



# L'agriculture française à l'heure des choix

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 27, décembre 2015

**E**n dépit des aides publiques importantes dont elle bénéficie, l'agriculture française affiche des résultats insatisfaisants à plusieurs titres : un emploi en baisse, des revenus faibles dans certaines activités, une dégradation marquée de l'environnement, une performance commerciale qui s'érode. La complexité réglementaire et le coût du travail sont souvent mis en avant par la profession. Mais la prédominance de petites structures, en particulier dans les industries d'aval, l'atonie du progrès technique, un niveau de formation inégal des agriculteurs, le manque de coordination des filières et des stratégies de compétitivité hors-prix contestables sont aussi des facteurs contribuant à expliquer ces contre-performances. Dans ce contexte, il manque aux politiques publiques une orientation claire, leurs différents outils poursuivant parfois des objectifs contradictoires. La politique agricole doit aujourd'hui être clairement recentrée sur des objectifs clés à long terme.

Préserver le capital naturel doit devenir un axe central de la politique agricole : c'est tant un enjeu environnemental qu'une condition de la réussite économique future de l'agriculture elle-même. Pour cela, il faut s'orienter davantage vers une rémunération des aménités plutôt que des aides indifférenciées aux objectifs incertains. Les réglementations, actuellement plus contraignantes qu'efficaces, doivent davantage cibler les résultats. Pour créer les condi-

tions d'une agriculture innovante, il convient de ne pas laisser une innovation biologique prometteuse ni des données spatialisées, qui deviennent stratégiques, à quelques grandes entreprises internationales ; mais aider la recherche publique à orienter cette innovation pour qu'elle soit plus en phase avec les régulations biologiques. En parallèle, la formation continue des agriculteurs doit être renforcée en mobilisant les lycées agricoles, l'enseignement supérieur et les outils numériques. Pour sa stratégie à l'exportation, l'agriculture française devrait principalement s'appuyer sur un petit nombre de labels valorisant le contrôle sanitaire, la traçabilité intégrale, l'absence d'antibiotiques, de promoteurs de croissance, ou le respect de l'environnement ou du bien-être animal. Enfin, face aux aléas des marchés, le lissage fiscal sur plusieurs années, voire le report d'emprunts et de charges sociales sont, comme l'accès à des outils de couverture, davantage à promouvoir pour stabiliser l'environnement économique des producteurs que des prix administrés ou des aides contracycliques. Au niveau communautaire, des aides contractuelles et non transférables ciblant les biens publics ou avec des objectifs sociaux devraient se substituer aux aides fondées sur les surfaces. Compétitivité, environnement et revenus ne sont pas nécessairement incompatibles dans l'agriculture. Mais pour parvenir à les réconcilier, une réorientation importante des politiques sera nécessaire.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

En dépit des aides publiques importantes dont elle bénéficie, l'agriculture française affiche des résultats insatisfaisants à plusieurs titres : une performance commerciale qui s'érode, un emploi en baisse de près de 18 000 équivalents temps plein entre 2010 et 2013, des revenus faibles dans certaines activités, la dégradation d'écosystèmes. Ces contre-performances ont des causes multiples qui ne sauraient se réduire au coût du travail ou à une réglementation complexe. Elles appellent une clarification des objectifs de la politique agricole, dans l'orientation des dispositifs européens comme dans leurs modalités d'application en France. Nous préconisons de donner une importance centrale à la préservation du capital naturel et de mettre l'accent sur la recherche, la formation et la qualité sanitaire des produits.

## Des évolutions préoccupantes, malgré un fort soutien public

Les agriculteurs français bénéficient chaque année d'un soutien public dépassant 10 milliards d'euros<sup>1</sup>, soit en moyenne de l'ordre de 30 000 euros de transferts directs pour chacune des 320 000 exploitations<sup>2</sup>, cf. tableau. À cela s'ajoutent des exonérations et déductions fiscales (pour aléas, investissements, défiscalisation des produits pétroliers jusqu'en 2016, etc.). Les cotisations sociales des agriculteurs ne couvrent qu'une partie des dépenses du régime agricole, en raison – mais pas seulement – du déséquilibre démographique du secteur. La forte protection douanière vis-à-vis d'importations agricoles et extra-communautaires comme celle sur des découpes de viande, le sucre ou certains produits laitiers se traduit aussi par un soutien aux producteurs qui n'est pas visible dans les budgets.

Ainsi, en 2013, ces aides représentent pour une exploitation moyenne 84 % du revenu agricole<sup>3</sup>. L'élevage en est particulièrement dépendant, les différentes aides représentant 89 % du revenu dans le lait et 169 % du revenu dans le secteur bovins-viande. Cas extrême, un élevage ovin type des Alpes reçoit de l'ordre de 59 000 euros de transferts publics pour dégager un revenu net de moins de 19 000 euros<sup>4</sup>. Les secteurs agricoles et régions où la valeur ajoutée *sans aide* est négative certaines années ne sont pas rares : les consommations intermédiaires dépassent la valeur du produit, une situation paradoxale pour un secteur productif.

De tels montants d'aide ne sont pas nécessairement un problème ni le signe d'une politique mal conduite. Différentes caractéristiques du secteur agricole peuvent légitimer une intervention de l'État afin d'atteindre des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux. Le motif économique de l'intervention publique tient notamment à la difficulté de couvrir l'ensemble des risques dans la production agricole, caractérisée par de petites entreprises sans pouvoir de marché et, dans certains cas comme l'élevage et les cultures pérennes, par le long délai d'ajustement de l'offre aux prix. L'objectif peut également être social, pour lutter contre la pauvreté rurale et permettre des revenus agricoles cohérents avec ceux des autres secteurs. L'aménagement du territoire par le maintien d'une activité économique en zone rurale doit aussi être mentionné. L'objectif peut enfin être de favoriser des biens publics produits par l'activité agricole comme le paysage, fortement valorisé par d'autres activités (tourisme), la protection des ouvrages contre les avalanches, la prévention des inondations urbaines par les prairies et autres zones d'expansion des eaux, par exemple. Pour évaluer la pertinence et l'efficacité de cette aide publique, il faut donc faire le bilan de l'agriculture française selon ces trois dimensions : la dépense publique doit être mise en regard de la réalisation, ou non, des objectifs.

### Montant des aides directes totales (piliers I et II) dans les exploitations agricoles en France en 2013

Exploitations (à temps complet uniquement)	Par exploitation (en euros)	Par ha de surface agricole utile (en euros)	En % de la production	En % du résultat courant avant impôt (RCAI)
Laitières	38 600	361	16	89
Bovins-viande	41 300	375	32	169
Ovins-caprins	33 900	397	38	198
Granivores	12 900	295	3	49
Grandes cultures	38 800	323	20	50
Viticoles	3 700	159	2	8
Arboricoles et maraîchères	8 900	524	3	25
Autres	23 200	340	12	65
Ensemble	30 500	349	15	84

Source : RICA France 2013 ; traitement INRA de Vincent Chatellier.

Les auteurs remercient Manon Domingues Dos Santos, Conseillère scientifique au CAE pour son aide et son soutien. Ce travail a bénéficié de nombreux commentaires critiques de Louis-Pascal Mahé, Vincent Chatellier, Thierry Doré et Alan Matthews qui ne partagent pas l'ensemble des points de vue exprimés. Il s'est également nourri de travaux conduits par Dominique Auverlot à France Stratégie.

<sup>1</sup> Cf. Commission des comptes de l'agriculture de la nation (CCAN) (2015) : *Les concours publics à l'agriculture en 2014*, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, session de la CCAN du 3 juillet. Nous comptons ici les aides directement perçues par les producteurs agricoles et non pas le financement d'opérations qui leur bénéficient indirectement.

<sup>2</sup> Le Recensement général de l'agriculture de 2010 fait état de 514 694 exploitations agricoles. Mais sont comptées comme exploitations des structures d'un hectare ou simplement de dix ruches. Nous retenons ici les 320 000 exploitations réellement professionnelles (catégorie « moyennes et grandes » de l'INSEE). En considérant que ces 70 % des bénéficiaires reçoivent 97 % des aides – Commission européenne (2013) : *Rapport sur la distribution des aides 2013* –, l'aide moyenne pour une exploitation professionnelle française est de l'ordre de 28 000 euros. Le chiffre de 30 500 euros dans le tableau vient du fait que l'échantillon utilisé (RICA) exclut les exploitations à temps partiel.

