qui sera appliquée demain. Cette étape additionnelle en appelle d'autres que nous essaierons de définir. Plus précisément, nous expliquerons tout d'abord pourquoi l'objectif du soutien des revenus agricoles, et ce seul objectif, doit être achevé par des aides directes déconnectées des produits et des facteurs, de leurs niveaux et de leurs prix, i.e., par des aides directes découplées. Nous montrerons ensuite pourquoi le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui suite à la réforme de juin 2003, de façon différenciée selon les EM, doit évoluer. Nous terminerons en expliquant pourquoi l'objectif du régulateur public en matière agricole ne doit pas se réduire au seul soutien des revenus et présenterons les pistes souhaitables d'évolution de la PAC, en termes d'objectifs à atteindre et d'instruments à utiliser à cette fin. Pour une part, ces objectifs et instruments sont déjà ceux de la PAC issue de la réforme de juin 2003. Il reste que ces objectifs doivent être plus clairement affichés et dotés de ressources suffisantes pour leur satisfaction.

## **2. Pourquoi soutenir les revenus agricoles par des aides directes découplées ?**

### *Théorie économique du bien-être et découplage de la politique de soutien des revenus*

Les avantages du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles sont connus et peuvent ainsi être résumés. Une telle politique permet de maximiser l'efficacité économique du transfert opéré en faveur des producteurs agricoles, plus précisément des producteurs agricoles et des détenteurs des facteurs de production utilisés en agriculture, tout en minimisant les effets de distorsion sur les échanges.

L'objectif du soutien des revenus agricoles correspond à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme du régulateur public qui cherche à maximiser le bien-être national sous la contrainte que les revenus agricoles soient supérieurs ou égaux à un niveau plancher prédéterminé. La théorie économique du bien-être recommande de satisfaire cette contrainte redistributive en utilisant un instrument ou un ensemble d'instruments qui ont des effets nuls, au plus minimes, sur l'allocation des ressources, en théorie des transferts forfaitaires, en pratique des politiques qui permettent de dupliquer les effets, plus exactement l'absence d'effets, des transferts forfaitaires de la théorie. Il est possible d'interpréter les critères de définition du soutien du revenu découplé de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) et par suite, plusieurs articles de définition du paiement unique par exploitation de la réforme de la PAC de juin 2003 (calcul sur une référence passée, pas d'obligation de produire et liberté, à quelques exceptions, du choix de la production) selon cette logique, i.e., la recherche d'instruments concrets permettant de dupliquer l'absence d'effets des transferts forfaitaires de la théorie (pour plus de détails, voir, par exemple, Guyomard, 2004a).

*Conditions de validité des théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être et découplage de la politique de soutien des revenus agricoles*

Dans le cadre de cette note, la première question qui se pose est la suivante. Les recommandations de la théorie du bien-être, plus précisément des deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être, ne sont valides que sous un certain nombre d'hypothèses : concurrence pure et parfaite, jeu complet de marchés, préférences des consommateurs et ensembles de production fermés et convexes. Au moins certaines de ces hypothèses ne sont clairement pas vérifiées en agriculture. Pour autant, cette non vérification remet-elle en cause le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles ? On répondra à cette interrogation par la négative, mais au préalable quatre observations relatives aux hypothèses des deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être.

- (i) On notera en premier lieu que le non respect de la concurrence pure et parfaite, i.e., l'existence de pouvoirs de marché des producteurs et/ou des consommateurs (plus généralement de certains acteurs, notamment les transformateurs et/ou les distributeurs), peut faire que les deux théorèmes ne s'appliquent plus. Cette observation renvoie au problème de l'application de la politique de la concurrence dans le domaine agricole et agroalimentaire.
- (ii) On notera en deuxième lieu que les deux théorèmes reposent sur l'existence d'un jeu complet de marchés. Cette hypothèse est particulièrement restrictive dès lors que l'intertemporel et l'incertain sont pris en compte car il est alors difficile de s'appuyer sur un ensemble complet de marchés à terme et de marchés contingents, et ceci est très vraisemblablement impossible dans le cas d'asymétries d'informations et de coûts de transaction. Quand les marchés sont incomplets, le premier théorème de l'économie du bien-être ne s'applique plus. Newbery et Stiglitz (1984) montrent ainsi que l'optimalité parétienne du libre échange n'est plus assurée si les marchés sont incomplets (dans leur cas, incomplétude des marchés de gestion du risque). Cette deuxième observation renvoie au problème de la lutte contre l'incertain et les risques et des politiques à mettre en œuvre à cette fin (cf. section 4).

