

**L'Europe, via la réforme de sa Politique Agricole
Commune de 2023, peut-elle promouvoir une agriculture
plus durable et plus valorisante pour les professionnels du
secteur ?**

Mémoire réalisé par

Ernest GEORGIN

Promoteur

Bruno VAN DER LINDEN

Lecteur

Jean-Marie BALAND

Année académique 2020 - 2021

En vue de l'obtention du titre académique de
Master en Sciences Economiques, orientation générale, à finalité spécialisée

REMERCIEMENTS

Au terme de ce mémoire, j'aimerais exprimer toute ma gratitude à l'encontre de différentes personnes, sans qui, ce mémoire n'aurait certainement pas abouti à ce qu'il est aujourd'hui.

Tout d'abord, je voudrais remercier mon promoteur, le Professeur Bruno Van der Linden, d'avoir pris le temps de m'aiguiller, de me mettre en garde et de me soutenir pour l'accomplissement de ce mémoire. Sa disponibilité pour me faire part de ses remarques et suggestions a été sans égale et je voudrais réellement l'en remercier chaleureusement. Que ce soit pour l'établissement de la structure permettant une analyse du sujet pertinente, pour la mise en forme adéquate du travail ou encore pour la construction de l'argumentaire, M. Van der Linden m'a été d'un soutien capital.

Ensuite, je tiens à remercier tout particulièrement ma conjointe, Eline De Mol, qui a su à la fois me soutenir moralement dans les quelques moments de doutes et me venir en aide pour l'élaboration de la structure du mémoire ainsi que pour sa mise en forme.

J'aimerais également remercier mon père, Thibaut Georgin, pour ses conseils avisés concernant la construction du mémoire notamment concernant la manière avec laquelle le sujet est développé ainsi que comment la problématique est abordée. Aussi, son œil d'économiste m'a fourni une aide précieuse concernant le choix de certains graphiques permettant de mettre en lumière les différents enjeux de la meilleure manière.

Par ailleurs, mon Grand-père, Christian Dosière, m'a également apporté son aide précieuse en relisant le travail une fois accompli afin de suggérer quelques points d'amélioration.

Ensuite, ma mère, Anne Dosière, qui, tout au long de la rédaction de ce mémoire m'a soutenu et encouragé à mener à bien ce projet de mémoire de fin d'étude.

Enfin, je voudrais remercier également Elena Ambhül, gestionnaire des affaires courantes chez « Agroecology Europe Association », pour m'avoir fait découvrir les différentes problématiques inhérentes au monde agricole. C'est grâce à son intervention lors d'une conférence d'Etopia que m'est venu l'envie de faire mon mémoire sur le thème de la transition agroécologique.

Finalement, j'aimerais remercier mes amis et collègues de l'université pour m'avoir soutenu et encouragé à mener à bien ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
PARTIE 1. LA PAC, QU'EST-CE QUE C'EST ?	9
1.1 Fonctionnement.....	9
1.2 Raisons d'exister	9
1.3 Budget	12
1.4 Contributions	13
1.5 Dépenses.....	13
1.5.1 Répartition par mécanismes :	13
1.5.2 Répartition par Etat membre :	16
1.6 Financement des politiques :	21
PARTIE 2. COMMENT LA PAC EST-ELLE DEVENUE CE QU'ELLE EST AUJOURD'HUI ?...	23
2.1 La première PAC de 1962	23
2.1.1 Quels étaient ses objectifs ?.....	23
2.1.2 Quelle était la situation agricole après cette PAC ?.....	23
2.2 La deuxième PAC de 1992 ; Réforme Mac Sharry	28
2.2.1 Quels étaient ses objectifs ?.....	28
2.2.2 Quelle était la situation agricole après cette PAC ?.....	30
2.3 Evolution des PACs de 1999 à 2014.....	32
2.4 Conclusion de l'évolution des PACs.....	34
2.4.1 Grandes tendances de la PAC.....	34
2.4.2 Critiques adressées à l'évolution de la PAC.....	35
PARTIE 3. EVOLUTION ET TRANSFORMATION DU SECTEUR AGRICOLE : LE CAS SPECIFIQUE DE LA FRANCE	40
3.1 Evolution de la proportion de travailleurs agricoles dans la population active en France	40
3.2 Evolution du nombre d'exploitation agricoles selon leur taille en France	41
3.3 Evolution de la productivité agricole	43
3.4 Evolution de la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages	45
3.5 Conditions de travail des agriculteurs français.....	46
3.6 La question de la consommation de viande.....	53
3.7 Émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole au fil du temps.....	54
3.8 Impacts de l'agriculture sur la biodiversité	55
3.9 Evolution de la demande des facteurs capital-travail	58
3.10 Conclusion.....	59
3.11 Qu'est ce qui est attendu de cette dernière PAC ?.....	61

PARTIE 4. LA PAC EN PROJET REPOND-ELLE SUFFISAMMENT AUX ENJEUX DU SECTEUR AGRICOLE ?	63
4.1 La proposition pour la dernière PAC (post-2020).....	63
4.1.1 Pourquoi cette dernière PAC ?	63
4.1.2 Quels sont les objectifs recherchés ?	64
4.1.3 Mesures concrètes ?.....	66
4.2 Critiques adressées à la dernière PAC.....	67
4.2.1 Environnement	67
4.2.2 Conditionnalité renforcée	68
4.2.3 Subsidiarité plus forte.....	68
4.2.4 Simplification	69
4.2.5 Equité dans la distribution des aides	69
4.2.6 Conclusion.....	71
PARTIE 5. PROPOSITION D’UN MODELE ALTERNATIF POUR MIEUX RENCONTRER LES DEFIS DU SECTEUR	72
5.1 Quel est ce modèle alternatif ?	72
5.1.1 Objectifs supplémentaires	72
5.1.2 Comment atteindre ces objectifs ?.....	72
5.1.3 Les aides de la PAC allouées différemment.....	74
5.2 Quels seraient les impacts de cette PAC alternative ?.....	83
5.2.1 Sur les acteurs agricoles	83
5.2.2 Sur l’environnement	84
5.2.3 Sur le travail des agriculteurs	86
5.2.4. Sur l’emploi dans le secteur agricole.....	87
5.2.5 Quels sont les freins et les leviers que cette PAC pourrait rencontrer ?.....	90
CONCLUSION	93
BIBLIOGRAPHIE	95
ANNEXES	101

INTRODUCTION

Cela fait des années maintenant, que la nécessité de réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre (GES) est bien connue. Ces GES qui sont relâchés dans l'atmosphère par l'activité humaine. Cela implique qu'un changement systémique de nos modes de fonctionnement dans le court terme est nécessaire pour éviter que le climat continue de se réchauffer. D'autant plus que les conséquences de nos émissions d'aujourd'hui ne se feront ressentir que dans des dizaines d'années et à une autre localisation sur la terre qu'à l'endroit où ces gaz à effet de serre ont été émis. Est-ce que les agents économiques parviendront à internaliser cette externalité à la fois intra- et inter- générationnelle ? C'est du moins un des objectifs poursuivis par les Accords de Paris signés en 2015, ratifiés par plus de 99% des pays du monde. Le principal article de ces Accords explicite qu'en 2100, le réchauffement climatique devra être maintenu sous la barre des 2 degrés supplémentaires par rapport à l'ère préindustrielle. Cependant, cet objectif de limitation du réchauffement climatique représente une intention poursuivie par les pays signataires, mais ne comprends pas de mesures coercitives en cas de non-atteinte de ces objectifs.¹

Après cette courte introduction concernant le changement climatique, je voudrais mettre en lumière pourquoi l'agriculture est un secteur pour lequel il est nécessaire encore davantage d'effectuer une transition vers des méthodes plus soutenables. Cela pour plusieurs raisons : Tout d'abord, c'est le secteur qui sert de socle pour le reste de l'économie étant donné qu'il fournit les produits alimentaires qui sont les biens de première nécessité de la population et donc du reste de l'économie. De plus, ce secteur représente, à lui seul, 25% des gaz à effet de serre au niveau mondial.² Dans le même temps, le secteur agricole sera celui qui subira en première ligne les conséquences négatives du changement climatique puisque son activité même est basée sur la nature et l'équilibre climatique. Changement climatique auquel l'agriculture aura donc elle-même grandement contribué. Le secteur agricole est donc à la fois un acteur de ce changement climatique mais il est aussi en proie directe de ce réchauffement climatique. Pour tenter d'atténuer ces effets négatifs provoqués de manière importante par les méthodes agricoles conventionnelles, une réduction de l'impact de l'agriculture sur le climat paraît indispensable pour être soutenable à long-terme.

Ensuite, en matière de perturbation de l'équilibre de la planète, l'agriculture conventionnelle impacte également fortement la biodiversité. Cette perte de la biodiversité fragilise également à son tour le secteur agricole. Le phénomène de cause à effet est similaire à celui lié à l'émission de GES. C'est pourquoi la mise en œuvre d'autres méthodes agricoles est cruciale.

Eu égard aux deux aspects environnementaux précités, l'agriculture s'avère donc être un secteur primordial pour une transition économique et écologique pour plusieurs raisons. Premièrement, c'est un secteur qui a un impact énorme sur le bien public qu'est l'environnement. Deuxièmement, c'est un secteur absolument indispensable pour l'économie puisqu'il permet aux individus de satisfaire leurs besoins vitaux. Et troisièmement, en plus d'être déjà fragile (imprévisibilité du climat, décalage de l'offre et de la demande), le secteur de l'agriculture subira en première ligne les conséquences négatives du changement climatique puisque sa productivité dépend directement de la nature, du climat et de la biodiversité.

Parallèlement à cela, les agriculteurs, faisant face à de nombreuses incertitudes, ont besoin des subsides de la Politique Agricole Commune (PAC) pour être assurés d'obtenir un salaire suffisant. De plus, les paysans européens sont actuellement pris en étau entre d'une part l'obligation de produire beaucoup pour être rentable et l'obligation de rembourser les différents emprunts effectués. Les dépenses importantes impliquent donc ensuite le besoin de produire énormément afin de les rembourser et cela

¹ Nations Unies, 2016

² Searchinger et al., 2020

finit par étouffer les agriculteurs. Ils sont véritablement maintenus dans ce cercle vicieux qui les contraints à produire plus pour emprunter plus.³ C'est donc de tout un paradigme dont il faut se libérer pour répondre aux différents problèmes causés par l'agriculture conventionnelle et permettre une émancipation des agriculteurs vers des modèles plus durables. Cependant, même avec les aides de la PAC, un grand nombre d'agriculteurs ne bénéficie pas aujourd'hui d'un niveau de vie décent.⁴ Cela signifie que les travailleurs capitaux de l'économie ne sont pas assez considérés alors que ce sont eux qui assurent les moyens de subsistances nécessaires au bon fonctionnement de tous les autres secteurs de la société.

La proportion d'individus employés dans le secteur agricole a chuté lors des dernières décennies. En France, il y avait en 1955 2 millions d'agriculteurs, ils ne sont plus que 500.000 en 2010. C'est une réduction par 4 du nombre d'actifs dans le secteur primaire alors que la population française a été multipliée par 1,5 sur la même période (passant de 43 millions d'habitant en 1954 à 64 millions en 2013).⁵ Cette évolution a été permise par l'augmentation de la surface agricole par travailleur et l'exploitation de ces plus grandes parcelles a été rendu possible par le développement des méthodes agro-industrielles (mécanisation, pesticides, engrais, monoculture, etc.) qui ont entraîné des gains de productivité et ont permis à moins d'agriculteurs de produire suffisamment pour une population grandissante.

Les chiffres suivants font part de certains enjeux auxquels le secteur agricole est actuellement confronté. En 2014, un tiers de la production mondiale de céréales était destiné à nourrir le bétail.⁶ Pour la même année, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, estime que 30% de la production mondiale de nourriture est gaspillée⁷. Concernant l'efficacité technique de la production de nourriture ; en 1940, 0,434 calorie d'énergie fossile permettait de produire 1 calorie de nourriture. Tandis qu'en 2014, 7 calories d'énergie fossile sont nécessaires pour produire cette même calorie de nourriture⁸. Cela veut dire que l'efficacité énergétique a été divisé par 16 en 75 ans alors que nous avons de meilleurs moyens technologiques, il y a là un paradoxe certain. Avec le développement des machines, des engrais et le transport intensif des produits agricoles, les besoins énergétiques du secteur ont monté en flèche sans être plus efficace, énergétiquement parlant.

En résumé, l'agriculture traverse aujourd'hui une crise multiple. Elle est à la fois environnementale, économique et sociale. Le secteur agricole est essentiel pour effectuer une transition de notre société vers un modèle plus respectueux des enjeux environnementaux car il peut avoir des impacts négatifs important mais il peut aussi, si pensé et mis en œuvre différemment, avoir des effets inverses fortement bénéfiques. En plus d'être déjà fragile (imprévisibilité du climat, décalage de l'offre et de la demande, etc.), le secteur agricole subira en première ligne les conséquences négatives du changement climatique puisque la productivité dépend directement du climat et de la nature. Une dégradation de l'environnement risque alors de mettre encore plus en difficulté l'agriculture et cela entraînerait très certainement la mise à mal du reste de la société par effet cascade. Enfin, les conditions de vie des agriculteurs (revenus et conditions de travail) sont terriblement inconfortables et freinent l'envie de rejoindre la profession agricole. Dès lors, coexistent donc de multiples enjeux concernant ce secteur agricole et c'est pourquoi il me tenait à cœur de l'étudier à travers ce mémoire.

C'est d'ailleurs pour répondre aux différents enjeux cités ci-avant qu'est apparue la stratégie « Farm to Fork » (de la ferme à la fourchette) liée au European Green Deals et qui a pour but deux volets distincts : D'une part, côté demande avec une conscientisation des consommateurs en ayant recours à de la

³ Barrier M-F, 2021

⁴ Fosse, 2019

⁵ INED, 2021

⁶ De Schutter, 2014

⁷ FAO, 2013

⁸ Servigne, 2013

communication d'information environnementales et nutritionnelle sur les produits alimentaires. D'autre part, côté offre, avec un encadrement plus conséquent de l'environnement alimentaire auquel font face les consommateurs en régulant davantage le marketing ou encore, de manière plus poussée en augmentant les normes nutritionnelles et sanitaires. Le but avec cette stratégie européenne de « régulation-incitation » est de réduire la consommation de produits alimentaires fortement transformés et d'encourager, à l'inverse, la consommation de produits alimentaires sains et cultivés de manière respectueuse de l'environnement. Cette stratégie « Farm to Fork » vise un objectif de 20% des exploitations agricoles de l'UE qui pratiquent des systèmes agroécologiques.⁹

Ces dernières années, on observe de plus en plus d'exploitations et d'actions collectives avec des méthodes agroécologiques qui émergent et commercialisent leur production localement. Ce type de modèles restent marginaux par rapport à la grande majorité des exploitations agricoles en France par exemple. Un encouragement de ces initiatives « bottom-up », qui proviennent de « petits » acteurs locaux est cruciale et doit avoir lieu. Simultanément, une approche « top-down », venant d'acteurs plus globaux comme la Commission Européenne à travers la PAC permettrait de fédérer ces petites exploitations agroécologiques et d'inciter au moyen de subsides et taxes adéquats les pratiques agricoles désirables pour le futur. Selon le professeur d'Agro Paris Tech, François Leger, l'enjeu crucial est de parvenir à fédérer ces initiatives collectives locales afin de renforcer ces modèles de production désirables encore davantage et en vue d'inspirer les autres exploitations à adopter ces méthodes agroécologiques. Selon lui, le contrat social né après la 2nd guerre mondiale de produire plus au prix le plus bas n'a plus de raison d'être aujourd'hui.¹⁰

Sachant que les pouvoirs publics qui interviennent en grande majorité sur le secteur agricole par l'intermédiaire de la Politique Agricole Commune, qui représente environ 30% du budget total de l'UE pour la période 2014-2020, les mesures que cette politique contient pourrait permettre aux méthodes agricoles d'être améliorées afin de plus respecter l'environnement, les conditions de travail des agriculteurs et pourrait engendrer également une création d'emploi.¹¹ C'est donc pour les raisons citées précédemment, ainsi que de par l'immensité du budget de la PAC comme régulateur du milieu agricole, que l'agriculture sera étudié à travers la politique agricole commune (PAC). Les politiques de la PAC sont mises en place par l'Union Européenne et visent à soutenir l'agriculture au sein de l'union depuis 1962, cette PAC est d'ailleurs le premier acteur responsable d'une bonne articulation du secteur agricole en UE. Le budget important de la PAC pourrait, si alloué de manière réfléchie être employé afin d'opérer une juste transition de l'agriculture conventionnelle vers des méthodes agroécologiques. C'est principalement la PAC qui va établir une ligne de conduite et qui va façonner les méthodes agricoles employées au sein de l'Union Européenne et les mesures qu'elle contient sont donc d'une importance capitale. Par extension, étant donné que le secteur agricole est un secteur central de l'économie et que la PAC constitue une influence majeure des méthodes agricoles européennes, les mesures que contient la PAC sont cruciales pour la société dans son entièreté.

Afin d'étudier les différents enjeux mentionnés dans l'introduction, ce travail sera articulé de la manière suivante ; Tout d'abord, la partie 1 décrira la PAC ainsi que son fonctionnement actuel. Ensuite, dans la partie 2, un historique des différentes PACs et de l'évolution des enjeux agricoles sera réalisé. La partie 3 présentera l'évolution de différents facteurs liés à l'évolution des pratiques agricoles en France. La partie 4 s'interrogera sur la dernière proposition de la PAC en se demandant si celle-ci répond de manière appropriée aux différents enjeux. Enfin, sur base des critiques adressées à cette nouvelle PAC, il s'agira dans la partie 5 d'identifier quels éléments il serait judicieux de modifier, d'ajouter ou de retirer afin que la PAC parvienne à amorcer une agriculture à la fois respectueuse de ses travailleurs et plus durable. Finalement, différents impacts économiques de cette PAC alternative concernant notamment

⁹ Aubert, 2021

¹⁰ Leger, 2017

¹¹ Lambert, 2021

l'environnement, le niveau de vie des agriculteurs et le niveau d'emploi en agriculture seront présentés. La conclusion permettra d'apporter une synthèse des éléments cruciaux que ce mémoire aura mis en lumière.

PARTIE 1. LA PAC, QU'EST-CE QUE C'EST ?

La politique agricole commune (PAC) a vu le jour en 1962. Il s'agit de politiques gérées par l'Union Européenne qui ont pour but de soutenir le secteur agricole dans chaque Etat membre de l'UE. A sa création, ses objectifs étaient de garantir la sécurité alimentaire en améliorant la productivité du secteur agricole. A présent, les objectifs visés sont multiples et voici ceux poursuivis actuellement tels que définis par la Commission Européenne :

« 1. *Soutenir les agriculteurs et améliorer la productivité agricole, en garantissant un approvisionnement stable en denrées alimentaires à un prix abordable ;*

2. *Assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs de l'Union européenne ;*

3. *Contribuer à lutter contre le changement climatique et gérer les ressources naturelles de manière durable ;*

4. *Préserver les zones rurales et les paysages dans l'ensemble de l'UE ;*

5. *Préserver l'économie rurale en promouvant l'emploi dans l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et les secteurs associés. »¹²*

Le terme productivité agricole sera employé à de multiples reprises au fil de ce mémoire et c'est pourquoi je souhaitais le définir avec la définition employée par le Professeur Van der Linden dans le cours d'économie du travail : « *La productivité du travail est le ratio entre une mesure de la production mesuré en termes réels et le volume de services du travail* ». ¹³

Pour le secteur agricole, une productivité du travail accrue signifie qu'un agriculteur, en travaillant le même nombre d'heures, est à même d'obtenir des rendements supérieurs. La productivité permet d'évaluer à quel point une méthode de production contenant les facteurs capital-travail est efficace par rapport à une autre.

1.1 Fonctionnement

La PAC est gérée par la commission européenne et les différentes politiques sont d'application dans tous les Etats membres de l'UE ; ces politiques sont-du moins pour ces dernières années-établies tous les 7 ans.

1.2 Raisons d'exister

En fait, l'agriculture est un secteur qui peut être mis en difficulté par divers éléments davantage que d'autres secteurs de l'économie.

- Premièrement, il existe un décalage inévitable entre la demande et l'offre puisqu'il y a un délai important entre la production et la consommation : en effet, quand l'agriculteur perçoit une demande élevée pour un produit, il y aura un décalage considérable entre le moment où il perçoit cette nouvelle demande et le moment où il pourra y répondre en offrant ses produits.
- Deuxièmement, le fait que ce secteur soit fortement dépendant des conditions météorologiques signifie que les agriculteurs font face à un risque important et leur situation économique peut dès lors être fragilisée.¹⁴

¹² Commission européenne, consulté le 25 février 2021.

¹³ Van der Linden, 2021

¹⁴ Commission européenne, 2017

- Troisièmement, la demande inélastique ainsi que l'offre rigide entravent les mouvements de l'offre et de la demande.¹⁵
- Quatrièmement, la situation des agriculteurs s'avère être des plus précaires par rapport aux autres secteurs de l'économie.

Dès lors, concernant les éléments ci-dessus, qui représentent différents risques auxquels fait face l'agriculture, est rendue nécessaire une forme d'assurance de revenu pour les agriculteurs. Plusieurs principes économiques permettent d'expliquer le phénomène qui a lieu ici. Premièrement, le fait qu'il y ait des incertitudes implique que les agents économiques que sont les agriculteurs doivent effectuer leurs choix de production sans connaître l'environnement économique futur. Ils sont dès lors contraints de baser leurs choix de production sur différents scénarii de réalisation auxquels correspond pour chaque une probabilité. Deuxièmement, étant donné que les agents économiques sont averses au risque, ils préféreront souscrire une assurance plutôt que d'affronter seuls les différentes réalisations économiques incertaines du futur. Pour reprendre la définition du cours d'Economie du travail du professeur Van der Linden : « *Un agent économique manifeste de l'aversion vis-à-vis du risque si pour toute loterie (c'est-à-dire face à une distribution de probabilités sur un ensemble de gains), cet agent préfère obtenir avec certitude l'espérance mathématique de cette loterie plutôt que d'obtenir la valeur espérée des gains engendrés par la participation à cette loterie.* ».¹⁶

L'existence de ces marchés à terme est justifiée par le fait que les agents économiques font face à des marchés incomplets dès lors que l'information n'y est pas parfaite, conjuguée avec le fait que ces agents économiques sont averses au risque. Ces marchés incomplets vont donc entraîner l'apparition des marchés à terme qui ont pour but de répondre à cette incomplétude des marchés. Ces marchés à terme ont pour rôle de réduire les incertitudes auxquelles font face les agents économiques sans pour autant parvenir à les faire disparaître complètement.¹⁷ En effet, les marchés à termes vont permettre à des agents économiques de réduire le risque futur au moyen d'une assurance qui les protège et qui va leur permettre d'obtenir davantage de certitudes quant à leurs niveaux de revenus futurs. Dès lors, il peut y avoir un marché d'assurance privé qui peut être mis en place afin de réduire les risques comme c'est le cas, par exemple, du marché à terme. Selon Pleinchamp, un organisme regroupant des experts des marchés agricoles : « *Le contrat à terme est un engagement entre un acheteur et un vendeur. En passant un contrat à terme, le vendeur s'engage à livrer un produit à une échéance donnée et inversement, l'acheteur s'engage à en prendre livraison et à le payer au prix négocié* ».¹⁸ Au moyen de ce mécanisme privé, les agriculteurs peuvent s'assurer partiellement face à l'incertitude liée au marché et aux récoltes futures en réduisant les risques mais sans pour autant les faire disparaître complètement. Cependant, s'il y a un manquement du marché privé (market failure) qui ne fournit pas une assurance suffisante pour l'agriculteur, la sphère publique peut intervenir, comme c'est le cas avec la PAC.

Concernant cette volatilité plus importante pour le secteur agricole, le graphique issu du rapport de la Commission Européenne basé sur des données d'Eurostat illustre cela pour les années 2004 à 2014.¹⁹

¹⁵ Carles, 2016

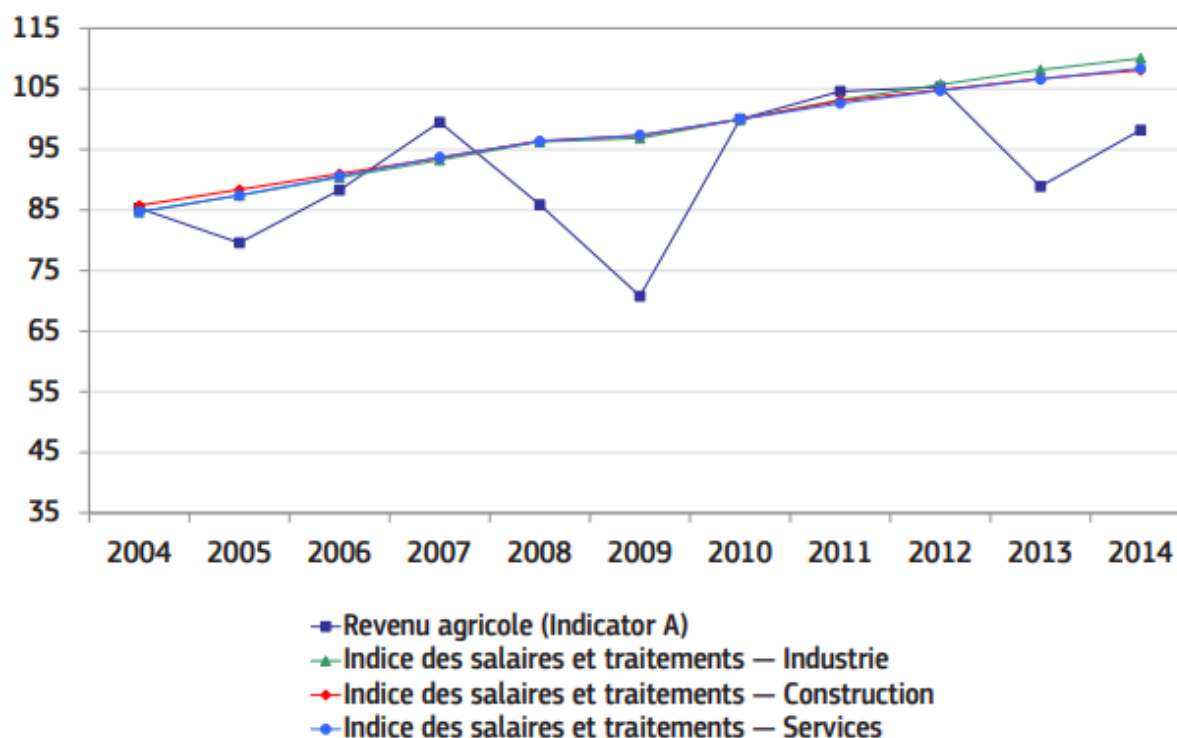
¹⁶ Van der Linden, 2021

¹⁷ Van der Linden, 2021

¹⁸ *Sécuriser ses prix sur les marchés à terme*, 2020

¹⁹ Commission Européenne, 2016

Graphique 1 : Volatilité du revenu agricole comparé aux salaires et traitements d'autres secteurs de l'économie en France



On peut constater que le revenu agricole français (en mauve) est bien plus volatile que les 3 autres indices de salaires et traitements appartenant à d'autres secteurs qui, eux, suivent une tendance plutôt constante. Cette volatilité justifie donc le besoin d'une intervention de la PAC afin de stabiliser les revenus agricoles à travers les paiements directs et peut s'expliquer par les variations de niveaux de récoltes, de fluctuation de l'offre et de la demande, ou encore par la mondialisation des échanges de produits agricoles. Sans l'intervention de la PAC, le niveau d'incertitude important caractérisé dans le milieu agricole aurait pour conséquence de réduire les investissements des agriculteurs, ce qui finalement, pourrait nuire à la productivité agricole.

Par ailleurs, les travailleurs agricoles bénéficient d'une aide au revenu pour la fourniture de biens publics qui ne sont pas internalisés par le marché.²⁰ Un bien public est un bien pour lequel sa consommation est non-rivale (si un agent économique le consomme, cela n'empêche pas un autre agent de le consommer) et non-exclusive (les agents peuvent profiter du bien ou du service même s'ils ne sont pas disposés à offrir de l'argent pour celui-ci).²¹ En effet, les agriculteurs peuvent entraîner des externalités négatives (pollution, émissions de GES, destruction de la biodiversité, etc.) mais ils peuvent aussi entraîner des externalités positives (entretenir les paysages, contribuer à la biodiversité, respecter le bien-être animal, etc.). Or, selon les théories néo-classiques d'économie, il est admis que ces externalités ne sont pas intégrées par le marché offre-demande de manière naturelle ; c'est ce qu'on appelle une défaillance de marché qui nécessite une intervention publique afin de faire internaliser aux différents agents économiques ces externalités et afin que le marché fournisse une quantité optimale de ces biens publics.²² Pour ce faire, le rôle de l'UE à travers la PAC consiste également à encourager les « bonnes » pratiques agricoles en enjoignant les producteurs à éviter les nuisances. Le moyen utilisé qui permet à l'UE de définir l'orientation décidée est caractérisé par des paiements octroyés ou des taxes demandées

²⁰ Chambre d'agriculture, 2020

²¹ Desjeux et al, 2011

²² Kirsch, 2017

aux agriculteurs. L'UE veille donc à ce que le secteur agricole, en plus de produire des biens alimentaires, entretienne le bien commun et ce, à travers les politiques que contiennent la PAC.²³

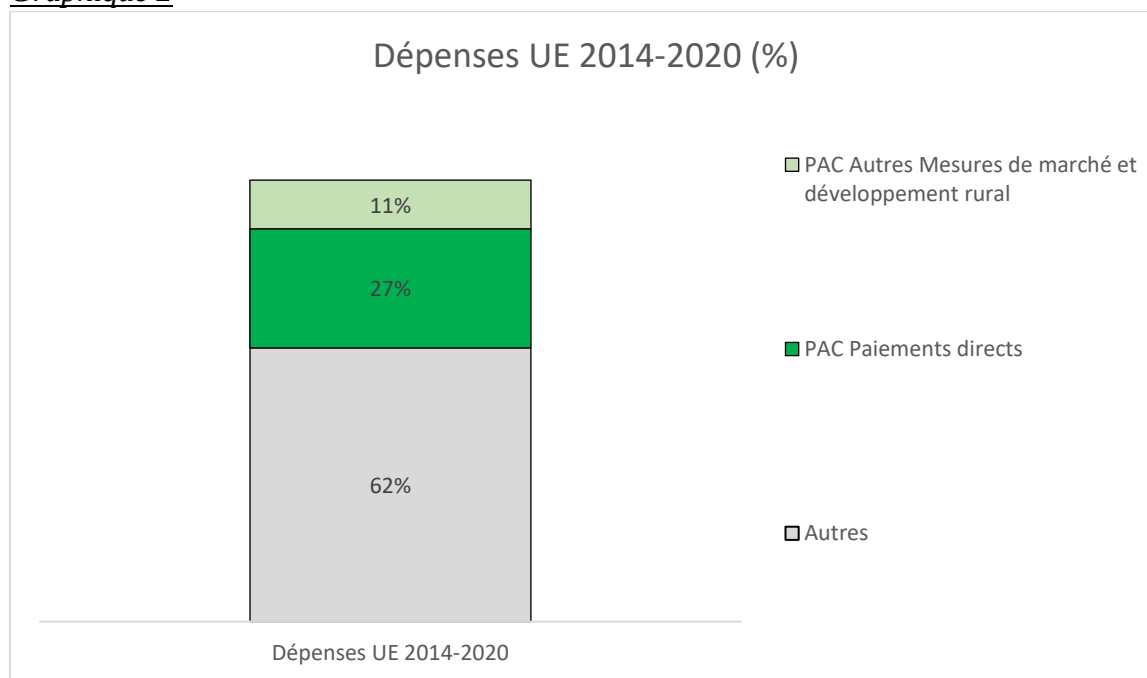
Enfin, selon la Commission européenne, les agriculteurs perçoivent en moyenne un revenu qui se situe aux alentours de 40% des revenus moyens pour 2010-2014.²⁴ Ces travailleurs sont donc dans une situation précaire bien qu'ils fournissent des biens vitaux pour le bon fonctionnement de la société.

C'est pour ces différentes raisons que l'UE apporte une aide conséquente au secteur agricole à travers la politique agricole commune. La PAC intervient afin de venir en aide à un secteur crucial pour le bon fonctionnement de la société en soutenant les agriculteurs, afin d'assurer un niveau de production suffisant. Cependant le secteur, pour les différentes raisons citées ci-avant, demeure fragile.

1.3 Budget

Sur base des chiffres du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, l'UE a prévu un budget pour la PAC de 408,31 milliards d'euro. Ce montant, ainsi que les montants suivants seront indiqués en prix courant de 2013, c'est-à-dire en valeur nominale (qui ne prend pas en compte l'inflation).²⁵ Ce chiffre pharamineux signifie que 38% du budget total de l'UE est alloué à la politique agricole commune.²⁶

Graphique 2



Source : Commission européenne, (2017) « *La PAC expliquée : les paiements directs en faveur des agriculteurs 2015-2020* »

Comme nous le verrons plus loin, la proportion du budget de la PAC dans le budget total de l'UE est à la baisse ces dernières décennies : cette proportion atteignait 66% au début des années 80²⁷.