<sup>3</sup> Cf. Réseau d'information comptable agricole communautaire (RICA). Le chiffre comprend l'ensemble des aides directes, et recouvre donc les « paiements uniques » (scindés en « paiements de base » et « paiements verts » à partir de 2015), les aides agro-environnementales et les indemnités pour zones à handicaps naturels. Le revenu est le Résultat courant net avant impôts.

<sup>4</sup> Cf., Réseau d'information comptable agricole (RICA) 2013, OTE ovins-caprins, zone altimétrique > 600 m pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Voir Bureau J-C. et S. Thoyer (2014) : *La politique agricole commune*, La Découverte, p. 85 pour une analyse plus détaillée.

## Une situation sociale contrastée

Les données sectorielles comme microéconomiques suggèrent qu'en moyenne les revenus des agriculteurs « professionnels » ne sont pas structurellement plus faibles que dans les autres secteurs (encadré 1), leur patrimoine s'avérant quant à lui supérieur à celui du ménage moyen. Ce constat doit toutefois être relativisé. En premier lieu, il existe de très grandes disparités sectorielles, que ne compensent que partiellement les revenus non agricoles des ménages<sup>5</sup>. Ainsi, les revenus apparaissent structurellement faibles dans les secteurs des bovins et ovins allaitants, des légumes de plein champ et de la viticulture non AOC. Des populations particulières sont également affectées, comme les jeunes endettés ou les retraités. En second lieu, l'incertitude et les fluctuations des revenus agricoles sont un facteur de mauvaises conditions de vie, l'importance des coûts fixes et le niveau d'endettement dans ce secteur y rendant les périodes de faibles revenus rapidement dramatiques.

Jusqu'en 2015, la France avait opté pour des aides distribuées selon des références individuelles historiques (liées aux paiements reçus dans le passé). Elle a ainsi longtemps appliqué un système où les subventions amplifiaient les inégalités structurelles. La récente réforme de la PAC nécessite de passer à un système d'aides plus forfaitaire basé sur les surfaces tout en laissant une marge de manœuvre à chaque État membre<sup>6</sup>. La France, comme sept autres États membres, a choisi de majorer les aides aux premiers hectares ce qui conduit à réallouer une partie du budget vers les plus petites exploitations. La réforme tend aussi à déplacer les aides des producteurs du Nord vers ceux de Corse, du Sud-Est et du Massif central et, au niveau sectoriel, des céréaliers vers les éleveurs extensifs bénéficiant de grandes surfaces et vers ceux qui ne bénéficiaient pas de références historiques (viticulteurs et maraîchers, en particulier)<sup>7</sup>. Par rapport au système précédent de références individuelles historiques, très inégalitaire d'un point de vue social, ces réallocations améliorent le caractère redistributif des aides. Il reste que la surface n'est pas un critère d'allocation pertinent au regard d'un quelconque objectif social.

### 1. Comparer les revenus des agriculteurs à ceux des autres actifs

Il est très difficile de comparer rigoureusement les revenus des agriculteurs et du reste de la population. Les chiffres mis en avant par la Commission européenne comparent souvent la seule part du revenu issue de l'agriculture de quelqu'un classé comme « agriculteur » car il a quelques vaches, avec des revenus de salariés dans l'industrie. Les comparaisons de revenu des ménages donnent, elles, une image plus fiable des conditions socio-économiques réelles, mais elles sont rejetées par les organisations agricoles, pour qui les revenus annexes à l'activité agricole ne sont pas pertinents.

D'après la Commission des comptes de l'agriculture, le RCAI (Résultat courant avant impôt, issu de l'activité agricole y compris les aides) par actif non salarié des exploitations « moyennes et grandes » serait d'environ 27 200 euros en 2014, légèrement inférieur aux années récentes (32 000 euros environ entre 2010 et 2014) mais proche de la moyenne de longue période (depuis 2000). Ces chiffres ne montrent pas tant une faiblesse du revenu moyen par rapport aux autres catégories professionnelles, qu'une variation importante entre les spécialisations et les années. Ainsi les RCAI par unité de travail non salarié des producteurs de « cultures générales » ont en moyenne dépassé 60 000 euros, alors que ceux des producteurs d'ovins et caprins ne dépassaient guère les 18 000 euros sur les cinq années 2010-2014. Même pour les grandes cultures, les revenus sont très bas certaines années (2009). Et ces moyennes cachent des fluctuations individuelles bien plus conséquentes.

Les revenus moyens du foyer agricole en 2010 (38 200 euros) semblent légèrement plus élevés que ceux du foyer moyen. Mais le critère utilisé (foyer et non pas ménage ni individu) rend difficiles les comparaisons. Il intègre des revenus des conjoints si la déclaration fiscale est unique. Les chiffres les plus récents de l'INSEE comme de l'observatoire des inégalités ne distinguent pas les secteurs d'activité. S'ils situent la grande pauvreté dans les zones urbaines, et tout particulièrement en Île-de-France, des départements ruraux ne sont pas épargnés (Pyrénées-Orientales, Creuse).

Les comparaisons de patrimoine montrent que les agriculteurs, à revenu et âge identiques, possèdent un patrimoine privé brut très supérieur à celui des autres ménages (dans le ménage agricole moyen, les biens professionnels sont estimés à 213 000 euros brut et le patrimoine privé à 275 000 euros). Les agriculteurs sont aussi davantage endettés mais, à 260 000 euros, le patrimoine net moyen reste très supérieur au patrimoine des ménages dans leur ensemble (86 600 euros)<sup>a</sup>.

Sur plus longue période, même en choisissant comme point de comparaison la défavorable année 2014 en agriculture, le revenu réel par exploitation a progressé de 4 % depuis 2000, soit une évolution proche de celle des salariés dans le reste de l'économie. Une part importante de cette progression s'explique par la diminution des effectifs dans le secteur.

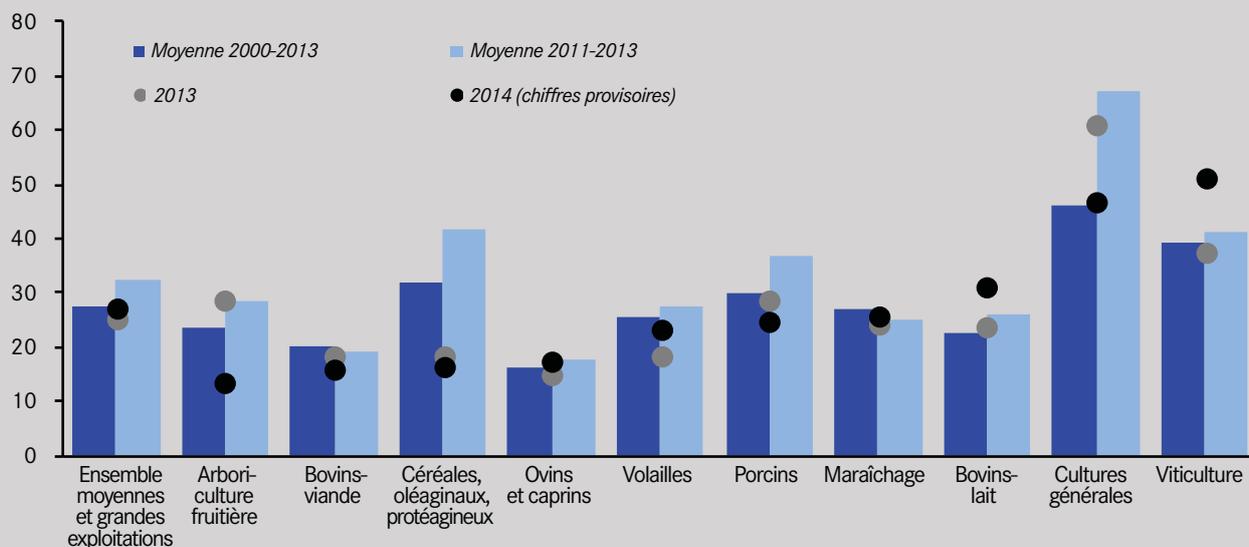
<sup>a</sup> Lamarque P. et M. Romani (2015) : « Le patrimoine des indépendants », Dossier in *Emploi et revenus des indépendants*, INSEE Références. Il n'est pas possible de distinguer de manière fiable la rémunération du patrimoine professionnel de celle du travail pour les agriculteurs, comme d'ailleurs pour la plupart des indépendants.