- (iii) On notera en troisième lieu que le deuxième théorème suppose que les préférences des consommateurs et les ensembles de production sont convexes. La convexité des ensembles de production est également une hypothèse restrictive puisqu'elle exclut toute forme de rendements croissants dans la production. On admettra cependant que ce problème n'est pas des plus aigus dans le secteur agricole.
- (iv) On notera enfin que les deux théorèmes supposent qu'il n'existe ni effets externes, positifs ou négatifs, ni biens / maux publics. Cette hypothèse est également très restrictive dans la mesure où les producteurs agricoles fournissent d'autres biens / maux que des biens marchands alimentaires et non alimentaires, autres biens / maux qui présentent très souvent des caractéristiques d'effets externes et/ou de biens / maux publics.

A ces quatre points, on répondra, suivant à nouveau les recommandations de la théorie de l'économie publique, par le ciblage des instruments de politique économique, i.e., par l'association à chaque objectif de politique économique d'un instrument ou d'une combinaison d'instruments distincts (Bhagwati, 1971).

De façon générale, une distorsion apparaît dès lors qu'il existe un écart entre le coût ou le bénéfice privé d'une part, le coût ou le bénéfice social d'autre part. Ces distorsions peuvent être dues à des caractéristiques inhérentes à certains marchés, et on parle alors de défaillances de marchés (marchés imparfaits ou incomplets, effets externes négatifs ou positifs, biens et maux publics). Ces distorsions peuvent également résulter de la volonté des pouvoirs publics de modifier les caractéristiques des équilibres de marchés. Au nom de l'équité, les pouvoirs publics peuvent ainsi souhaiter modifier la répartition du revenu réel de la nation. Sur la base de considérations stratégiques, ils peuvent également chercher à accroître le degré d'auto approvisionnement du pays, notamment pour les biens alimentaires. Dès lors qu'il existe des distorsions, il y a place à une intervention du régulateur public.

Notons tout de suite que cette intervention ne doit pas nécessairement prendre la forme de transferts monétaires entre agents. Dans certains cas, il sera plus efficace d'intervenir via le développement d'institutions à même de réduire l'incomplétude des marchés. De manière générale, la théorie de l'économie publique suggère de corriger les distorsions par le biais de politiques ciblées qui s'attaquent aux divergences à la source. Ainsi, sur l'exemple des effets externes associés à l'activité agricole, l'intervention optimale visera à internaliser dans les programmes d'optimisation des agents les effets externes qu'ils engendrent, qu'ils subissent et/ou dont ils bénéficient. Cette restauration peut revêtir diverses formes (mise en place des institutions permettant la concertation entre acteurs et/ou la création de marchés, taxation ou subventionnement des agents pollueurs et/ou pollués, normes et réglementations, etc.). En pratique, comme il existe plusieurs voies possibles qui permettent de rétablir l'optimalité des équilibres de marchés, les modalités concrètes de l'intervention publique viseront simultanément à respecter d'autres critères que celui de la stricte restauration de l'optimalité, par exemple en préférant la taxation du pollueur à son subventionnement en vertu du principe pollueur payeur. De même, si le régulateur public cherche à accroître le revenu des producteurs agricoles, la théorie du ciblage recommandera de satisfaire cet objectif redistributif par une politique qui ne modifie pas l'allocation des ressources, i.e., par des mesures qui dupliquent les effets des transferts forfaitaires de la théorie (cf. supra).

On ne cachera pas les nombreuses difficultés de mise en œuvre de la théorie du ciblage, i.e., de la définition des politiques de premier rang. Ces difficultés sont abordées dans la dernière

section de cette note. On rappellera ici seulement un résultat fondamental de la théorie du second rang, i.e., de la théorie du bien-être quand il existe des distorsions non corrigées de façon optimale : lorsque toutes les distorsions ne sont pas corrigées de façon optimale, la correction d'une distorsion donnée ne conduit pas nécessairement à un accroissement du bien-être. On notera toutefois que tant que les distorsions sont d'origine interne, il n'y a pas lieu d'utiliser des instruments de la politique commerciale pour leur satisfaction optimale. En particulier, l'objectif de soutien des revenus agricoles ne permet pas de justifier l'emploi d'instruments de la politique commerciale, à l'importation et/ou à l'exportation, parce qu'il est toujours possible de définir d'autres politiques qui permettront d'atteindre cet objectif à un moindre coût global pour la société. Par ailleurs, Guyomard (2004b) montre que les arguments de la sécurité alimentaire nationale, de la protection de l'environnement et du développement rural ne justifient vraisemblablement pas l'emploi d'aides directes couplées à la production pour la satisfaction de ces objectifs au sens où d'autres politiques permettent sans doute de les atteindre à un moindre coût global pour la société.