Les raisons exposées précédemment mettent en lumière pourquoi le secteur agricole a besoin d'être soutenu par une aide publique. Cependant, le fait que l'UE consacre près de 40% de son budget à la

²³ Boussard, 2013

²⁴ Commission européenne, 2017

²⁵ Insee, 2020

²⁶ Commission européenne, 2013

²⁷ Massot, 2020

PAC trouve sa justification dans le fait que les subsides qui soutiennent l'agriculture sont pris en charge par le budget de l'UE et non par un budget national comme pour d'autres secteurs de l'économie qui reçoivent également des supports financiers publics (éducation, transports, recherche, etc., ...).²⁸

1.4 Contributions

La PAC découle du budget européen. Dès lors, les contributions pour le budget de l'UE et donc concernant les montants qui seront alloués à la PAC sont établis proportionnellement au PIB de chaque Etat membre, ce qui implique que les pays avec un PIB important devront cotiser davantage pour le budget de l'UE et donc pour la PAC. Ce qui entraîne que certains pays membres seront contributeurs nets et d'autres bénéficiaires nets de la PAC.²⁹

1.5 Dépenses

Dans la première partie, nous examinerons comment ces dépenses sont organisées et par quels mécanismes les subsides sont alloués. Dans un second temps, nous regarderons dans quelle proportion sont distribués les subsides de la PAC aux Etats-membres.

1.5.1 Répartition par mécanismes :

Voyons comment les dépenses de la PAC sont organisées : dans les faits, les dépenses de la PAC sont scindées en 2 piliers :

1) FEAGA :

Le premier pilier est le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) qui est composé des **aides au revenu pour les agriculteurs** aussi appelé paiements directs (A) et des **mesures pour soutenir le marché agricole** (B). Les dépenses du premier pilier s'élèvent à 312,74 milliards d'euros, ce qui correspond à 76% des dépenses de la PAC pour 2014-2020.³⁰ Le FEAGA est financé à 100% par l'UE.

A. Les aides au revenu pour les agriculteurs (paiements directs) :

Ces paiements directs constituent la part la plus importante des dépenses de la PAC puisque celles-ci comptent pour 72% des dépenses pour la période 2014-2020 et s'élèvent à 293 milliards d'euros. Ces aides directes représentent, en moyenne pour la dernière décennie, 50% du revenu des agriculteurs.³¹

Les paiements directs sont mis en œuvre conjointement par la Commission européenne et par les Etats, de manière obligatoire pour certains postes ou de manière facultative pour d'autres.

Premièrement, les subsides aux régimes obligatoires sont octroyés, pour la plus grande partie, en fonction de la superficie de l'exploitation agricole à travers ce qu'on appelle « régime de paiement de base (RPB) », ce qui signifie que plus une exploitation agricole compte de surface de terrain exploité, plus celle-ci perçoit des paiements de base importants³². Il existe aussi un paiement vert qui est lui aussi obligatoire et qui a pour but d'encourager les pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement. Enfin, un soutien financier aux jeunes agriculteurs est lui aussi obligatoire pour tous les Etats membres.

Deuxièmement, il existe certains subsides qui sont soumis à un régime facultatif en fonction du choix des Etats membres (principe de subsidiarité). En effet, étant donné que la gestion du FEAGA est partagée entre l'UE et les Etats membres, ces autres critères d'aide peuvent varier : il s'agit de

²⁸ Chambre d'agriculture, 2020

²⁹ Chambre d'agriculture, 2020

³⁰ Commission Européenne, 2013

³¹ Commission Européenne, 2017

³² Commission Européenne, 2017

subsidés octroyés conditionnellement à la mise en œuvre de « bonnes pratiques agricoles et environnementales » de la part des agriculteurs.³³ De manière plus spécifique, il y a un paiement redistributif qui vient en aide aux petites et moyennes exploitations agricoles (paiement redistributif), avec aussi un régime spécial pour les petits agriculteurs, qui comprend des démarches simplifiées à effectuer afin d'obtenir des subsides. Il y a également des paiements spécifiques destinés aux exploitations agricoles qui font face à des contraintes naturelles qui rendent plus difficiles les conditions agricoles avec, par exemple, une certaine inclinaison du terrain (on retrouvera ce type d'aide au sein du deuxième pilier de développement rural).³⁴

B. Des mesures pour soutenir le marché agricole :

Comme mentionné plus haut, le marché agricole bien qu'étant primordial peut être fragile. C'est pourquoi, une aide spécifique couplée à la production d'un certain bien agricole qui pourrait être en situation difficile peut également être présente de manière facultative. Cela peut être le cas lorsqu'il y a des événements qui peuvent mettre à mal la situation des travailleurs agricoles, (une chute de la demande ou des prix par exemple), un mécanisme de protection contre ces fluctuations existe et porte le nom de mesures de soutien du marché. Ces mesures représentent seulement 5% des dépenses de la PAC pour 2014-2020.³⁵

2) FEADER :

Le deuxième pilier est le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et il est composé, comme son nom l'indique, des **aides au développement rural**. Ces subsides viennent en aide aux exploitations agricoles pour divers investissements quant à l'installation ou la modernisation d'une exploitation, mais aussi pour faciliter la transition d'une exploitation vers des modes de production écologiques. Le montant de cette aide s'élève à 95,58 milliards d'euros pour 2014-2020³⁶. En proportion par rapport aux dépenses totales de la PAC, environ 25% des dépenses sont allouées à ces aides au développement rural. Ce pilier est cofinancé à la fois par l'UE et par les Etats-membres.³⁷

- Le développement rural :

Ces mesures sont détaillées comme suit par le Parlement européen :

« 1. Favoriser le transfert de connaissances dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ;

2. Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ;

3. Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

4. Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ;

5. Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ;

³³ « Le Fonds européen agricole de garantie - FEAGA », 2021

³⁴ Commission Européenne, 2017

³⁵ Commission européenne, 2017

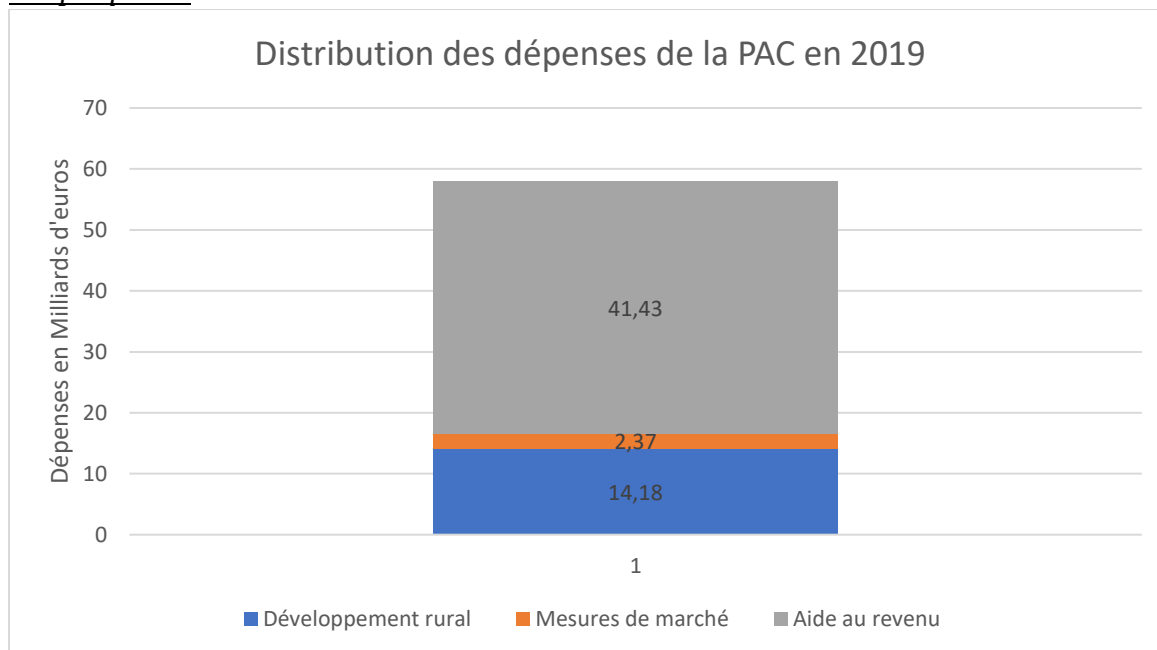
³⁶ Commission européenne, 2013

³⁷ Commission européenne, 2017

6. Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. »³⁸

Le graphique ci-dessous provient du site de la Commission européenne et détaille la proportion de chaque type de dépenses pour l'année 2019 :

Graphique 3 :



Source : Commission européenne³⁹

Les mesures de marché ainsi que l'aide au revenu appartiennent au premier pilier de la PAC (FEAGA) et le développement rural appartient au deuxième pilier de la PAC (FEADER). On aperçoit que la part des dépenses consacrées à l'aide au revenu domine fortement la répartition des dépenses de la PAC. Pour 2019, ces dépenses s'élèvent à 58,82 milliards d'euros.

³⁸ Parlement européen, 2020

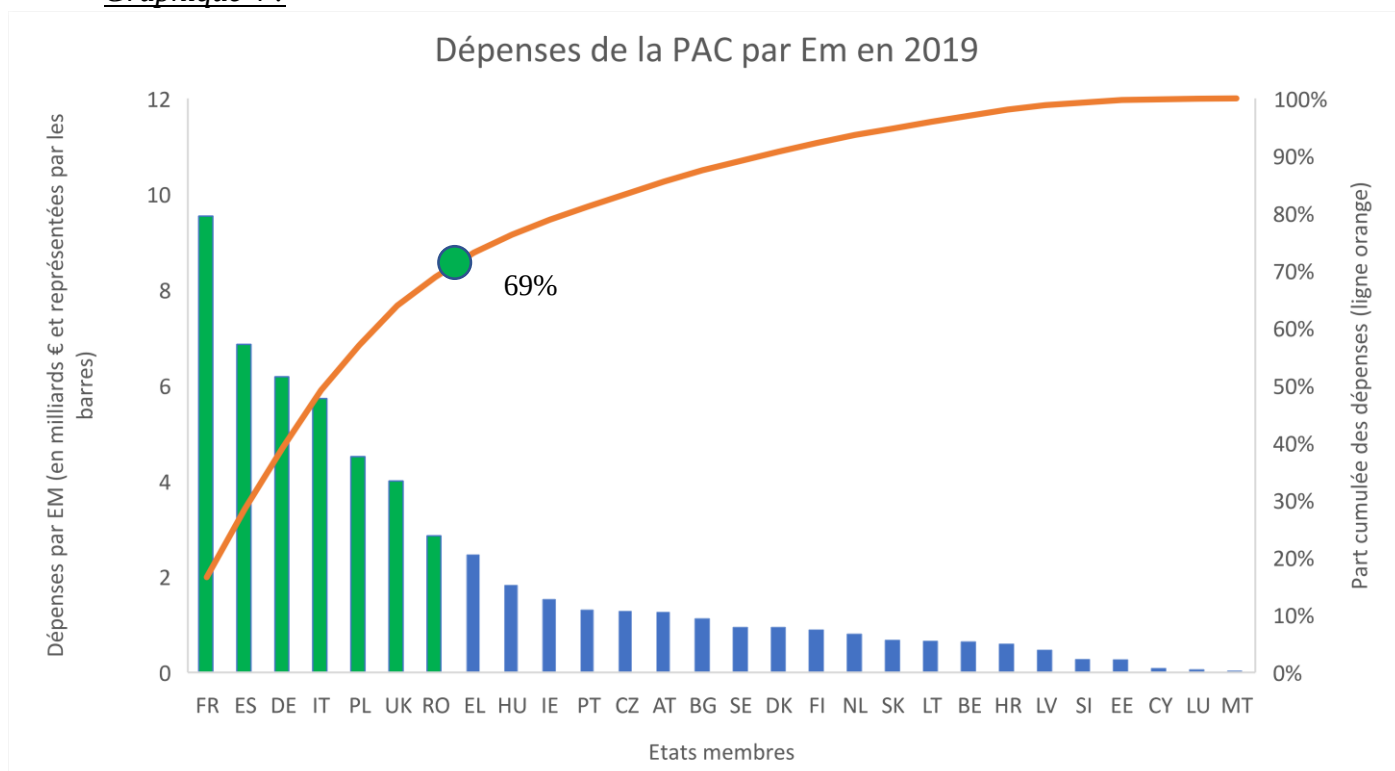
³⁹ Commission européenne, consulté le 25 février 2021

1.5.2 Répartition par Etat membre :

Les subsides de la PAC sont attribués aux Etats membres en fonction de l'intensité de leur activité agricole et donc de leurs besoins. Plus particulièrement, un pays qui est un producteur agricole important en UE, reçoit des aides importantes de la PAC. Il y a donc logiquement d'une part des Etats qui sont des contributeurs nets, et d'autre part des Etats qui sont des bénéficiaires nets de ces politiques agricoles communes.

Ci-dessous, un graphique basé sur les chiffres du Parlement européen concernant les dépenses de la PAC en 2019 par EM.

Graphique 4 :



Source : Parlement Européen⁴⁰

Avec ce graphique qui présente à la fois les dépenses de la PAC par Etat membre (sur l'axe y de gauche) et la part des dépenses cumulées (sur l'axe y de droite), on peut s'apercevoir de plusieurs choses :

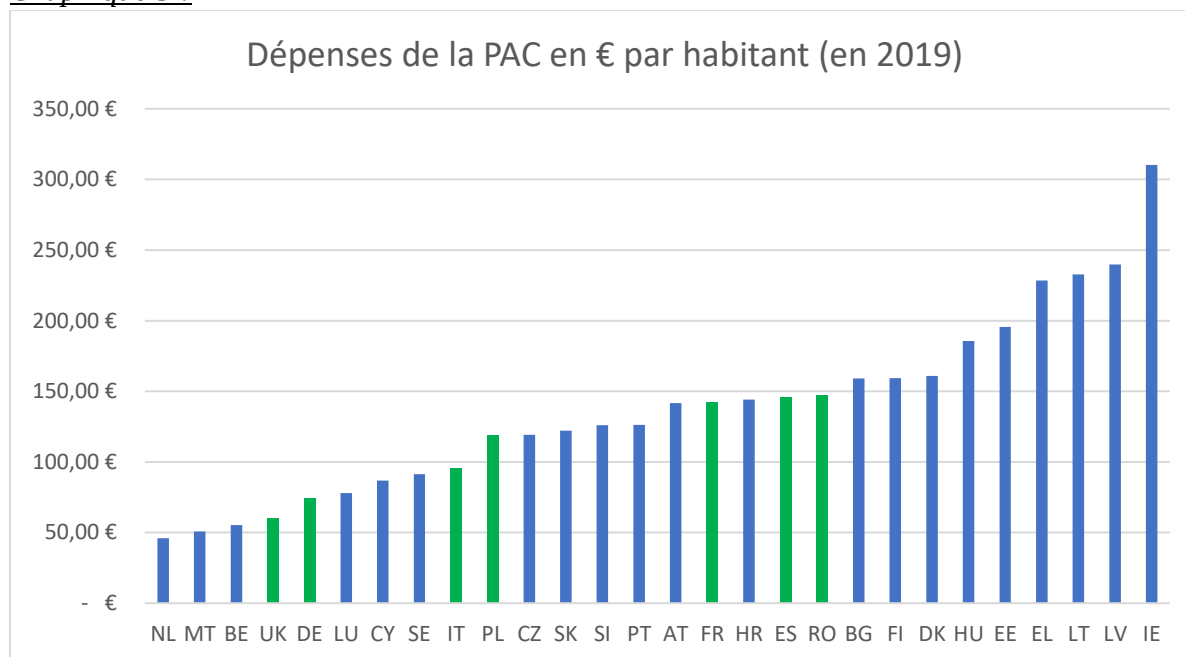
- Premièrement, grâce aux colonnes bleues, que les subsides octroyés par la PAC sont très variables. En effet, les pays de grande taille et pratiquant massivement l'agriculture reçoivent logiquement la plus grande partie des aides européennes. C'est ce que nous allons vérifier avec une analyse plus en profondeur concernant ces questions.
- Deuxièmement, au moyen de la courbe orange qui représente la part cumulée des dépenses, que les 7 plus grands receveurs de subsides (France, Espagne, Allemagne, Italie, Pologne, Royaume-Unis et Roumanie) captent à eux seul 69% des dépenses totales de la PAC. Les colonnes représentant ces Etats sont et seront mises en valeur en vert pour la suite du chapitre.

Certains indicateurs plus particuliers vont également être analysés afin de mettre en lumière les raisons qui expliquent pourquoi certains Etats perçoivent des subsides plus élevés que d'autres.

⁴⁰ Parlement européen, consulté le 26 mars 2021

Premièrement, lorsque l'on regarde les dépenses de la PAC en les rapportant au nombre d'habitants, on peut constater qu'une tout autre tendance apparaît.

Graphique 5 :



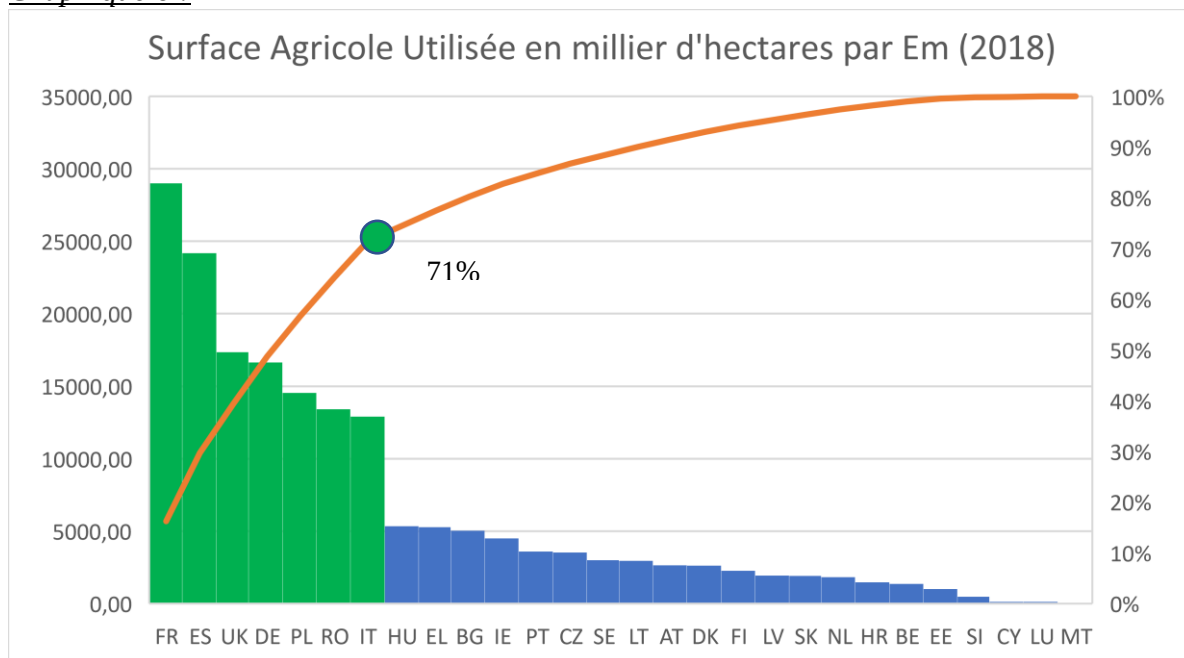
Source : *Calculs personnels (budget de la PAC par Em divisé par la population du pays) sur base des dépenses de la PAC par Em utilisé précédemment combinés avec les données pour la population provenant de la base de données Eurostat avec un ajout provenant du « UK National Office of Statistics » concernant la population du Royaume-Unis.*⁴¹

Les écarts entre les pays se réduisent si l'on tient compte de la dimension population du pays. Les pays qui reçoivent le plus de subsides de la PAC ne reçoivent en fait pas la plus importante part lorsque l'on analyse les dépenses par habitant.

⁴¹ Eurostat, 2021 et UK National Office of Statistics, 2020

A présent, regardons comment les dépenses par Etat-membre varient lorsqu'on prend en compte la Surface Agricole Utilisée (SAU) de chacun de ces pays. Pour ce faire, nous allons analyser les dépenses de la PAC attribuées à chaque Em par hectare de SAU afin de pouvoir réaliser une comparaison à l'échelle entre les différents Ems.

Graphique 6 :

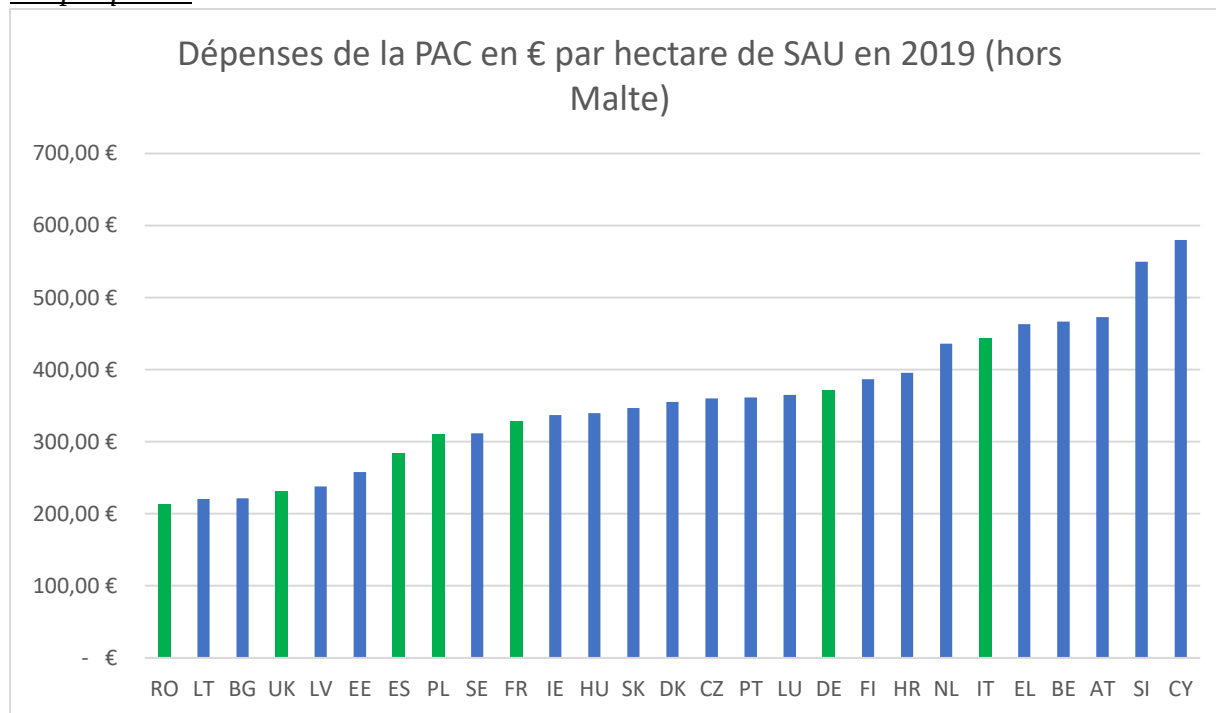


Source : *Parlement européen*.⁴²

⁴² Parlement européen, consulté le 26 mars 2021

Tout d'abord, on peut remarquer que les 7 Ems qui perçoivent le plus d'aides de la PAC sont aussi, et de loin, ceux qui présentent la SAU la plus étendue. En effet, ces 7 Ems totalisent ensemble 71% de la SAU totale de l'UE. Dès lors que la part des aides captées par ces Ems était de 69%, cette proportion est très proche de celle basée sur le nombre d'hectares de SAU. Dès lors, on peut conclure que la SAU des Ems paraît cruciale dans la décision d'allocation des aides de la PAC et cela semble cohérent étant donné que la grande partie des subsides sont alloués proportionnellement au nombre d'hectares qu'exploite chaque ferme agricole.

Graphique 7 :



Source : *Calculs personnels (division des dépenses de chaque Em avec la SAU reportée de chaque pays en 2018) sur base des dépenses de la PAC par EM de 2019 utilisé précédemment combinés avec les données pour la SAU de chaque Etats-membres de 2018 provenant de la base de données Eurostat sur le site du parlement européen.*⁴³

Pour plus de clarté dans le graphique et afin de permettre une comparaison entre les différents Etats membres, Malte a été omis étant donné que ses dépenses par hectare de SAU grimpent à 2.280€, ce qui aurait rendu le graphique difficilement lisible. Ce montant important par hectare pour Malte est dû au fait que la surface agricole utilisée à Malte est de seulement 11.000 hectares. Tandis qu'à titre comparatif, cette SAU s'élève à 1.356.000 ha pour la Belgique et jusque 29.020.000 ha pour la France. Ce qui entraîne que dans le calcul des dépenses de la PAC par ha, étant donné que le dénominateur est bien plus faible pour Malte que pour les autres Etats, les dépenses par ha sont extrêmement plus élevées. (C'est donc cette différence colossale de SAU qui permet d'expliquer la valeur extrême des dépenses de la PAC par ha pour Malte).

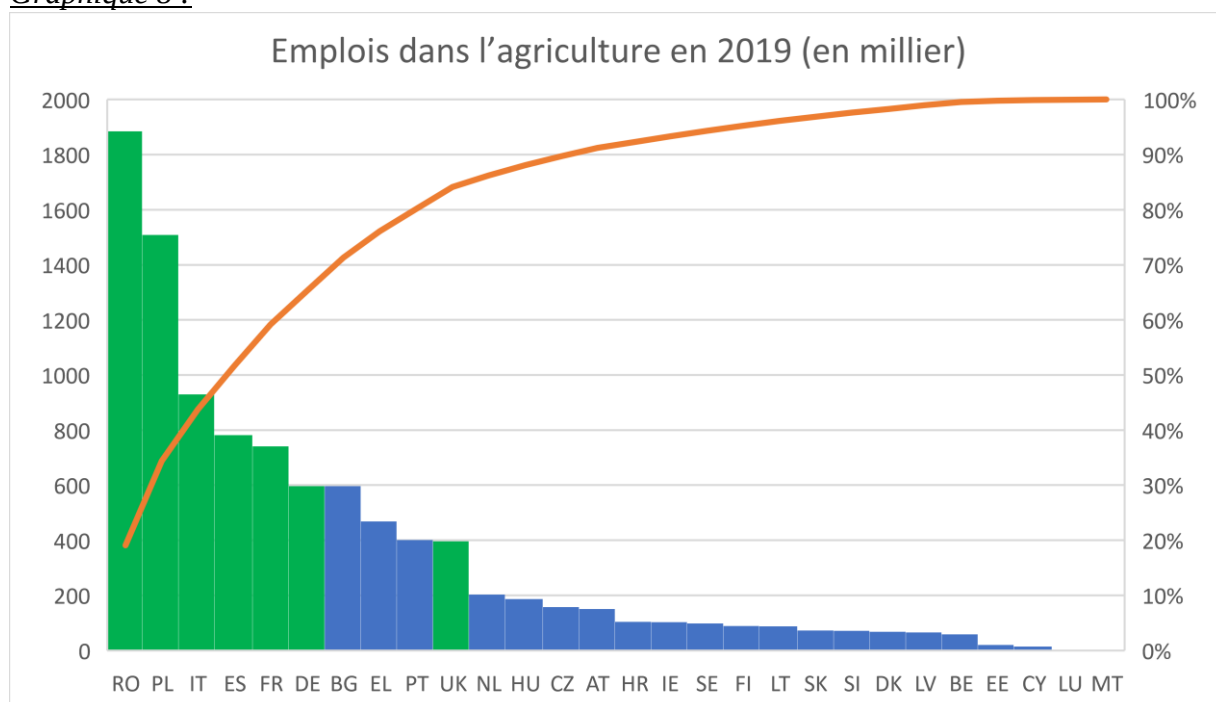
Comme pour le niveau de dépenses de la PAC par Em par habitant, on peut voir que les pays principaux receveurs de subsides ne se démarquent pas spécialement lorsqu'on analyse les subsides perçus en fonction de la surface agricole utilisée. En effet, l'étendue de la SAU de chaque pays a donc, logiquement, une forte influence sur la hauteur du subside perçu de la PAC. C'est d'ailleurs ce qu'on peut constater grâce au [graphique 6](#).

⁴³ Parlement européen, consulté le 26 mars 2021

A noter également que la Roumanie perçoit seulement 5% des dépenses de la PAC alors qu'elle compte 7% de la SAU de l'UE. Tandis que l'Italie, quant à elle, perçoit 10% des aides de la PAC alors qu'elle contient également 7% de la SAU de l'UE. Cette différence du simple au double de l'aide perçue par ces Ems interroge, étant donné que ceux-ci ont environ la même étendue de SAU. On peut également observer cette tendance de manière graphique lorsqu'on voit les aides reçues par hectare de SAU en Roumanie qui sont environ 2 fois plus faibles qu'en Italie.

Cette analyse par SAU nous permet de remarquer que les 7 pays qui captent à eux seuls 69% du budget de la PAC (en vert) le doivent fortement à leur surface agricole étendue. A présent, nous allons nous pencher sur les dépenses de la PAC par Em en regardant le nombre d'employés agricoles et nous allons comparer si les pays comprenant le plus d'employés agricoles sont également ceux qui reçoivent le plus d'aide de la PAC.

Graphique 8 :



Source : *Parlement européen*⁴⁴

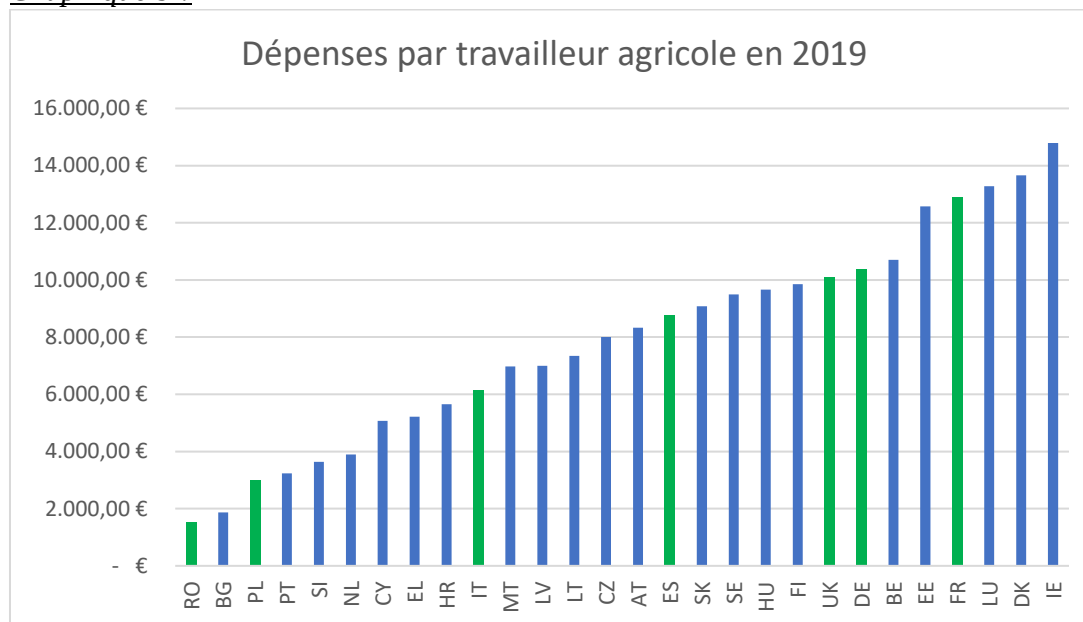
Grâce au graphique ci-dessus, on peut se rendre compte que plus un pays compte d'employés dans le secteur agricole, plus celui-ci a tendance à recevoir des subsides importants (les colonnes mises en valeur en vert correspondent aux 8 Ems qui captent 69% des subsides de la PAC). En effet, un nombre conséquent d'employés dans le secteur témoigne d'une activité agricole plus développée. On retrouve dans le graphique ci-dessus 6 des 7 pays les plus subsidiés qui comptent le plus grand nombre d'employés agricoles. Par ailleurs, on peut noter que les 4 pays avec le nombre d'employés agricoles le moins élevé sont également ceux qui perçoivent les plus faibles subsides de la PAC (Malte, Luxembourg, Chypre, Grèce), ce qui fait tout-à-fait sens.

Comme pour les dépenses de la PAC par unité fixe de SAU, on peut observer que le nombre de travailleurs agricoles joue également un rôle important dans la manière avec laquelle les subsides sont alloués. On peut donc conclure que les 7 principaux pays receveurs de subsides de la PAC sont également ceux qui comptent un nombre important de travailleurs agricoles et que ce facteur influence fortement le subside élevé reçu de l'UE.

⁴⁴ Parlement européen, consulté le 26 mars 2021

Regardons à présent les dépenses de la PAC par travailleur agricole dans les différents Ems.