<sup>5</sup> Delame N. (2015) : « Les revenus non agricoles réduisent les écarts de revenus entre foyers d'agriculteurs », in *Emploi et revenus des indépendants*, INSEE Références. En 2010, les revenus non agricoles des foyers d'agriculteurs complétaient des revenus tirés de l'agriculture à 60 %. Ils étaient composés pour un tiers de revenus de propriété, pour 10 % de pensions et pour le reste de revenus d'activités non agricoles.

<sup>6</sup> Pour une description synthétique de cette réforme et de ses conséquences potentielles, voir, par exemple, Bureau et Thoyer (2014) : *op. cit.*

<sup>7</sup> Chatellier V. (2013) : *Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015*, Académie d'Agriculture de France.

Résultat par actif dans les différents secteurs agricoles, en milliers d'euros 2014



Lecture : Résultat courant avant impôts moyen par actif non salarié en valeur 2014.

Source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

### Un bilan environnemental alarmant

Les réglementations environnementales françaises, comme les restrictions à l'irrigation, le classement de surfaces en zones vulnérables nécessitant de réduire les apports d'engrais azotés et le besoin de respecter des « particularités topographiques » (haies, bosquets, mares, etc.) sont souvent considérés par les agriculteurs comme pénalisantes vis-à-vis de leurs concurrents. Les réglementations françaises en matière d'environnement sont complexes et changeantes. Les procédures de calcul des aides et de contrôle de leurs conditions sont chronophages et coûteuses tant pour les agriculteurs que pour l'administration. Cette complexité donne à l'agriculteur un sentiment d'insécurité juridique face aux contrôles, qui dans la majorité des cas constatent des infractions, parfois involontaires. Les autorisations sont lentes à être accordées et les consignes pas toujours cohérentes. Si ce constat n'est pas spécifique à l'agriculture, la pression des consommateurs y a toutefois conduit à multiplier les mesures de « précaution » de la part des différents échelons administratifs.

La nécessité de rendre plus lisible et cohérente la réglementation ne doit cependant masquer le point essentiel : mettre en place une agriculture plus respectueuse de l'environnement devient aujourd'hui une véritable urgence.

En effet, les dégradations de l'environnement liées à l'agriculture ont d'ores et déjà atteint un point critique dans nombre

de zones agricoles, et certaines sont irréversibles. Tous les rapports sur les pollutions des eaux, souterraines comme de surface, montrent l'importance des rejets polluants de l'agriculture, produits phytosanitaires, nitrates<sup>8</sup>. Des pratiques d'irrigation peu économes, favorisées par un prix de l'eau peu élevé par rapport à ce que l'on peut estimer être son coût social, sont une menace pour les nappes du Centre et du Sud-Ouest. Les taux de matière organique des sols agricoles dans les régions de grande culture ont fortement baissé. Aujourd'hui, près de 20 % des sols français présentent un risque important d'érosion. La dégradation de la fertilité des sols (baisse de la matière organique, érosion) nécessite un recours plus important aux intrants chimiques pour préserver les rendements. La politique mise en œuvre en France a d'ailleurs parfois contribué à encourager ces dommages à l'environnement<sup>9</sup>. Par exemple, le soutien spécifique à la culture de maïs fourrage mis en place par la France de 1993 à 2005 a été une cause majeure de disparition de prairies permanentes dont la valeur environnementale est pourtant grande, à la fois comme réservoirs de biodiversité et par leur rôle dans la gestion des crues.

La biodiversité décline à un rythme qui s'accélère. Parmi les quelques indicateurs les mieux suivis, on observe un effondrement rapide de populations d'oiseaux encore considérés comme « communs » des zones agricoles<sup>10</sup>. La disparition de 50 % des papillons en seulement vingt ans illustre la chute plus générale des populations d'invertébrés à la base de la

<sup>8</sup> Conseil général du développement durable (CGDD) (2013) : « Contamination des cours d'eau par les pesticides », *Chiffres & Statistiques*, n° 436. Voir aussi Eaufrance (2015) : « Concentration en nitrates d'origine agricole dans les cours d'eau et les eaux souterraines », *Bulletin Eaufrance*, n° 3.

<sup>9</sup> Sainteny G. (prés.), Salles J.-M. (vice-prés.), P. Duboucher, G. Ducos, V. Marcus et P. Erwann (rap.) (2012) : « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », *Rapports et Documents, Centre d'analyse stratégique (CAS)*, n° 43, La Documentation française, n° 43, 409 p.

<sup>10</sup> Par exemple : chute des populations de 40 % en trente ans pour l'alouette et la caille des blés, 70 % pour la linotte en France ; et souvent plus de 90 % sur cette période pour des espèces déjà moins communes comme l'outarde (chiffres du Muséum national d'histoire naturelle, comptages STOC).

chaîne alimentaire<sup>11</sup>. L'agriculture n'est pas seule en cause, l'urbanisation participant de cette dégradation ; mais ces phénomènes sont plus accentués en zone agricole.

Malgré leur caractère réducteur, les estimations monétaires montrent que la protection de l'environnement est aussi un impératif économique. Les dégradations environnementales ont en effet atteint un point où elles ont désormais un impact économique perceptible. Ainsi, les coûts des pollutions azotées seraient d'un ordre de grandeur qui devient comparable à la valeur économique du supplément de production agricole permis par les engrais azotés<sup>12</sup>. Le tourisme côtier en est une des victimes. Les menaces sur les populations d'insectes pollinisateurs et celles sur les espèces qui contrôlent les ravageurs (coccinelles, chauve-souris, batraciens, oiseaux, etc.) représentent des coûts potentiels pour la société correspondant à plusieurs milliards d'euros<sup>13</sup>. Pour le secteur agricole lui-même, le risque que le déclin des pollinisateurs et des auxiliaires de cultures ne deviennent des facteurs limitant des rendements est désormais réel, et c'est déjà un phénomène observé pour la pollinisation du colza ou des semences légumières<sup>14</sup>. À terme, c'est la pérennité même des systèmes de culture actuels qui est mise en question par la combinaison de ces dégradations environnementales.

Réformer la politique agro-environnementale est sans doute légitime. Mais décider une « pause environnementale » serait une erreur économique qui coûterait cher aux agriculteurs de demain.

### Une performance commerciale qui s'érode

Sur le plan commercial, l'agriculture et l'industrie agroalimentaire constituent pour l'économie française des points forts historiques. De fait, leur solde agrégé est structurellement excédentaire, à hauteur d'environ 9,3 milliards d'euros en 2014<sup>15</sup>. En dépit de variations annuelles significatives, liées notamment aux prix des céréales, ce solde est presque égal en valeur courante à son niveau de 2000, mais cette stabilité apparente recouvre des disparités croissantes. Les échanges

de produits agricoles et agroalimentaires français ont ainsi crû plus rapidement que ceux de l'ensemble des biens à la fois du côté des exportations (+ 3,3 % l'an en moyenne en valeur courante entre 2000 et 2014, contre + 1,5 % pour l'ensemble des biens) et des importations (+ 4,1 %, comparé à + 2,4 %). Dans le même temps, les excédents se sont de plus en plus concentrés dans trois filières (boissons – essentiellement vins et alcools –, céréales – blé et orge en particulier – et produits laitiers – surtout les fromages), qui dégagent à elles seules plus de 20 milliards d'euros d'excédent en 2014. À l'inverse, les déficits sont importants et croissants dans les filières de la viande, des produits de la mer et des fruits et légumes, dont le déficit commercial combiné est passé de 3,6 milliards d'euros en 2000 à près de 10 milliards d'euros en 2014 (soulignons d'ailleurs que la filière de l'élevage, jusqu'à une date récente excédentaire, est désormais significativement déficitaire). Cette polarisation croissante s'est accompagnée d'une redistribution géographique significative, les exportations étant nettement plus dynamiques hors de l'Union européenne qu'à l'intérieur.