Terminons cette section par quelques considérations d'ordre international relatives aux effets potentiels de distorsion sur les échanges d'aides directes découplées au sens de l'AACU. En dépit de leur classement dans la boîte verte, de telles aides ne sont pas sans effet sur les offres et les échanges. Elles ont un impact via au moins trois canaux : en premier lieu parce qu'elles modifient les décisions de travail du ménage agricole, producteur et consommateur ; en deuxième lieu parce qu'elles influencent les décisions d'investissement ; et enfin parce qu'elles réduisent les risques auxquels font face les producteurs. Naturellement, ces trois effets des aides directes découplées existent aussi quand le soutien des revenus est octroyé sous la forme de versements plus couplés. La question qu'il convient alors de se poser est celle des ordres de grandeur de ces trois effets, question qui ne peut être traitée que sur des bases empiriques, au cas par cas. Des trop rares études empiriques sur ces points, on retiendra que les effets de distorsion dus aux modifications de l'allocation du facteur travail, aux impacts sur les décisions d'investissement et aux effets revenus sont plutôt faibles alors que ceux dus aux effets d'assurance sont potentiellement plus élevés. Mais force est de reconnaître le très faible nombre d'études appliquées rigoureuses qui, à l'image de celle développée par Hennessy (1998), décomposent les impacts de telle ou telle politique de soutien en ses différentes composantes de sorte qu'il soit possible de hiérarchiser ces politiques quant à leurs effets sur la production et les échanges en prenant en compte les imperfections de marchés (du travail, du capital, de gestion du risque et de l'incertain, etc.).

### **3. Quelques problèmes posés par le découplage du soutien des revenus agricoles issu de la réforme de la PAC de juin 2003**

Les problèmes non résolus par le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles sont de deux types, en premier lieu le fait que le découplage ne répond qu'au seul objectif du soutien des revenus agricoles et donc ne cible pas d'autres objectifs pourtant légitimes, notamment les défaillances de marché que sont l'incomplétude des marchés du risque et de l'incertain et les effets externes, en deuxième lieu le fait que le découplage pose un certain nombre de questions spécifiques pour une large part dues aux modalités de mise en œuvre, en outre hétérogène selon les EM. Le premier point sera traité dans la section suivante. L'attention est ici centrée sur le deuxième point. De manière générale, les inconvénients discutés ci-dessous résultent plus des modalités de mise en œuvre que du découplage au sens strict du terme.

Le premier inconvénient du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles telle qu'il résulte de la réforme de juin 2003 est l'hétérogénéité d'application selon les EM de sorte que nombreux sont ceux qui parlent de fin de l'unicité de la PAC et de renationalisation de cette dernière. Compte tenu de la diversité des modalités nationales d'application du découplage, notamment en termes d'aides directes qui restent couplées, de choix du modèle de mise en œuvre (modèle historique individuel, modèles régionalisés et modèles hybrides incorporant les deux composantes précédentes) et de règles de fonctionnement du marché des Droits à paiement unique (DPU), une production donnée ne sera plus soutenue de manière égale dans les différents EM de l'UE. Cette hétérogénéité est source potentielle de distorsions de concurrence. Elle peut aussi être à l'origine de courants artificiels d'échanges en fonction de degrés nationaux de soutien variables à tels ou tels produits. Elle pose enfin la question de la durabilité de cette PAC à la carte. La liberté laissée à chaque EM de choisir ses propres critères de conditionnalité (dans un cadre général défini à l'échelon communautaire néanmoins) et de répartir les ressources du RDR entre les diverses mesures possibles n'est pas dénuée de sens, compte tenu de la diversité des situations nationales. Elle ne fait néanmoins que renforcer le risque de renationalisation de la PAC et par là, de remise en cause du budget agricole européen. A l'heure où nous terminons cette note, le 16 juin 2005, l'issue de la réunion des chefs d'états et de gouvernements européens des 16 et 17 juin 2005 n'est pas connue. Le budget agricole européen est au cœur de ce sommet, le gouvernement de T. Blair n'acceptant, et encore du bout des lèvres, le principe d'une discussion sur le « chèque britannique » que s'il y a remise à plat, à nouveau, de la PAC et du budget agricole européen, remettant ainsi en cause la garantie du financement des dépenses agricoles européennes du premier pilier jusqu'en 2013, suite à l'accord franco-allemand de 2002. Indépendamment du moment, insistons ici sur le caractère théorique de cette garantie. Nombreuses en effet sont et seront encore plus à l'avenir les pressions visant à réduire le budget agricole européen pour ré affectation des sommes ainsi économisées à des objectifs considérés comme plus prioritaires et stratégiques (emploi, croissance, recherche, etc.). En outre, l'élargissement plus que probable de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie avant la fin de la présente décennie et la réforme programmée de certains secteurs, celui du sucre en particulier, rendront très vite active la contrainte du budget agricole européen, ne serait ce que par le mécanisme de la discipline financière (mécanisme de la réforme tel que si les prévisions donnent à penser que les dépenses agricoles de marché dépasseront les plafonds annuels, alors celles-ci seront réduites automatiquement).