Graphique 9 :



Source : *Calculs personnels (division des dépenses de la PAC par Em par le nombre d'employés agricoles) sur base des dépenses de la PAC par EM utilisé précédemment combinés avec les données du nombre d'employés agricoles de chaque Etats-membres provenant de la base de données Eurostat sur le site du parlement européen.*⁴⁵

Avec ce graphique, on peut poursuivre l'analyse de la Roumanie. En effet, c'est l'Etat qui compte le plus grand nombre de travailleurs agricoles et c'est également l'Etat qui perçoit le plus faible subside par travailleur agricole. En effet, on peut constater le nombre très important d'employés agricoles en Roumanie (près de 1.900.000 voir [graphique détaillant le nombre d'employés agricoles par Em](#)) alors que les subsides octroyés à ce pays ne s'élèvent qu'à 2,85 milliards (voir [graphique des dépenses de la PAC par Em](#)).

D'autre part on peut observer par exemple que le Royaume-Uni compte un faible nombre d'employés agricoles (400.000) alors qu'il perçoit 4 milliards € de soutien provenant de la PAC.

Ces données sont rassemblées dans le graphique 8 ci-dessus qui illustre les dépenses de la PAC par travailleur agricole et l'on peut constater qu'en effet, les subsides perçus par employé agricole en 2019 en Roumanie s'élèvent à 1.515 € (2,85 milliards d'aide divisé par 1,9 millions d'employés) tandis que ces subsides par travailleur agricole grimpent jusque 10.000 € concernant le Royaume-Unis (4 milliards d'aide divisé par 400.000 employés). En résumé, un employé agricole anglais perçoit 6,6 fois plus de subsides qu'un employé agricole roumain (10.000 € divisé par 1.515 €).

Sur base de cette comparaison de la Roumanie avec le Royaume-Unis, on peut constater, qu'une fois de plus certaines inégalités transparaissent, cette fois ci en termes d'aides de la PAC par travailleur agricole qui sont bien plus faible en Roumanie que celles octroyées au Royaume-Unis.

1.6 Financement des politiques :

En ce qui concerne les subsides ressortissants du premier pilier de la PAC, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), ceux-ci sont entièrement financés par l'Union Européenne.

⁴⁵ Parlement européen, consulté le 26 mars 2021

Tandis que les subsides appartenant au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont financés conjointement par l'UE et par les Etats membres. En effet, lors d'une demande de subside de la part d'une organisation agricole, une partie sera allouée par l'UE et une autre partie par l'Em lui-même. Un plus grand principe de subsidiarité, c'est-à-dire d'indépendance de gestion de la part des Ems, est d'application pour ce 2^{ème} pilier.⁴⁶

⁴⁶ « Le Fonds européen agricole de garantie - FEAGA », 2021

PARTIE 2. COMMENT LA PAC EST-ELLE DEVENUE CE QU'ELLE EST AUJOURD'HUI ?

Ce chapitre va permettre de comprendre comment la PAC a changée et évoluée à travers la deuxième partie du 20^{ème} siècle et comment le contexte agricole actuel ainsi que les différents enjeux du secteur sont devenus ce qu'ils sont aujourd'hui.

2.1 La première PAC de 1962

2.1.1 Quels étaient ses objectifs ?

La première PAC de 1962 est apparue afin de soutenir l'agriculture des 6 pays membres de la CEE qui avaient subi de lourds dégâts suite à la 2nd Guerre mondiale. La PAC a alors pour but de faire regagner à la CEE sa souveraineté alimentaire.

En plus de ce défi de taille, une grande partie de la main d'œuvre agricole va être accaparée par l'industrie qui se développe fortement.⁴⁷

La CEE va alors décider que cette PAC doit soutenir les productions des agriculteurs en leur assurant une garantie de prix fixe et cette politique va donc inciter les agriculteurs à produire davantage dès lors qu'ils bénéficieront toujours d'un prix garanti fixé par la PAC ; cela va aussi dissiper certains doutes que pourraient avoir les agriculteurs quant à l'Etat du marché dans le futur et va également les inciter à investir dans davantage de capital physique ; les objectifs de cette 1^{ère} PAC vont s'articuler autour de ces deux points : produire plus et investir pour produire plus.

Les Organisations Communes de Marchés (OCM) représentent vraiment la mesure phare de cette 1^{ère} PAC et va comprendre la grande majorité du budget de celle-ci. Cet instrument vient donc répondre à l'objectif de produire davantage en assurant une garantie de prix fixe aux travailleurs agricoles. En effet, les prix ne diminuent pas même si l'offre augmente, le marché économique classique étant modifié par la PAC. Ces prix garantis constituent également une protection face à la concurrence internationale hors marché européen dès lors que les prix pratiqués sur le marché européen sont plus élevés que les prix mondiaux. Cela freine donc les importations étant donné que celles-ci subissent une taxe importante pour pénétrer le marché européen.⁴⁸

Tandis que des actions socio-structurelles seront prises afin de soutenir l'investissement des agriculteurs dans les nouvelles techniques agricoles afin de moderniser leurs méthodes pour finalement produire davantage, ce second instrument se voit attribuer un budget bien plus faible et fera davantage l'objet de politiques de développement nationales plutôt que communautaires.⁴⁹

2.1.2 Quelle était la situation agricole après cette PAC ?

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser que la situation agricole qui émerge après cette PAC ne reflète pas des conséquences directes de celle-ci. Même si la PAC est en partie responsable de la manière avec laquelle l'agriculture évolue, un lien causal entre la mise en œuvre de la PAC et l'évolution de l'agriculture ne peut être établi dès lors que la description de l'évolution de l'agriculture ne provient pas de travaux économétriques.

Pour plus de clarté, on peut répertorier les évolutions de l'agriculture selon plusieurs parties.

I. Remembrement et modernisation

⁴⁷ Kirsch, 2017

⁴⁸ Le Theule & Litvan, 1993

⁴⁹ Butault, 2004

Les deux instruments principaux que contient la 1^{ère} PAC pris conjointement ont enjoint les agriculteurs à investir massivement pour parvenir à produire de plus en plus. Les agriculteurs adoptent de nouvelles méthodes agricoles, ils se modernisent. C'est donc comme cela que les exploitations vont adopter des pratiques de plus en plus mécanisées, qu'ils vont avoir recours à des intrants chimiques (pesticides, engrais). Les pratiques de monocultures vont également prendre leur essor à cette période pour faciliter l'entretien des cultures étant donné qu'elles sont plus homogènes. Cette évolution des pratiques agricoles porte aussi le nom de révolution agricole moderne.⁵⁰

L'agencement du territoire agricole va aussi fort changer avec un phénomène qui s'appelle le remembrement agricole. Il est caractérisé par une homogénéisation du territoire en fusionnant plusieurs petites parcelles agricoles. Les agriculteurs vont exploiter des parcelles agricoles de plus en plus étendues et pour opérer cette fusion, les éléments semi-naturels, comme les haies, les landes, les bosquets, etc. sont rasés de l'exploitation pour permettre l'exploitation de la parcelle agricole, devenue plus grande, plus aisée pour les machines ainsi que pour faciliter l'épandage de produits phytosanitaires.⁵¹

Avec ces nouvelles méthodes, la production agricole de la CEE grimpe rapidement et la souveraineté alimentaire de la communauté est atteinte. Néanmoins, cette nouvelle façon de faire de l'agriculture va avoir des conséquences négatives. En effet, le problème lié à cette intensification des méthodes agricoles ainsi que de la modernisation des pratiques ce sont les externalités négatives que celles-ci entraînent sur l'environnement. En termes d'impact sur la biodiversité, l'utilisation de produits chimiques détruit une partie conséquente de la vie contenue dans les sols tandis que l'élimination des haies etc. supprime des éléments de la nature qui sont pourtant des refuges de biodiversité (qui sert d'auxiliaire pour les cultures dès lors qu'ils régulent l'écosystème). Le secteur agricole a aussi commencé à émettre de plus en plus de gaz à effet de serre (GES), que l'on sait aujourd'hui avoir des conséquences de réchauffement du climat et non soutenables à long-terme.

Ces nouvelles techniques modernes, dont notamment l'usage de produits chimiques, ont permis, selon François Leger, enseignant et chercheur à Agro ParisTech, aux agriculteurs de n'envisager leur stratégie de production en ne tenant compte que du présent. En effet, avant l'apparition des engrais chimiques, les paysans se devaient d'adopter une stratégie de production qui leur permettait de produire aujourd'hui tout en maintenant une certaine fertilité des sols pour demain. Cela impliquait donc qu'ils devaient maintenir un certain niveau de vie et de nutriments dans leurs sols pour les cultures suivantes. Tandis que lorsque les produits chimiques sont arrivés, la possibilité pour les paysans de ne penser qu'au présent est apparue. Le Professeur Leger précise la chose suivante : « *la chimie nous a permis d'artificialiser totalement ce qui était une activité fondamentalement écologique et qui ne l'est plus.* » En effet, l'agriculture qui se développe à partir de ces années-là va chercher à éliminer les plantes « concurrentes » à travers l'utilisation de pesticides alors même que ce sont ces plantes « concurrentes » qui vont ensuite amender le sol en nutriments lors de leur dégradation et rendre le sol fertile.⁵²

⁵⁰ Boussard, 2013

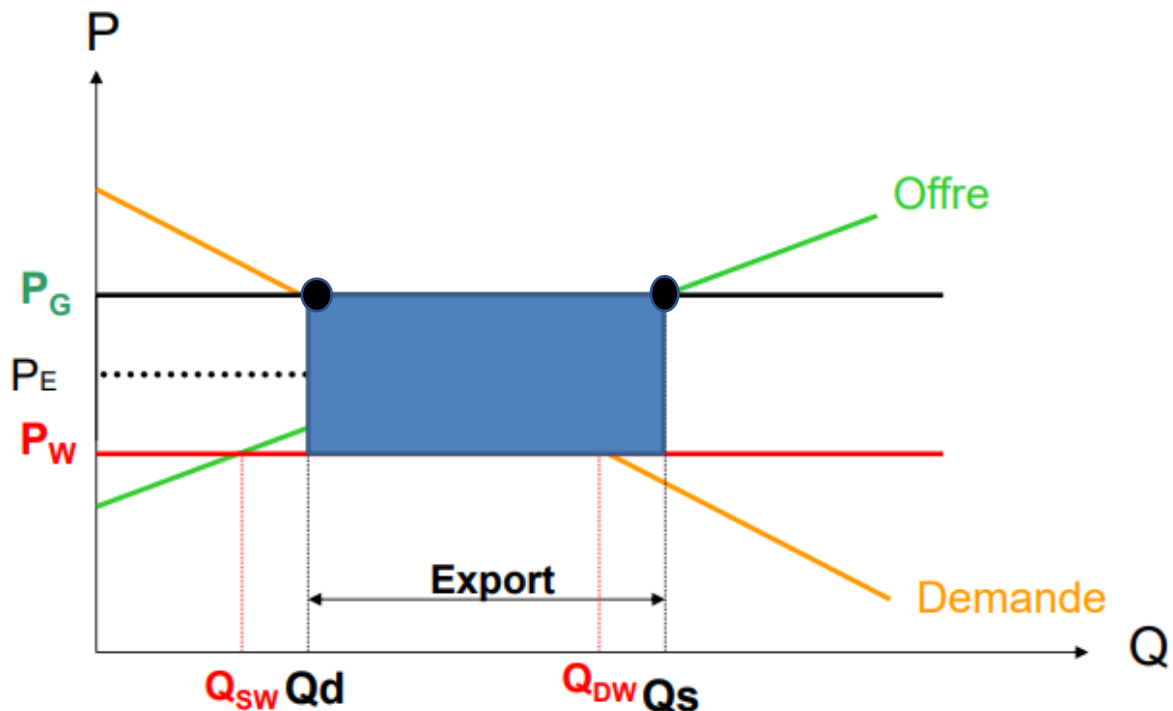
⁵¹ Kirsch, 2017

⁵² Leger, 2017

II. Subventions aux exportations et importations

L'offre de produits agricoles galopante va finalement entraîner des surplus conséquents que la CEE va devoir écouler. En effet, la politique d'encouragement de la demande a si bien marché que la souveraineté alimentaire est atteinte et la communauté doit à présent exporter ses biens agricoles sur le marché international. Cela va entraîner des problèmes financiers à la CEE de par cette restitution à l'exportation qui s'avère extrêmement coûteuse. C'est ce qui est illustré ci-dessous à travers le graphique.

Graphique 10 : Offre et Demande de produits agricoles



Source : (Thoyer, 2014)

Dès lors que P_G correspond au prix européen, que P_W correspond au prix mondial, que Q_S représente la quantité fournie par le marché européen et que Q_D représente la quantité demandée par le marché européen, la formule pour calculer l'ampleur de ces coûts de restitution à l'exportation se caractérise par la formule suivante :

Formule 1 :

$$\text{Coûts de restitution à l'exportation} = (Q_S - Q_D) * (P_G - P_W)$$

Etant donné que la quantité demandée est plus faible que la quantité offerte par le marché agricole européen, il est nécessaire d'exporter une partie de la production. Finalement, sachant que le prix mondial est plus bas que le prix européen, on remarque que plus la quantité exportée est importante ou plus l'écart de prix entre les marchés est élevé, plus ce coût d'exportation supporté par l'UE est important, phénomène auquel faisait face la CEE et qui représentait un coût colossal.

III. Exode rural

Avec l'essor de l'industrie en Europe dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la demande de main d'œuvre est de plus en plus soutenue et le secteur agricole voit donc sa main d'œuvre migrer vers les villes.

Simultanément, avec l'essor des nouvelles techniques agricoles se reposant davantage sur du capital physique que sur de la main d'œuvre, le travailleur agricole est également moins demandé. En effet, ce phénomène d'exode rural s'explique aussi par le phénomène suivant en économie ; la substitution d'un facteur de production par un autre. Comme défini dans le cours d'économie du travail du Professeur Van der Linden, la production d'une unité d'output (Y) dépend de deux facteurs ; le travail (L) et le capital (K). Dès lors que l'accès au capital comme facteur de production devient moins coûteux qu'auparavant (ici grâce à un soutien de la PAC qui facilite l'accès à l'investissement de capital physique), il devient intéressant pour les producteurs de substituer du capital physique (K) au travail humain (L), ce qui résulte en une plus grande demande pour le facteur capital et une plus faible demande pour le facteur travail. C'est donc par ce phénomène que les investissements engendrant la modernisation de l'agriculture vont pouvoir apparaître (plus de demande de K comme facteur de production) et que l'exode rural va être permis (moins de demande de L comme facteur de production).⁵³ Ce développement économique est détaillé dans le paragraphe 7 de la partie 2 à travers le développement de la [formule 2](#).

Le transport qui devient de plus en plus facile va également faciliter cette urbanisation étant donné que les produits agricoles des campagnes peuvent être amenés plus facilement jusqu'aux villes, ce qui par ailleurs entraîne une fois de plus des émissions de CO₂.⁵⁴

Dès lors, tant l'offre de travailleurs agricoles que la demande sont réduites et les exploitants agricoles vont être de moins en moins nombreux pour remplir leur mission de regain de la souveraineté alimentaire de la communauté européenne.

⁵³ Van der Linden, 2021

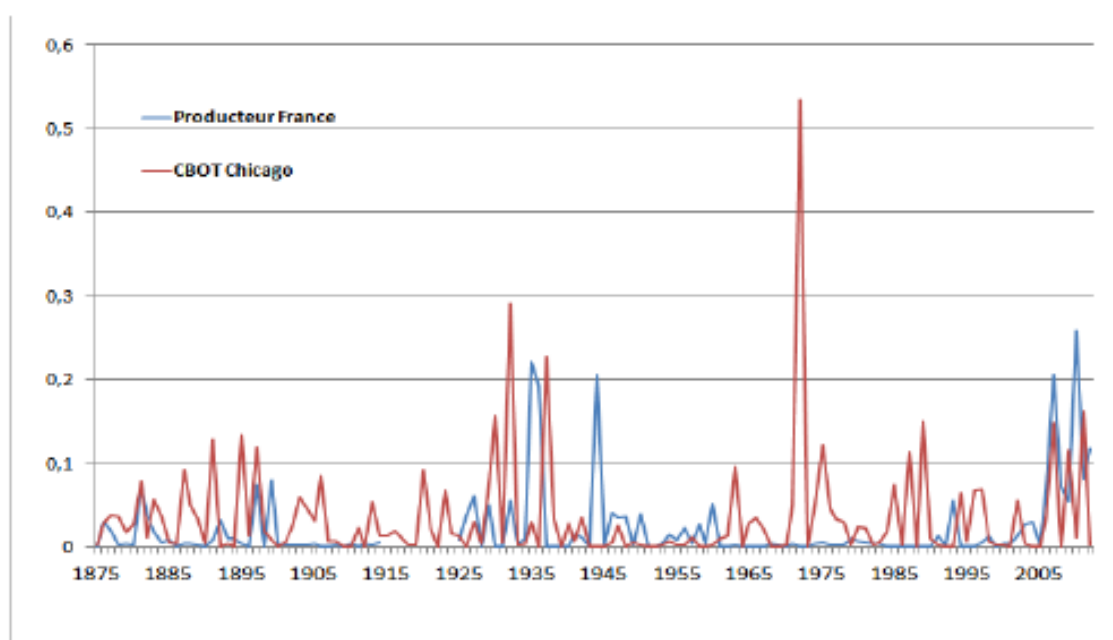
⁵⁴ Jancovici, 2021

IV. Niveaux de prix des biens alimentaires

Les prix des produits alimentaires issus du milieu agricole ne devaient a priori pas devenir plus chers après cette PAC de 1962. Cependant, les consommateurs en Europe ont en moyenne payé 20% de plus que les habitants des Etats-Unis entre 1973 et 1990 et ils ont donc en partie financé cette politique de soutien aux agriculteurs.⁵⁵

Ensuite, parmi les facteurs que la PAC de 1962 a su réguler, il y a la volatilité des prix. En effet, étant donné que les OCM offraient des prix garantis pour les produits agricoles, ils ne fluctuaient pas. Or, les fortes fluctuations des prix des produits agricoles au sein du marché intérieur de l'UE sont néfastes pour les agriculteurs puisqu'elles apportent des informations faussées sur la demande et de mauvaises décisions quant à la quantité à produire. Dès lors, ces fluctuations de prix entraînent des incertitudes, et nuisent aux producteurs mais aussi au progrès technique. Finalement, par extension, les consommateurs sont eux aussi impactés négativement puisqu'ils payent leurs produits agricoles plus chers dès lors que les producteurs font face à des coûts supérieurs et qu'ils vont répercuter cette hausse des coûts par une hausse des prix. Le graphique ci-dessous illustre clairement cette forte fluctuation des prix (exemple ici avec l'évolution de la volatilité des prix du blé) et la manière avec laquelle celle-ci a évolué à travers le temps.

Graphique 11 : Volatilité du prix du blé au producteur en France et au CBOT de Chicago, 1875-2012



Source : *Calculs de Boussard sur base de Globalfindata, ensuite données en ligne USDA concernant le CBOT et Fouratié, ensuite données en ligne AGRESTE et INSEE concernant la France.*

On peut observer dans ce graphique que pour la France (en bleu), la volatilité des prix du blé pour la période 1962-1992 (période d'application de la 1^{ère} PAC) a été parfaitement contrôlée alors qu'elle s'est ensuite remise à fluctuer de plus en plus en conséquence de l'abandon progressif des organisations communes de marché qui fixaient les prix des produits agricoles au sein du marché intérieur.⁵⁶

⁵⁵ Barkaoui et al., 1992

⁵⁶ Boussard, 2013

V. Conditions de travail des agriculteurs

L'évolution à la hausse des prix payés par le consommateur ont en fait baissé en valeur réelle de plus ou moins 3% par an entre 1973 et 1990. Le [graphique 24](#) va d'ailleurs dans ce sens dès lors qu'il illustre la proportion de dépenses liées à l'alimentation dans les dépenses totales pour les consommateurs français durant la 2^{ème} partie du 20^{ème} siècle ; le secteur agricole a donc permis aux consommateurs d'allouer une part décroissante de leurs dépenses à l'alimentation et les revenus agricoles réels s'en sont vus impactés négativement.⁵⁷

VI. En bref

Pour conclure, cette intensification de la production signifie la spécialisation des exploitations agricoles avec pour but de réaliser des économies d'échelle en produisant en grande quantité une variété plus réduite de produits agricoles. Cette période de développement de l'agriculture en France concorde avec la période des « trente glorieuses », période à forte croissance économique. Les nouveaux modes de fonctionnement agricoles vont être accompagnés par l'essor du secteur agroalimentaire. Plus tard (dès lors, aujourd'hui), c'est cette façon de faire de l'agriculture qui fera l'objet de critiques de plus en plus vives par rapport aux conséquences négatives que cela entraîne sur la qualité des produits alimentaires issus de l'agriculture et des impacts négatifs sur l'environnement. Ces phénomènes n'avaient pas été anticipés initialement dans les politiques qui avaient principalement pour but d'augmenter la productivité du secteur pour assurer la souveraineté alimentaire européenne.⁵⁸

Cette première PAC de 1962 a certainement grandement encouragé cette révolution agricole mais elle a néanmoins émergé dans le début des années 50, au sortir de la 2^{ème} guerre mondiale, à une époque où il était crucial d'augmenter significativement la production agricole. Dès lors, la PAC constitue peut-être davantage une réponse de la CEE en vue d'encourager la production agricole massive pour atteindre l'autonomie alimentaire européenne.

2.2 La deuxième PAC de 1992 ; Réforme Mac Sharry

2.2.1 Quels étaient ses objectifs ?

L'apparition de cette deuxième PAC se justifie pour plusieurs raisons :

I. Une économie

Les objectifs de la 1^{ère} PAC, qui avaient pour but d'augmenter la production, furent atteints dans les années 80. En 1960, la CEE importait les trois quarts de ses produits agricoles tandis qu'en 1990, elle n'en importait plus qu'un tiers.⁵⁹ Au fur et à mesure, cette production européenne est devenue trop importante et a représenté un coût de restitution aux exportations important ([voir graphique 10](#)).⁶⁰ A côté de cela, le stockage qu'implique l'offre de produits agricoles européens supérieure à la demande nécessite le stockage de ces produits. Ce qui engendre également un coût ainsi qu'un certain gaspillage puisqu'il faut se débarrasser de certains produits agricoles devenus impropres à la vente au consommateur. Finalement, l'importation massive de nourriture animale traduit également un élément auquel cette PAC veut répondre. Les produits en provenance du marché mondial sont moins chers tout en étant de parfaits substituts à ceux du marché européen. Ces produits de substitution aux céréales (PSC) sont donc plus compétitifs et les agriculteurs les préfèrent aux céréales européennes. Or, ces céréales européennes sont

⁵⁷ Butault, 2004

⁵⁸ Flamant, 2010

⁵⁹ Cyncynatus & Floch, 1992

⁶⁰ Le Theule & Litvan, 1993

fortement soutenues grâce aux prix garantis, ce qui engendre une production importante de ces produits agricoles qui sont alors exportés sur le marché mondial, ce qui implique le mécanisme de subsides, coûteux à l'Union.⁶¹

II. Une politique

Le reste du monde, et plus particulièrement les Etats-Unis et le « General Agreement on Tariffs and Trade » (GATT, qui deviendra l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995), adresse des critiques de plus en plus véhémentes à l'Union européenne et la PAC qui use de mesures protectionnistes : d'une part, l'Union ferme ses frontières à l'importation de produits agricoles étrangers par l'application d'une taxe et d'autre part, elle devient progressivement exportatrice de produits agricoles sur le marché mondial, ce qui impacte doublement négativement les autres marchés mondiaux ainsi que les Etats-Unis.⁶² A la suite de ces critiques, d'autres accords commerciaux sont compromis et la PAC doit être revue.⁶³

III. D'autres justifications moins intenses

Les externalités négatives sur l'environnement de la production intensive telles que décrites précédemment risquent d'entraîner certaines déséconomies à plus long-terme pour les agriculteurs : une production agricole dégradant l'environnement à un tel niveau pose question.

Les prix des produits agricoles baissent davantage que ce que les gains de productivité du secteur permettent. Comme on peut le voir dans le [graphique 13](#), ce sont donc les revenus des agriculteurs qui sont impactés : entre 1973 et 1989, les revenus agricoles réels ont diminué de 1% par an.⁶⁴

Avec les différents problèmes énoncés ci-dessus il est indispensable pour l'Union Européenne de prendre des mesures nouvelles et donc d'adopter une réforme en profondeur de la PAC. L'idée est de définir des aides directes indépendantes du niveau de production de l'agriculteur, pour ne pas modifier ses décisions de volume de production. L'agent économique devrait (comme le suggèrent les théories microéconomiques) égaliser son coût marginal avec le prix d'équilibre pour déterminer son niveau de production optimal. De cette manière, les agriculteurs pourraient bénéficier d'un soutien de l'Etat sans « distorsion » du marché de l'offre et de la demande entre les producteurs et les consommateurs.⁶⁵

Avant 1992, certaines mesures sont ajoutées à la PAC :

- Des quotas sont instaurés pour certains produits agricoles afin d'en limiter la production.
- Des aides par tête de bétail apparaissent pour compenser l'affaiblissement des prix garantis.

La PAC de 1992 va mettre en place les réformes suivantes :

- Les prix garantis sont réduits progressivement pour rejoindre les prix du marché mondial pour permettre à l'agriculture européenne d'être plus compétitive internationalement,⁶⁶ ils ne seront néanmoins pas supprimés subitement afin de garder un certain « filet de sécurité » pour les agriculteurs.
- Des paiements directs, calculés sur base du nombre d'hectares agricoles exploitables, du nombre de têtes de bétail vont apparaître afin de contrebalancer la réduction des prix garantis. Ces aides

⁶¹ Boussard, 2013

⁶² Flamant, 2010

⁶³ Le Theule & Litvan, 1993

⁶⁴ Butault, 2004

⁶⁵ Boussard, 2013

⁶⁶ Commission des Communautés européennes, 1992

dépendent également de la zone sur laquelle se trouve l'exploitation et varient en fonction de l'historique des rendements agricoles des dernières années. Ces aides sont donc semi-découplées de la production⁶⁷ et une période de jachère (période sans culture sur la parcelle) est rendue obligatoire pour permettre au sol de se régénérer.⁶⁸

En somme, l'agriculteur n'est donc plus subsidié par rapport à la quantité qu'il produit (avec les prix garantis) mais par rapport au nombre d'hectares qu'il exploite (avec les aides semi-découplées à l'hectare). Cette évolution de la PAC vers un découplage des aides est qualifiée de néo-libérale étant donné que l'UE réduit sa garantie de prix avantageux par rapport aux prix mondiaux. L'UE désire que ses agriculteurs soient incités à produire selon les signaux du marché plutôt que selon les niveaux de soutien garantis par la PAC.⁶⁹ Cette réforme inscrit l'agriculture de l'Union dans un modèle davantage compétitif par rapport au reste du monde en adoptant dans un régime moins protectionniste, d'où la qualification de néo-libérale influencée par le modèle américain.⁷⁰

A côté de ce changement de paradigme, apparaissent d'autres mesures annexes :

- Un programme contenant des mesures agri-environnementales (MAE) est mis en place afin d'enjoindre les agriculteurs à prendre soin de l'environnement et de la biodiversité, mesures qui restent facultatives.⁷¹
- Un dispositif de pré-retraite agricole est aussi instauré pour faire évoluer les structures des exploitations.⁷²
- Une politique de reboisement des campagnes est poursuivie afin de restaurer l'équilibre naturel des écosystèmes.⁷³
- Les petits agriculteurs pourront bénéficier d'un régime de la PAC simplifié.⁷⁴
- Des « boîtes » qui contiennent certaines catégories de mesures vont être définies. La boîte orange qui contient les aides couplées qui distordent les échanges et qui doivent absolument être réduits au maximum. La boîte bleue qui inclut les aides semi-découplées et qui ne doit pas dépasser un certain plafond. Et la boîte verte qui inclut les aides découplées et qui ne doivent pas être plafonnées ni réduites.⁷⁵

2.2.2 Quelle était la situation agricole après cette PAC ?

La nouvelle politique d'attribution des aides semi-découplées sur base de la taille des parcelles agricoles exploitées encourage les agriculteurs à exploiter des parcelles de plus en plus étendues.

La taille des exploitations est de plus en plus importante tandis que leur nombre ainsi que le nombre d'agriculteurs va chuter. En France entre 1988 et 2000, le nombre d'exploitations diminue de plus d'un million à 664 000 : leur nombre a été divisé par plus de 1,5 en seulement 12 ans. Dans le même temps, la productivité globale continue à grimper à hauteur de 2% par an,⁷⁶ une meilleure productivité agricole permettant à un agriculteur de s'occuper d'une plus grande parcelle. Dès lors que les subsides sont attribués sur base de la taille de l'exploitation, la surface exploitée par une installation agricole augmente au fil du temps alors que le nombre d'exploitations diminue.

⁶⁷ Ardouin et al., 1992

⁶⁸ Chabert, 1996

⁶⁹ Chatellier & Guyomard, 2011

⁷⁰ Kirsch, 2017

⁷¹ Kirsch, 2017

⁷² Butault, 2004

⁷³ Azcarate, s. d.

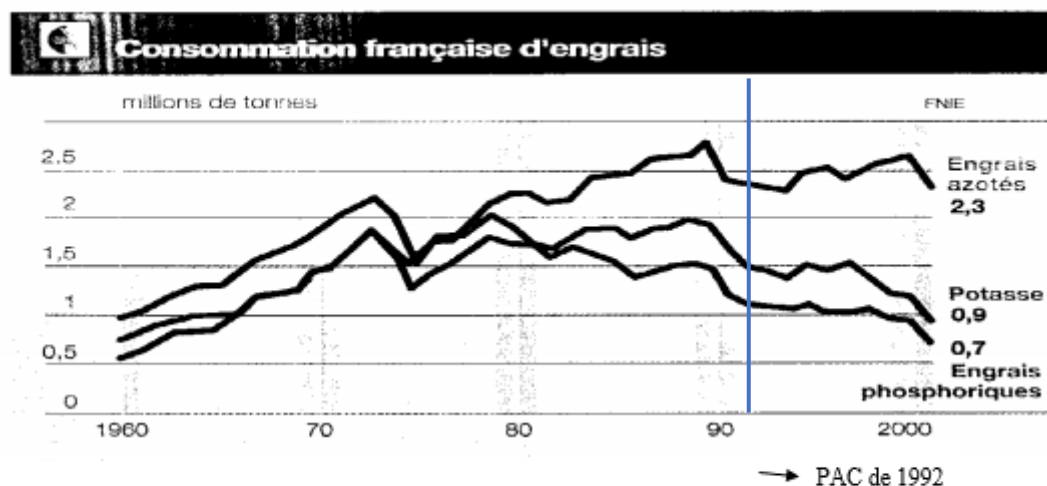
⁷⁴ Azcarate, s. d.

⁷⁵ César, 2003

⁷⁶ Butault, 2004

La consommation d'engrais chimiques est en baisse après 1992. C'est d'ailleurs ce qu'on peut voir dans le graphique ci-dessous.

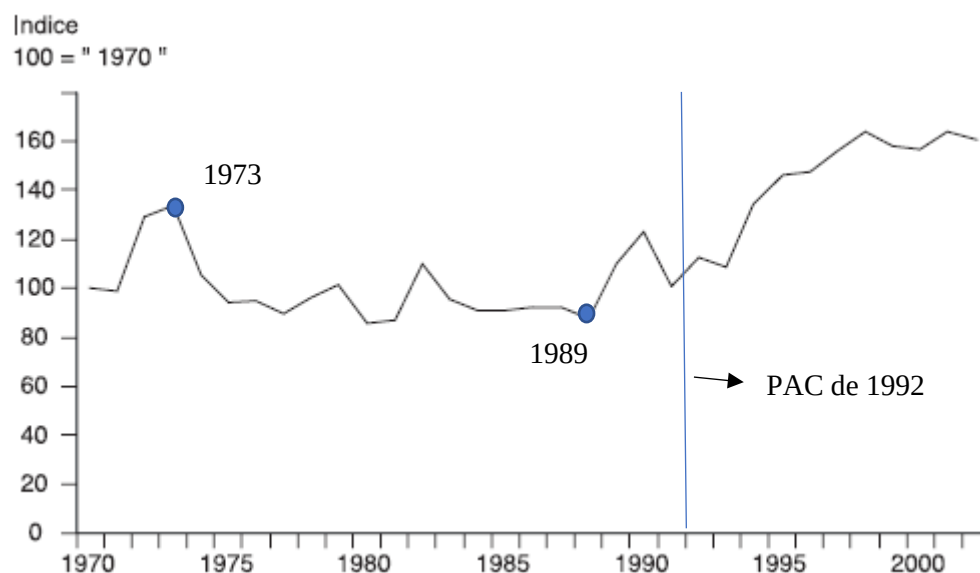
Graphique 12 :



Source : (Thoyer, 2014)

Le marché de l'alimentation animale au sein de l'UE regagne en autonomie grâce à la réforme suite à une plus grande incorporation de céréales dans les régimes alimentaires du bétail : de 1992 à 2000, la part de l'alimentation animale céréalière passe de 46% à 53%. Les prix pratiqués sur le marché intérieur se rapprochent des prix internationaux ce qui réduit considérablement l'ampleur des restitutions à l'exportation. Cet effet, ajouté à la politique de quota et de subvention limitée entraîne une réduction des stocks et donc une réduction de coûts auxquels faisait face l'UE.⁷⁷

Graphique 13 : Évolution des revenus agricoles français par tête en termes réels



Source : Comptes de l'agriculture. Calcul INRA, cité par « Butault 2004 »

⁷⁷ Butault, 2004

Les mesures que contient cette PAC de 1992 ont permis au secteur agricole de mieux capter ses gains de productivité, et ont rendu possible une amélioration des revenus des agriculteurs.