Prise dans son ensemble, la performance commerciale de la France dans l'agriculture et l'agroalimentaire apparaît en demi-teinte. La part de la France dans les exportations mondiales a diminué d'environ un tiers sur cette période, passant de 7,0 % en 2000 à 4,7 % en 2014<sup>16</sup>. Cette perte de parts de marché s'explique en grande partie par un contexte où la croissance de la demande a essentiellement trouvé son origine dans des pays émergents qui n'étaient pas les marchés traditionnels de la France, et où de nouveaux concurrents s'affirmaient. Cependant, la performance commerciale de la France pâlit singulièrement en comparaison de celle de l'Allemagne qui a vu ses exportations croître deux fois plus vite (+ 6,6 % par an en moyenne), et sa part de marché augmenter de plus de 10 %, dépassant celle de la France depuis 2007. La spécialisation allemande était certes initialement plus favorable en termes géographique et sectoriel (Europe centrale et produits transformés du lait et de la viande), mais un calcul détaillé montre qu'elle explique une différence de croissance cumulée des exportations d'environ 20 points de pourcentage sur la période<sup>17</sup>, qui ne représente qu'une fraction de l'écart observé.

<sup>11</sup> European Environment Agency (EEA) (2013) : *Populations of Grassland Butterflies Decline Almost 50 % over Two Decades*.

<sup>12</sup> Sutton M.A., O. Oenema, J.W. Erisman, A. Leip, H. van Grinsven et W. Winiwarter. (2011) : « Too Much of a Good Thing », *Nature*, n° 472, pp. 159-161, avril et Sutton M.A., C.M. Howard, J.W. Erisman (dir.) (2011) : *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*, Cambridge University Press.

<sup>13</sup> Les références scientifiques s'accumulent, citons Gallai N., J-M. Salles, J. Settele, B. et E. Vaissière (2009) : « Economic Valuation of the Vulnerability of World Agriculture Confronted with Pollinator Decline », *Ecological Economics*, n° 68, pp. 810-821, sur la pollinisation ou Boyles J.G., P.M. Cryan, G.F. McCracken et T.H. Kunz (2011) : « Economic Importance of Bats in Agriculture », *Science*, vol. 332, n° 6025, pp. 41-42, avril sur la « valeur » du service rendu par les chauve-souris par exemple ; et les travaux en cours dans le cadre de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE).

<sup>14</sup> Deguines N., C. Jono, M. Baude, M. Henry, R. Julliard et C. Fontaine (2014) : « Large-Scale Trade-Off Between Agricultural Intensification and Crop Pollination Services », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, n° 4, mai ; Jauker F., B. Bondarenko, H.C. Becker et I. Steffan-Dewenter (2012) : « Pollination Efficiency of Wild Bees and Hoverflies Provided to Oilseed Rape », *Agricultural and Forest Entomology*, vol. 14, n° 1, pp. 81-87 apportent des éléments en ce sens, de même que les travaux sur les fermes expérimentales de Syngenta qui concluent à une hausse des rendements lorsque l'on accroît le nombre de pollinisateurs. Breeze T.D., B.E. Vaissière, R. Bommarco, T. Petanidou, N. Seraphides et L. Kozák et al. (2014) : « Agricultural Policies Exacerbate Honeybee Pollination Service Supply-Demand Mismatches Across Europe », *PLoS ONE* 9(1), estiment que 50 à 75 % de colonies d'abeilles supplémentaires seraient nécessaires en France pour éviter que ce « service » ne soit limitant (leur estimation ne fait pas l'unanimité).

<sup>15</sup> Cf. Comext, Eurostat.

<sup>16</sup> Cf. Chelem, CEPII.

<sup>17</sup> Cf. calculs du CEPII à partir de BACI. Voir Emlinger C. (2015) : « Les marchés allemands plus dynamiques que les français dans le secteur agroalimentaire », *Le Blog du CEPII*, décembre.

La dynamique allemande a des ressorts propres (voir encadré 2), mais la comparaison ne serait qu'à peine plus flatteuse avec l'Espagne ou l'Autriche, qui ont maintenu leurs parts de marché mondiales, ou même avec les Pays-Bas et l'Italie, dont la perte de parts de marché a été deux fois moins forte que celle de la France. C'est bien d'une érosion profonde des positions commerciales qu'il faut parler, mais la perte de parts de marché entre 2000 et 2014 est la même dans l'agriculture et l'agroalimentaire que dans les autres secteurs (un tiers dans les deux cas) : le problème semble donc plus « français » que spécifiquement « agricole ».

## Les raisons de ces contre-performances

Si la mauvaise performance de l'agriculture en termes de commerce extérieur n'est pas plus marquée que dans les autres secteurs de l'économie, le secteur agricole français a des sources d'inefficacité spécifiques, aux conséquences sociales et environnementales, que la politique publique doit chercher à corriger. Bureau, Fontagné et Jean (2015)<sup>18</sup> avancent plusieurs facteurs explicatifs que nous résumons ici.

### 2. Comparaison avec l'Allemagne

Sur la période récente, l'Allemagne a accru sa part dans les exportations mondiales de produits agricoles et agroalimentaires. En viande porcine, l'Allemagne avec 4 millions de tonnes équivalent carcasse a vu sa production croître de 30 % depuis 2000, alors que la France, avec 2 millions de tonnes, a vu sa production diminuer de 5 % sur la même période. La France est déficitaire vis-à-vis de l'Allemagne (le solde français avec l'Espagne s'est davantage dégradé encore). En lait, tandis que la France n'a pas atteint son quota national de production pour la campagne 2014-2015 (sous-réalisation de 3,5 %, sur fond d'une baisse de 4 % de la collecte de lait), l'Allemagne dépassait le sien de 3,7 %. Elle exporte aussi plus de fromage que la France. En produits transformés, la France est derrière l'Allemagne sur tous les marchés d'export à quelques exceptions près. Les abattoirs allemands transforment désormais les porcs de plusieurs pays voisins avant d'y réexporter la viande, alors que le bas taux d'utilisation des abattoirs français contribue à leurs faibles marges.

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer ce décalage entre France et Allemagne. La proximité géographique et logistique avec des marchés de consommation dynamiques en est un. L'élargissement a mis l'Allemagne au centre de l'Europe, « éloignant » d'autant la Bretagne, et c'est sur les marchés d'Europe centrale que l'écart de position commerciale avec la France s'est creusé.

Les exploitations agricoles moyennes sont d'une taille assez similaire en France et en Allemagne. Néanmoins, les grands domaines de l'est de l'Allemagne, récemment modernisés et ayant pris le pli d'une agriculture industrielle, constituent des concurrents de premier ordre. Ces industries ont bénéficié d'investissements massifs dans des nouvelles unités de production après la réunification, et elles sont davantage robotisées qu'en France<sup>a</sup>. Elles

procurent en particulier aux laiteries et aux abattoirs de la matière première bon marché.

Alors que les productions les plus intensives en main d'œuvre ont souffert en France depuis dix ans, elles se sont au contraire développées en Allemagne (mais aussi en Espagne et dans les pays d'Europe centrale). Les chiffres sur les écarts de coût du travail ne sont pas tous cohérents mais les écarts mesurés semblent très importants, en particulier pour le travail peu qualifié. Dans la production de fruits et légumes et l'horticulture, le coût horaire moyen du travail serait une fois et demie plus élevé en France qu'en Allemagne (12,4 et 7,90 euros de l'heure, respectivement, en 2013)<sup>b</sup>. Dans l'abattage et la découpe de viande, les comparaisons sont potentiellement faussées par le recours massif en Allemagne aux « travailleurs détachés », qui ne sont pas comptabilisés dans les chiffres d'emploi. Une fois ce facteur pris en compte, le coût du travail moyen apparaît là encore de l'ordre d'une fois et demie plus élevé en France qu'en Allemagne<sup>c</sup>. L'application d'un salaire minimum en Allemagne est de nature à faire évoluer cet état de fait, mais l'agriculture bénéficie d'un régime de transition et la réalité de la hausse salariale reste à constater. Par ailleurs, le régime TVA forfaitaire en Allemagne serait aussi plus favorable aux agriculteurs que le régime français (Rouault, 2010, *op. cit.*).