Ce risque de remise en cause du budget agricole européen est renforcé par le fait que l'octroi des aides directes découplées du modèle historique individuel ne modifie en rien la répartition du soutien entre exploitations, orientations productives et régions. Cette répartition très inégale du soutien est pourtant jugée comme très injuste par de nombreux commentateurs.<sup>2</sup> Le taux modeste de la modulation (5 % au maximum) ne permettra pas de corriger cette situation, ce que fera en revanche, au moins pour partie, la régionalisation dans les pays qui ont opté pour cette possibilité (Angleterre et Allemagne notamment). En outre, nombreux sont et seront ceux qui pointeront du doigt les aides versées à tel ou tel producteur agriculteur notamment parce que le chèque versé sera d'autant plus élevé que la surface exploitée sera grande. En outre, le producteur ne sera pas obligé de produire pour bénéficier des aides

---

<sup>2</sup> On rappellera ici la formule utilisée par l'ancien Président de la Commission européenne, Jacques Delors, selon qui 80 % des soutiens vont à 20 % des agriculteurs. Même si les chiffres officiels montrent que la part du soutien allant au premier quintile de producteurs est plus proche de 70 que de 80 %, il n'en reste pas moins que la distribution du soutien entre exploitations, orientations productives, régions et pays est fortement inégalitaire.

découplées. Il sera uniquement obligé de maintenir les terres en (bon) usage agricole et de respecter les critères de la conditionnalité.

De manière générale, la réforme de juin 2003 peut s'interpréter comme une application partielle du principe du ciblage de la politique économique. L'objectif du soutien des revenus est assuré par les aides découplées, celui de la réduction des effets externes négatifs par la conditionnalité et la diminution des aides de marché en cas de non respect, et celui de la fourniture de biens publics au-delà des niveaux minima correspondant aux normes et aux bonnes pratiques par des mesures incitatives ciblées sur ces biens publics. La position du curseur entre respect des normes et mesures incitatives est naturellement un élément clef notamment parce qu'elle définit, implicitement, les droits d'usage des ressources, notamment les droits d'usage du sol : en-deçà du curseur, le droit d'usage appartient à la société et le producteur est pénalisé s'il ne se conforme pas aux normes ; au-delà, le droit d'usage appartient au producteur qui est rémunéré pour les efforts additionnels. Dans cette perspective, on peut s'interroger quant à l'acceptabilité par le reste de la société d'aides directes découplées si les critères de la conditionnalité ne sont que très peu contraignants. Ce sentiment d'illégitimité des aides découplées sera d'autant plus fort que les pénalités en cas de non respect des normes et pratiques seront faibles. Par ailleurs, les coûts de contrôle du dispositif de la conditionnalité seront vraisemblablement élevés, en valeur absolue et aussi en valeur relative et ceci d'autant plus que les bénéfices environnementaux seront faibles. On insistera toutefois sur les effets positifs d'annonce et d'entraînement de la conditionnalité qui permet à ce que les acteurs prennent conscience que la voie à suivre est celle d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et des ressources.