On voit à travers le graphique ci-avant que les revenus réels baissent depuis 1973 jusqu'en 1989 puis remontent à partir de cette même année. Finalement, sur l'intervalle 1970-1992, les revenus réels restent globalement stables. Les gains de productivité continus sur la même période ne se sont aucunement traduits par une hausse des revenus des actifs dans le secteur, ce qui pose question. En 1992 (mis en valeur sur le graphique par la ligne verticale bleue), des mesures sont prises avec la PAC pour remédier à cette situation problématique. En effet, on voit qu'en 1992, une hausse des revenus agricoles s'amorce, la PAC semble donc avoir rempli son objectif de rehaussement des revenus agricoles en parvenant à capter plus fortement ses gains de productivité. Néanmoins, il est crucial de souligner qu'étant donné qu'une étude économétrique rigoureuse n'a pas été réalisée ici, on ne peut, en aucun cas, conclure qu'une relation causale de cette PAC de 1992 sur l'augmentation de revenus agricoles réels est en jeu. On ne peut donc parler ici, tout au plus, d'une corrélation entre les deux variables : apparition de la PAC de 1992 et hausse des revenus agricoles.

Le montant des aides attribuées aux agriculteurs dépend fortement des Etats étant donné qu'il existe un principe de subsidiarité entre l'UE et ceux-ci. Cela va entraîner un certain nombre d'inégalités dans l'attribution de ces aides entre les filières agricoles et entre les territoires.⁷⁸ La politique d'aide à la surface va également entraîner des inégalités entre les secteurs agricoles dès lors qu'elle bénéficie davantage aux productions céréalières (gourmandes en produits phytosanitaires chimiques) qui se cultivent facilement sur des parcelles étendues. A partir de 1995, en UE, « 20 % des exploitations reçoivent 73 % des aides directes, pour 59 % des superficies et ... seulement 25 % des emplois ».⁷⁹

2.3 Evolution des PACs de 1999 à 2014

A partir de cette année de 1992 et jusqu'à aujourd'hui, les réformes de la PAC vont avoir pour ligne directrice le basculement d'un système de subsides basés sur le volume de production (les aides couplées à travers les prix garantis) vers des aides directes découplées du volume produit et octroyées proportionnellement aux hectares exploités par l'agriculteur. C'est pourquoi, l'évolution des PACs sera décrite plus succinctement que les 2 premières PACs qui ont mis en œuvre des mesures aux antipodes les unes des autres.

Voici donc les principales tendances que l'on peut dégager de l'évolution de la PAC à partir de 1992 :

- I. Depuis 1992, la PAC a voulu rendre plus **compétitif** le secteur agricole européen en faisant jouer la libre compétition internationale (libéralisation). Pour ce faire, l'UE a réduit les prix garantis ainsi que les volumes de production subsidiés. Les droits de douanes imposés aux produits agricoles désirants pénétrer le marché intérieur furent progressivement abandonnés.⁸⁰ Elle a aussi supprimé de manière progressive les mesures qui visaient à limiter la production agricole à travers des jachères obligatoires (abrogées en 2003) et les quotas de productions laitière (supprimés en 2015). Il reste toutefois un certain soutien de prix agissant uniquement comme « filet de sécurité » au cas où les prix chuteraient en deçà d'un certain seuil.⁸¹
- II. Le **découplage** des aides liées à la quantité produite est progressivement mis en œuvre et des aides directes sont attribuées aux agriculteurs afin de compenser cette baisse des prix garantis. Les aides de la PAC sont, au fil du temps, devenues de plus en plus liées à la surface de terrain agricole et à l'existence de l'exploitation en elle-même plutôt qu'à la quantité produite. L'exploitant agricole

⁷⁸ Féret, 2008

⁷⁹ César, 2003

⁸⁰ Boussard, 2013

⁸¹ Kirsch, 2017

peut donc percevoir des subsides même s'il ne récolte rien sur ses terres. Les paiements directs vont à partir de 2003, être alloués également (en plus de la formule proportionnelle au nombre d'hectares) par exploitation indépendamment de ce que l'exploitation produit et de sa taille.⁸² Cet accès au subside par exploitation, est appelé Droit à Paiement Unique (DPU) et dépend du niveau de production des années précédentes (2000-2002).

Ces deux mesures prises conjointement vont en fait représenter la principale direction poursuivie par les réformes de la PAC depuis 1992. Les prix garantis pour les produits agricoles (à travers les Organisations Communes de Marché) sont réduits et ce sont les aides directes qui dépendent du nombre d'hectares ou de têtes de bétail que possède l'exploitant qui prennent de l'ampleur afin de contrebalancer la réduction des prix garantis. Typiquement, cet enchaînement de réformes de la PAC est caractérisé par une forme de « path dependency », un concept qui avance que les décisions futures sont fortement influencées par les précédentes. A partir de 1992, les réformes de libéralisation de la PAC ont pris de l'ampleur en faisant tomber les mesures protectionnistes, les garanties de prix qui distordaient le marché ainsi que les mécanismes permettant de réguler l'offre de produits agricoles.

- III. L'UE désire faire **converger** le montant des aides à l'hectare entre les Etats-membres ainsi qu'au sein de chacun d'eux. Les mesures encourageant cette convergence vont se renforcer progressivement avec les réformes de la PAC. Ces politiques encourageant la convergence ont pour but d'assurer plus d'équité et d'homogénéité entre les agriculteurs européens, et des mesures d'harmonisation des paiements découplés vont au fur et à mesure devenir obligatoires.⁸³
- IV. Une place grandissante est attribuée à **l'environnement** et de plus en plus d'aides seront obtenues conditionnellement au respect de certaines exigences environnementales de la part des travailleurs agricoles. Le Droit au Paiement Unique est aussi attribué conditionnellement au respect de normes agro-environnementales, de sécurité alimentaire et de santé publique ainsi que de bien-être animal. Cela signifie que le respect de ces normes est obligatoire pour être éligible à l'obtention d'aides directes et pour accéder aux prêts avec un meilleur taux d'intérêt, c'est le principe de conditionnalité.⁸⁴
- V. Un **second pilier de la PAC** fait son apparition en 1999 et va prendre de plus en plus d'importance. Ce second pilier sert au développement rural et à la mise en place de mesures environnementales et est co-financé par les Etats-membres.⁸⁵
- VI. Un principe de **subsidiarité** est de plus en plus marqué à la suite des différents élargissements de l'UE. Cela signifie qu'un plus grand pouvoir de décision quant aux mesures à mettre en œuvre dans chaque Em est confié aux mains de leurs dirigeants.⁸⁶ Le principe de subsidiarité est caractérisé par le fait que plus de souplesse est accordée aux Ems quant à leur politique de subsides nationale. Des montants fixes sont néanmoins fixés par la PAC à chaque Em.⁸⁷ Dès lors que l'UE contient plus de membres avec chacun leurs spécificités économiques et sociales, il est plus difficile d'adopter des politiques qui conviennent à chaque Etat membre. On peut illustrer cela avec certains chiffres de 2014 concernant la Roumanie et le Royaume-Uni. Nous l'avons vu, ces deux pays sont des acteurs majeurs de l'agriculture en Europe, ils fonctionnent, cependant, avec des méthodes agricoles très hétérogènes. La part de l'agriculture dans le PIB total était de 10% pour la Roumanie alors qu'elle est de 0,5% pour le Royaume-Uni. La part de la population active dans le secteur agricole était de

⁸² Kirsch, 2017

⁸³ Kirsch, 2017

⁸⁴ Kirsch, 2017

⁸⁵ INRA, 2008

⁸⁶ Kirsch, 2017

⁸⁷ Thoyer, 2014

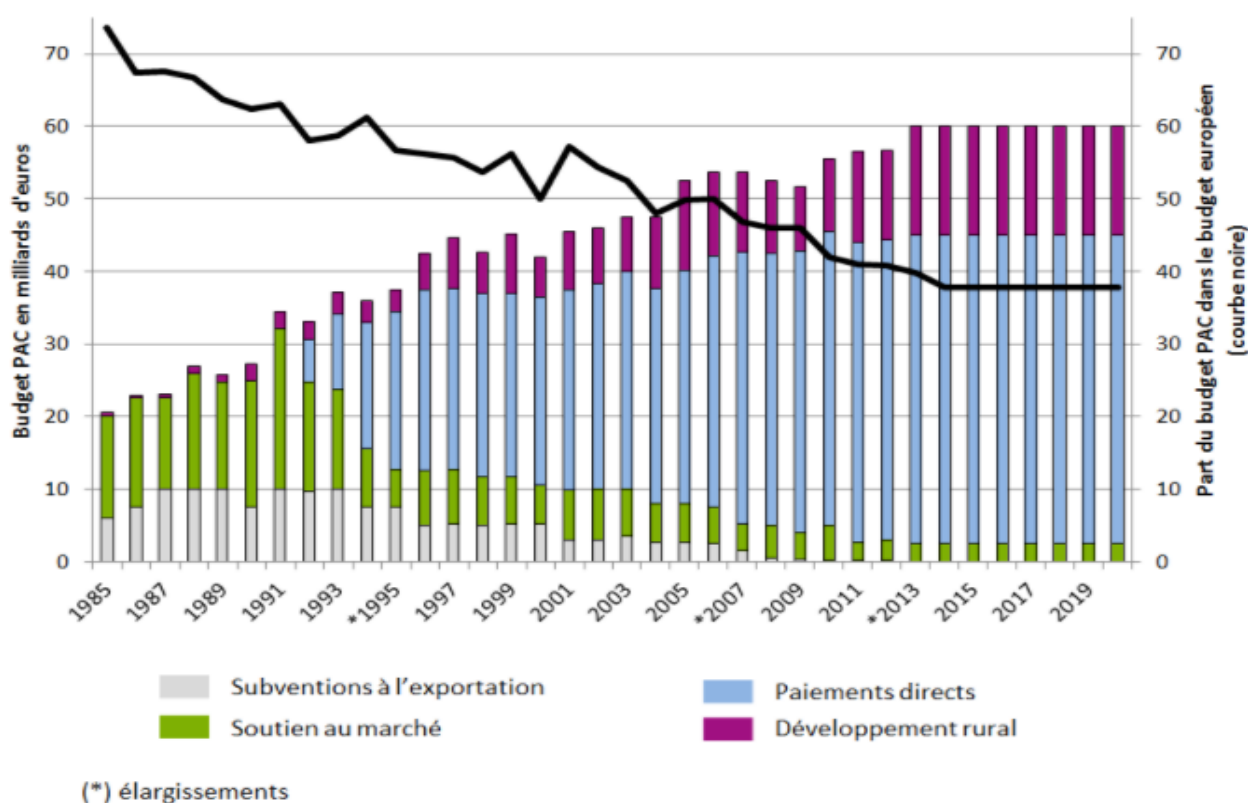
28% avec une taille moyenne d'exploitation de 2 hectares pour la Roumanie tandis que le Royaume-Uni présente une part de la population active dans le secteur agricole de 1,6% avec la taille moyenne des exploitations de 57 hectares.⁸⁸ On peut donc percevoir les différences colossales de la manière avec laquelle est organisé le secteur agricole dans chaque Em. Cela entraîne que les besoins d'une nation ne sont pas ceux d'une autre, ce qui complique grandement les prises de décision pour la PAC. Celle-ci va donc évoluer sur une base de moins en moins « commune ». En revanche, les mesures de la PAC maintiennent un financement communautaire et uniquement le second pilier de la PAC est cofinancé avec les budgets des Ems.⁸⁹

2.4 Conclusion de l'évolution des PACs

On peut retrouver les différentes tendances décrites ci-dessus en analysant le graphique 14 et c'est ce qui va être fait dans cette section. Par la suite, quelques critiques seront ajoutées afin de prendre connaissance des challenges auxquels la PAC 2020 devra apporter des réponses.

2.4.1 Grandes tendances de la PAC

Graphique 14 : Composition du budget et proportion du budget de la PAC dans le budget européen



Source : (Histoire de la PAC, s. d.)⁹⁰

* élargissements de l'UE

Le graphique ci-dessus témoigne de la variation au cours du temps, de 1985 à 2019, de la manière avec laquelle les dépenses de la PAC ont été allouées ainsi que l'évolution de la proportion de ces dépenses dans les dépenses totales de l'UE. Cela permet de mettre en lumière les différentes ambitions de la

⁸⁸ Thoyer, 2019

⁸⁹ Chatellier & Guyomard, 2011

⁹⁰ Histoire de la PAC, s. d.

Commission européenne à travers les réformes de la PAC et peut partiellement expliquer la manière avec laquelle l'agriculture a évolué jusqu'à aujourd'hui.

- Les paiements directs (en bleu) sont apparus en 1992 suite à la 2^{ème} PAC. Ces paiements ont pour but de venir en aide aux agriculteurs directement et de manière proportionnelle à la surface de leur exploitation (ils constituent la plus grande partie du premier pilier de la PAC, le FEAGA). On peut voir que ces paiements ont pris de plus en plus d'ampleur jusqu'en 2007 puis sont restés très stables jusqu'en 2019.
- Le budget alloué par la PAC au développement rural (en mauve) a aussi pris de l'ampleur depuis 1985 avec une accélération de cette augmentation lors de la réforme de 1999 qui instaurait le deuxième pilier de la PAC, le Fonds Européen Agricole du Développement Rural (FEADER).
- L'importance du budget de la PAC qui vise à soutenir le marché agricole européen (en vert) et à subventionner l'exportation sur le marché extérieur (en gris) s'est fortement réduite. En effet, la surproduction engendrée par la première PAC de 1962 représentait un coût colossal pour l'UE (en soutien du marché et en subside à l'exportation) et elle est parvenue à allouer ses moyens différemment à travers les différentes réformes de la PAC en découplant les aides du niveau de production.

Dans le graphique, on peut observer cette évolution des politiques de la PAC depuis 1962 puisqu'on voit qu'en 2019, le budget de la PAC qui vise à soutenir le marché a presque disparu et celui qui subventionne les exportations sur le marché extérieur a tout-à-fait disparu. Finalement, les deux types de dépenses qui subsistent de manière plus significative, appartiennent d'une part au premier pilier et sont constitués des paiements directs et appartiennent d'autre part au deuxième pilier qui comprend le développement rural.

De manière plus globale, la part de dépenses de la PAC dans le budget total de l'UE décroît depuis 1985. La ligne noire illustre la part du budget de la PAC dans le budget européen et on peut observer que cette proportion a diminué fortement de 1985 à 2019 passant de plus de 70% des dépenses totales de l'UE à moins de 40%. Soit une division par deux de la proportion de dépenses de la PAC dans le budget européen. En revanche, on voit que les niveaux de dépenses ont augmenté, ce qui résulte d'une augmentation globale du budget de l'UE.

2.4.2 Critiques adressées à l'évolution de la PAC

Bien que la PAC ait pu apporter des réponses concernant divers enjeux cruciaux, il reste certains éléments qui sont sujets de discussion. Dans ce paragraphe sera mis en lumière les principaux points qui animent les débats.

I. Administration

Selon Boussard, ingénieur agronome et docteur en économie, la PAC qui, en se développant, se libéralise depuis 1992, entraîne énormément d'administration ce qui représente un coût important sans être efficace pour autant. D'une part, certaines pratiques agricoles auraient été mises en œuvre même sans les incitations financières adjointes. Apparaît alors un certain effet d'aubaine pour ces agriculteurs qui perçoivent des subsides pour exercer une certaine pratique qu'ils auraient tout de même mis en place. D'autre part, il semble assez facile pour les agriculteurs de déjouer quelque peu les contrôles et de percevoir davantage d'aides que ce qu'ils auraient dû réellement se voir octroyer. Boussard écrit : « Dans tous les cas, l'analyse coût-bénéfice est balbutiante, et difficile à mettre en œuvre. Nombre d'observateurs ont l'impression que la finalité réelle de ces politiques est de permettre de donner une coloration vertueuse aux aides aux agriculteurs, tout en occupant à moindres frais les militants écologistes à qui il faut bien laisser quelques os à ronger, sans pour autant résoudre les réels problèmes ».

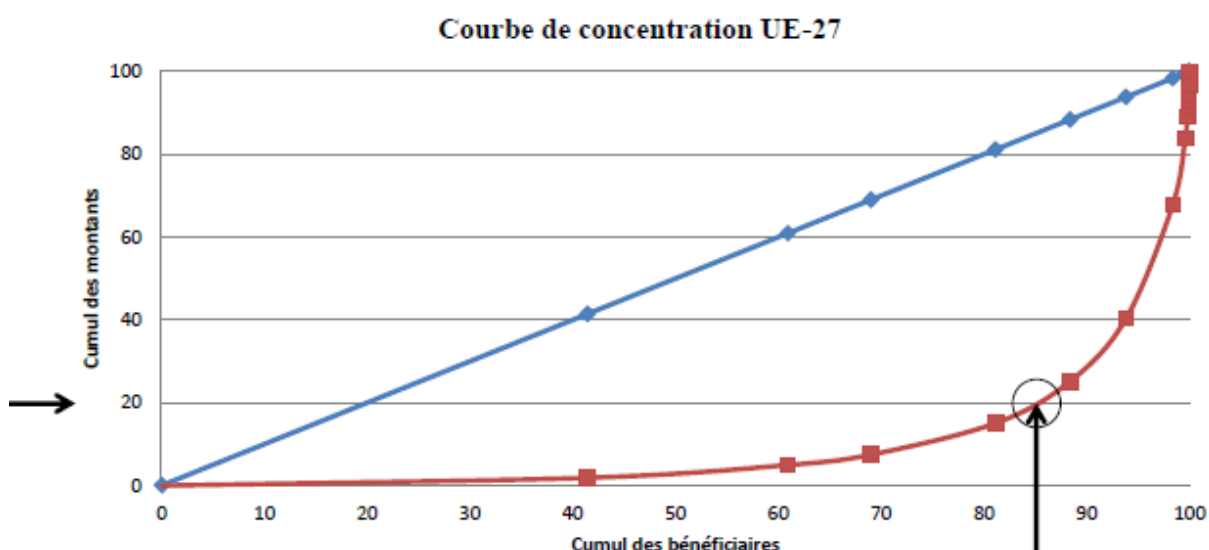
qui se posent en matière de rapports de l'agriculture avec l'environnement. ». ⁹¹ Flamant, un autre expert du domaine agricole, estime-lui aussi que les récentes PACs (à partir de 1992) génèrent trop d'administration et que cela engendre des coûts trop importants. De plus, les possibilités de fraudes du côté des agriculteurs sont fortement présentes étant donné que les agriculteurs bénéficient d'une certaine asymétrie d'information envers la Commission européenne ce dont ils peuvent éventuellement parvenir à tirer un certain profit. Enfin, le risque avec une agriculture trop administrée, c'est qu'elle enjoigne les agriculteurs à produire les biens agricoles les plus subsidiés sans forcément prendre en compte les besoins réels du marché. ⁹²

II. Inégalités

Un autre risque engendré par les aides tout-à-fait découplées de la production et donc des revenus réels des travailleurs agricoles et qu'elles peuvent être fortement inégales, ce qui entraîne donc un risque de céréalisation du secteur agricole dès lors que les exploitants de ce type de culture sont ceux qui sont le plus à même de bénéficier des subsides importants, leur culture se fait sur des parcelles étendues et sont donc fortement subsidiées ; cette aide découplée apparaît donc comme une rente attachée à l'étendue des terres agricoles plutôt que comme une aide au revenu. ⁹³

Cela entraîne des inégalités de revenu au sein du secteur agricole entre les différents types d'exploitations. On peut percevoir ce phénomène d'inégalité dans la distribution des aides de la PAC avec le graphique ci-dessous.

Graphique 15 :



Source : Thoyer, S. (s.d.) « Cours introductif sur la PAC »

Selon la Cour des comptes européenne, le Droit au Paiement Unique (DPU) est efficace mais présente, en revanche, certaines difficultés quant à l'atteinte des objectifs suivants : ciblage, convergence et simplification des aides, ce qui implique que les agriculteurs qui sont soutenus ne sont pas toujours ceux qui en ont le plus besoin. De plus, étant donné que cette aide (DPU) est proportionnelle au nombre d'hectares exploités, cela entraîne une hausse des prix de ces terres agricoles. Étant donné que les agriculteurs sont incités à posséder une grande surface agricole afin de recevoir davantage d'aides directes découplées, cela a pour conséquence d'entraîner une demande plus importante pour ces terres

⁹¹ Boussard, 2013

⁹² Flamant, 2010

⁹³ Butault et al., 2005

agricoles. Or, lorsque la demande augmente, avec une offre restée inchangée, le prix pour ce bien (autrement dit les terres agricoles) augmente. Ces approximations dans le ciblage entraînent une polarisation des revenus entre certains agriculteurs qui perçoivent des subsides importants et d'autres qui n'en reçoivent que très peu.⁹⁴ En effet, en 2014, 15% des bénéficiaires appartenant à l'UE-27 des aides de la PAC perçoivent 80% de l'aide européenne.⁹⁵ Ce chiffre provient de l'analyse de la courbe de Lorenz du graphique 15 qui fait émerger le lien entre le cumul des bénéficiaires (sur l'axe des x) et le cumul des subsides alloués (sur l'axe des y). On peut constater que la courbe rouge (qui décrit la manière avec laquelle les aides sont attribuées dans la réalité) est fortement éloignée de la courbe bleue (qui illustre une distribution parfaitement égalitaire des aides de la PAC), ce qui signifie que de fortes inégalités sont en jeu.

III. Marché

Le Parlement européen lui-même va émettre la crainte quant aux signaux du marché qui risqueraient de faire exploser l'offre pour certains produits agricoles spécifiques ; ce qui irait à contre-sens des besoins collectifs.⁹⁶

Le principe de subsidiarité qui prend de l'ampleur au fur et à mesure des PAC est une source de distorsion de la concurrence entre les pays membres de l'UE.⁹⁷ Cette flexibilité crée des distorsions de la concurrence entre les Ems appliquant durement des restrictions environnementales et d'autres qui se restreignent moins. Selon Christiane Lambert, présidente du syndicat agricole majoritaire en France (FNSEA) et du syndicat d'agriculteurs en Europe (COPA), il y a un risque que les Etats qui adjoignent des aides financières à la mise en place de certaines pratiques (par exemple environnementales) peuvent entraîner un frein à la compétitivité internationale pour ceux qui doivent respecter ces mesures vertes supplémentaires. En effet, si un Etat de l'UE exige de ses exploitations agricoles qu'elles respectent des contraintes environnementales fortes afin de recevoir des aides financières, cela risque d'engendrer des coûts supplémentaires aux agriculteurs ou encore de réduire leurs rendements futurs. Dès lors, avec ce principe de subsidiarité, si un Etat met en place des mesures restrictives et que les autres Etats ne le font pas, cet Etat risque de mettre à mal la compétitivité de son secteur agricole à l'international. C'est en fait tout l'enjeu, comment faire plus vert lorsque les agriculteurs sont déjà sous certaines pressions financières et qu'ils ont des buts prioritaires qui sont d'être compétitifs plutôt que d'être écologiques. Dès lors, avec les méthodes agroindustrielles, il existe en quelque sorte un trade-off entre écologie et compétitivité.⁹⁸

IV. Environnement

Certaines mesures agri-environnementales (MAE) provoquent certains effets d'opportunisme et une participation relative du côté des agriculteurs. En effet, les exploitants agricoles ont tendance à respecter uniquement les MAE qui impliquent le moins de restrictions possibles.⁹⁹ Ces aides encourageant les pratiques respectueuses de l'environnement s'avèrent en fait n'être que trop peu actrices de changement dans les pratiques agricoles.¹⁰⁰

Selon la Cour des comptes européenne, les paiements verts ne semblent pas être assez précis, ambitieux et efficaces afin de répondre aux enjeux environnementaux ; de plus, l'administration que cela engendre est très coûteuse. En effet, depuis l'implémentation de cette nouvelle PAC, des modifications minimales ont été mises en application par les exploitants agricoles (seulement sur 5% des terrains agricoles de

⁹⁴ Cour des Comptes européenne, 2018

⁹⁵ Thoyer, 2019

⁹⁶ Parlement européen, 2007

⁹⁷ Butault et al., 2005

⁹⁸ Lambert, 2021

⁹⁹ Barbut & Baschet, 2005

¹⁰⁰ Parlement Européen, 2007

l'UE). La Cour des comptes dénonce un effet d'aubaine caractérisé par un verdissement des pratiques qui aurait très certainement été entrepris par les exploitations même si ces paiements verts n'avaient pas existé. En effet, selon Gilles Bazin, agroéconomiste, les conditionnalités environnementales de la PAC de 2014 étaient déjà respectées par 80% des producteurs agricoles avant leurs mises en place.¹⁰¹ Il y aurait en fait une superposition des aides conditionnelles (les BCAE qui sont les normes de bonnes conditions agricoles et environnementales) avec les aides liées au verdissement étant donné que celles-ci ne sont pas assez exigeantes.¹⁰² Dès lors, selon les analystes de la Cour des Comptes, il y aurait peu de chance que les mesures de verdissement de la PAC de 2014 puissent représenter « *une amélioration significative des indicateurs environnementaux et climatique* ». Ils avancent également la chose suivante : « *Nous avons constaté que la Commission n'a pas établi une logique d'intervention complète pour le paiement vert. Elle n'a pas non plus fixé d'objectifs environnementaux clairement définis et suffisamment ambitieux que le verdissement devrait permettre de réaliser. De plus, le budget alloué à ce dernier n'est pas justifié par sa teneur environnementale. Le paiement vert reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu.* » De plus, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, critique la PAC 2014 et plus particulièrement son paiement vert. En effet, la Commission Européenne avait prévu initialement une proposition plus forte en matière de respect de l'environnement via l'octroi de paiements verts mais elle a cédé sous la pression exercée par différents lobbies (notamment l'Association Générale des Producteurs de Maïs).¹⁰³

Ensuite, encore selon la Cour des Comptes européenne, d'autres critiques ont émergé concernant les mesures dites « vertes » :

- Premièrement, concernant la protection et la régénération de la biodiversité qui n'a pas été suffisamment prise en compte. Le titre même du rapport de la Cour des Comptes témoigne d'un manquement de la PAC 2014, celui-ci s'intitule : « *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin* ». En effet, les progrès accomplis durant la période d'implémentation de la PAC 2014-2020 avec des nouvelles mesures agricoles sur la biodiversité sont difficilement mesurables. Aussi, étant donné que les politiques et les plans stratégiques de l'UE ont fait preuve d'un manque de coordination et qu'un suivi trop faible des dépenses a été effectué, cela a eu pour conséquence de ne pas parvenir à stopper cette dégradation de la biodiversité.
- Les mesures obligatoires relevant du 1^{er} pilier, à travers les aides directes conditionnelles au respect de certaines mesures environnementales, ne sont pas assez contraignantes et n'ont eu qu'un faible impact.
- Les politiques d'entretien de la biodiversité du 2^{ème} pilier s'avèrent être plus efficaces. Cependant, les mesures que contient ce second pilier sont davantage facultatives et dépendent des choix des Ems. En conséquence, ces mesures de développement rural ne sont pas assez fortes que pour impacter positivement la biodiversité dès lors qu'elles dépendent du choix de chaque Em avec ce que ça implique en termes de compétitivité internationale.¹⁰⁴

La Cour des Comptes a également publié en 2021 un rapport analysant les atteintes des objectifs climatiques que s'était fixés la PAC pour la période 14-20. Une fois de plus, les résultats sont plus que mitigés. En effet, les objectifs climatiques, bien qu'accaparant plus d'un quart du budget total de la PAC n'ont pas réussi à lutter suffisamment contre le changement climatique dès lors que les émissions de GES n'ont pas significativement été réduites depuis 2010. Par exemple, la moitié des émissions de ces gaz provenant du bétail, il paraîtrait cohérent de réduire la taille du cheptel européen. Cependant, la PAC ne cherche aucunement à limiter le nombre d'animaux d'élevage. Par ailleurs, les incitations financières

¹⁰¹ De Ravignan, 2014

¹⁰² Cour des Comptes européenne, 2017

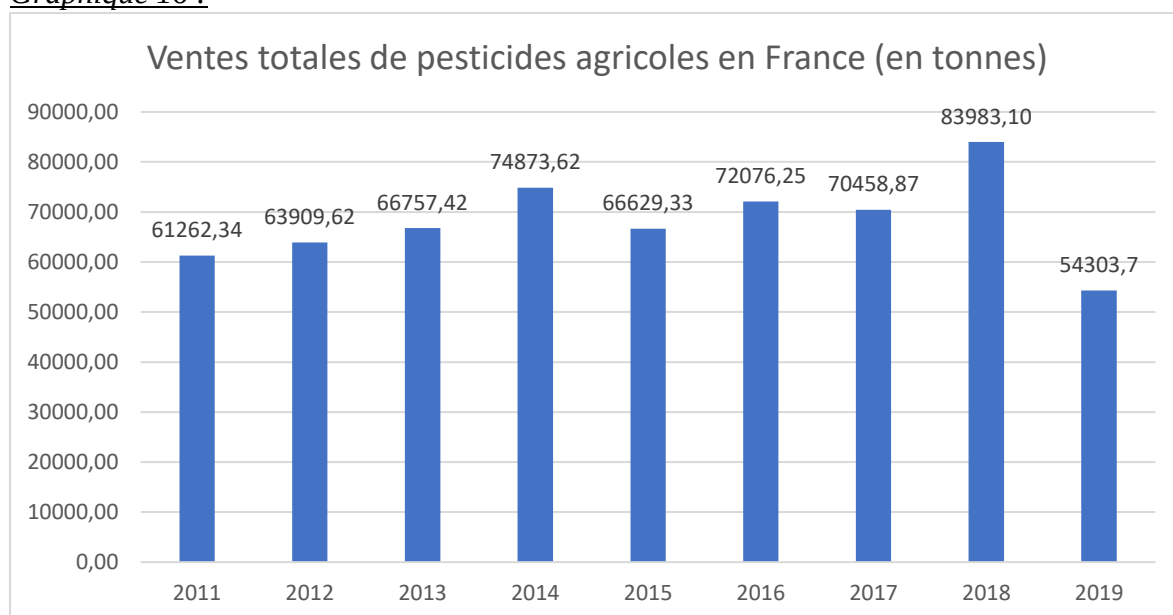
¹⁰³ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 2015b

¹⁰⁴ Cour des Comptes Européenne, 2020

quant au reboisement des terrains et au remplacement en prairies permanentes des terres arables pour 2014-2020 n'a pas été revu à la hausse par rapport aux niveaux de 2007-2013.¹⁰⁵

Un exemple concret d'objectif environnemental qui n'a pas été atteint est bien celui de la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires dans l'agriculture. Ces objectifs, poursuivis par l'UE et la France, dès 2008, quant à une réduction de moitié de l'utilisation des pesticides avec le plan ECOPHYTO2018 n'ont pas du tout été atteints. Grâce aux données de l'OCDE illustrées graphiquement ci-dessous, on se rend compte que c'est en fait même la tendance inverse qui est survenue avec une vente de pesticides agricoles qui a augmenté entre 2010 et 2018. Le plan Ecophyto se verra dès lors reconduit avec les mêmes objectifs mais pour 2025 et porte le nom de plan Ecophyto 2. On peut par ailleurs observer que la baisse drastique de volume de vente de pesticides pour 2019 par rapport à l'année précédente est encourageante.¹⁰⁶

Graphique 16 :



Source : OECD.stat « Autres indicateurs agro-environnementaux : ventes des pesticides »

Avec l'exemple ci-dessus, on peut constater que la vente de pesticides est fortement en hausse pour la dernière décennie alors que des objectifs de réduction de leur utilisation étaient poursuivis. Les conséquences de ces pesticides sont multiples, ils dégradent l'environnement, nuisent à la biodiversité tout en impliquant des émissions de GES lors de leur fabrication notamment.

Dès lors, on voit que même si les objectifs que contient la PAC sont de plus en plus ambitieux et qu'ils vont dans le bon sens concernant un verdissement des pratiques agricoles, ils ne sont souvent pas assez pris en compte (trop facultatifs et/ou trop de souplesse laissée aux mains des Ems). Finalement, ces objectifs ne sont pas atteints et les pratiques agricoles n'évoluent pas comme décrit par les objectifs. Ensuite, la PAC, présente une administration de plus en plus lourde et inefficace. En effet, cette bureaucratie représente à la fois un coût important et a des difficultés à cibler correctement les aides à causes de diverses asymétries d'information en faveur des agriculteurs. Dès lors, une certaine inégalité dans la distribution des aides de la PAC aux agriculteurs apparaît et pose question quant à un éventuel remodelage de la PAC sur base d'autres principes d'allocation des subsides.