L'Allemagne a utilisé les énergies renouvelables pour subventionner ses exploitations agricoles. Ainsi, les agriculteurs allemands recevraient chaque année près de 9 milliards d'euros pour leur production d'énergie renouvelable, biomasse et photovoltaïque<sup>d</sup>. Le fort développement du programme biogaz, grâce à des tarifs de rachat élevés, est tel qu'une partie non négligeable du revenu des agriculteurs provient de cette ressource qui, en outre, réduit considérablement leurs problèmes de trésorerie.

<sup>a</sup> Rouault P. (2010) : *Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes*, Rapport remis aux ministères de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche par le Délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie.

<sup>b</sup> Cf. Besson A. et P. Deding (2015) : « Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et des non-salariés », *Rapport de l'IGAS*, n° 2015-009R/CGAAER 14143. Darpeix A. et É. Bergeron (2009) : « L'emploi et la compétitivité des filières de fruits et légumes : situation française et comparaison européenne », *Notes et Études Socio-Économiques (NESE)*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, n° 32, pp. 7-40, trouvent même des écarts de l'ordre du simple au double pour les coûts de la main d'œuvre saisonnière dans la production fruitière.

<sup>c</sup> Cf. Besson et Deding (2015), *op. cit.* ou Lécuyer B. (2015) : *Le coût du travail dans l'abattage-découpe de porc en Allemagne et en Espagne*, IFIP (Institut du porc), Mimeo, 7 septembre.

<sup>d</sup> Raoul D., R. Nicoux, G. Le Cam, V. Létard et E. Sittler (2012) : « Rapport d'information sur le déplacement d'une délégation de la Commission des affaires économiques en Allemagne », *Rapport du Sénat*, n° 628, 4 juillet.

<sup>18</sup> Bureau J.-C., L. Fontagné et S. Jean (2015) : « Comment expliquer les contre-performances de l'agriculture française ? », *Focus du CAE*, n° 010-2015, décembre.

L'agriculture en France reste dominée par les petites structures. Si, au-delà d'un seuil minimal, la taille n'est pas en soi un élément déterminant de la performance des exploitations, elle tend toutefois à le devenir avec l'adoption de nouvelles pratiques culturales et l'évolution vers de grandes structures observées dans plusieurs pays. Il s'agit notamment de nouvelles techniques reposant sur des matériels sophistiqués et très informatisées en productions végétales, d'automatisation en production animale. Les économies d'échelle sont par ailleurs plus manifestes dans les industries de première transformation et l'internationalisation limitée des groupes agroalimentaires français (en dehors du sucre et de quelques secteurs) sont un facteur de faiblesse, dans un environnement de plus en plus dominé par des entreprises mondialisées.

Une réglementation plus contraignante et un coût du travail plus élevé sont souvent considérés par les organisations professionnelles comme un désavantage comparatif pour la France. Il est difficile de conclure sur l'existence d'une véritable distorsion au détriment des agriculteurs français sur un plan réglementaire. Les écarts de coût du travail sont cependant très significatifs dans des secteurs à forte intensité en main d'œuvre (fruits, légumes) ou dans la première transformation animale avec des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, et plus encore la Pologne ou l'Afrique du Nord.

L'essoufflement apparent des gains de productivité peut être expliqué par de nombreux facteurs, parmi lesquels on ne peut écarter le manque d'innovation. En amont de la productivité, la formation des producteurs joue un rôle essentiel dans un environnement qui réclame des compétences de plus en plus poussées. Dans ce domaine, la situation en France est hétérogène.

Les relations amont-aval sont en outre très inégalement organisées suivant les filières et moins bien coordonnées qu'en Europe du Nord : si la position des producteurs est forte dans certains secteurs bien structurés autour de l'amont (sucre, oléo-protéagineux), elle est bien plus fragile dans d'autres filières (viandes, légumes et fruits).

Enfin, les stratégies de compétitivité hors-prix poursuivies en France, consistant à associer qualité et origine géographique, sont contestables. Elles sont en effet peu lisibles sur les marchés à l'exportation, où les marques déposées sont davantage reconnues par les consommateurs que les appellations d'origine et où le positionnement sur le très haut de gamme ne peut pas faire office de stratégie d'ensemble, face à des concurrents offensifs sur les produits de gamme moyenne (par exemple, cas du vin français concurrencé par les vins du nouveau monde).

## Choix des objectifs et cohérence des instruments

Les politiques publiques agricoles présentent une grande complexité qui ne sera pas abordée dans le détail dans cette note. Il est toutefois possible de mettre en exergue les écueils systématiques auxquels ces politiques sont confrontées, en particulier en France : un manque d'orientation claire, un empilement d'outils peu efficaces et poursuivant parfois des objectifs contradictoires, des dépenses élevées n'atteignant ni les objectifs de compétitivité, ni ceux d'assurer un revenu décent pour l'ensemble des agriculteurs, ni ceux de préservation de l'environnement. L'importance excessive accordée aux préoccupations de court terme et aux avantages acquis empêche souvent d'atteindre les objectifs clés à long terme.

### La nouvelle PAC permet des choix

La PAC est devenue beaucoup plus « à la carte » depuis les règlements de décembre 2013 et les actes délégués parus en 2014, qui laissent des marges d'adaptation très significatives aux États membres. En France, la déclinaison nationale de la PAC s'est concrétisée dans la « Loi d'avenir » adoptée en octobre 2014. Parmi les flexibilités laissées par les règlements européens, la France a choisi une voie moyenne sur la plupart des critères, avec cependant trois options marquées. Elle est parmi les pays qui ont le plus opté pour le « recouplage », c'est-à-dire pour des aides encourageant directement la production<sup>19</sup>. Elle a surtout ciblé ses aides couplées sur l'élevage, qui a bénéficié d'un transfert globalement important en 2015, du fait de ces arbitrages nationaux et des nouvelles modalités d'attribution des aides dites « du premier pilier ». La France a utilisé les marges disponibles pour allouer des paiements aux jeunes agriculteurs et pour privilégier les petites exploitations. Elle a ainsi opté pour une surprime aux 52 premiers hectares (au détriment des exploitations de taille supérieure), même si elle n'a pas choisi de plafonner les paiements aux grandes exploitations. Comme tous les États membres, la France pouvait réallouer une partie de son budget entre le premier pilier de la PAC (essentiellement des aides directes au revenu) et le second pilier du « développement rural » (qui intègre en particulier les aides environnementales, voir l'encadré 3). Le choix a été de transférer seulement 3 % des budgets du premier au second pilier, bien moins que le Royaume-Uni par exemple<sup>20</sup>.

Un point clivant entre les États membres est la façon dont ils ont utilisé les marges de manœuvre de la PAC pour orienter leur politique, en particulier vers les « biens publics ». Certains, comme la Pologne, ont utilisé toutes les possibilités

<sup>19</sup> La France a opté pour un accroissement jusqu'à 15 % (le maximum possible dans les textes communautaires) la part des aides du premier pilier couplées aux productions (essentiellement viande bovine, ovine et protéagineux), alors que l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Irlande renonçaient ou avaient très peu recours à cette option.

<sup>20</sup> Notons toutefois que des États membres ont fait le choix d'un transfert du second au premier pilier.

de « verdier » le moins possible la PAC. D'autres, en particulier le Royaume-Uni, ont fait le choix inverse. La France est dans une position médiane. Elle ne consacrait en 2014 que 388 millions d'euros aux mesures agro-environnementales, soit moins de 4 % des aides octroyées directement aux agriculteurs. La mise en œuvre en France des politiques environnementales montre souvent un décalage avec les ambitions affichées. Ainsi, depuis les années quatre-vingt-dix, le ministère de l'Agriculture a consacré d'importants budgets à des programmes de maîtrise de pollutions azotées, décrits comme inefficaces par de sévères rapports de l'Inspection générale des Finances comme de la Cour des Comptes, le plus récent de ces programmes étant sur certains aspects moins contraignants que les quatre précédents (notamment sur l'épandage des effluents d'élevage, sur les surfaces éligibles, etc.). Les objectifs du Grenelle de l'environnement<sup>21</sup> de réduire de moitié l'usage des produits phytosanitaires se sont traduits par de simples mesures de sensibilisation, sans action sur les quantités ni les prix, conduisant à l'échec à peu près total du plan « Ecophyto »<sup>22</sup>. La « Stratégie pour la biodiversité » adoptée par la France n'a pas empêché une définition compliquée mais globalement très permissive des Surfaces d'Intérêt écologiques, censées conditionner une partie des aides (le « paiement vert ») à la protection de cette biodiversité<sup>23</sup>.