Une interrogation additionnelle posée par le découplage tel qu'il résulte de la réforme de juin 2003 est l'identification des bénéficiaires du soutien. Quand le soutien est octroyé par le biais de prix garantis (pour simplifier, la PAC d'avant 1992), le soutien est partagé entre les producteurs agricoles et les propriétaires des facteurs fixes, la part du soutien récupérée par ces derniers étant d'autant plus forte que les offres des facteurs correspondants sont inélastiques. La terre est très vraisemblablement le facteur qui a l'offre la plus inélastique et les propriétaires fonciers, qui peuvent ou non être agriculteurs, parviennent donc à capter une part importante du soutien quand celui-ci est octroyé par le biais de prix garantis. La même analyse peut-être faite pour un régime de soutien des revenus agricoles via des aides couplées aux produits ou des aides directes à l'hectare (pour simplifier, la PAC de 1992). En d'autres termes, une politique de soutien des revenus agricoles par des prix, des aides couplées aux produits ou des aides couplées à la terre profite aux propriétaires fonciers via un accroissement du prix de location et/ou de vente du foncier. Ceci à condition que la réglementation en vigueur ne bloque pas cet accroissement, i.e., cette capitalisation du soutien dans le prix de location et/ou de vente des terres. On peut raisonnablement supposer qu'en France, les règlements relatifs au fermage ont contribué à limiter la hausse du prix du foncier et donc, in fine, à réduire la part du soutien captée par les propriétaires fonciers au détriment des producteurs agricoles, toutes choses égales par ailleurs. Tel n'est pas le cas dans d'autres pays où les modalités d'échanges des terres sont moins encadrées et rigides. La réforme de la PAC de juin 2003 autorise, du moins en théorie, les achats / ventes de DPU sans terres, la location de ces derniers ne pouvant se faire qu'avec échange concomitant de terres. Les premières analyses suggèrent qu'une partie au moins des aides découplées va se cristalliser dans le prix d'échanges des droits, que ces derniers aient lieu avec (plus vraisemblablement) ou sans terres. Comme les droits appartiennent aux exploitants et non aux propriétaires fonciers, ce sont les premiers qui vont capter le soutien au détriment des seconds, quelles que soient les modalités, plus ou moins restrictives selon les pays, de location et de vente / achat

des droits. La question annexe qui se pose alors est celle de la barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants qui ne bénéficient pas d'héritages et qui devront acquérir ce nouvel actif immatériel. En d'autres termes et plus généralement, la question posée est celle de l'impact du découplage et de ses modalités de mise en oeuvre sur le nombre d'agriculteurs via les comportements face au découplage de ceux qui seraient en position de sortir de l'activité et via les attitudes de ceux qui envisageraient une installation. On peut raisonnablement anticiper que la réforme de la PAC de juin 2003 aboutira à accroître le taux de diminution du nombre d'exploitations agricoles.

#### **4. Eléments de définition d'une Politique agricole commune pour l'avenir**

Différentes raisons font que la PAC issue de la réforme de juin 2003 ne restera pas en l'état (contrainte budgétaire, négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce, hétérogénéité de mise en oeuvre selon les EM, etc.). Dans cette perspective, et aussi parce que nous pensons qu'il importe dès aujourd'hui de travailler à la définition d'une PAC qui ne soit pas sans cesse remise en cause, l'encre de la dernière réforme à peine sèche, esquissons les grandes lignes de ce que pourrait et devrait être la PAC de demain.

On commencera en soulignant, avec force, que le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles ne signifie pas qu'il ne faut plus de politique agricole. Les défaillances de marché sont nombreuses en agriculture et le régulateur public doit les corriger, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel approprié sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions non marchandes attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés et l'incomplétude des seuls dispositifs privés de gestion des risques attachés aux activités et aux marchés agricoles justifie l'intervention de l'état. Si la production d'aliments relève essentiellement de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent pour une très large part de l'économie publique et à ce titre, légitiment une action de la puissance publique.