¹⁰⁵ Cour des Comptes Européenne, 2021

¹⁰⁶ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2015

PARTIE 3. EVOLUTION ET TRANSFORMATION DU SECTEUR AGRICOLE : LE CAS SPECIFIQUE DE LA FRANCE

A présent, procédons à une remise en perspective de l'évolution de l'agriculture dans le temps au moyen de quelques indicateurs pertinents qui caractérisent les tendances prises par l'agriculture et qui dessinent son évolution au cours de la 2^{ème} partie du 20^{ème} siècle. En effet, étant donné que la PAC existe depuis 1962, nous avons suffisamment de recul pour étudier des données empiriques et mettre en lumière la manière avec laquelle l'agriculture a évolué et est devenue ce qu'elle est aujourd'hui.

Le pays retenu pour ces analyses empiriques est la France pour plusieurs raisons :

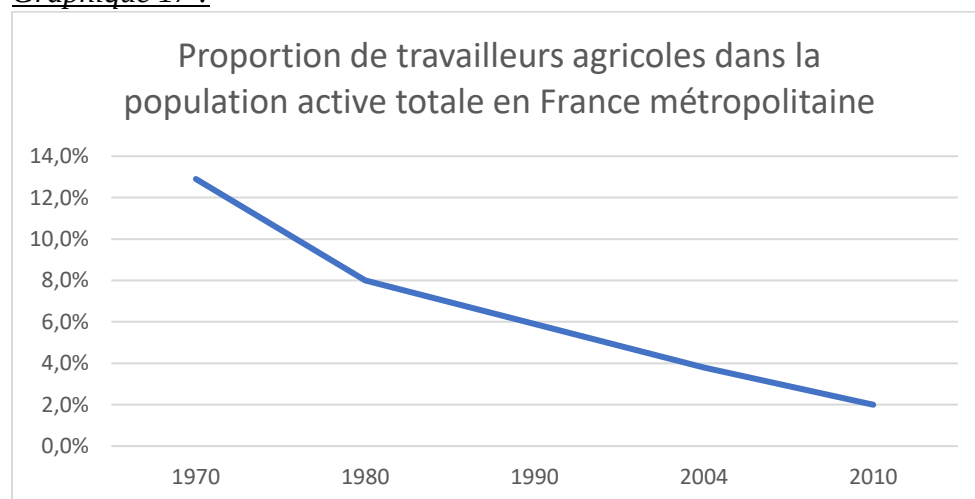
Tout d'abord, c'est un pays pour lequel des données vérifiées et fiables sont disponibles dans le temps. De plus, c'est un Etat fondateur de la CEE et de la Politique Agricole Commune ; dès lors, l'évolution des façons de faire de l'agriculture en France s'est vue influencée dès les débuts de la PAC en 1962 jusqu'à aujourd'hui ;

Enfin, la France était le plus grand producteur agricole dans les années 60 et reste un des acteurs majeurs dans la production agricole européenne actuellement ; Ce pays joue donc un rôle crucial dans le développement de l'agriculture européenne dans son ensemble et c'est pour cela qu'il va servir de base pour l'analyse de cette partie 3.

Il est important de souligner que même si ces chiffres et graphiques sont pertinents et qu'ils peuvent potentiellement être grandement influencés par les différentes PACs, ils ne reflètent en rien leur impact causal, uniquement une corrélation. L'évolution de la PAC n'est pas la seule variable qui varie et des facteurs confondants peuvent être présents. Dès lors, il faut garder en tête que la mise en lumière de la corrélation de l'évolution des PACs avec les facteurs étudiés ici n'implique pas obligatoirement une relation causale entre les variables.

3.1 Evolution de la proportion de travailleurs agricoles dans la population active en France

Graphique 17 :



Source : *Bernier M.*¹⁰⁷ et *Herault B.*¹⁰⁸

¹⁰⁷ Bernier, 2005

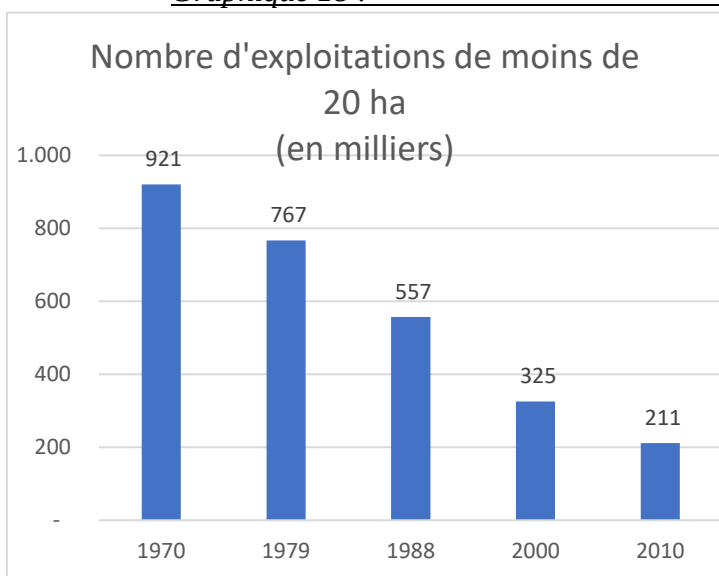
¹⁰⁸ Hérault, 2016

On voit qu'il y a une baisse drastique de la proportion de la population active employée dans le secteur agricole de 1970 à 2010 (de 13% à 2%). Des rendements par agriculteur doivent donc être plus élevés qu'auparavant afin de nourrir le pays, ce qui va être rendu possible grâce à la modernisation des méthodes agricoles : la mécanisation, les techniques de grands champs monocultures, les engrais et pesticides chimiques, etc. Cette baisse de travailleurs implique une réduction des tâches effectuées par l'homme et une augmentation des tâches effectuées par la machine, l'agriculture s'industrialise. Ce phénomène, déjà décrit précédemment, est défini en économie classique par une substitution des facteurs de production. Une réduction du facteur travail et une augmentation du facteur capital. Additionnellement, le progrès technique joue également un rôle dès lors qu'il améliore l'efficacité de la combinaison des facteurs travail et capital dans la fonction de production et la productivité par agriculteur est donc accrue.¹⁰⁹

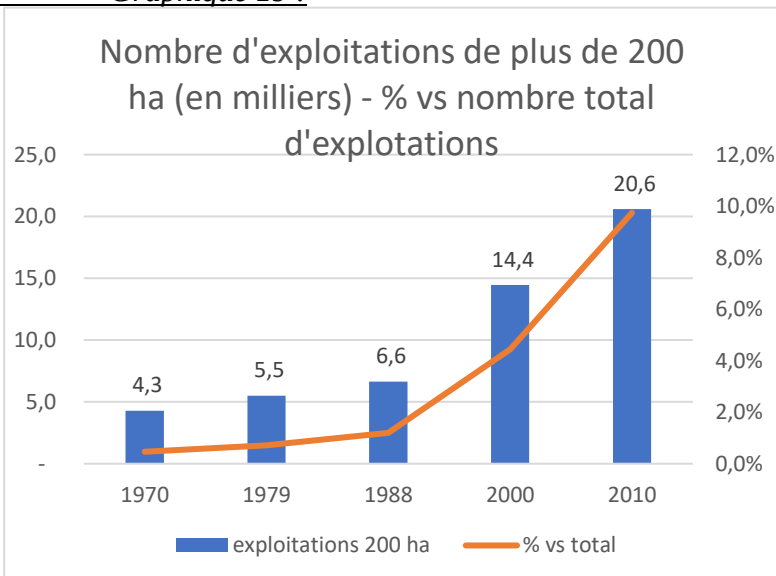
Ce que précise Desriers, dans un papier publié sur le site de l'Insee, concerne l'étude d'une période encore plus longue et qui permet encore mieux d'illustrer cet exode rural et cette diminution drastique du nombre d'agriculteurs durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle. Desriers précise que « *la population active agricole, familiale et salariée, atteignait 6,2 millions de personnes en 1955, soit 31 % de l'emploi total en France. En 2000, cette part est tombée à 4,8 % avec 1,3 million de personnes.* ».¹¹⁰ Cela représente dès lors une division par environ 6 de la proportion de travailleurs agricoles en 45 ans pour la France ; des chiffres plus récents, en provenance de l'institut de statistique français, l'INSEE, montrent que la France a vu sa proportion d'agriculteurs par rapport à la totalité des travailleurs actifs passer de 7,1% en 1982 à 1,5% en 2019.¹¹¹

3.2 Evolution du nombre d'exploitations agricoles selon leur taille en France

Graphique 18 :



Graphique 19 :



Source des graphiques 18 et 19 : (Superficie agricole utilisée (SAU) des exploitations - Agreste-Saiku, s. d.)

Grâce aux graphiques ci-dessus qui indiquent l'évolution du nombre d'exploitations agricoles en fonction de leur taille de 1970 à 2010, on peut s'apercevoir que le nombre d'exploitations de petite taille (moins de 20 ha) a été divisé par plus de 4 en 40 ans tandis que le nombre d'exploitations de très grande taille (plus de 200 ha) a été multiplié par un peu moins de 5 durant la même période. Une tendance

¹⁰⁹ Boussard, 2013

¹¹⁰ Desriers, 2007

¹¹¹ INSEE, 2020

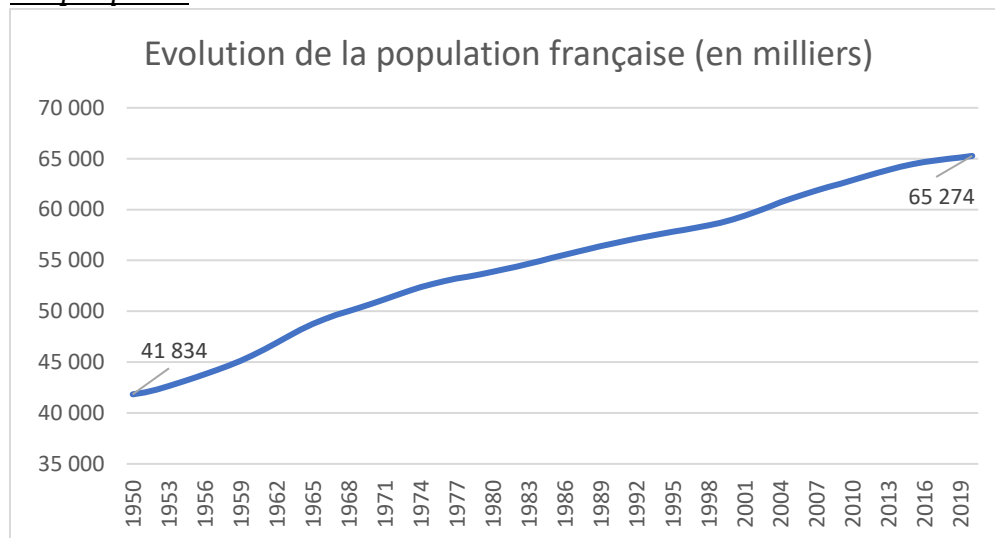
confirmée par ce qu'écrit Desriers, en 1955, les exploitations de plus de 100 hectares représentaient 0,8% des exploitations tandis qu'en 2000, ces grandes exploitations de plus de 100 hectares de SAU représentent 12% des exploitations françaises.¹¹²

Les 3 graphiques précédents pris ensemble, permettent de confirmer les tendances théoriques évoquées précédemment d'intensification de l'agriculture : d'une évolution d'une agriculture familiale à petite échelle à une agriculture davantage régie par des méthodes industrielles à grande échelle. Tendances qui auront été fortement marquées et encouragées par les différentes réformes de la PAC qui a d'abord attribué un subside couplé à la production puis calculé sur base de la surface des terres agricoles appartenant à l'exploitation. La PAC représente un budget important et les subsides qu'elle alloue en cas de respect de certaines mesures ont une influence majeure sur les méthodes agricoles utilisées par les travailleurs du secteur et il n'est dès lors pas étonnant que l'agriculture ait évolué dans le sens voulu par la PAC.

Les chiffres suivants permettent de corroborer les tendances illustrées par les 3 précédents graphiques. De 1990 à 2010, la France passe de 2 millions de travailleurs agricoles à un million et d'un million d'exploitations agricoles à 500.000.¹¹³ La production agricole sera assurée par deux fois moins d'agriculteurs et d'exploitations, la production par agriculteur va alors devenir plus importante et les exploitations vont s'agrandir, défi, d'autant plus grand que dans le même temps, la population française s'accroît.

La réduction drastique de la population agricole ainsi que l'augmentation de la taille des exploitations ont été rendues possible par les gains de productivité qu'ont permis les machines et les produits chimiques. En 1950, la France fait face à un exode rural et il faut trouver des solutions pour produire suffisamment avec moins de main d'œuvre, d'autant plus que durant cette même période de 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle, la France a connu une croissance de sa population et donc du nombre de bouches à nourrir. Cette demande de produits agricoles plus importante augmente également la pression sur le secteur ; cette période de grand chamboulement des méthodes agricoles porte le nom de révolution agricole moderne.

Graphique 20



Source : Nations Unies, (2019)

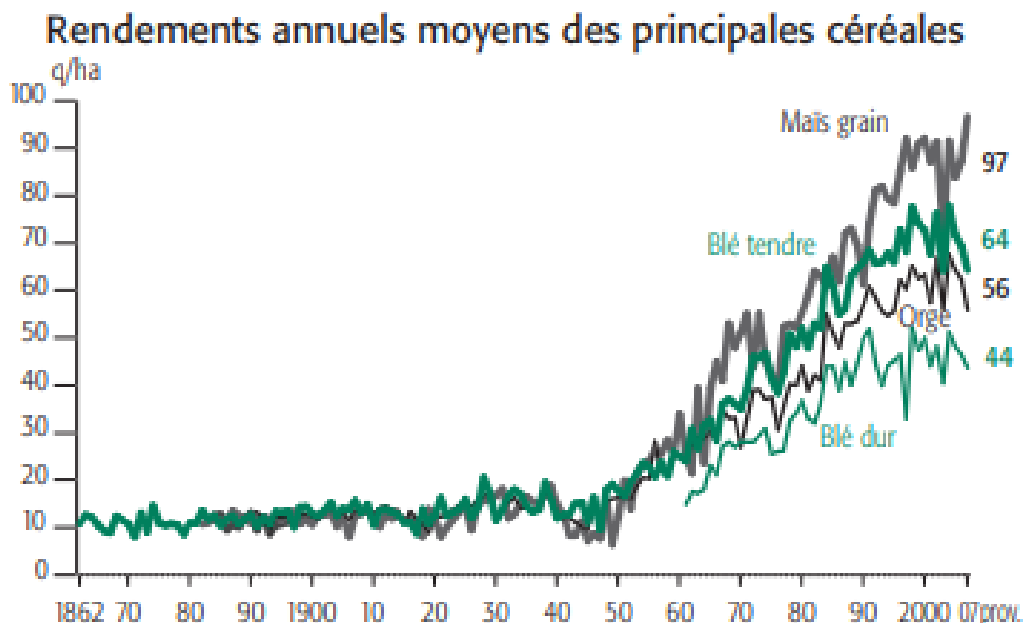
¹¹² Desriers, 2007

¹¹³ De Ravignan 2014

On voit dans le graphique ci-dessus que la population française s'accroît fortement entre 1950 et 2020 en passant d'environ 41 millions à plus de 65 millions. La population française a donc augmenté de 56% en 70 ans.

3.3 Evolution de la productivité agricole

Graphique 21 :



Source : Agreste - Statistique agricole annuelle

Pour faire face aux enjeux cités ci-avant, des rendements importants sont nécessaires. On peut effectivement constater, dans le graphique basé sur les données agricoles françaises « Agreste », que la productivité a démarré une croissance vertigineuse à partir de la période d'après-guerre.

Le graphique précédent expose la productivité en quintaux par hectare pour la France (1 quintal = 100 kg), la productivité agricole pour les grandes cultures avait stagné depuis 1862 et c'est seulement à partir des années 1950 que celle-ci s'est mise à décoller : en 2007, le maïs grain atteint un rendement de 97 quintaux par hectare, c'est-à-dire que la production sur une même surface est 4 fois plus importante qu'en 1950, alors égale à 25 quintaux/ha.¹¹⁴

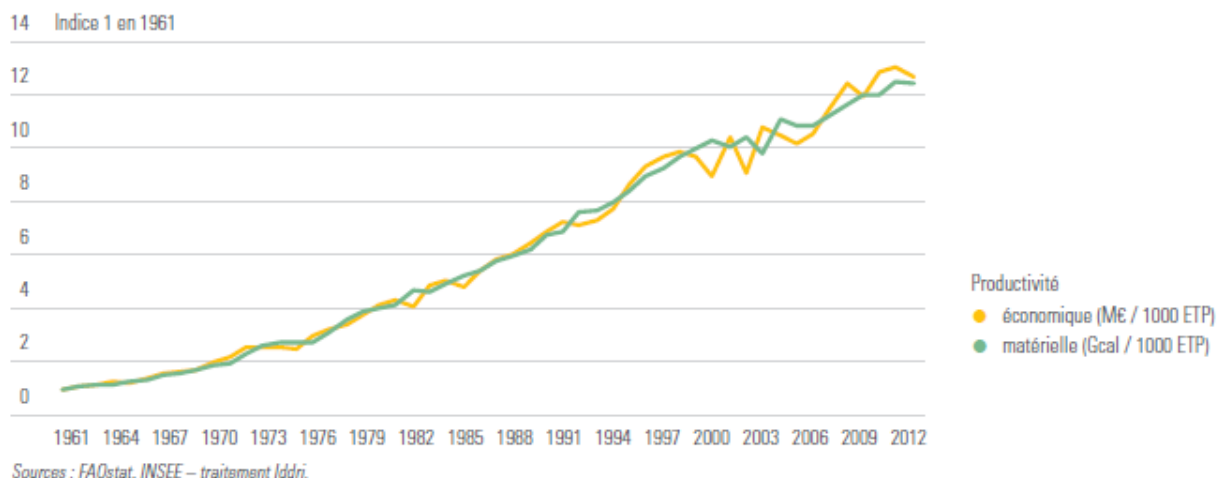
Les rendements par hectare ont ralenti leur progression fulgurante par rapport aux années 50-60 avec les nouvelles techniques de cultures mécanisées et chimiques qui se développaient. En effet, étant donné que la PAC, au fur et à mesure de ses réformes, offrait des prix garantis de moins en moins élevés combinés avec des taxes négatives octroyées à l'hectare ou à l'exploitation plutôt que couplées à la production agricole, cela incitait moins les agriculteurs à avoir recours à des quantités massives d'intrants chimiques dans le but de maximiser les rendements par hectare. C'est une évolution positive de l'agriculture étant donné que l'UE doit stocker beaucoup moins de produits agricoles et doit également dépenser beaucoup moins d'argent public dans les subsides à l'exportation (prix du marché intérieur plus élevés que les prix du marché mondial suite à la PAC de 1962). De plus, la conséquence négative sur l'environnement entraînée par une production maximale qui épuise et pollue les sols n'est pas non plus désirable et il semble donc opportun de ne pas chercher un rendement maximal puisqu'il se fait au détriment du bien public.¹¹⁵

¹¹⁴ Bisault, 2008

¹¹⁵ Boussard, 2013

Un autre graphique, illustrant l'évolution de la productivité économique (en euros) ainsi que la productivité matérielle (en calories), provient d'une étude réalisée en 2021 par Aubert.¹¹⁶

Graphique 22 : Evolution de la productivité économique et agricole du travail agricole



Sur ce graphique, on constate une augmentation importante de la productivité économique et physique du travail agricole, c'est elle qui a rendu possible une production agricole suffisante alors que la nombre d'agriculteurs et d'exploitations connaissaient une forte baisse ; on constate qu'en 2000, une productivité économique (en euro pour 1000 ETP) ainsi qu'une productivité matérielle (en calories pour 1000 ETP) 10 fois plus importante qu'en 1961 (un an avant la première PAC). Les deux notions de productivité n'ont cessé de progresser tout le long de la 2^{ème} partie du 20^{ème} siècle.

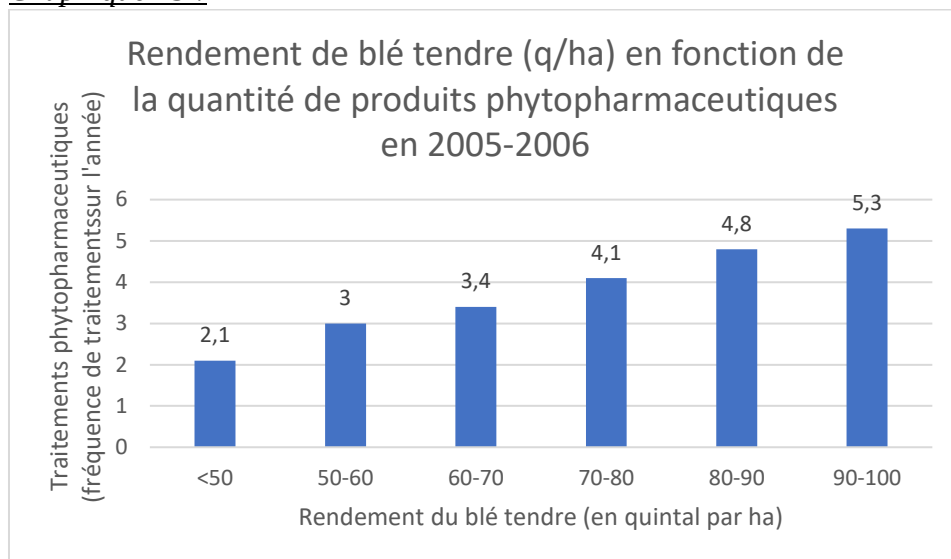
Dès lors que moins de travailleurs produisent davantage de produits agricoles grâce à une meilleure productivité économique, on pourrait imaginer que cela se traduise par une augmentation des revenus agricoles mais au fil des décennies, les gains de productivité du secteur agricole ont été captés d'une part par les industries agroalimentaires qui sont les intermédiaires entre les agriculteurs (producteurs agricoles) et les consommateurs de ces produits alimentaires (par des baisses de prix). C'est ce que montre le graphique mettant en lumière l'évolution de la part du revenu alloué à l'alimentation. Une partie importante de cette augmentation de productivité ne s'est pas traduite par une croissance des revenus et que les revenus moyens agricoles restent bien plus faibles que les revenus moyens du reste des travailleurs de l'économie (voir conditions de travail des agriculteurs)¹¹⁷

¹¹⁶ Aubert, 2021

¹¹⁷ Aubert, 2021

Le lien entre utilisation d'engrais phytosanitaires et rendements est illustré par le graphique suivant :

Graphique 23 :

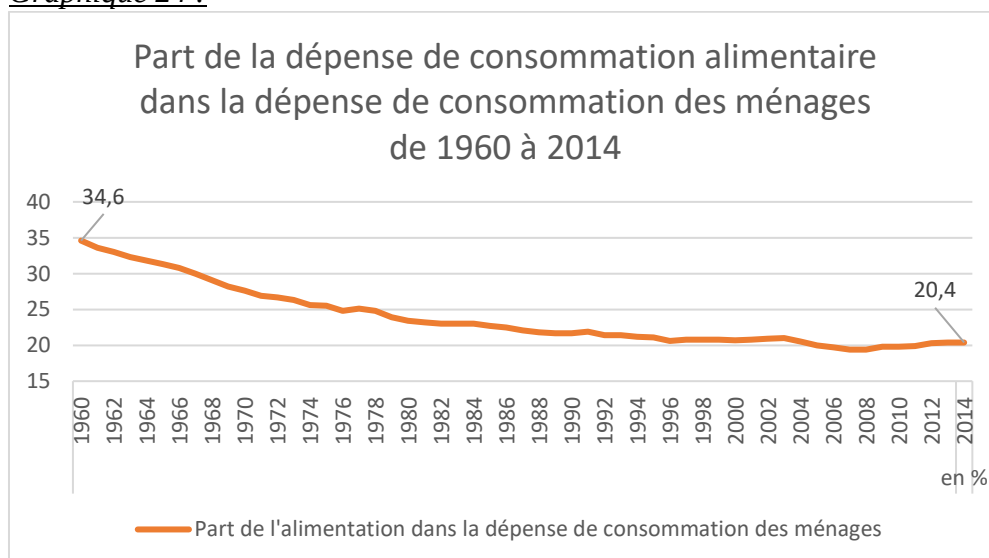


Source : Agreste - Enquête sur les pratiques culturales 2006 et DGFar pour les calculs des indicateurs de fréquence de traitement

En effet, on peut apercevoir que plus la fréquence de traitements chimiques est importante, plus la récolte, ici de blé tendre, sera abondante. Ces traitements phytopharmaceutiques entraînent une production plus importante et, accompagnés de la mécanisation, ont permis l'agrandissement des exploitations, l'exode rural des travailleurs agricoles et une baisse de prix des produits alimentaires.

3.4 Evolution de la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages

Graphique 24 :



Source : Insee, comptes nationaux base 2010.

Une autre tendance générale du 20^{ème} siècle qui mérite d'être illustrée est celle de l'évolution de la part des dépenses des ménages allouée à l'alimentation. La part des dépenses alimentaires dans les dépenses

de consommation des ménages français chute tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle en passant d'environ 35% en 1960 à 20% en 2014.

C'est, entre autres, l'utilisation massive de l'énergie fossile pour faire fonctionner les machines et fabriquer les produits chimiques qui a permis cette réduction drastique du poids de l'alimentation dans les dépenses des ménages. Dès lors que moins de travailleurs sont nécessaires pour produire de la nourriture et que l'agriculture a gagné en productivité cela entraîne une baisse des prix.¹¹⁸ Cependant, comme précise Mme Lambert, présidente de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, il ne faudrait pas que cette chute de la proportion des dépenses alimentaire entraîne une baisse de considération pour le secteur agricole et détériore les salaires des agriculteurs. La normalisation des prix bas pour ces produits alimentaires aux yeux des consommateurs peut être défavorable pour les producteurs ainsi que pour la qualité des produits. Il y a donc potentiellement un travail de conscientisation des consommateurs afin de faire comprendre qu'il devrait être normal d'allouer une plus grande part de leurs revenus à l'alimentation. Même si de plus en plus de consommateurs désirent consommer des aliments bio cultivés de manière plus respectueuse de l'environnement, une part considérable des ménages ne peuvent pas se le permettre financièrement et se retranche donc vers les produits alimentaires les plus abordables. C'est pour cette raison que les institutions doivent intervenir sur le marché de l'alimentation (potentiellement à travers la PAC) afin de rendre abordables ce type de produits durables et sains pour tous les consommateurs et pour l'agriculture du futur.¹¹⁹

Le document issu de l'IDDRI précise que si une transition agricole doit avoir lieu, il faudrait que les consommateurs soient également des acteurs majeurs de ce changement de paradigme. Selon ce document, il est nécessaire de « *faire évoluer la consommation sur le marché domestique (au moins) et ainsi tirer l'offre agricole et agroalimentaire dans la direction d'une transition agroécologique, bas-carbone et pourvoyeuse d'emplois* ». ¹²⁰ En effet, la réduction de la consommation de viande, des aliments ultra-transformés ainsi qu'une plus grande demande pour les fruits et légumes et pour des produits alimentaires locaux et bio sont des tendances à accompagner pour la transition agricole. Cette évolution devra être conditionnée à une part plus grande du budget dédié à l'alimentation des ménages. Des politiques publiques pourraient voir le jour afin d'influencer dans le bon sens les habitudes des consommateurs, cependant, ce type de mesures fait face à des critiques des adeptes de modèles libéraux qui estiment que le politique ne devrait pas influencer les pratiques de consommation des individus et que le consommateur est libre d'effectuer ces propres choix. ¹²¹

3.5 Conditions de travail des agriculteurs français

Cette question des conditions de travail des travailleurs agricoles en France est centrale. Un environnement de travail sain ainsi qu'un certain confort de vie semble être des aspects non-négligeables afin de rendre attrayante la profession à la fois pour les futurs travailleurs agricoles mais aussi pour les agriculteurs actuels.

Etant donné leur rôle indispensable au bon fonctionnement du reste de l'économie, les agriculteurs devraient bénéficier de conditions de travail confortable, ou du moins, égales à celles dont bénéficient les travailleurs appartenant à d'autres secteurs. Dans le but d'analyser leurs conditions de travail, nous nous pencherons sur la moyenne des heures travaillées, sur la proportion de travailleurs prestant des heures durant les week-ends et sur le salaire moyen finalement perçu par les travailleurs appartenant au secteur agricole et ceux appartenant aux autres secteurs.

En effet, étant donné leur rôle indispensable au bon fonctionnement du reste de l'économie, les travailleurs faisant fonctionner ce secteur devraient bénéficier de conditions de travail confortables, ou

¹¹⁸ Jancovici, 2021

¹¹⁹ Lambert, 2021

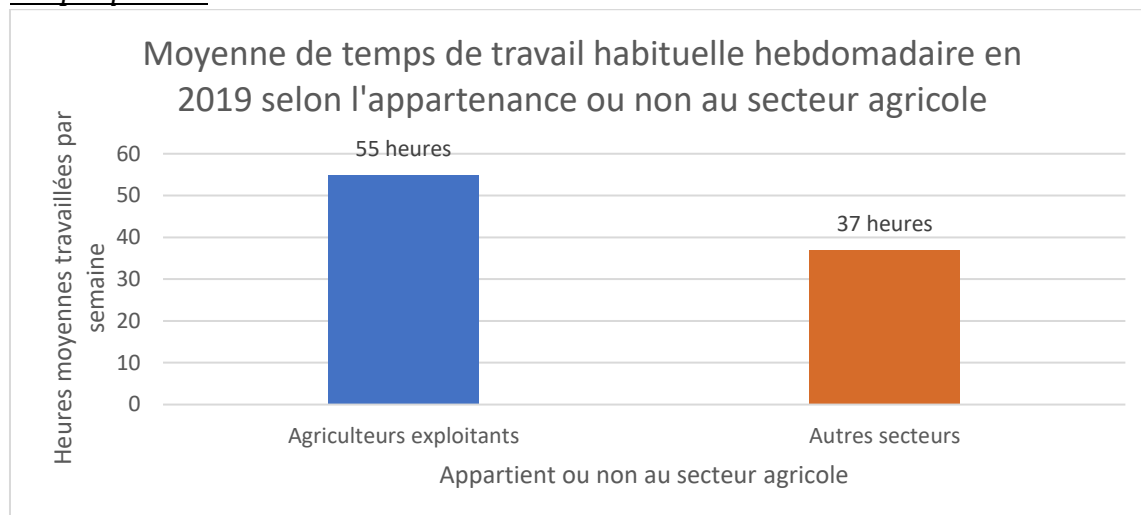
¹²⁰ Aubert, 2021

¹²¹ Aubert, 2021

du moins, autant que celles dont bénéficient les personnes actives dans d'autres secteurs. Dans le but d'analyser leurs conditions de travail, nous nous pencherons :

- Sur la moyenne des heures travaillées
- Sur la proportion de travailleurs prestant des heures durant les week-ends
- Sur le revenu moyen finalement perçu par les travailleurs appartenant au secteur agricole et ceux appartenant aux autres secteurs.

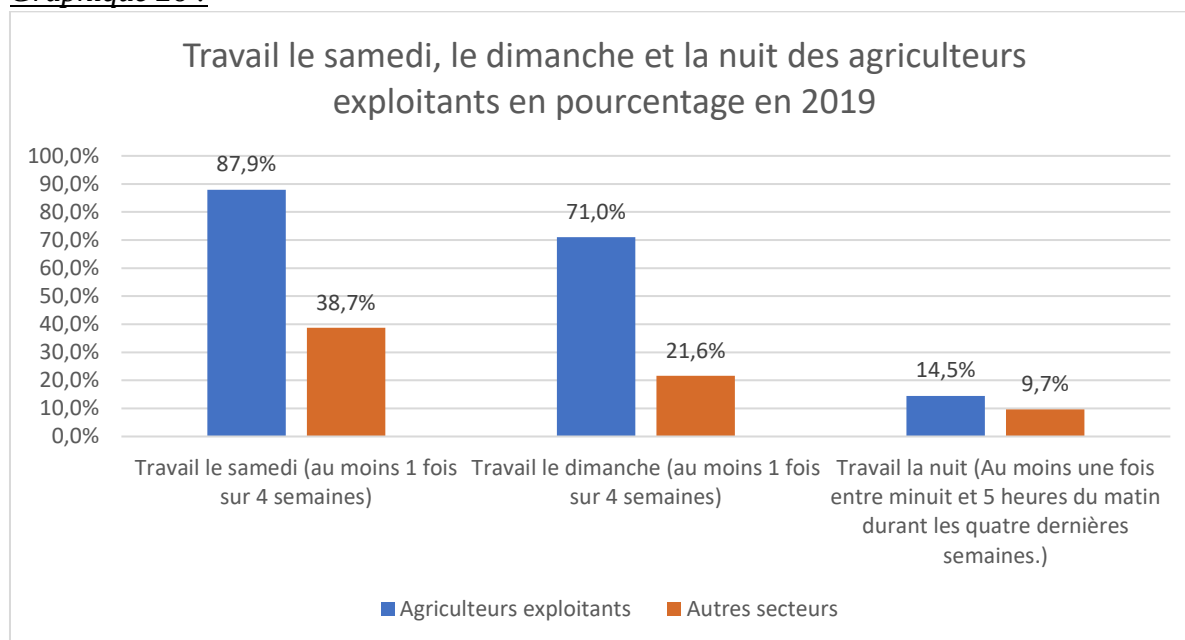
Graphique 25 :



Source : Insee, enquête Emploi 2019.