Au total la déclinaison française de la PAC s'est traduite par des réallocations très significatives des aides qui sont allées secourir les revenus des éleveurs ; et l'accent a été mis récemment sur les petites exploitations et l'agroécologie, même si ce dernier élément ne trouve pas de réelle traduction budgétaire. Il reste cependant que l'utilisation des budgets agricoles s'apparente trop souvent en France à de simples aides au revenu, et que la stratégie pour orienter à long terme l'agriculture hésite entre une multiplicité d'objectifs.

### Un empilement d'outils peu efficaces, parfois contradictoires

Faut-il rétribuer directement les services environnementaux, ou conditionner des aides visant d'autres objectifs au respect de critères environnementaux ? Si l'analyse économique apporte une réponse non ambiguë en faveur de la première option, c'est pourtant la seconde qui a été retenue en Europe, avec des niveaux élevés de paiements indifférenciés, conditionnés par quelques mesures environnementales génériques.

### 3. Politique agricole commune : premier et second piliers

Le « premier pilier » de la Politique agricole commune (PAC) recouvrait historiquement toutes les mesures de gestion du marché (achats publics, stocks d'intervention, subventions à l'exportation ou à l'utilisation non alimentaire pour apurer les marchés). Cette gestion du marché ayant été fortement réduite au cours du temps, le budget du premier pilier recouvre désormais essentiellement des aides au revenu, le « paiement unique » de la réforme de 2003, devenu en 2015 un « paiement de base » auquel s'ajoute, pour les exploitations qui respectent un certain nombre de contraintes, un « paiement vert ». Ces budgets sont presque intégralement financés par des crédits européens.

Le second pilier recouvre le « développement rural », terme hétéroclite où l'on trouve des aides agro-environnementales, des aides à la modernisation des structures, à la qualité, à la diversification des activités, etc. Le budget est cofinancé par l'Union européenne et l'État membre. Les États (en France, les régions, désormais) ont une large flexibilité dans la définition et la gestion de ces programmes. Les mesures du second pilier font souvent l'objet d'une programmation contractuelle ou pluriannuelle, donc plus complexe à gérer que le premier pilier. Globalement, l'Europe centrale consacre surtout ses activités du second pilier à des soutiens à la modernisation des structures alors que l'Europe du Nord privilégie le soutien à l'environnement.

La France a contribué à cette décision. Et dans son application nationale, elle a, comme beaucoup d'autres pays, fait en sorte que les nouveaux « paiements verts » de la PAC puissent aller à presque tous ses agriculteurs sans grand changement de pratiques<sup>24</sup>. L'application de la conditionnalité environnementale tend ainsi à réduire ses bénéfices à peu de chose, sans pour autant alléger le poids administratif de sa mise en œuvre.

D'une manière plus large, le manque d'orientation claire de la politique agricole se traduit par des mesures dont les effets se neutralisent. Ceci n'est pas spécifique à la France ; il s'agit d'une faiblesse de la PAC résultant de l'empilement successif de réformes qui sont autant de compromis, la vision globale semblant avoir été perdue. Les politiques actuelles sont ainsi à l'origine d'effets pervers à long terme : le volume d'aides directes du premier pilier permet de maintenir les revenus

<sup>21</sup> Ensemble de décisions sur la protection de l'environnement prises en septembre et décembre 2007, après une phase de concertation.

<sup>22</sup> Voir le rapport parlementaire remis au Premier ministre en décembre 2014 par Dominique Potier : *Pesticides et agro-écologie : les champs du possible*. Une nouvelle version de ce plan Ecophyto présentée en octobre 2015 introduit des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

<sup>23</sup> Hart K. (2015) : *Green Direct Payments: Implementation Choices of Nine Member States and their Environmental Implications*, Institute for European Environmental Policy, septembre.

<sup>24</sup> Le Règlement européen réserve le bénéfice des paiements verts (soit 30 % de l'enveloppe budgétaire du « premier pilier », environ 2,4 milliards d'euros en France) aux agriculteurs pratiquant au moins trois cultures, les rotations étant un gage de moindre besoin d'intrants chimiques. Pour permettre à la monoculture de maïs d'en bénéficier malgré ses bénéfices environnementaux discutables, la France a permis de compter la présence temporaire de cultures (non récoltées) entre deux maïs successifs comme des cultures diversifiées. Ces paiements verts sont aussi conditionnés au maintien de surfaces protégeant la biodiversité *via* les surfaces d'intérêt écologique (SIE). Même s'il est vrai que d'autres États membres ont fait pire en ce domaine, la France a autorisé à compter comme SIE des cultures sans intérêt écologique patent.

agricoles, mais il se capitalise *in fine* dans le prix des actifs, dont le bénéfice échappe en partie aux exploitants via des fuites patrimoniales (achats aux retraités, soultes aux cohéritiers). Ces aides créent ainsi des barrières à l'entrée pour les jeunes agriculteurs, que les mesures en faveur de l'installation des jeunes visent de fait, à corriger. De même, en garantissant un flux de revenu à un producteur, les aides directes réduisent ses incitations à diversifier ses productions. Elles sont ainsi un encouragement à la spécialisation, voire à la monoculture. Or, cette spécialisation augmente l'exposition au risque de fluctuation des cours et se traduit par des traitements phytosanitaires plus importants qu'avec des rotations culturales longues et des assolements diversifiés. L'instauration d'un « paiement vert » conditionné à la diversification des cultures est donc un remède à un problème créé largement par la politique initiale. On pourrait multiplier les exemples de mesures prises pour résoudre un problème créé par une précédente mesure.

Face à la dégradation rapide des écosystèmes, l'administration plaide pour une agriculture à la fois plus intensive et écologique. La rhétorique masque mal le manque d'une réelle orientation des instruments économiques et réglementaires. L'agroécologie, mise en avant dans la récente Loi d'avenir sur l'agriculture, est un concept prometteur sur lequel la recherche a longtemps manqué. Mais les exemples où l'agroécologie donne des résultats hautement productifs tout en économisant les intrants chimiques reposent souvent sur une substitution conséquente de ces derniers par du travail. Or, les rapports de prix en France permettent difficilement ce type de substitution, sauf à utiliser l'ensemble des budgets des aides actuels pour modifier les coûts relatifs du travail et des consommations intermédiaires. Ce que ne font ni la récente PAC ni la Loi d'avenir.

## Recommandations

Certains problèmes rencontrés par l'agriculture française ne lui sont pas propres à ce secteur : la taille des structures, les relations archaïques entre fournisseurs et industrie, un positionnement en gamme peu lisible à l'étranger, des coûts plus élevés que certains concurrents, les difficultés à investir et innover sont des problèmes observés dans d'autres secteurs de l'économie. Toutefois, s'y ajoutent dans l'agriculture des politiques aux effets ambigus malgré leur coût : des défauts de coordination encore plus marqués dans certaines filières, des aides du premier pilier devenues une composante essentielle des revenus sans logique ni légitimité probante et un État fortement interventionniste, plus tatillon qu'efficace dans ses fonctions régaliennes comme la protection du capital naturel ou la création de conditions favorables à l'innovation.

Une partie du problème est européenne : au-delà de son ambition de soutien des revenus, la PAC ne remédie guère aux dysfonctionnements de marché engendrés par les externalités et la structure oligopolistique de certains maillons de la filière. Mais la France participe à cette évolution. Son argumentaire à Bruxelles doit être repensé au-delà de sa traditionnelle préoccupation de retour budgétaire (d'autant plus que ce retour devient négatif aussi pour la dépense agricole). Dans l'espace que lui laisse la réglementation européenne, la France doit faire les choix préservant le long terme pour sa propre agriculture.

## Mettre le capital naturel au centre de la politique agricole

La politique agricole française doit se préoccuper davantage de préserver son potentiel de production. Dans une optique de long terme, c'est la dégradation du capital naturel qui nous semble la plus alarmante. Elle est en effet souvent irréversible, et quand ce n'est pas le cas, elle est généralement plus facile à prévenir qu'à corriger. En outre, elle risque d'engendrer des coûts différés potentiellement bien supérieurs aux bénéfices de court terme. Si ces coûts se matérialisent bien au-delà de l'agriculture elle-même, s'agissant par exemple de la qualité des eaux ou de la biodiversité, les agriculteurs de demain risquent d'en être les principales victimes. À l'avenir, la compétitivité résultera de sols en bon état, d'écosystèmes capables de fournir des services productifs et d'assurer la pérennité et la résilience de la production. Il est important d'affirmer une forte volonté de préserver les ressources naturelles en dirigeant l'ensemble des leviers d'action sur cet objectif. L'idée que la préservation de l'environnement serait un luxe en agriculture et qu'une « pause environnementale » serait nécessaire doit être clairement récusée.