De manière générale, la politique agricole européenne de demain doit donc être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut ignorer les signaux de marché (d'où le découplage de la politique de soutien des revenus), tout en veillant à lutter contre l'instabilité (d'où des dispositifs de réduction de cette dernière), et des objectifs d'aménagement du territoire et de gestion de l'espace, de protection des ressources, de maintien de la biodiversité, etc., biens publics mal valorisés par le seul marché. Pour leur fourniture optimale, des incitations permanentes et ciblées sur ces services sont nécessaires. Ceci ne signifie pas, bien au contraire, que les effets externes négatifs ne doivent pas être corrigés, également par des mesures permanentes et ciblées. Sur ce point, on soulignera la cohérence de la PAC issue de la réforme de 2003 qui, d'une part conditionne l'octroi des aides directes au respect de diverses normes et à l'emploi de bonnes pratiques agronomiques et environnementales, d'autre part offre des aides additionnelles ciblées pour les efforts qui iraient au-delà des niveaux minima correspondant à la réglementation. On regrettera simplement la modestie des fonds alloués aux mesures ciblées et le caractère quelque peu « fourre tout » de la version actuelle du RDR (cf. infra).

Avant de présenter plus en détails dans quelle mesure ce deuxième pilier, rénové et renforcé, pourrait être l'avenir de la PAC, il convient de s'arrêter sur le premier pilier tel qu'il se présente aujourd'hui. Dans les pays qui ont choisi d'allouer le paiement unique découplé sur une base historique individuelle, il y aura maintien des inégalités actuelles de répartition des aides de soutien des revenus entre productions, exploitations et régions. Dans les pays qui ont choisi d'octroyer, à terme, le paiement unique sur une base forfaitaire par hectare, il y aura en revanche des effets redistributifs importants. L'importance des aides dans les revenus agricoles plaide clairement pour un maintien, au moins sur le moyen terme, d'aides directes découplées pour un objectif de soutien des revenus (Chatellier, 2004a, 2004b). Ces aides directes découplées doivent clairement être mieux réparties entre exploitations et une manière politiquement acceptable d'opérer cette redistribution est d'utiliser, comme en Allemagne ou en Angleterre, une règle d'allocation mixte : octroi d'une partie des aides sur une base historique individuelle et octroi de l'autre partie sur une base forfaitaire ; dans le temps, réduction progressive de la part historique et augmentation concomitante de la part forfaitaire pour arriver, in fine, à un système d'allocation uniquement forfaitaire. Ces aides directes découplées de soutien des revenus devraient être modulées en fonction de la taille des exploitations, en tenant compte de critères relatifs aux emplois que ces dernières génèrent. Elles devraient également être dégressives dans le temps et les sommes ainsi économisées réallouées sur des mesures de stabilisation des marchés et d'assurance des revenus d'une part, des mesures de développement rural d'autre part.

Le premier pilier de la PAC issue de la réforme de juin 2003 privilégie toujours l'objectif du soutien des revenus agricoles au détriment de la lutte contre l'instabilité des marchés, des prix et des revenus. L'incomplétude des marchés de gestion des risques plaide et légitime, au sens de l'économie publique et de la correction d'une défaillance de marché (cf. section 2), pour une intervention des pouvoirs publics en ce domaine. Les intentions contenues dans la réforme visant à la mise en place de dispositifs de gestion des crises, mais sans ressources budgétaires significatives pré affectées, ne suffiront pas à corriger cette défaillance. Et tout autant qu'il convient de mieux répartir les ressources budgétaires entre premier et deuxième pilier, il importe de rééquilibrer les aides octroyées au sein du premier pilier,

Le deuxième pilier de la PAC couvre aujourd'hui un ensemble disparate d'objectifs allant de l'aide aux investissements agricoles au développement des zones rurales, en passant par la préservation de l'environnement. Pour plusieurs d'entre-elles, il est possible de leur associer une logique de rémunération en contrepartie de la fourniture de biens publics correspondant aux attentes de la société. Pour d'autres, il s'agit plutôt de mesures visant à permettre l'adaptation des agriculteurs, y compris par la sortie de l'activité (aides en faveur de la retraite anticipée), et/ou à accroître la compétitivité des activités agricoles et forestières. Les projets de révision du RDR actuellement en discussion proposent un regroupement des mesures en trois classes correspondant à, respectivement, (i) l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, avec allocation de 15 % des fonds au minimum, (ii) la gestion des terres qui comprendrait les mesures agri-environnementales et celles en faveur des zones les moins favorisées, avec un minimum de 25 % des fonds, et (iii) la diversification des économies rurales et la qualité de la vie dans ces dernières, avec un minimum de 15 % des fonds. Cette typologie des mesures du RDR est bienvenue. Elle gagnerait en crédibilité si elle était accompagnée, d'une part d'une évaluation complète des effets de l'actuel RDR, d'autre part d'une vision stratégique et hiérarchisée des objectifs visés au travers de ce RDR renouvelé. Elle gagnerait aussi à ce que les mesures mises en œuvre afin d'atteindre ces objectifs soient clarifiées, notamment en termes de bénéficiaires, d'instruments (aides

transitoires versus permanentes), de procédures d'évaluation et de sanction en cas de non respect.<sup>3</sup>