Le graphique 24 met en lumière la moyenne du nombre d'heures prestées par travailleur selon qu'il occupe une fonction d'agriculteur exploitant ou un emploi dans une branche autre de l'économie. On constate que le nombre d'heures moyen est de 55 heures pour les agriculteurs tandis qu'il n'est que de 37 heures par semaine pour les autres personnes en emploi, ce qui signifie que les agriculteurs français travaillent en moyenne 49% ($55h/37h = 1,49$) de plus que les autres personnes en emploi.

Graphique 26 :

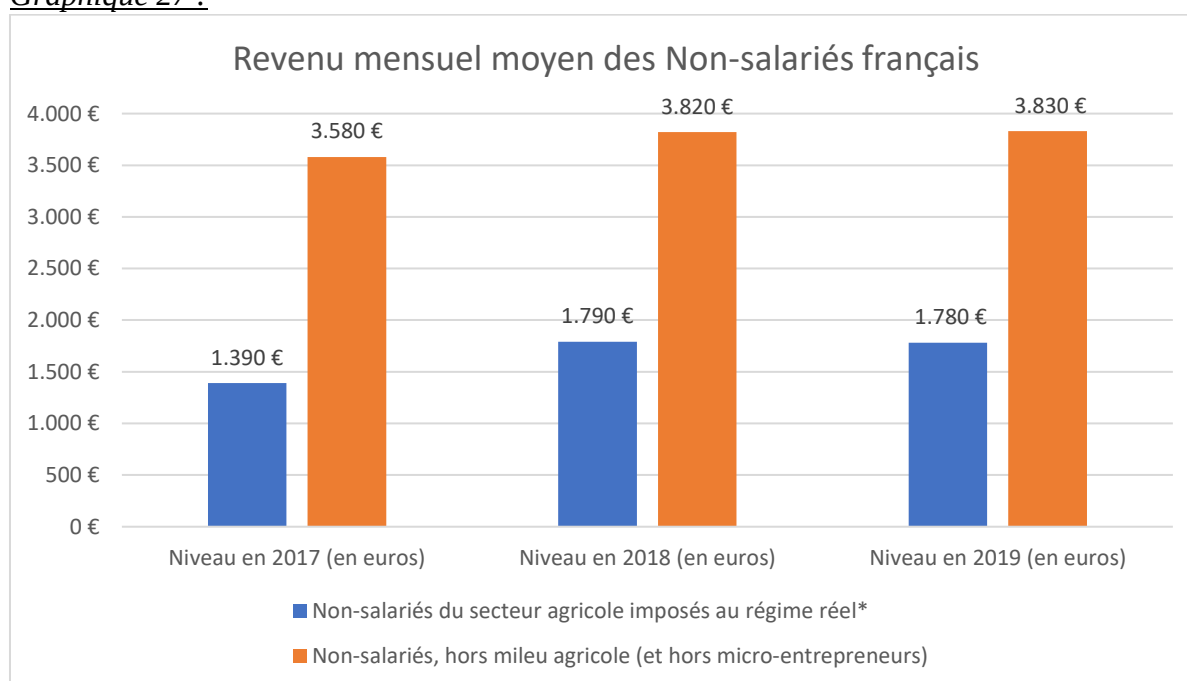


Source : Insee, enquête Emploi 2019.

Le graphique 25 illustre le fait que les agriculteurs (en bleu) présentent une tendance bien plus forte à prester des heures de travail le samedi ou le dimanche par rapport à la moyenne des personnes qui occupent un emploi dans une autre branche de l'économie (en orange). Cela représente donc un indicateur supplémentaire indiquant les conditions de vie plus inconfortables des agriculteurs par rapport à la moyenne des individus en emploi.

Après avoir constaté le nombre plus important d'heures travaillées par les agriculteurs exploitants ainsi que leur plus grande propension à travailler le week-end, comparons les différences de salaires entre les travailleurs non-salariés et les agriculteurs. Les travailleurs non-salariés sont des entrepreneurs individuels ou sont des gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée pour la grande majorité d'entre eux (les micro-entrepreneurs ne sont pas intégrés dans le calcul de la moyenne du revenu étant donné que ces activités représentent bien souvent des activités d'appoint et ne constituent donc pas réellement le salaire total perçu par les individus exerçant ce type de profession). Les individus non-salariés n'exercent pas une activité de salarié et c'est dans ce type de régime que se trouvent les exploitants agricoles. C'est pourquoi, nous allons comparer les revenus des agriculteurs avec ces individus non-salariés.

Graphique 27 :



**Exploitations avec un exercice déficitaire pris en compte*

Source : INSEE, bases non-salariés études concernant les années 2017-2018

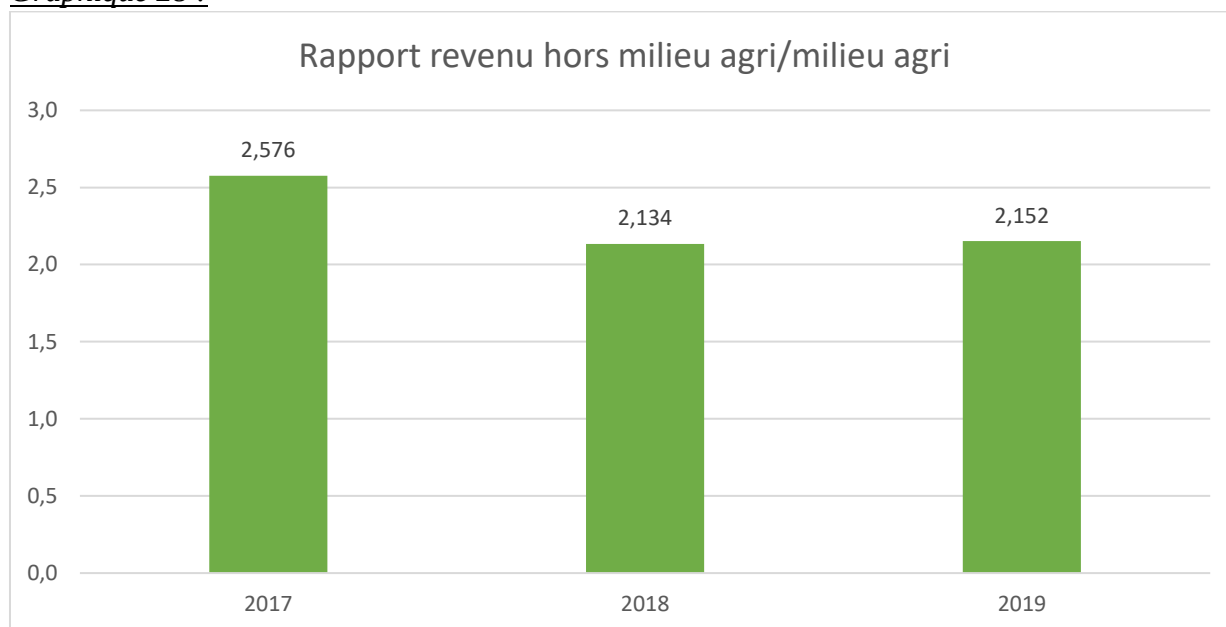
On voit dans le graphique ci-dessus que le salaire moyen mensuel (en prenant en compte les exploitations présentant un déficit dans le calcul de la moyenne) grimpe à 1390€ pour les non-salariés (c'est-à-dire les travailleurs indépendants, qui ne sont pas soumis à un lien de subordination) appartenant au secteur agricole en 2017. Dans le même temps, le salaire moyen des personnes occupant un emploi non-salarié, autre qu'issu du milieu agricole, s'élève à 3580€. En 2018, le revenu moyen des non-travailleurs appartenant au secteur agricole a progressé de 28% tandis que la moyenne des revenus des non-salariés hors milieu agricole a quant à elle subi une croissance de seulement 7%. Ensuite, la progression de 2018 à 2019 s'est ralentie pour les non-salariés n'appartenant pas au secteur agricole (+0,2%) alors même qu'elle a été négative pour le secteur agricole (-0,5%).

Remarque : Les variations des revenus moyens perçus entre 2017 et 2018 ainsi que celles entre 2018 et 2019 sont plus élevées sur base des chiffres illustrés ici que ce qu’a publié l’Insee étant donné que les variations sont ici exprimées en prix courant (c’est-à-dire, incluant l’inflation) tandis que les variations exprimées par l’Insee sont en prix constant (en retirant l’inflation de la variation à la hausse du revenu). L’expression de la variation de revenus en prix constant est dès lors plus significative puisqu’elle ne rend compte que de la variation réelle des revenus tandis que la variation en prix courant exprime la variation nominale.¹²²

Cette comparaison des niveaux de salaires est, certes, éclairante par rapport au contexte d’étude des conditions de travail des agriculteurs ; néanmoins les revenus agricoles peuvent s’avérer être fortement variables en fonction des récoltes obtenues suite aux aléas climatiques et aux épisodes de crises épizootiques (épidémies au sein d’un cheptel) ainsi que de la conjoncture des prix des produits agricoles de l’année qui, on l’a vu, fluctuent fortement. Ensuite, les années 2017, 2018 et 2019 sont sélectionnées car ce sont les plus récentes et également se sont celles qui fournissent les données les plus complètes.

Remarque : Il aurait été plus rigoureux d’effectuer cette étude empirique sur une période plus longue pour plus de robustesse cependant l’Insee n’a relevé les salaires moyens des non-salariés appartenant au secteur agricole qu’à partir de 2017.

Graphique 28 :



Source : INSEE, bases non-salariés études concernant les années 2017-2018

Grâce au graphique 27, on peut observer que le rapport de la moyenne entre le revenu hors milieu agricole et le revenu agricole est en diminution en 2018 par rapport à 2017. En 2017, le revenu hors milieu agricole était en moyenne 2,6 fois plus important que celui du milieu agricole, alors qu’il n’est plus que 2,1 fois plus grand en 2018. Cela signifie que le rapport entre la moyenne des revenus de chaque catégorie a décru de 17% entre 2017 et 2018 ; cependant, comme précisé à travers la remarque, il faut « prendre avec des pincettes » ces rapports entre les moyennes.

Toutefois, bien que cette tendance à la convergence représente une bonne nouvelle pour les agriculteurs, il y a néanmoins certains éléments sur lesquels il est nécessaire de s’attarder :

¹²² Définition - Prix courants - prix constants | Insee, s. d.

- Premièrement, comme expliqué précédemment, les revenus du secteur agricole sont fortement variables d'une année à l'autre et cela peut donc être une conséquence d'une année faste pour 2018.
- Deuxièmement, même si la tendance est encourageante, l'écart de revenu reste très important et préoccupant.

En plus de ces nombreuses heures travaillées ainsi que le salaire moyen bien plus faible pour les agriculteurs, attardons-nous sur le niveau d'endettement des agriculteurs français. Il est important de souligner ce paramètre dès lors qu'il s'accroît drastiquement durant la 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle. Selon Forget et coauteurs, du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation français ; « *l'endettement des exploitations agricoles a doublé depuis 1990, passant de 100 k€ en moyenne par exploitation à 200 k€ en 2015.* » Le niveau d'endettement est donc multiplié par deux en 25 ans.¹²³ Cela explique d'une part le fait que les grandes entreprises agricoles en viennent à remplacer la multitude de plus petites exploitations qui ne peuvent pas faire face à de telles dettes. D'autre part, l'élément qui nous intéresse davantage pour ce chapitre est que ce niveau d'endettement colossal engendre un stress important sur les agriculteurs et rend également l'accès à la profession d'agriculteur bien moins aisé dès lors que cela demande des investissements élevés.

Finalement, après avoir constaté que le nombre d'heures travaillées ainsi que la fréquence d'heures prestées durant les week-ends sont plus élevés concernant les agriculteurs accompagnés par un revenu moyen bien plus faible que pour les autres travailleurs non-salariés (environ 2 fois moins élevé), on peut conclure que les conditions de travail des travailleurs agricoles ne sont pas des plus confortables. Les agriculteurs ont tendance à travailler un plus grand nombre d'heures hebdomadaires, plus souvent les week-ends et pour obtenir finalement un salaire plus de 2 fois moins élevé sont autant d'indicateurs qui témoignent de la dureté du métier. A cela vient s'ajouter la dureté physique du métier ainsi que les difficultés auxquelles ils font face s'ils souhaitent prendre des vacances étant donné que l'exploitation requiert une attention permanente.

Un nombre d'heures de travail important accompagné d'un salaire moyen bien plus faible que la moyenne des autres secteurs pourrait avoir comme effet de réduire fortement l'attrait pour la profession. Cela ajouté au fait que les agriculteurs exercent une profession aux revenus fortement variables suite à la volatilité des prix des produits agricoles ainsi que suite aux incertitudes de production qui engendrent un certain niveau de stress. Ce qui est un facteur de plus qui met en lumière le fait que la profession d'agriculteur fait face à des conditions de travail difficiles. En plus de cela, un courant dénommé « agribashing » sévit actuellement sur ces travailleurs à qui incombent la lourde charge de produire non-seulement des biens alimentaires de qualité et dans une certaine quantité, mais aussi, de produire « mieux » en respectant l'environnement et le bien-être des animaux. En effet, une certaine pression et un dénigrement de la population envers les travailleurs agricoles sévit actuellement et entraîne parfois certaines menaces verbales ou physiques à l'encontre de ces agriculteurs pratiquant des méthodes conventionnelles. Anne-Marie Denis, la patronne de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA), s'exclame même : « On a l'impression d'être devenus la bête à abattre ». ¹²⁴

Pour illustrer un peu plus la dureté de la profession d'agriculteur, les taux de suicide des travailleurs agricoles vont être brièvement étudiés. Ceux-ci inquiètent car ils sont supérieurs aux taux de la population générale. En effet, selon l'Observatoire National du Suicide (ONS) ; « *Les résultats portant sur les années 2007 à 2011 montraient une surmortalité par suicide entre 2008 et 2010 chez les hommes exploitants agricoles par rapport à la population générale. Cette surmortalité était particulièrement marquée chez les éleveurs bovins (lait et viande) âgés de 45 à 54 ans.* ».¹²⁵ Ces travailleurs finissent par

¹²³ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation,

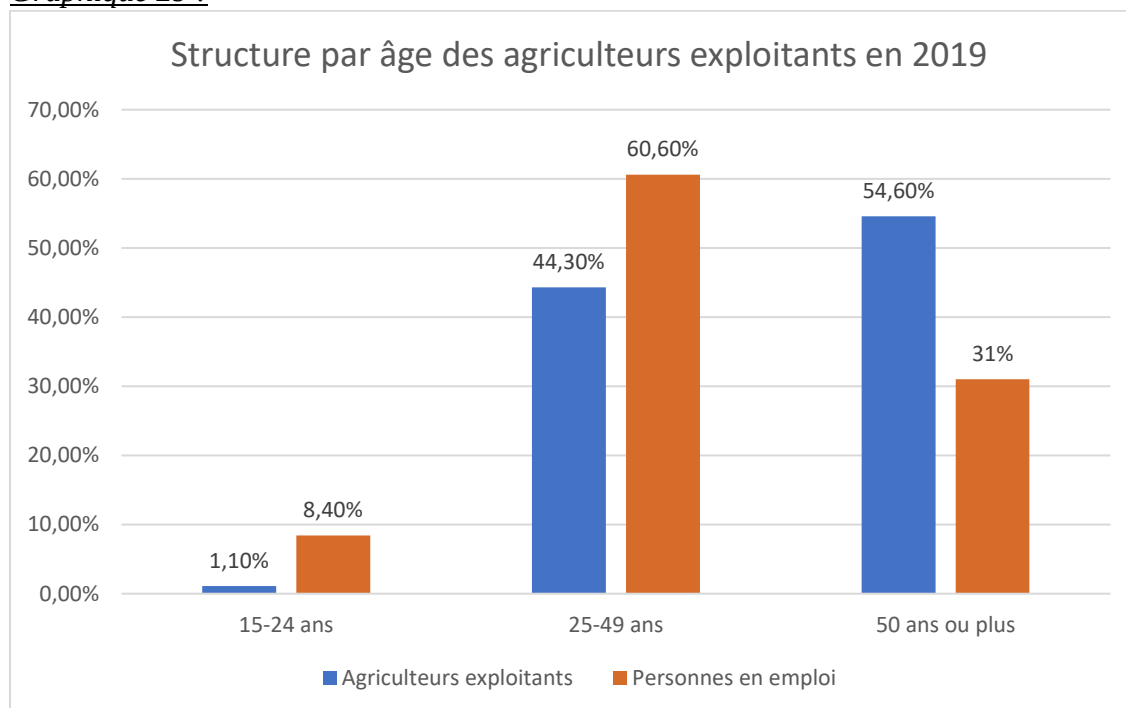
¹²⁴ « « Beaucoup de gens, à Paris, sont moins bien logés que mes vaches » », 2019

¹²⁵ ONS, 2020

commettre l'irréparable suite à un endettement dont ils ne voient pas la fin étant donné que les prix du lait et de la viande chutent ces dernières années. C'est pourquoi les taux de suicides sont plus élevés chez les laitiers et les éleveurs bovins qui sont les secteurs faisant le plus face à des difficultés financières.¹²⁶

Afin de conclure ce chapitre ayant trait aux conditions de travail des agriculteurs en France, intéressons-nous donc aux caractéristiques sociodémographiques des travailleurs agricoles afin de percevoir la structure de distribution par âge des exploitants agricoles. Cet indicateur permet de rendre compte, partiellement, du degré d'attractivité de la profession.

Graphique 29 :



Source : Insee, enquêtes Emploi

La population agricole est globalement plus âgée que les personnes en emploi des autres secteurs de l'économie. En effet, 54,6% des agriculteurs exploitants ont plus de 50 ans tandis que cette proportion n'est que de 31% concernant les travailleurs occupant un poste dans une autre branche de l'économie ; Le secteur agricole est le secteur de l'économie qui contient le plus de travailleurs de plus de 50 ans exerçant encore et on constate le très faible pourcentage d'agriculteurs exploitants ayant moins de 25 ans qui témoigne d'une crise réelle des vocations.

Cette répartition de l'âge des exploitants agricoles inquiète la Commission qui craint que le secteur souffre d'un manque de travailleurs pour occuper les postes agricoles. Les exploitants les plus âgés, qui sont en fin de carrière, une fois partis à la retraite risquent de laisser un vide derrière eux avec une offre de travail qui menace d'être insuffisante. C'est ce que craint le Ministère de l'Agriculture qui conclut en 2019 ; « Un exploitant sur trois n'est aujourd'hui pas remplacé lors de son départ en retraite ».¹²⁷ Cela pourrait mettre le secteur agricole et par extension le reste de la société en difficulté. Cette population agricole vieillissante explique pourquoi certaines mesures d'aides aux jeunes agriculteurs sont mises en œuvre avec les récentes PACs.

¹²⁶ Le suicide chez les agriculteurs, révélateur d'une profession en difficulté, 2020

¹²⁷ Ministère & CEP, 2019

Pour conclure, tous ces éléments pris ensemble dans ce paragraphe ayant trait aux conditions de travail des agriculteurs démontrent une faible attractivité du secteur agricole. Un défi majeur à relever sera de rendre cette profession plus attractive en améliorant d'une part les conditions de travail du secteur, c'est-à-dire, les salaires mais aussi le nombre d'heures prestées. Et d'autre part, en modifiant le regard que portent les citoyens sur les travailleurs de ce secteur agricole, qui est pourtant un véritable pilier stratégique de la société.

3.6 La question de la consommation de viande

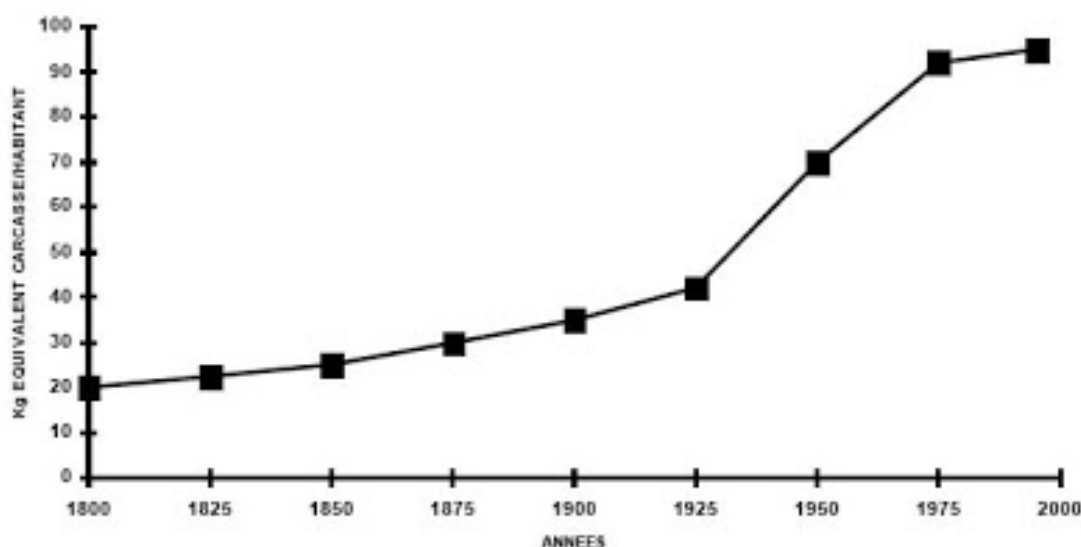
Une autre question concernant l'agriculture est celle de la consommation de viande. Un tel chapitre ayant trait à la consommation de viande pourrait paraître quelque peu hors sujet, pourtant cette question est cruciale et en lien direct avec les enjeux climatiques. En effet, le cheptel d'animaux d'élevage, est source à la fois directe et indirecte de GES.

- De manière directe, les animaux émettent du méthane qui est un GES puissant.
- De manière indirecte, la nourriture animale, pour être produite, engendre une émission importante de GES suite à l'utilisation de différents intrants nécessaires à leur culture ou l'occupation des terrains agricoles qu'elle nécessite alors qu'elles pourraient permettre de nourrir la population directement. En France en 1995, les terres agricoles exploitées en vue d'alimenter les animaux compte pour 65 à 70% de la surface agricole totale.¹²⁸

Selon l'expert des énergies et du climat Jancovici ; « Une bonne partie de la nécessité d'une agriculture intensive tient donc à notre souhait de manger beaucoup de viande à bas prix. L'abondance de laitages (et donc de glaces, pâtisseries, gâteaux...) est partiellement liée à un système produisant de la viande en abondance, bien sûr. ».¹²⁹

Si une agriculture plus durable est visée, elle devra s'accompagner d'un renouvellement des méthodes vers des méthodes moins intensives en émissions de GES. Mais aussi, elle devrait s'accompagner d'une réduction de la consommation de viande. Cette consommation carnée entraîne non seulement des impacts négatifs sur le climat et l'environnement, mais elle implique également une mise en concurrence des surface agricoles dédiées aux cultures maraîchères ainsi qu'une production agricole avec des modèles intensifs à hauts rendements par hectare afin de permettre l'alimentation des animaux d'élevage.

Graphique 30 : Consommation de viande par Français et par an de 1800 à 2000



Source : Sauvart B. INRA dans Jancovici J-M. (2001) « La planète entière pourrait-elle manger bio ? »

¹²⁸ Jancovici, 2001

¹²⁹ Jancovici, 2001

Comme le montre le graphique ci-dessus, la consommation de viande est montée en flèche aux alentours des années 50 : elle passe de 40 kg par habitant en 1925 à plus de 90 en 1975 et c'est, en grande partie, l'essor de l'utilisation massive des engrais et pesticides de synthèse qui a permis cette augmentation.

Dès lors, une alimentation moins basée sur la viande allègerait les pressions de productions élevées sur le secteur agricole. Cela permettrait, une désintensification des méthodes employées dès lors qu'une production si importante qu'aujourd'hui ne serait plus nécessaire car il y aurait moins d'animaux à nourrir et qu'on pourrait davantage allouer cette production à l'alimentation humaine.¹³⁰ Comme vu avec le [graphique 21](#), les rendements de la production de blé sont bien inférieurs lorsque les intrants sont peu ou pas utilisés dans le processus de culture (agriculture biologique) et il faudrait donc davantage de surface agricole si l'on désire cultiver en bio et maintenir notre consommation de viande en l'état. Etant donné que la perte d'efficacité due à l'abandon des produits chimiques entraîne de plus faibles rendements à l'hectare, une pression de l'industrie de la viande réduite de par une consommation carnée réduite est nécessaire afin de rendre viable ce modèle biologique de production agricole.

3.7 Émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole au fil du temps

Ce chapitre est crucial dès lors qu'il vient apporter des précisions sur comment les gains de productivité, la baisse de la proportion d'actif dans le secteur agricole, l'agrandissement des exploitations, la baisse de proportion des dépenses alimentaires par rapport aux dépenses totales ainsi que l'augmentation de la consommation de viande ont été permis.

Les GES émis par le secteur agricole à l'échelle mondiale représentent à l'heure actuelle environ 25% des émissions globales. Ces émissions de gaz à effet de serre appartenant au secteur agricole sont composées de plusieurs gaz : il y a tout d'abord le CO₂ émis suite à la combustion d'énergie fossile (suite à la mécanisation, le transport et la fabrication des engrais), ensuite, il y a le méthane, c'est un puissant GES qui est issu de la digestion des ruminants d'élevage comme les bovins et enfin, le protoxyde d'azote qui un GES qui se propage après l'épandage des engrais azotés et qui est 300 fois plus puissant que le CO₂ ; ces deux gaz, le méthane et le protoxyde d'azote, sont à eux seuls responsables d'environ un tiers des émissions de GES en France et sont émis à environ 75% par l'agriculture.¹³¹ Autrement dit, l'agriculture, à travers l'émission de protoxyde d'azote et de méthane est responsable de 25% (1/3*3/4) des GES de la France, et ce, sans compter le CO₂.

Le papier de Clark et al précise les éléments suivants par rapport au système agroalimentaire et les émissions de GES : « *Le système alimentaire mondial génère des émissions de GES provenant de sources multiples. Les principales sources sont le défrichement et la déforestation, qui libèrent du dioxyde de carbone (CO₂) et du protoxyde d'azote (N₂O) ; la production et l'utilisation d'engrais et d'autres produits agrochimiques, qui émettent du CO₂, du N₂O et du méthane (CH₄) ; la fermentation entérique liée à la production de ruminants (vaches, moutons et chèvres), qui émet du CH₄ ; la production de riz dans des rizières, qui émet du CH₄ ; les effluents d'élevage, qui émettent du N₂O et du CH₄ ; et la combustion de combustibles fossiles dans la production alimentaire et les d'approvisionnement, qui émet du CO₂.* ».¹³²

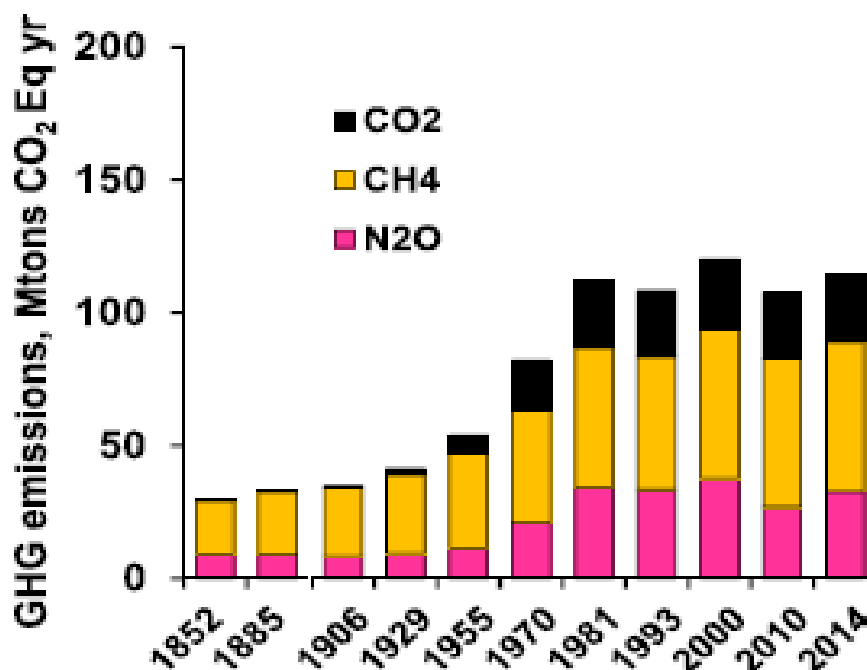
¹³⁰ Jancovici, 2021

¹³¹ Jancovici, 2021

¹³² Clark et al., 2020

On s'aperçoit donc, avec ces deux sources, que les émissions de GES du secteur agricole ont des origines multiples et que les émissions de CO₂ du secteur agricole sont loin d'être les principaux responsables du réchauffement climatique.

Graphique 31 : Evolution des émissions de GES en France issues du milieu agricole



Source : (Garnier et al., 2019)

Selon Jancovici, expert des questions climatiques et énergétiques, cette augmentation des émissions de GES a en grande partie permis la révolution agricole post 2nd guerre mondiale. Comme l'indique le graphique ci-dessus, où l'on peut constater que ces émissions ont grimpé principalement durant les années 50, 60 et 70 pour se stabiliser dans les années 80.¹³³

3.8 Impacts de l'agriculture sur la biodiversité

Qu'est-ce que la biodiversité ? La définition fournie par la 18^{ème} assemblée générale de l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) en 1988 précise ceci : « *La diversité biologique, ou biodiversité, est la variété et la variabilité de tous les organismes vivants. Ceci inclut la variabilité génétique à l'intérieur des espèces et de leurs populations, la variabilité des espèces et de leurs formes de vie, la diversité des complexes d'espèces associées et de leurs interactions, et celle des processus écologiques qu'ils influencent ou dont ils sont les acteurs [dite diversité écosystémique]* ». ¹³⁴ Un instrument qui permet la mesure objective de la biodiversité porte le nom d'indice de Shannon et prend en compte les éléments précisés dans la définition ci-dessus.

En clair, au plus le nombre d'espèces différentes, la quantité de chacune d'elles ainsi que leur distribution dans l'espace en question est importante, au plus l'espace sera caractérisé par une biodiversité importante.

Le problème environnemental d'émission de GES par le secteur agricole est loin de constituer la seule préoccupation. L'agriculture engendre une multitude d'impacts sur l'environnement qui l'entoure et au sein duquel elle s'inscrit et donc sur la biodiversité. Sachant que les surfaces agricoles occupent 60% de

¹³³ Jancovici, 2021

¹³⁴ Guyader, 2008

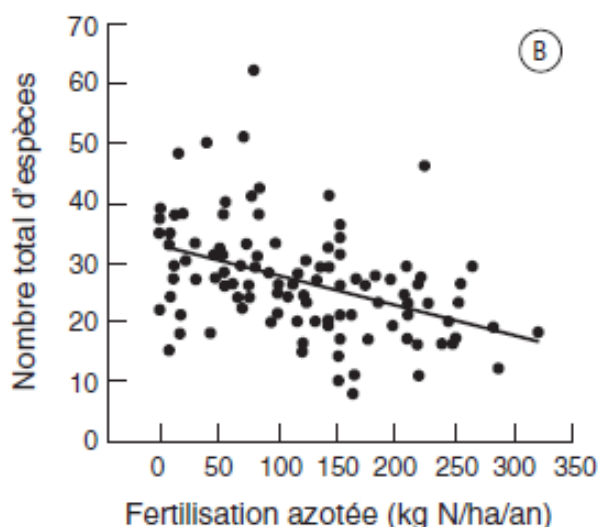
l'espace en France, l'agriculture occupe une place de poids dans l'espace va engendrer un impact conséquent sur la biodiversité. L'agriculture peut avoir un impact positif (si des pratiques extensives sont mises en place ; en ayant recours à moins d'intrants et de mécanisation et en ne visant pas des rendements maximaux) ou un impact négatif (si les agriculteurs ont recours à des pratiques intensives ; qui visent les meilleurs rendements à l'hectare en ayant recours intensément à la mécanisation et à l'usage d'intrants). Cette partie se fera cite un papier de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) intitulé : « Agriculture et biodiversité ; Valoriser les synergies ».¹³⁵ Il met en lumière l'impact de l'agriculture sur la biodiversité selon différents mécanismes :

- I. Les cultures annuelles nécessitent l'intervention de l'agriculteur étant donné que le sol n'a pas le temps de se régénérer afin de contenir suffisamment de nutriments pour la bonne croissance des cultures et nécessite dès lors l'ajout d'engrais et/ou de pesticides. Cet épandage de produits phytosanitaires de synthèse auquel on rajoute des produits fertilisants sont responsables de la destruction de la biodiversité. Que ce soit concernant la faune et la flore du sol mais aussi sur les insectes, les amphibiens ou encore les oiseaux.
- II. Le travail du sol à travers le labour fréquent du terrain impacte également négativement la vie du sol. Cela engendre des conséquences négatives pour les vers de terre qui sont des adjuvants monumentaux pour la croissance des cultures ainsi que la réduction de la vie organique du sol qui va par après entraîner une réduction de la faune qui s'en nourrit.
- III. L'utilisation des pesticides par les agriculteurs est jugée comme l'une des principales causes impactant négativement la biodiversité au sein des agro-écosystèmes des cultures en exploitation intensive comme c'est le cas en Europe de l'Ouest. Les herbicides ont pour but de neutraliser les plantes non désirées par l'exploitant et réduit donc la matière organique ensuite assimilable par le sol. Ils ont donc un impact doublement négatif sur la biodiversité. Directement, en éliminant des variétés de végétaux et indirectement en réduisant la matière organique qui se dégradera dans le sol et qui pourra par la suite être assimilée par des futures plantes ou par la faune du sol. Dès lors, les pesticides présentent donc des conséquences négatives à la fois sur la flore et la faune.
- IV. Le recours de l'exploitant agricole à des produits fertilisants de synthèse tels que des engrais chimiques ont des conséquences délétères sur les plantes, sur les insectes ainsi que sur les organismes vivant dans les sols. Ce changement de contenance en nutriments du sol va encourager le développement de certaines espèces et va entraîner la disparition d'autres qui préfèrent évoluer dans un milieu pauvre en nutriments.