La France peut utiliser davantage ses marges de manœuvre nationales et influencer le cadre européen en ce sens. Au niveau national, les politiques environnementales doivent sortir d'un micro-management complexe pour s'orienter vers la combinaison d'une véritable taxation des externalités négatives et de paiements aux résultats pour les externalités positives. Ce sont les aménités qui doivent être rémunérées plutôt que les producteurs. Des paiements ainsi ciblés seraient de fait assez facilement accessibles à des exploitations qui sont souvent celles aux revenus faibles et un niveau d'emploi élevé (élevage allaitant). Privilégier les aménités n'est donc pas contradictoire avec un objectif redistributif. De tels paiements ne sont pas simples à mettre en œuvre, mais les expérimentations de rémunérations d'aménité sur conditions de résultats menées dans plusieurs pays européens donnent des pistes sérieuses (présence de certaines espèces, gestion de l'eau)<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Voir Burton R.J. et G. Schwarz (2013) : « Result-Oriented Agri-Environmental Schemes in Europe and their Potential for Promoting Behavioural Change », *Land Use Policy*, vol. 30, n° 1, pp. 628-641 et le programme européen MERIT pour des retours d'expérience, cf. Nitsch H. (dir.) (2015) : *Review on Result-Oriented Measures for Sustainable Land Management in Alpine Agriculture and Comparison of Case Study Areas*, RURAGRI Research Programme 2013-2016, WP1 Report, février.

**Recommandation 1.** Faire de la préservation du capital naturel un axe central de la politique agricole ; cibler plus directement la performance environnementale en remplaçant les aides indifférenciées et l'éco-conditionnalité par une rémunération des aménités, qui pourrait être différenciée géographiquement.

En pratique, de telles orientations supposent de rémunérer plus directement les services « verts » (écosystèmes) et « bleus » (gestion de l'eau) pour préserver la production future. Du fait des difficultés inhérentes à la mise en œuvre efficace et juste de ce type de politiques, expérimenter des paiements liés aux résultats, potentiellement via une gestion collective, par exemple à travers les nouveaux Groupements d'intérêt économique et écologique, serait une première étape utile. Les spécificités des territoires et des climats nécessitent par ailleurs une différenciation géographique des modalités et même des objectifs de ces politiques. À plus long terme, les paiements pour services environnementaux aux agriculteurs devraient être considérés comme une alternative aux aides du premier pilier.

### Créer les conditions d'une agriculture innovante

Le risque de décrochage de la France en termes d'innovation ne doit pas être sous-estimé. Biologie synthétique et génétique moléculaire figurent parmi les grands réservoirs de progrès technique. De nouvelles technologies, permettent une accélération de la sélection, avec des enjeux considérables en ce qui concerne l'efficacité de la transformation de l'azote ou l'adaptation au changement climatique (*new breeding technologies* : sélection génomique, édition d'allèles qui ne relèvent pas de la transgénèse). Les obstacles réglementaires ne doivent pas condamner la France à regarder passer l'innovation, même si les risques doivent être encadrés par l'État. L'information spatialisée sur les pratiques et performances (données de masse localisées, collectées par les outils agricoles) devient un élément stratégique convoité. Les avancées actuelles sur le numérique et les biotechnologies appuient actuellement surtout des formes d'agriculture qui dégradent le capital naturel (par exemple, l'accent mis sur les OGM résistants au glyphosate). Un enjeu pour la recherche publique est que ces innovations s'articulent avec d'autres voies de progrès plus en phase avec des régulations biologiques. Pour y parvenir, la recherche publique doit s'intéresser aux productions et systèmes délaissés par les grands opérateurs de la R&D privée privilégiant les secteurs où le marché est mondial et la propriété intellectuelle facile à protéger (maïs, soja,

coton). Cela suppose de se donner les moyens de résister à un monopole étranger sur la sélection variétale et de mettre, via l'orientation de crédits publics, ces recherches au service d'itinéraires techniques mieux intégrés aux écosystèmes, au service de l'adaptation au changement climatique et de la protection du capital naturel.

**Recommandation 2.** Développer les recherches sur les nouvelles techniques de sélection en s'attachant à les mettre au service d'une agriculture en phase avec des régulations biologiques et promouvoir l'innovation ouverte (portails, open data).

L'agriculture moderne nécessite un haut degré de qualification. Paradoxalement, les pratiques les plus économes en intrants chimiques (biologique, systèmes herbagers, cultures associées) sont les plus complexes. L'agriculteur doit donc aujourd'hui avoir les compétences d'un ingénieur et d'un manager. Un saut technique est nécessaire dans la formation. Les lycées agricoles (même s'ils ne forment plus majoritairement des élèves se destinant à la production agricole) doivent intégrer des formations plus avancées. Ces structures sont de petite taille et dispersées mais les technologies de l'information permettent aujourd'hui des synergies considérables. Le numérique nécessite un lourd investissement et devrait être une priorité. Peu d'agriculteurs ont l'occasion d'une formation continue alors que la technique évolue rapidement<sup>26</sup>.

**Recommandation 3.** Faire du réseau de lycées agricoles un pionnier de l'enseignement numérique. Permettre une formation continue plus poussée des agriculteurs via des congés individuels de formation et en s'appuyant sur l'enseignement supérieur agricole pour former des managers d'exploitations agricoles de haut niveau.

En complément, il serait utile d'aider l'enseignement et les instituts techniques à développer le conseil indépendamment d'intérêts commerciaux et de réorganiser le soutien de l'État aux institutions techniques pour favoriser l'adaptation aux nouvelles demandes (gestion des aléas et couverture, verdissement des pratiques, contrôle de la qualité...). Il conviendrait enfin d'harmoniser les actions des différents acteurs pour rendre ce conseil plus cumulatif et combler le plus faible accès au conseil dans certaines régions et secteurs<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Le fonds d'assurance formation VIVEA existe depuis 2001 et a consacré 44 millions d'euros à la formation des actifs non salariés agricoles en 2013, essentiellement *via* des formations de courte durée. Des crédits d'impôts pour la formation des dirigeants d'entreprise sont également disponibles pour les agriculteurs (6 millions d'euros en 2013).

<sup>27</sup> Voir Bureau, Fontagné et Jean (2015), *op. cit.*

## Soutenir la compétitivité

À l'international, la qualité est avant tout sanitaire et technique. Dans l'alimentaire, la réputation passe surtout par des marques commerciales. Si labels rouges et appellations d'origine permettent des différenciations efficaces sur le marché intérieur et chez quelques voisins européens, ils sont peu lisibles à l'international. La garantie de qualité que procure la traçabilité des produits français est, elle, un atout majeur. Si la grande distribution utilise déjà cet argument à l'étranger, l'absence de stratégies collectives ne permet pas d'en tirer tous les bénéfices pour les filières. Les investissements chinois récents en France dans les laiteries, les exportations de produits élaborés de volaille au Moyen-Orient, malgré des prix plus élevés que la concurrence, suggèrent qu'il est possible de mieux « vendre » collectivement l'excellence sanitaire française. Des viandes produites sans antibiotiques<sup>28</sup> sont appréciées par les consommateurs du monde entier ; les préoccupations sur la progression de l'obésité sont internationales. Il faut faire en sorte que les multiples contraintes sanitaires, éthiques et réglementaires imposées par le consommateur européen se transforment en atouts commerciaux.

**Recommandation 4.** Aider les acteurs à promouvoir ensemble un petit nombre de labels valorisant des atouts des produits français comme le contrôle sanitaire, la traçabilité intégrale, l'absence d'antibiotiques, de promoteurs de croissance et le respect de l'environnement ou du bien-être animal.