Le deuxième pilier peut-il être l'avenir de la PAC ? Oui donc, mais à condition de clarifier son contenu de façon à ce que les soutiens octroyés par ce canal correspondent effectivement à la rémunération de services collectifs non marchands souhaités par la société. Il ne nous semble pas opportun d'octroyer des aides de façon durable pour le seul respect de la législation en vigueur en matière d'environnement, de protection des ressources, de respect de normes de sécurité des aliments, etc., même si des paiements temporaires d'adaptation à une réglementation plus sévère sont concevables. De même, il ne nous semble pas opportun d'accorder des aides permanentes au titre de l'amélioration de la qualité des produits ou de l'organisation des filières pour la commercialisation de produits de plus haute qualité. Ici aussi cependant, des aides transitoires sont justifiables si elles sont destinées à aider à l'émergence de projets collectifs émanant des producteurs agricoles de façon à surmonter le handicap de la dispersion face aux autres acteurs de la filière, de plus en plus concentrés au fur et à mesure que l'on s'approche du stade de la distribution finale. En revanche, l'octroi d'aides directes permanentes pour des efforts en matière de fourniture de services publics environnementaux ou territoriaux qui vont au-delà des normes en vigueur sont légitimes, à condition que ces services correspondent aux attentes de la société. Devant l'impossibilité pratique à déterminer les niveaux désirés optimaux de ces services publics environnementaux et territoriaux, le pragmatisme suggère d'octroyer ces aides permanentes dans le cadre de contrats, très vraisemblablement pluriannuels, passés entre l'agriculteur et les pouvoirs publics avec identification claire des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier la réalisation des objectifs. Ceci ne devrait pas être trop difficile dans le cas des services environnementaux au sens large (protection des ressources, biodiversité, entretien des haies, des chemins, des communs, paysages ouverts et diversifiés). Ceci sera plus difficile dans le cas des services territoriaux ou, plus généralement, de la contribution des agriculteurs au développement des zones rurales. Insistons ici sur la nécessité qu'il y a à ne pas limiter la signature de ces contrats environnementaux et territoriaux aux seuls agriculteurs. Il importe de permettre à qui le souhaite de s'engager dans de telles démarches.

## Références bibliographiques

Bhagwati J.N., 1971, The generalized theory of distortions and welfare. In Bhagwati J.N. et al. (editors), *Trade, Balance of Payments and Growth*, North-Holland, Amsterdam.

Chatellier V., 2004a, La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières françaises. *INRA Sciences Sociales* 4-5/03, 6 p.

Chatellier V., 2004b, Le découplage et le paiement unique dans les exploitations agricoles de montagne. *Rapport au GIS Alpes du Sud*, INRA SAE2 Nantes, 60 p.

Guyomard H., 2004a, Découpler les instruments de soutien des revenus agricoles dans les pays développés ? Oui, tout autant pour des raisons externes qu'internes. Papier présenté aux

---

<sup>3</sup> De façon plus générale, on insistera sur le fait que les objectifs de la PAC ne sont pas nécessairement compatibles entre eux (Guyomard et al., 2004). Ceci est vrai pour les objectifs relevant des deux piliers, mais également à l'intérieur du deuxième pilier : à titre d'illustration, l'extensification de la production à des fins environnementales peut s'avérer contraire à l'objectif du maintien d'un nombre élevé d'emplois agricoles.

3èmes Rencontres Annuelles Agriculture et Alimentation : les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ? IFRI, 07 octobre 2004, Paris.

Guyomard H., 2004b, Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture. In Butault J.-P. (éditeur), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*, INRA Editions.

Guyomard H., Le Mouél C., Gohin A., 2004, Impacts of alternative agricultural income support schemes on multiple policy goals. *European Review of Agricultural Economics* 31(2), 125-148.

Hennessy D. A., 1998, The production effects of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics* 80(1), 46-57.

Newbery D., Stiglitz J., 1984, Pareto inferior trade. *Review of Economic Studies* 49, 241-261.