Ces techniques de cultures intensives (plus particulièrement les produits chimiques que sont les pesticides et les engrais de synthèse) se sont développées fortement après la seconde-guerre mondiale afin de maximiser les rendements pour faire face à la pénurie alimentaire d'après-guerre à laquelle était confrontée l'Europe.

¹³⁵ Barbault, Robert et al., 2008

Graphique 32 : Impact de la fertilisation azotée sur la richesse spécifique des végétaux

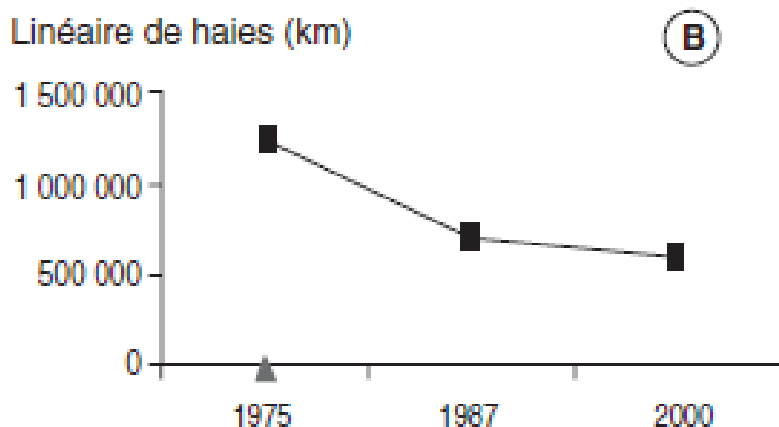


De manière empirique à présent, l'analyse de cette régression qui est basée sur un échantillon reprenant les résultats d'expériences menées sur 117 prairies, on remarque une tendance claire ; Au plus un hectare reçoit une dose importante de fertilisants azotés à l'année, au moins le nombre d'espèces de végétaux est important sur le terrain.

Source: Klimek S., Richter gen. Kemmermann A., Hofmann M. and Isselstein J. (2007)

- V. L'homogénéisation des paysages réalisée au sortir de la 2nd guerre mondiale a également comme effet d'impacter négativement la biodiversité qui ne peut plus trouver refuge dans ces espaces. Afin de pouvoir pratiquer l'agriculture intensive, les agriculteurs préfèrent supprimer ces éléments semi-naturels (haies, landes, bosquets, etc.) de leur exploitation afin de rendre l'exploitation par les machines ainsi que l'épandage de produits phytosanitaires plus aisés.

Graphique 33 : Nombre de kilomètre de haies en France entre les années 1975 et 2000



Depuis 1975, le nombre de kilomètre de haies en France a chuté d'environ 1.250.000 à 500.000 en 2000.

Source : Pointereau P. & Bisault L. (2007)

A l'inverse, une gestion extensive de l'exploitation peut être bénéfique pour la biodiversité. C'est le cas par exemple d'une exploitation avec une plus grande variété de cultures, une plus légère fertilisation des sols, un recours à des espaces de prairies semi-permanentes ainsi qu'un travail du sol réduit.

En conséquence, en Europe, la biodiversité des terres agricoles est en baisse depuis un certain nombre d'années. C'est ce qu'illustre par exemple l'évolution de la population de papillons des prairies ainsi que d'oiseaux des champs qui a subi une réduction de 30% de son nombre en 2008 par rapport à 1990.¹³⁶

Pour conclure ce paragraphe concernant l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, nous pouvons regrouper les différentes causes au sein de deux catégories : l'hétérogénéisation des paysages ainsi que l'intensification des cultures. Ces deux facteurs sont d'ailleurs fortement corrélés. L'intérêt de

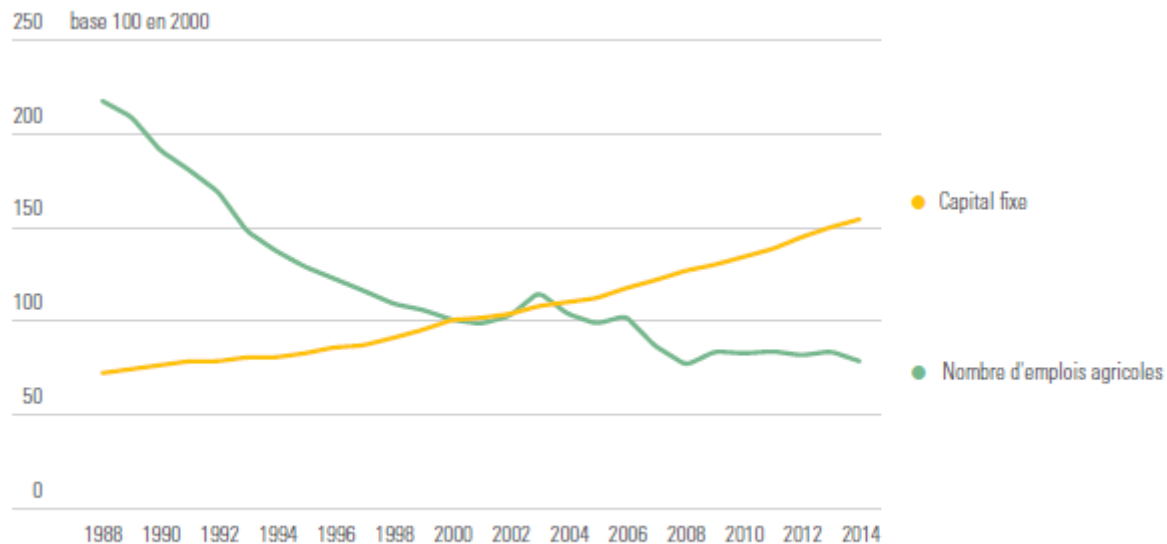
¹³⁶ Barbault, Robert et al., 2008

développer ce paragraphe réside dans le fait qu'il est important de bien comprendre les principaux enjeux si l'on désire y répondre, notamment par des mesures de la PAC protectrices de ce bien public qu'est la biodiversité, d'autant plus que le secteur agricole est un acteur primordial en ce qui concerne la protection ou la destruction de cette biodiversité. En effet, l'agriculture peut entraîner une réduction drastique de la biodiversité mais elle peut également, si dirigée dans le bon sens par certaines incitations financières à travers la PAC, enjoindre les agriculteurs à employer des méthodes avec des impacts bénéfiques. Ensuite, tout comme à travers le réchauffement climatique, un effet retour a lieu dès lors qu'une détérioration de la biodiversité a pour conséquence d'impacter à son tour négativement le secteur agricole. Le challenge est dès lors d'inscrire les pratiques agricoles dans un cercle vertueux d'entretien de la biodiversité qui va ensuite permettre aux cultures de se développer sainement. De fait, la biodiversité foisonnante, en plus de fournir des nutriments aux cultures va permettre des dynamiques d'auto-régulation de la faune et de la flore alentours.¹³⁷ En revanche, le cercle vicieux provoqué par l'agriculture intensive qui détruit la biodiversité entraîne la nécessité pour les agriculteurs d'avoir recours à des engrais et pesticides afin de pallier ce problème de biodiversité.

3.9 Evolution de la demande des facteurs capital-travail

Les forts gains de productivité du secteur agricole mis en perspective avec le [graphique 21](#) concernant les céréales grâce à une plus grande utilisation des intrants chimiques s'accompagnent d'une augmentation des pressions sur le climat à cause d'une émission plus importante de GES. Attention encore une fois que corrélation ne signifie pas causalité. Economiquement, il y a donc plusieurs phénomènes qui entrent en jeu et permettent cette plus grande productivité par agriculteur et par hectare. C'est ce qu'on va voir avec le graphique 34 provenant du travail réalisé par Aubert et al., ainsi que sur base de la formule de production Cobb-Douglas.¹³⁸

Graphique 34 : Evolution de la substitution des facteurs capital-travail au sein des exploitations agricoles françaises de 1988 à 2014



Source : Auteurs, d'après données RICA.

¹³⁷ Lucas, 2013

¹³⁸ Aubert, 2021

Pour analyser ce graphique, précisons la formule d'une sorte de fonction de production de style Cobb-Douglas :

Formule 2 : Fonction de production Cobb-Douglas

$$F(K,L) = Y = A \cdot K^\alpha \cdot L^\beta \quad \text{avec } 0 < \alpha < 1, 0 < \beta < 1 \text{ et } A > 0$$

- I. Comme expliqué dans le paragraphe décrivant la situation agricole après la PAC de 1962, une substitution des travailleurs (L) par du capital physique (K) va s'opérer avec la mécanisation des méthodes agricoles ainsi que l'exode rural. On constate que ce remplacement des travailleurs par du capital physique a évolué avec la même tendance. Pendant presque toute la période, le graphique témoigne d'une réduction du nombre d'employés agricoles et d'une augmentation du capital fixe. En clair, une substitution du facteur travail (L) par le facteur capital (K). Le graphique ne reprend des données qu'à partir de 1988, mais selon les auteurs du rapport duquel il provient, le nombre d'emplois agricoles était encore bien plus important les années antérieures.¹³⁹
- II. D'un autre côté, les progrès techniques (A) permettent aux travailleurs de produire davantage d'output (Y) avec une quantité d'input restée constante. En effet, avec un facteur travail (L) et un facteur capital (K) fixe, le progrès technique permet une production plus importante puisqu'il multiplie les deux facteurs par une plus grande valeur ; c'est un gain de productivité globale des facteurs et c'est donc aussi ce progrès technique qui permet d'expliquer les gains de productivité du secteur agricole.¹⁴⁰

3.10 Conclusion

Après avoir vu l'évolution de l'agriculture française depuis le milieu de 20^{ème} siècle à aujourd'hui, on a pu constater que les gains de productivité importants du secteur ont permis plusieurs avancées :

- Une plus faible proportion des travailleurs est allouée au secteur agricole, ce qui implique qu'une plus grande part de travailleurs peut se spécialiser dans des secteurs de l'économie tertiaire, ce qui est a priori bénéfique pour la croissance économique.
- Une diminution de la part de l'alimentation dans le budget des ménages, ce qui veut donc dire que davantage de revenu est disponible pour d'autres postes de dépenses pour les consommateurs.
- Une augmentation de la consommation de viande suite aux productions agricoles qui bénéficient de rendements plus élevés, ce qui facilite l'alimentation des animaux et permet une démocratisation des prix de vente de la viande. Celle-ci est donc plus accessible à la consommation et engendre donc une augmentation de sa demande.

Parallèlement à ce que l'on a montré dans cette partie, les principales tendances d'évolution du secteur agricole en France sont résumées par Desrier à travers un papier publié sur le site national de l'Insee. Il écrit : « *Depuis cinquante ans, la part de l'agriculture dans l'économie nationale a fortement diminué. Pourtant, les performances de l'agriculture en termes de productivité sont comparables à celles des autres secteurs. Mais la dégradation des prix agricoles réels a provoqué une baisse du revenu global. Le revenu agricole ainsi que sa composition ont connu des fluctuations très liées aux évolutions de la politique agricole commune. Si le revenu moyen par actif a progressé en termes réels depuis cinquante ans, c'est essentiellement du fait de la forte baisse du nombre d'actifs employés dans l'agriculture.* »¹⁴¹

¹³⁹ Aubert, 2021

¹⁴⁰ Magerman, G., 2019

¹⁴¹ Desriers, 2007

De plus, ce qu'avance Jean-Marc Jancovici, ingénieur expert des questions relatives aux énergies et changement climatique, confirme ce qui a été développé empiriquement dans cette partie. Selon lui, ce sont en grande partie les énergies fossiles qui ont encouragé cette industrialisation de l'agriculture et qui ont permis ces avancées et celles-ci ont plusieurs facteurs limitants. Ce mode de fonctionnement agricole ne peut pas continuer indéfiniment puisqu'il n'est pas soutenable à long-terme.

- Le premier facteur limitant provient du fait que les énergies utilisées dans les méthodes agricoles actuelles ne sont pas renouvelables, elles sont donc limitées et lorsqu'on aura épuisé les stocks, il y aura un problème d'approvisionnement concernant ces énergies fossiles.
- Ensuite, l'utilisation de ces énergies fossiles émet du CO₂, qui est un gaz à effet de serre qui réchauffe le climat. Avec les objectifs climatiques des accords de Paris qui poursuivent une réduction des émissions de GES, l'utilisation de ces énergies grises n'est donc pas soutenable de ce point de vue là non plus.¹⁴²

De l'autre côté, les modifications de l'agriculture avec le temps ont également eu des conséquences dommageables à plusieurs égards. Que ce soit, avec des dégradations de l'environnement et de la biodiversité, de l'augmentation des émissions de GES ou encore une précarisation des agriculteurs qui doivent gagner en productivité en exploitant de plus grandes surfaces qu'auparavant sans pour autant bénéficier d'un confort de vie convenable (beaucoup d'heures travaillées, peu de vacances et salaires moyens faibles).

La modernisation de l'agriculture intervenue à partir des années 50 a accéléré l'impact néfaste de l'agriculture sur l'environnement et en 1985, Jacques Delors, à l'époque président de la Commission Européenne, prétend qu'à partir de cette année 1985, la responsabilité de la PAC est de mettre en place des outils afin de réguler les nuisances sur l'environnement engendrées par les pratiques agricoles. C'est comme cela que la PAC de 1992 sera la première à contenir des mesures visant à limiter les dégradations de l'environnement par le secteur agricole.¹⁴³ Néanmoins, 1992 est aussi l'année où les paiements de bases proportionnels aux hectares exploités sont apparus, ce qui a encore incité à une course à la taille de terrain afin de bénéficier d'un subside important de la PAC, politique qui a donc encouragé l'agrandissement des parcelles agricoles par exploitant agricole.

Dans le même temps, le nombre d'agriculteurs était en chute et la mécanisation et les intrants chimiques se développaient. Avec l'exploitation de parcelles toujours plus grandes, le travail manuel devient désuet, de plus, ces exploitations vont se spécialiser dans une seule culture, la monoculture prend son essor.¹⁴⁴ Comme le confirme l'étude réalisée par Aubert et al, l'agrandissement des exploitations ainsi que la réduction du nombre de travailleurs agricoles tout en maintenant un niveau de production agricole compétitif internationalement a été rendu possible par une productivité physique du travail croissante. On assiste alors, au cours de la 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle à une transformation des petites fermes familiales en agriculture de firmes. Le milieu agricole a fait preuve d'une surprenante croissance de la productivité matérielle (en calories par ETP agricole). Cette croissance comprend la productivité de la terre, des animaux ainsi que la productivité physique du travail. Cette compétitivité était nécessaire dès lors qu'avec la réforme Macsharry de la PAC de 1992, des mesures de plus en plus libérales étaient mises en œuvre avec une pression concurrentielle grandissante entre les différents Ems composant l'UE.¹⁴⁵

Cette poursuite de compétitivité, qui demandait aux agriculteurs d'être de plus en plus productifs en termes de rendements par hectare, a entraîné le développement de l'agriculture intensive qui a engendré une multitude d'externalités négatives.

¹⁴² Jancovici, 2021

¹⁴³ Vaute, 2003

¹⁴⁴ Lucas, 2013

¹⁴⁵ Aubert, 2021

- Plusieurs dommages sur l'environnement (biodiversité, climat, etc.) sont générés par cette agriculture industrielle.
- Deuxièmement, les conditions de travail des agriculteurs en ont fait les frais également avec notamment un revenu bien plus faible que la moyenne des employés appartenant aux autres secteurs. C'est ce que nous avons pu observer à travers ce chapitre décrivant l'évolution de différents facteurs avec l'évolution de l'agriculture depuis 1950 et ses conséquences sur l'environnement ou sur les conditions de travail des agriculteurs.

Les différents indicateurs mis en lumière dans cette partie qui décrit l'évolution de l'agriculture en France durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle ont permis d'illustrer cette intensification de l'agriculture et témoignent de la non-désirabilité de l'agriculture conventionnelle.

Finalement, et afin de conclure cette partie, sont repris, les mots du journaliste responsable de la chaîne documentaire « DTG » ;

« Cette agriculture nourricière tue la terre et ceux qui la cultivent, étrange paradoxe ». ¹⁴⁶

3.11 Qu'est ce qui est attendu de cette dernière PAC ?

Nous l'avons vu avec les réformes notamment de 1962 et de 1992, la PAC influence considérablement le secteur et est à même d'inciter les agriculteurs à adopter telle ou telle méthode. C'est donc l'outil central qui pourrait permettre une transition de l'agriculture vers des modèles plus durables, résilients, écologiques et respectueux de ces travailleurs.

Dès lors, on attend de cette PAC 2020, que la réglementation prenne en compte les éléments suivants afin de répondre aux différents enjeux mis en lumière précédemment dans le mémoire.

Que devraient contenir les mesures pour améliorer le modèle agricole européen :

1. Un soutien aux vocations ainsi qu'aux agriculteurs actuels à continuer leur activité (diminuer la pénibilité, revaloriser les rémunérations, ...)

- Revalorisation de la profession
- Soutien aux NIMA (non issu du milieu agricole)
- Soutien aux nouveaux modèles d'exploitations (ferme avec plusieurs exploitants qui travaillent ensemble sur une même exploitation)
- Etablir des mesures adaptées selon les pays (étant donné que l'UE inclut des Ems avec des méthodes agricoles hétérogènes).
- Accès à la terre (les prix élevés de la terre notamment à cause de la forte demande représente une barrière à leur acquisition et à leur exploitation pour de nombreux producteurs).

2. Pour permettre la mise en œuvre de modèles moins intensifs et plus durables pour que l'agriculture impacte positivement l'environnement et ne se limite pas seulement à alléger les pressions qu'elle exerce sur la nature.

- Pour réduire les émissions de GES
- Pour que l'agriculture (re)devienne régénérative de biodiversité
- Pour réduire les utilisations d'intrants (pesticides et engrais de synthèse)
- Pour des modèles plus "circulaires" et locaux

C'est seulement avec une certaine assurance de revenu que les agriculteurs pourront amorcer une transition de leurs méthodes conventionnelles vers des méthodes agroécologiques. Comme précise

¹⁴⁶ DATAGUEULE, 2017

Elena Ambhül, EU affairs manager chez Agroecology Europe Association ; « *il est difficile de faire plus vert en tant qu'agriculteur lorsqu'on est déjà dans le rouge économiquement* ». De plus, ces différents objectifs pourraient avoir un impact sur l'intensité en main d'œuvre et la désautomatisation potentielle du secteur. C'est ce que nous verrons dans la partie suivante.

3. Pour inciter tous les acteurs dans la chaîne de valeur à se transformer vers un modèle plus résilient (offre, demande, intermédiaires)

- Inciter les méga fermes à se reconverter
- Inciter les producteurs de produits phytosanitaires chimiques (d'engrais et de pesticide de synthèse) à adapter leur modèle et proposer des intrants biologiques.
- Inciter les acteurs de la distribution de produits alimentaires à se transformer
- Inciter les consommateurs à adopter des habitudes alimentaires en accord avec les enjeux (consommation de viande réduite, acheter bio, local, être disposé à allouer une part plus importante de ses dépenses dans l'alimentation, etc.).

4. Simplifier l'administration de la PAC

- Revoir les conditions d'accès aux aides pour les rendre accessibles à tous les agriculteurs et pas uniquement aux grosses exploitations (bureaucratie, reporting, politique de distribution des aides à l'hectare, etc.).
- Cela permettrait à l'UE de faire des économies grâce à une administration moins coûteuse.
- Réduire les asymétries d'information entre la Commission européenne et les agriculteurs en proposant des objectifs mesurables plutôt que d'enjoindre à adopter l'une ou l'autre pratique.

PARTIE 4. LA PAC EN PROJET REPOND-ELLE SUFFISAMMENT AUX ENJEUX DU SECTEUR AGRICOLE ?

Afin de savoir si cette PAC post-2020 permettra de répondre pertinemment aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques cités précédemment, la partie 4 sera développée comme suit ; Dans un premier temps, la dernière réforme de la PAC sera décrite. Ensuite, seront ajoutées certaines critiques et suggestions provenant de différentes sources.

4.1 La proposition pour la dernière PAC (post-2020)

La PAC 2021-2027 fera sa véritable entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Entre-temps, un règlement transitoire est d'application entre le 23 décembre 2020 et la veille de la date d'implémentation de la PAC en 2023. Ce règlement transitoire comporte des mesures dans la continuité de celles de la précédente PAC.

4.1.1 Pourquoi cette dernière PAC ?

Selon la Commission Européenne, les défis majeurs auxquels la PAC 2020 doit répondre sont d'ordre écologique et ont pour but de tendre vers un autre cadre pour la PAC. Celle-ci va prendre des mesures afin de contribuer au pacte vert (European green deal) pour l'Europe à travers la stratégie « Farm to Fork » ainsi que la stratégie qui vise à protéger la biodiversité.

Encore selon la Commission Européenne, les pratiques du secteur agricole ne sont actuellement pas en phase avec les objectifs contenus dans le pacte vert de l'Europe. Par exemple concernant les émissions de GES, certes, elles ont été réduites jusqu'en 2010, cependant, elles sont ensuite restées constantes jusqu'à ce jour. Une des ambitions de la PAC 2020 est d'inciter les agriculteurs à avoir recours à des méthodes se basant davantage sur des cycles agroécologiques et moins sur des intrants chimiques. Ce qui permettrait une réduction drastique de la quantité de produits phytosanitaires ainsi qu'une réhétérogénéisation des paysages qui est également nécessaire pour limiter l'érosion de la biodiversité. De plus, une politique plus restrictive en matière de limitation d'utilisation d'intrants chimiques permettrait également de réduire certains coûts pour l'agriculteur, en plus de constituer un pas en avant favorable en matière d'entretien de l'environnement et de la biodiversité.

Néanmoins, l'adoption de méthodes biologiques augmente le facteur risque pour l'exploitant agricole et pourrait entraîner une diminution des revenus agricoles. Un des enjeux cruciaux pour cette agriculture biologique réside dans la disposition des consommateurs à payer plus cher ces produits agricoles.

En conséquence, un des enjeux auxquels la PAC devrait également répondre réside dans la mise en œuvre de mesures entraînant des incitations visant à adapter certaines habitudes alimentaires de la population européenne. Cela implique des politiques publiques informant les citoyens et par extension, les consommateurs, quant aux implications sanitaires, environnementales et climatiques que leurs choix alimentaires peuvent entraîner. Ou encore, une politique qui adapte les prix de manière à inciter les consommateurs à effectuer des choix alimentaires en phase avec les différents enjeux agricoles.

L'UE souhaite, à travers cette nouvelle réforme de la PAC, faire évoluer l'agriculture dans le but de parvenir à respecter les objectifs du pacte vert. Cela demande des changements importants notamment en matière d'enjeux climatique, environnemental mais aussi concernant la nutrition et la santé. Pour

atteindre ces objectifs, la PAC doit renforcer la conditionnalité d'obtention des aides ainsi que contenir des objectifs plus ambitieux.¹⁴⁷

4.1.2 Quels sont les objectifs recherchés ?

Les objectifs visés par la Commission sont ceux-ci :

Figure 1 : Objectifs de la PAC post-2020



Source : (*L'avenir de la politique agricole commune*, s. d.)

La définition de chaque objectif sera celle décrite par la Commission européenne.¹⁴⁸ Ces différents objectifs ont d'ailleurs été approuvés à la fin du mois de juin 2021 par chaque ministre de l'agriculture des différents Ems de l'UE.¹⁴⁹ En effet, ils ont donné leur accord (toutefois provisoire) à la dernière proposition de réformes de la PAC et voici les différents objectifs que celle-ci ambitionne donc de poursuivre.

I. « Assurer des revenus agricoles viables »

Sachant qu'en 2017, les exploitants agricoles ont perçu un revenu en moyenne équivalent à la moitié de la moyenne des revenus des travailleurs appartenant à d'autres secteurs de l'économie, il y a lieu d'améliorer encore davantage leur revenus (qui étaient jusqu'à 3 fois moins élevés que la moyenne en 2010).

¹⁴⁷ Guyomard, H. & Bureau, J.C., 2020

¹⁴⁸ *Principaux objectifs stratégiques de la future PAC*, s. d.

¹⁴⁹ *Les ministres de l'agriculture confirment l'accord sur la réforme de la PAC*, 2021

II. « Renforcer la compétitivité »

Dans un contexte de population grandissante qui engendre de fait une demande alimentaire accrue, il y a lieu d'améliorer la compétitivité ainsi que la productivité du secteur agricole afin d'y répondre.

III. « Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur »

Cela signifie en fait une amélioration de la valeur ajoutée de l'agriculture qui est actuellement faible à cause du coût élevé des intrants et les productions variables.

IV. « D'atténuer le changement climatique » :

L'agriculture a une influence importante sur le climat par l'émission de différents GES. Or, il faut qu'elle parvienne à réduire ces émissions afin de parvenir à respecter l'accord de Paris, et pour ce faire, la Commission mise notamment sur le développement des énergies renouvelables. L'agriculture se doit d'autant réduire son émission de GES dès lors qu'il dépend lui-même énormément de l'équilibre climatique.

V. « Protéger l'environnement » :

Plus particulièrement, cela prend en compte les ressources naturelles comme l'air, l'eau ainsi que les sols. Ce sont des ressources qu'il y a lieu de préserver et d'autre part qui peuvent avoir des conséquences dramatiques si gérées de manière inadéquate. En effet, les sols des terrains agricoles de l'Union retiennent environ 51 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂), cela représente bien plus que ce qu'émettent annuellement les Ems en GES.

VI. « Préserver les paysages et la biodiversité » :

L'agriculture, dès lors qu'elle occupe une surface immense de nos territoires, se doit de respecter au mieux la biodiversité qui contribue à l'équilibre des systèmes écologiques. D'autant plus que tout comme pour le climat, (l'agriculture a des conséquences sur le climat et qu'il y a un effet dans le sens opposé caractérisé par les impacts du changement climatique sur l'agriculture), le même cycle apparaît également concernant la biodiversité. En effet, si l'agriculture a un effet préjudiciable sur la biodiversité, cette biodiversité affaiblie aura elle-même des conséquences négatives sur le secteur agricole.

VII. « Soutenir le renouvellement des générations de travailleurs »

En effet, la population agricole, qui est des plus âgées comparée aux autres secteurs de l'économie, a besoin d'un soutien afin d'accompagner les travailleurs les plus âgés à la retraite et afin d'accueillir les jeunes travailleurs et de les introduire au secteur agricole.

VIII. « D'encourager l'emploi, la croissance économique et le développement des territoires ruraux »

En effet, la pauvreté ainsi que le chômage jouent un rôle prépondérant dans certaines zones rurales, la PAC, à travers ses politiques de développement rural permet une amélioration du taux d'emploi ainsi que du confort de vie dans ces zones.

IX. « Amélioration de l'alimentation et de la santé »

Pour faire cela, la Commission cherche à rendre celle-ci, d'une part, plus sûre, durable et nutritive et d'autre part, moins génératrice de déchets alimentaires en réduisant le gaspillage mais aussi en améliorant le bien-être des animaux.

En addition à ces 9 objectifs bien spécifiques, s'ajoute un objectif plus global qui est de simplifier la charge administrative de la PAC. L'administration conséquente entraîne des coûts faramineux dans le budget de la PAC. Il est donc nécessaire de simplifier la manière avec laquelle les subsides de la PAC sont octroyés afin de réduire les coûts administratifs liés à la bonne allocation de ces subsides.

4.1.3 Mesures concrètes ?

La Commission est parvenue à une proposition de négociation (PN) pour le budget de la PAC pour la période 2021-2027 de 324,2 milliards € (prix constant de 2018). Cette proposition s'inscrit dans le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) du budget global de l'UE pour cette même période.

Tableau 1 : répartition des dépenses de la PAC post-2020

Budget PAC comparaison	EU-27 2014-2020 (1)	PN 2021-2027 Commission (2)	% (2-1)/1
B. PAC — Pilier 1 (FEAGA)	286,1	254,2	-11%
C. PAC — Pilier 2 (FEADER)	96,7	70	-28%
D. TOTAL PAC (Piliers 1 et 2) (B + C)	382,8	324,2	-15%

- Les valeurs comprises dans les colonnes 1 et 2 sont exprimées en milliards d'euros à prix constant de 2018 (ce qui signifie que les prix sont corrigés suite à l'inflation et qu'ils reflètent donc uniquement les prix réels).

Dans ce tableau se basant sur des chiffres publiés par la Commission européenne, on peut observer que le nouveau budget est de 15% plus faible en terme réel par rapport au budget concernant la période 2014-2020 (s'élevait à 382,8 à prix constant de 2018). Cette baisse du budget consacré à la PAC s'explique notamment suite au retrait du Royaume-Uni de l'Union qui représentait un contributeur net de la PAC, mais aussi de par la nécessité de financement d'autres postes de dépenses de l'Union.¹⁵⁰

L'application de cette nouvelle PAC et de ses différentes mesures sera basée encore davantage sur le principe de subsidiarité qui octroie plus de marge de manœuvre aux Etats-membres. Cependant, une fois que les Ems auront élaboré leur propre stratégie agricole, ils devront soumettre ces plans à la Commission afin qu'elle les évalue et les approuve (ou demande des modifications). De plus, chaque Em de l'UE devra introduire annuellement un rapport de performance. La PAC 2020 entend fonctionner davantage en poursuivant certains objectifs afin d'atteindre des résultats plutôt que sur le respect de règles.¹⁵¹

Les Ems sont en train de planifier leurs stratégies pour la période 2021-2027 afin de parvenir à rencontrer les objectifs européens et nationaux.¹⁵² Ces Plans stratégiques Nationaux (PSN) devront être remis à la Commission afin d'être évalués le 1^{er} janvier 2022.¹⁵³

Concernant la manière avec laquelle seront gérées les dépenses, les deux piliers (FEAGA et FEADER) sont maintenus, tout comme les deux fonds agricoles qui ont pour but de venir en aide aux mesures nationales. Voici les propositions de réformes de la PAC qui représentent les points d'inflexions les plus importants :

- Pour le premier pilier de soutien direct ; Un **plafonnement** de ces aides directes sera mis en œuvre pour les montants qui dépassent 100 000€ par exploitation agricole. Conjointement une réduction progressive des paiements de soutien pour les exploitations qui bénéficient de plus de 60 000€ va être mise en place (cette mesure est néanmoins facultative pour les Ems). De plus, les aides des **organisations communes de marché** (OCM) vont, à présent, être attribuées aux Ems à travers des plans nationaux. Ensuite, un amendement relatif à la **conditionnalité sociale**

¹⁵⁰ La politique agricole commune en chiffres | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen, s. d.

¹⁵¹ L'avenir de la politique agricole commune, s. d.

¹⁵² Vers la politique agricole commune de l'après-2020 | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen, s. d.

¹⁵³ « PAC », 2021

va également voir le jour (c'est un système d'amendes en cas de non-respect des droits du travail). Une autre mesure phare du programme de la PAC est qu'un **paiement redistributif** va devenir obligatoire et celui-ci devra comptabiliser 10% du budget du 1^{er} pilier à minima. Aussi, le principe de **convergence interne** sera maintenu et il sera demandé aux Ems de faire converger les Droits à Paiement de Base à hauteur de 85% pour 2026. En effet, les DPB étant inégaux au sein d'un même Etat dès lors qu'ils sont partiellement calculés sur base des références de productions historiques qui n'ont aujourd'hui plus aucune pertinence. Enfin, un « schéma pour les petits agriculteurs » qui vise à leur attribuer un subside allant jusqu'à 1250€ apparaît, mais reste néanmoins facultatif.¹⁵⁴

- Les mesures écologiques et environnementales vont être davantage aux mains des Ems et bénéficieront d'une plus grande flexibilité dans leurs mises en place. Les concernant, il y a 3 points qui vont subir les principaux changements : Tout d'abord, le principe de **conditionnalité** sera revu avec plus de souplesse quant aux détails de leurs mises en place mais le caractère obligatoire de l'implémentation de celles-ci se verra renforcé. Ensuite, des **éco-régimes** en faveur de l'environnement et du climat vont venir en remplacement des paiements verts de 2014-2020 (ces éco-régimes devront compter pour 25% du premier pilier de la PAC). Enfin, le FEADER continuera à financer les mesures agro-environnementales et climatiques avec une proportion plancher de 35% des dépenses du 2nd pilier.
- Concernant le deuxième pilier, le FEADER ne relève plus de la politique de cohésion (qui cherche à renforcer la cohésion entre les pays membres), d'ailleurs le taux de cofinancement de ce 2nd pilier perd 10 points de pourcentage. Le programme LEADER, qui est un programme comprenant une multitude d'acteurs de terrain comme des agriculteurs, des organisations locales ou encore des autorités publiques se voit, lui, attribuer une plus grande marge de manœuvre et s'inscrit dans la politique de cohésion.