La politique publique actuelle hésite entre deux objectifs : on déplore les pertes de compétitivité, en particulier liées à l'écart croissant sur le plan des structures comme des technologies avec les concurrents de la France ; mais on érige des obstacles à l'agrandissement et à l'adoption de nouvelles technologies, pour lutter contre l'industrialisation de l'agriculture. Alors que l'on aide pourtant cette agriculture industrielle au même titre que celle qui produit davantage d'aménités. Au total, le risque est de maintenir des structures intrinsèquement dépendantes d'un soutien public qui s'épuisera tôt ou tard, tandis que le seul repli sur une agriculture artisanale de niches ou de proximité serait une impasse au niveau national en laissant le marché de « volume » aux importations. De plus, on associe trop systématiquement le fait d'être environnementalement vertueux à la petite taille : sur ce plan, les analyses de cycle de vie donnent souvent des résultats contrintuitifs. Le lien n'est pas si direct, et il le devient de moins en moins avec les techniques d'agriculture de précision auxquelles des

grosses entités fortement capitalisées peuvent accéder. La surface de l'exploitation ne nous apparaît pas être un critère pertinent dans la formulation des politiques publiques, d'autant plus qu'elle n'est pas directement liée à l'emploi. Mieux vaudrait concentrer les aides sur les réelles externalités et biens publics, dûment identifiés, et sur des politiques ciblant directement des objectifs sociaux. L'agriculture qui ne produit pas ces biens publics n'a pas vocation à être aidée, mais refuser que se constituent des structures de plus grande taille mettrait la France à l'écart d'un mouvement presque général.

**Recommandation 5.** Privilégier des critères directement liés aux externalités dans le ciblage des aides et agir pour une réorientation dans ce sens au niveau européen. Ne pas pénaliser *a priori* l'agrandissement des structures s'il ne génère pas d'externalités négatives (gestion des effluents, gestion de la biodiversité). Favoriser la mise en commun de moyens de production.

Une alternative à la concentration des exploitations est la mise en commun des moyens. Sur ce dernier point, les instruments de l'économie numérique collaborative et des formes juridiques innovantes méritent d'être encouragés. Plus généralement, il faut accepter que coexistent différents types d'agriculture, celle tournée vers les prix, celle des AOC, celle se rémunérant par la production de biens publics, et utiliser les aides comme moyen d'orientation des structures en fonction des territoires.

## Revoir les instruments de soutien aux agriculteurs

La croissance des soutiens publics (couplés) à l'agriculture dans les pays émergents comme aux États-Unis laisse l'Union européenne dans la position d'un leader vertueux, qui a supprimé les soutiens les plus générateurs de distorsions, mais quelque peu esseulé. Sans doute faut-il en prendre acte et renforcer nos outils de stabilisation de l'environnement économique des producteurs. Encore faut-il mettre en place des instruments efficaces. Les aides contracycliques envoient de mauvais signaux de prix et nécessiteraient de ressusciter des soutiens par produits, les cycles n'étant pas en phase entre les différents secteurs agricoles. Elles ne sont pas une solution, pas plus que les systèmes assurantiels, potentiellement très onéreux : malgré l'arsenal d'outils assurantiels et contracycliques, les revenus des producteurs américains restent plus fluctuants que celui des producteurs européens,

<sup>28</sup> Des antibiotiques sont donnés en flux continu dans certains élevages comme activateurs de croissance. Ils sont source de l'apparition de résistances. L'Union européenne a interdit ces antibiotiques « zootechniques » en 2006, mais l'usage d'antibiotiques préventifs (et bien entendu curatifs) persiste. La France a fait des efforts importants et sa consommation d'antibiotiques en alimentation animale a chuté de 40 % depuis 2007 (cf. ANSES).

il est vrai fortement « stabilisés » par des aides directes. Au niveau européen, les outils de gestion de crise sont imparfaits mais la France ne les a pas tous exploités<sup>29</sup>. Au niveau français, les outils fiscaux de lissage des fluctuations économiques devraient être privilégiés. À l'heure actuelle certaines déductions (pour investissement en particulier) donnent lieu à des comportements d'optimisation fiscale peu efficaces et à des surinvestissements dans des matériels souvent coûteux à entretenir. Différer le recouvrement de charges fiscales pour les exploitants faisant face à des conditions de marché défavorables les aide à faire face à des aléas temporaires, sans pour autant créer de risque important de dérive budgétaire. Au niveau européen, les paiements aux biens publics doivent être positionnés comme une source de revenu certain, de manière à ce que les agriculteurs les intègrent dans leur arbitrage « de portefeuille » entre revenus garantis et aléatoires.

**Recommandation 6.** Privilégier le lissage fiscal, voire le report d'emprunts et de charges sociales sur plusieurs années comme outil de stabilisation au niveau national. Au niveau communautaire, réduire les incitations à se spécialiser sur un très petit nombre de cultures.

Les aides semblent aujourd'hui si centrales dans les revenus qu'une élimination brusque, comme celle effectuée en Nouvelle-Zélande n'est ni possible ni souhaitable. Mais ceci ne doit pas empêcher de réfléchir à la distribution de ces aides. Si ces aides sont réellement des soutiens au revenu, avec une composante sociale, la répartition actuelle n'est pas adaptée

et la surface est un critère peu satisfaisant. Une clause mériterait d'être introduite au centre même des textes communautaires, selon laquelle aucun individu ne devrait recevoir du budget public des paiements au-delà d'une référence sociale à définir par pays, à moins que ces paiements ne correspondent explicitement à la rémunération d'une offre nette positive de biens publics (maintenir un paysage ouvert en montagne, préserver la diversité des paysages et des biotopes, etc.) qui occasionnent des coûts spécifiques<sup>30</sup>.

**Recommandation 7.** Agir au niveau communautaire pour réduire progressivement les aides sur les surfaces (« paiements de base » et « paiements verts ») au profit de budgets ciblant les biens publics ou des objectifs sociaux. Évoluer vers des paiements aux résultats, contractuels et non transférables et plafonner les paiements individuels qui ne rémunèrent pas la production d'un bien public.

Compétitivité, préservation de l'environnement et soutien aux revenus ne seront plus des objectifs contradictoires dès lors que les agriculteurs pourront être considérés comme des producteurs de biens publics et rémunérés comme tels ; et si les producteurs de « volumes » développent une agriculture technologique et responsable. Ceci suppose de revoir le mode d'attribution des aides au niveau communautaire, mais aussi de mettre en œuvre au niveau national des politiques visant le long terme, comme une politique de formation et de recherche ambitieuse et la préservation du capital naturel. ●

<sup>29</sup> Les instruments de stabilisation prévus par la nouvelle PAC comprennent une réserve de crise et, parallèlement, la possibilité de mettre en place deux types de fonds mutuels dans le cadre du second pilier : l'un pour les accidents climatiques ou biologiques, l'autre pour les pertes de revenu. Avec ce dernier, des aides peuvent être déclenchées en cas de pertes de revenu d'au moins 30 % (article 39, Règlement EU 1305/2013). La France n'a pas utilisé cette seconde possibilité. Quant à la réserve de crise, elle subit des pressions pour en distribuer le montant annuellement et ne peut guère jouer un rôle ambitieux (elle n'a même pas pu être mobilisée face à la crise issue de l'embargo russe en 2014-2015).

<sup>30</sup> Bureau J-C. et J-C. Mahé (2008) : *CAP Reform Beyond 2013. An Idea for a Longer View*, Notre Europe, donnent des pistes en ce sens. Voir également SER (2008) : *CAP Reform and Public Services of Agriculture*, Advisory Report, Sociaal Economische Raad, La Haye.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Bénassy-Quéré

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Jean Beuve, Clément Carbonnier,  
Manon Domingues Dos Santos,  
Aurélien Eyquem

**Assistant de recherche**

Paul Berenberg-Gossler

**Membres** Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio,  
Pierre Cahuc, Brigitte Dormont, Lionel Fontagné,  
Cecilia Garcia-Peñalosa, Augustin Landier,  
Pierre Mohnen, Corinne Prost, Xavier Ragot,  
Jean Tirole, Alain Trannoy, Étienne Wasmer,  
Guntram Wolff

**Correspondants**

Anne Perrot, Christian Thimann

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**  
ISSN 2273-8525

**Directrice de la publication** Agnès Bénassy-Quéré  
**Rédactrice en chef** Hélène Paris  
**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl  
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47