4.2 Critiques adressées à la dernière PAC

Tout d'abord, pour en revenir aux critiques de la Cour des Comptes concernant la dernière PAC de 2014 ainsi qu'aux pistes pour la prochaine PAC (c'est-à-dire celle concernant la période 2021-2027), on peut relever plusieurs choses. Les différentes critiques sont regroupées par catégorie pour plus de clarté.

4.2.1 Environnement

- Une des critiques était que la PAC 2014 ne précisait pas d'objectifs concernant les questions environnementales et climatiques. Or, la réforme de 2020 de la PAC contient justement des objectifs vers lesquels se diriger et les Ems doivent envoyer des résultats annuellement à la Commission afin d'être évalués.¹⁵⁵ Ensuite, le manque de coordination avait aussi été pointé du doigt par la Cour des Comptes et là aussi, la Commission semble avoir intégré leurs recommandations aux mesures de la PAC 2020 en renforçant les contrôles des performances des Ems ainsi que leurs plans stratégiques. Aussi, la PAC 2020 ambitionne de fixer des objectifs mesurables plutôt que d'uniquement implémenter certaines réglementations pour aller dans la direction souhaitée.¹⁵⁶
- Avec la PAC 2020, la Commission estime que les mesures qu'elle contient sont en ligne avec le Pacte vert. Ce Pacte est un programme qui est apparu en 2019 et s'est développé

¹⁵⁴ « La prochaine PAC sera-t-elle juste ? », 2021

¹⁵⁵ Cour des Comptes Européenne, 2017

¹⁵⁶ Cour des Comptes Européenne, 2020

principalement en 2020 et qui établit des objectifs environnementaux et climatiques ambitieux. Avec par exemple l'objectif de : « *réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990* ». L'objectif étant de faire de l'Europe, le premier continent à zéro émission d'ici à 2050.¹⁵⁷ Aussi, la stratégie « De la ferme à la table » de l'UE entend faire de la PAC son principal outil afin d'atteindre ses objectifs. Ceux-ci sont notamment liés à l'atténuation du changement climatique ainsi qu'à la protection de la biodiversité qui demanderait, notamment, une réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. Selon le collectif « Pour une autre PAC », certes la PAC post-2020 contient certaines avancées plus ambitieuses que celle de 2014, cependant, elles sont encore bien insuffisantes afin de répondre correctement aux enjeux climatiques et environnementaux. Selon, ce collectif, la Commission ne contraint pas assez les Ems et laisse trop de place à la subsidiarité dans l'élaboration de leurs Plans Stratégiques Nationaux (PSN). Cela risque fort probablement d'entraîner les gouvernements des Ems à se contraindre au minimum afin d'être compétitifs internationalement.¹⁵⁸

- Dès lors que le second pilier (qui porte partiellement sur une incitation aux bonnes pratiques environnementales et climatiques) verra son budget réduit de 30% par rapport à la PAC précédente (voir tableau du budget de la PAC 2020), il est légitime de se demander si l'implémentation d'une obligation aux Ems d'allouer 30% du budget du FEADER représentera réellement un pas en avant en termes de protection de l'environnement et de réduction des émissions de GES.¹⁵⁹
- Des mesures environnementales plus ambitieuses sont cruciales étant donné que celles mises en œuvre lors de la PAC 2014 n'ont pas été assez efficaces. Comme détaillé dans la partie traitant de la situation agricole après cette PAC au moyen d'arguments de la Cour des Comptes qui avançaient notamment que le paiement vert (un soutien financier attribué en cas de respect de 3 critères environnementaux) était un échec étant donné qu'aucuns bénéfices environnementaux n'avaient pu être observés, que les émissions de GES du secteur agricole n'ont pas été réduites depuis 2010 et que la biodiversité n'a pas suffisamment été préservée.

4.2.2 Conditionnalité renforcée

Le principe de conditionnalité est renforcé dès lors que les exploitations font face à des obligations strictes de respect de certaines règles environnementales afin de recevoir les aides de la PAC. Cela faisait également partie des suggestions de la Cour des Comptes en 2017.¹⁶⁰ Cette conditionnalité de respect de certaines mesures afin de recevoir des aides financières représente donc une avancée de la PAC qui va dans le bon sens, si on se fie aux remarques de la Cour des Comptes.

4.2.3 Subsidiarité plus forte

Le principe de subsidiarité prend encore de l'importance. Cela signifie donc que plus de marge de manœuvre est laissée aux mains des Ems (qui doivent néanmoins transmettre leur plan stratégique national à la Commission afin qu'il soit approuvé). Il est en effet pratiquement impossible de mettre en œuvre des mesures similaires au sein de chaque Em étant donné l'hétérogénéité importante que présente les pays qui composent l'UE. La Politique Agricole Commune perd en quelque sorte sa caractéristique « commune » étant donné la désharmonisation des politiques entre les pays membres de plus en plus marquée. De plus, comme déjà précisé à travers les propos de Mme Lambert, la présidente de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le problème avec la PAC qui est de

¹⁵⁷ *Un pacte vert pour l'Europe*, s. d.

¹⁵⁸ « La prochaine PAC sera-t-elle verte ? », 2021

¹⁵⁹ Fosse, 2019

¹⁶⁰ Cour des Comptes Européenne, 2017

plus en plus désharmonisée c'est que cela risque d'entraîner de fortes distorsions à la concurrence entre les Etats membres qui mettent en œuvre certaines mesures moins restrictives que celles d'autres Etats.¹⁶¹ C'est d'ailleurs une tendance qui est confirmée par le rapport de Julien Fosse issu de l'institution autonome dénommée « France stratégie » qui évalue des politiques publiques afin de fournir des suggestions aux politiques et d'enrichir le débat public. Fosse écrit dans ce rapport : « *La difficulté est que, dans un cadre européen moins harmonisé, des politiques hétérogènes peuvent déclencher une course aux distorsions de concurrence entre Etats membres. D'autant que certains Etats membres risquent de privilégier dans leurs arbitrages nationaux les investissements productifs ou les soutiens à la production, qui resteraient a priori autorisés. Le défi pour la France sera donc de réussir une transition vers une agriculture plus soutenable sans y sacrifier sa productivité et sa compétitivité.* ».¹⁶² On peut donc constater que cet enjeu de désharmonisation de la PAC, entraîné par davantage de subsidiarité, risque de provoquer des distorsions de concurrence. Cela fait l'objet de nombreux débats dès lors que cela risque d'enjoindre les Ems à privilégier leur productivité nationale plutôt que la soutenabilité à long-terme en adoptant des mesures écologiques. La même idée de reconvergence des mesures de la PAC est également soutenue par le think-tank IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales) qui recommande à la PAC d'adopter des objectifs communs aux Ems afin de tendre vers une même vision. Ce think-tank précise aussi que les mesures devraient être davantage contraignantes pour les Etats afin que les politiques de la PAC soient davantage respectées par les Ems. Cependant, à la fois le Conseil et le Parlement ont tendance à refuser ce type de mesures contraignantes.¹⁶³

4.2.4 Simplification

La Cour des Comptes alerte également sur le fait que la PAC de 2014 avait déjà pour objectif de simplifier le fonctionnement et l'attribution des subsides aux exploitations agricoles à travers le Revenu Paiement de Base (RPB), cependant, elles se sont dans les faits parfois même complexifiées. En effet, la multitude de règles différentes entre les Ems, contenant des exceptions et ainsi que des dérogations ont pour conséquence l'exact inverse d'une simplification de mesures d'aides de la PAC. Le contrôle de tous ces critères spécifiques représente d'une part un coût administratif important pour l'UE. De plus, une forte asymétrie d'information a lieu entre les exploitations et les autorités nationales et/ou européennes dès lors que les contrôles ne permettent pas de recueillir toutes les informations concernant les exploitations,¹⁶⁴ ce qui entraîne des difficultés de contrôle des exploitations afin de cibler correctement les aides aux agriculteurs. D'autre part, cela rend la compréhension de ces mesures difficile pour un bon nombre d'agriculteurs qui ne peuvent que très difficilement estimer le montant total d'aides qu'ils vont recevoir de la PAC.

En outre, la simplification dans l'attribution des aides que poursuit l'UE avec la nouvelle PAC semble en fait consister à transmettre cette mission aux Ems, bien que ceci allège l'administration de la PAC, elle n'en est pas simplifiée et plus économique pour autant, dès lors qu'elle s'appuie sur une délégation de cette tâche aux Ems et non sur un remaniement des méthodes d'attribution des aides.¹⁶⁵

4.2.5 Equité dans la distribution des aides

Le RPB se basant sur la taille de la surface agricole utilisée (SAU) tend à favoriser les grandes exploitations et présente quelques lacunes dans le sens où ce système de distribution de subsides n'intègre pas dans son calcul les conditions du marché, la manière avec laquelle ces terrains sont utilisés ni les caractéristiques des exploitations ou encore le revenu du travailleur agricole et la question d'une

¹⁶¹ Lambert, 2021

¹⁶² Fosse, 2019

¹⁶³ Aubert, 2021

¹⁶⁴ Cour des Comptes européenne, 2018

¹⁶⁵ Fosse, 2019

PAC « plus juste » alimente également fortement les discussions quant aux mesures à intégrer dans la PAC post-2020. Qu'entend exactement la Commission quand elle exprime qu'elle désire mettre en œuvre une PAC plus juste ? Effectivement, lorsqu'on voit qu'en 2014, 85% des bénéficiaires de la PAC se partagent 15% des aides cumulées¹⁶⁶ alors que dans le même temps la Cour des Comptes avance que certaines approximations dans le ciblage des subsides ont pour conséquence que de telles inégalités surviennent.¹⁶⁷ Un autre chiffre permettant d'illustrer cette inégalité à l'égard de certaines exploitations agricoles indique qu'entre 2003 et 2013, un quart des exploitations ont cessé leurs activités et que 96% de celles-ci exploitaient un terrain de moins de 10 hectares (petites exploitations), ce qui signifie que les oubliés des politiques d'aide au revenu de la PAC sont les plus petites exploitations agricoles. Ce phénomène est principalement la cause du fait des mécanismes d'aides puisque 70% du budget de la PAC destiné à venir en aides aux exploitations est alloué uniquement sur base du nombre d'hectares du terrain agricole de l'exploitation.¹⁶⁸ Cela constitue dès lors une forte incitation à exploiter une grande surface de terrain, ce qui, selon Lucas, n'enjoint pas les exploitations à produire grâce à de la main d'œuvre et des méthodes durables mais plutôt grâce à des méthodes mécanisées et avec l'aide de produits chimiques.¹⁶⁹ La PAC 2020 prévoit certaines mesures en faveur d'une plus grande équité de la distribution des aides. C'est notamment le cas à travers les mesures suivantes : dégressivité et plafonnement des subsides (facultatif), des aides ciblées en faveur des petites fermes avec une SAU s'étendant sur peu d'hectares avec des soutiens financiers accordés sous la forme de forfait (ce paiement redistributif doit obligatoirement compter pour 10% des dépenses du 1^{er} pilier) ainsi que le schéma pour les petits agriculteurs qui peut allouer jusqu'à 1250€ par exploitation (facultatif).

Concernant les deux points ci-dessus, ayant attiré à l'efficacité du RPB, la Cour des Comptes conclut que : « *le système fonctionne, mais qu'il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide.* »¹⁷⁰ Ensuite, concernant les aides qui dévolues aux agriculteurs plutôt qu'aux grandes exploitations comptant beaucoup d'hectares, celles-ci n'engagent que peu de contraintes sur les Ems étant donné qu'elles sont facultatives pour la plupart d'entre elles. Or, comme déjà expliqué précédemment, ces aides à la surface ont pour conséquence le phagocytage des petites exploitations par les plus grandes qui s'agrandissent encore. En conclusion, concernant le caractère « équitable » de la manière dont les aides de la PAC sont distribuées, la dernière réforme prenant effet le 1^{er} janvier 2023 ne contiendrait pas des mesures assez fortes afin de répondre aux fortes inégalités auxquelles est confronté le secteur agricole.¹⁷¹ De fait, une proportion encore plus importante du budget de la PAC sera octroyée aux PDB à l'hectare, ce qui va à contre-sens des principes d'équité comme montré précédemment.¹⁷²

Enfin, selon Elena Ambhül, Gestionnaire des affaires courantes chez Agroecology Europe, une association européenne qui vise à promouvoir le développement de l'agroécologie en Europe, tant que les arguments des décideurs politiques seront de dire qu'il est nécessaire de continuer à produire de manière intensive en maintenant une agriculture productiviste et industrielle afin d'apporter une réponse à la précarité des agriculteurs, les méthodes agricoles resteront au statut quo. Or, l'agriculture d'aujourd'hui entraîne des conséquences désastreuses sur l'environnement et n'est aucunement soutenable à long terme. L'argument actuel qui consiste à affirmer qu'en produisant beaucoup, plus de richesse pourra être créée et que cela allègera les conditions de travail des agriculteurs n'est dès lors pas viable à long-terme. C'est un véritable changement de paradigme qui est nécessaire étant donné que produire de manière intensive et simultanément avec des méthodes écologiques n'est pas faisable. Actuellement, l'agriculture fait face à un nivellement par le bas des contraintes écologiques mises en

¹⁶⁶ Thoyer, 2019

¹⁶⁷ Cours des Comptes européenne, 2018

¹⁶⁸ « La prochaine PAC sera-t-elle juste ? », 2021

¹⁶⁹ Lucas, 2013

¹⁷⁰ Cour des Comptes européenne, 2018

¹⁷¹ « La prochaine PAC sera-t-elle juste ? », 2021

¹⁷² « PAC », 2021

œuvre par les Etats européens puisqu'être plus « vert » signifie avoir plus de contraintes pour produire et le pays perd alors en compétitivité par rapport à un pays qui adopte moins de ces mesures contraignantes.¹⁷³

4.2.6 Conclusion

En conclusion, si la PAC 2020 semble répondre à certains enjeux de manière suffisante, et c'est le cas par exemple d'une progression dans la régulation des marchés au moyen des OCM, cependant, des critiques concernant les nouvelles mesures que contient la PAC sont émises par le collectif « Pour une autre PAC », par la présidente de la FNSEA, Christiane Lambert ainsi que par Fosse dans son rapport intitulé : « Faire de la PAC un levier pour la transition agroécologique ». En effet, comme expliqué ci-dessus, plusieurs mesures sont jugées comme insuffisantes car pas assez ambitieuses ou parce qu'elles sont facultatives et donc qu'elles risquent de ne pas être suffisamment mises en œuvre.

- I. La désharmonisation de l'ambition commune de la PAC risque d'entraîner de plus en plus de distorsions de la concurrence qui vont inciter les Ems à adopter le moins de contraintes environnementales afin de garder une compétitivité internationale.
- II. Le fait que le paiement à l'hectare se voit attribuer un plus grand budget est synonyme de création d'inégalité dans les redistributions des aides aux exploitations agricoles vu qu'elles subsidient bien plus fortement les grandes fermes en délaissant les plus petites.
- III. Les exploitations agricoles qui produisent certaines externalités négatives sur le bien commun qu'est l'environnement, pourraient parvenir à bénéficier des aides conditionnelles au respect de l'environnement relativement aisément dès lors que ces aides ne sont pas assez restrictives.
- IV. La PAC aurait renoncé à un certain nombre de ses mesures initiales afin de rencontrer les programmes de la Commission que sont la stratégie « De la ferme à la fourchette » et celle de la « biodiversité ».¹⁷⁴
- V. Selon la plateforme « Pour une autre PAC », le modèle productiviste qui génère de nombreuses conséquences négatives autant sur l'environnement que sur les conditions de travail des agriculteurs n'est pas suffisamment révisé que pour faire infléchir les exploitations agricoles intensives vers des méthodes agroécologiques. L'aide proportionnelle aux hectares exploités permet de venir en aide aux grandes exploitations conventionnelles plutôt que de soutenir les fermes agroécologiques de plus petite taille.¹⁷⁵

¹⁷³ Ambhül, 2021

¹⁷⁴ « PAC », 2021

¹⁷⁵ « PAC », 2021

PARTIE 5. PROPOSITION D'UN MODELE ALTERNATIF POUR MIEUX RENCONTRER LES DEFIS DU SECTEUR

Premièrement, un modèle alternatif pour la dernière PAC en projet va être proposé sur base d'un rapport effectué par France Stratégie. Deuxièmement, une analyse de différentes conséquences que cette PAC revisitée pourrait entraîner sera réalisée.

5.1 Quel est ce modèle alternatif ?

Après avoir eu un aperçu d'un certain nombre de critiques concernant la dernière proposition de la PAC, quelles mesures pourrait-il être judicieux d'ajouter afin de mieux répondre aux enjeux agricoles actuels ?

5.1.1 Objectifs supplémentaires

La PAC post-2020 devrait être encore plus ambitieuse par rapport à certains points. C'est ce qu'affirme Fosse, qui qualifie la future PAC comme « peu satisfaisante ». Voici, selon lui, quelques objectifs à viser en priorité :

- « Développer des systèmes agricoles durables pour réduire les consommations de ressources naturelles, diminuer les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement et en accroître les effets positifs ;
- Assurer un niveau de vie décent à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- Répondre aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de préoccupations de santé liées à l'alimentation et aux pratiques agricoles ;
- Anticiper les crises et réduire les fluctuations des chiffres d'affaires et des revenus des exploitations ;
- Améliorer la valeur ajoutée des filières agroalimentaires. »¹⁷⁶

On peut constater que ces objectifs sont multiples et concordent avec différentes critiques qui ont été mentionnées. C'est d'ailleurs sur base de ce rapport rédigé par Fosse que va s'appuyer le paragraphe suivant du mémoire qui a trait à proposer des alternatives à la proposition actuelle de la PAC. Ce rapport provient de France stratégie, une institution autonome connectée au 1^{er} Ministre français, il effectue diverses recherches et évaluations concernant des sujets sociaux, économique et environnementaux, en vue de fournir des recommandations aux preneurs de décisions. C'est pourquoi, le rapport de Fosse que l'on va traiter dans les prochaines pages représente une étude de la mise en œuvre de cette nouvelle PAC uniquement sur le territoire français. La justification de l'étude de la PAC à travers ce pays est la même que celle précisée au [début de la partie 3](#).

5.1.2 Comment atteindre ces objectifs ?

Fosse souligne que les 5 objectifs listés ci-dessus devraient être poursuivis en simplifiant l'administration des méthodes d'allocation des aides de la PAC.

Fosse suggère dans son rapport plusieurs instruments qui pourraient permettre de réaliser ces objectifs ;

- I. Il faudrait davantage **intégrer les principes d'Economie Publique** dans les politiques de la PAC. C'est-à-dire ;

¹⁷⁶ Fosse, 2019

- Mettre en œuvre une fiscalité environnementale qui subventionne l'agriculteur respectant certaines « bonnes » pratiques qui génèrent des externalités positives et qui taxe celui qui engendre des externalités négatives sur l'environnement.
- L'allocation de subsides serait organisée de telle manière à encourager les agriculteurs dans la production de biens publics.
- La nouvelle politique prendrait soin de veiller à la bonne transparence des marchés ainsi qu'à la dissolution des positions dominantes qui peuvent émerger sur le marché agricole.

De manière théorique, l'économie publique revêt plusieurs caractéristiques. Elle est caractérisée par un Etat qui intervient sur le marché afin d'y organiser une redistribution des richesses dans le but d'atteindre un certain point d'équilibre efficace. Dès lors, l'Etat intervient afin de faire atteindre au marché cet équilibre efficace en fonction des imperfections de marché existantes. C'est le cas par exemple ;

- A. Du marché qui n'est pas parfaitement compétitif avec certaines firmes qui pourraient bénéficier d'une position dominante sur le marché et qui seraient capables d'influencer les prix de celui-ci (un monopole par exemple) ;
- B. De la création de biens publics qui n'est pas internalisée par le marché et dès lors pas encouragée ;
- C. De divers procédés de production qui peuvent engendrer des externalités qui peuvent être positives ou négatives ;
- D. De l'information qui peut être imparfaite.

Dès lors, l'Etat va intervenir afin de faire tendre le marché vers le point d'équilibre efficace à travers diverses politiques publiques comme des taxes ou des subsides.¹⁷⁷ Dans le cas étudié ici, il est question de la PAC qui prend le rôle de l'Etat en mettant en œuvre des politiques visant à améliorer l'efficacité du marché agricole. En effet, nous avons déjà vu antérieurement que la fourniture de biens public ainsi que la gestion d'externalités sont des questions centrales de l'agriculture, dès lors avoir recours à l'économie publique pour répondre à ces enjeux semble pertinent. De plus, on peut constater que les différents éléments que cherche à mettre en place Fosse avec la nouvelle réforme de la PAC contient exactement les mêmes principes que ceux de l'économie publique comme définis dans le cours de Wakefield. A côté de ce rapprochement de la PAC avec l'économie publique, d'autres éléments sont également proposés par Fosse.

- II. Il serait bon que les exploitations agricoles regagnent une certaine **résilience** face aux aléas du marché et climatiques. Pour faire cela, une diversification des cultures ainsi qu'une plus grande autonomie des exploitations pourrait être la solution.
- III. Un soutien aux méthodes de production qui **améliorent la valeur nutritionnelle** et sanitaire des produits alimentaires (comme réduire l'utilisation d'intrants nuisibles pour la santé de l'homme ainsi que pour l'environnement).

Enfin, 2 principes d'application sont à prendre en compte également.

- IV. Le recours aux instruments basés sur des **quotas devrait être limité** car il peut devenir très coûteux suite à des effets de seuils.
- V. Les instruments que contient la PAC devraient être **facilement observables** afin de faciliter l'administration et donc d'en réduire les coûts qui lui sont liés. Cela permettrait d'octroyer les aides sur base de résultats atteints et observés plutôt que sur base de la mise en place de certaines pratiques qui pourraient permettre plus facilement aux exploitations de tourner la situation à

¹⁷⁷ Wakefield, 2021

leur avantage dès lors que la surveillance minutieuse des pratiques agricoles représente un coût appréciable pour l'UE (problème d'asymétrie de l'information qui joue en faveur des exploitations agricoles).

En conclusion, la logique de ces mesures est de mettre en avant des incitations à atteindre certains objectifs (facilement observables) plutôt que de mettre en place des instruments spécifiques comme les quotas (qui peuvent engendrer des coûts importants). C'est donc réellement en prenant en compte les externalités (positives ou négatives) engendrées par l'activité agricole d'une exploitation que le montant des subsides ou des taxes sera octroyé par cette nouvelle PAC réformée.

5.1.3 Les aides de la PAC allouées différemment

Nous l'avons déjà vu grâce au chapitre sur l'évolution des PACs, les systèmes de subsides retenus pour l'allocation des aides de la PAC sont cruciaux dès lors que ceux-ci ont un fort impact sur les méthodes agricoles déployées par les exploitations. En effet, en prenant en considération que la PAC occupe, pour 2018, 43% du budget européen et que selon Fosse, « *Ces aides agricoles représentent en moyenne 100 % du revenu courant avant impôt des agriculteurs français* ». ¹⁷⁸ Ces aides incitent très fortement les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles qui vont dans le sens des subsides de la PAC.

La question d'allocation des aides principalement sur base du nombre d'hectares (pour 70% des aides de la PAC) n'a plus beaucoup de sens et une autre base de calcul afin d'allouer les aides de la PAC pourrait s'avérer plus efficace. De fait, les subsides de la PAC sont ce qu'ils sont aujourd'hui suite à une évolution des différentes PAC selon une ligne directrice qui a peu changé et qui encourage encore et toujours la production plutôt que la manière avec laquelle produire. Les préoccupations environnementales ne sont pas assez intégrées dans le calcul de distribution des aides. En effet, il n'y a pas eu de paiement couplé à la production d'externalités positives sur l'environnement comme la réduction d'émissions de GES voire la séquestration de celui-ci ou encore la protection de la biodiversité. D'autre part, une amélioration nette des conditions de vie des agriculteurs est également à l'ordre du jour (comme [illustré précédemment](#)).

La proposition du rapport de Stratégie France, rédigé par Fosse, introduit un remodelage de la Politique Agricole Commune inspiré de l'économie publique pour inciter les exploitations agricoles françaises et européennes à modifier leurs méthodes de production vers des modèles plus durables, résilients mais aussi respectueux des travailleurs agricoles. Pour cette réforme de la PAC, la dite proposition contient deux instruments majeurs :

- Le plus grand changement par rapport à la PAC post-2020 serait une attribution de subsides non plus indexés sur la surface de l'exploitation agricole mais plutôt sur base du nombre d'employés que l'exploitation occupe annuellement. L'idée est de progressivement supprimer le droit au paiement de base (DPB) sur base des surfaces agricole utilisées (SAU) et de le remplacer par une aide calculée proportionnellement au nombre de travailleurs agricoles actifs (UTA) sur la ferme. A côté de ce nouvel index sur lequel se base la distribution d'aides viendrait s'ajouter une politique publique de taxes et de subsides. L'idée est de taxer directement les pratiques agricoles entraînant des impacts négatifs sur l'environnement et de subsidier celles qui contribuent à entretenir le bien commun qu'est l'environnement. Finalement, l'objectif est ici de simplifier la politique de la PAC en taxant les pratiques jugées négatives pour les réduire et les faire disparaître à plus long terme tout en subsidiant les pratiques positives afin d'inciter les exploitants agricoles à les mettre en place.

¹⁷⁸ Fosse, 2019

- Deuxièmement, certaines mesures seront prises inspirées par des regroupements d'exploitations agricoles engagées dans la transition agroécologique. Aussi, des bonus seront accordés aux exploitations situées sur des zones d'intérêt environnemental.

Cette refonte de la PAC, se ferait de manière progressive, en augmentant les taux de malus et de bonus d'une intensité définie à l'avance, afin de laisser un délai d'adaptation aux agriculteurs qui pourront modifier leurs pratiques de production progressivement. Cette politique encouragerait davantage l'adoption de méthodes agroécologiques par les agriculteurs et leur offrirait de meilleures conditions de travail étant donné qu'ils bénéficieraient d'une sorte de revenu de base. Cette idée de venir en aide de manière directement proportionnelle au nombre d'actifs sur l'exploitation était également contenue dans l'article de Lucas qui suggérait en 2013, que « *le soutien à l'emploi et à l'innovation collective contribuerait à créer des conditions plus favorables aux formes d'agriculture intensives en travail.* ». Elle précise aussi que l'agroécologie serait une agriculture demandant effectivement une main d'œuvre bien plus intensive que l'agriculture productiviste.¹⁷⁹ En plus de cette nouvelle clé de répartition des aides, cette réforme simplifierait à la fois la compréhension de la PAC mais également l'administration liée, ce qui allègerait certains coûts. Enfin, la caractéristique « Commune » de la PAC retrouverait de la vigueur étant donné que cette politique pourrait être mise en œuvre au niveau de l'UE dans son ensemble avec une certaine révision de la manière dont sont réparties les aides entre les Ems.

Pourquoi cette nouvelle allocation ?

Les raisons qui justifient ce type d'aide proportionnelle à l'emploi plutôt qu'aux hectares ou aux niveaux de production de la ferme ainsi que celles derrière les différents bonus-malus proposés sont multiples :

- I. Cela permettrait aux agriculteurs d'être assurés de recevoir un revenu décent à la fin du mois. A cette aide viendrait s'ajouter les bénéfices liés à la production agricole. Il a déjà été montré que le revenu agricole peut être fort variable ([graphique 1](#)) en fonction des récoltes et en fonction du niveau de prix. Etant donné que le revenu des agriculteurs est composé de ces deux facteurs qui sont chacun variables. D'une part, les niveaux de production le sont en fonction du climat notamment et d'autre part, les prix de ces produits agricoles ont tendances à être volatiles. Ensuite, on a pu constater dans le paragraphe décrivant [les conditions de travail des agriculteurs](#) en France qu'elles sont loin d'être confortables et que les récentes PAC, avec le principe de redistribution principalement à l'hectare semble avoir des difficultés à y répondre.
- II. Encourager l'emploi agricole plutôt que la production agricole semble fournir les incitations en phase avec les objectifs en matière de préservation de l'environnement et de transition agroécologique. En effet, le mécanisme de subsides actuel de la PAC se basant en grande partie sur la surface de terrain exploitée fournit une incitation à cultiver de grandes surfaces. Dès lors, afin de parvenir à exploiter une surface étendue, les monocultures auxquelles sont adjointes divers produits chimiques (pesticides et engrais) représente la solution classique pour les agriculteurs conventionnels. Ces techniques d'exploitation de grandes surfaces agricoles sont légion dès lors qu'elles offrent des hauts rendements sans devoir occuper beaucoup de main-d'œuvre.¹⁸⁰ Or, ces monocultures et ces produits chimiques ne sont pas désirables car ils ne sont pas respectueux de l'environnement à divers égards (émission de GES, destruction de la biodiversité, entre autres). A l'inverse, encourager l'emploi agricole avec cette nouvelle aide favoriserait la création d'exploitation avec des méthodes agroécologiques puisque celles-ci sont fortement demandeuses en main-d'œuvre.
- III. Ce nouveau mode d'allocation d'aides aux agriculteurs permet d'encourager des pratiques environnementales et sanitaires bénéfiques. De fait, en mettant en place des subsides basés sur

¹⁷⁹ Lucas, 2013

¹⁸⁰ Lucas, 2013

la réalisation de services écosystémiques comme le fait de capter du carbone dans les sols ou de protéger la biodiversité naturelle qui constituent des biens communs. Nous l'avons vu, la production et l'entretien des communs qui sont des biens publics et ne sont pas intégrés par le marché et nécessitent une intervention publique afin d'encourager ces modes de production.¹⁸¹

- IV. Cela permettrait de rendre la profession plus attrayante dès lors qu'elle assurerait un niveau de revenu convenable et bien moins incertain qu'aujourd'hui. Or, comme nous l'avons vu précédemment, la profession dans le secteur agricole ne bénéficie actuellement pas des meilleures conditions de travail (beaucoup d'heures travaillées par semaine, tendance à travailler les week-ends et à avoir peu de vacances, salaire moyen environ 2 fois plus faible que le salaire moyen des autres secteurs, pénibilité physique de la profession agricole, stress qu'implique les différentes incertitudes du métier, « agribashing »).
- V. Finalement, ce subside se basant sur le nombre d'unités de travail annuel permettrait aux agriculteurs de se lancer dans des pratiques agroécologiques dès lors que les incitations financières seraient en adéquation avec la direction que doit prendre le secteur agricole. Les exploitations agroécologiques demandent davantage de main-d'œuvre à l'hectare que les exploitations industrielles. Dès lors que les machines ainsi que les pesticides et engrais sont moins utilisés, le travail humain demandé est plus important. D'une part des tâches apparaissent davantage qu'elles ne disparaissent avec ce changement de façon de faire. Et d'autre part, certaines tâches demandent plus de minutie et de précision lorsque des méthodes agroécologiques sont adoptées.

En conclusion, cette allocation d'aide au revenu indexée aux UTA plutôt qu'aux hectares exploités pourrait donc représenter une solution aux enjeux agricoles auxquels la PAC semble avoir du mal à répondre depuis sa création. Concernant la PAC de 2020, celle-ci ne laisse rien présager de très optimiste pour cette dernière réforme. C'est du moins ce qu'estime Elena Ambhül, gestionnaire des affaires courantes chez Agroecology Europe, qui prétend que la PAC a montré par le passé fournir des réponses écologiques et sociales insuffisantes et que le mode d'attribution des aides directes par hectares ne permet pas d'amorcer une transition agroécologique.¹⁸² C'est d'ailleurs ce qu'a fait remarquer différentes critiques dans la [partie 4.2](#).

De fait, d'une part, les contraintes afin d'initier une transition forte vers une l'agriculture écologique ont du mal à se mettre en place étant donné la nationalisation des politiques et le nivellement par le bas des restrictions environnementales afin de maintenir une bonne compétitivité internationale. D'autre part, les réformes n'ont jusqu'ici pas montré leur capacité à infléchir les mauvaises conditions de travail auxquelles sont confrontés les agriculteurs. En effet, la tendance de la PAC d'évoluer, depuis la réforme de 1992, suivant le principe de « path dependency », selon lequel, l'évolution des mesures réside dans le même sentier et dans la même logique que les mesures prises précédemment a pour effet de restreindre la PAC dans une même logique des statuts quo encourageant la production intensive. Depuis 1992, la politique de distribution des aides s'opère principalement sur base des hectares exploités auxquels sont rajoutées des mesures de plus en plus ambitieuses mais qui ne semblent pas suffisantes. Le principe central de la manière avec laquelle les aides sont distribuées pourrait être à revoir et c'est ce que la proposition étudiée ici envisage en proposant que les subsides de la PAC soient liés à l'emploi plutôt qu'aux hectares exploités.

Avec l'argumentation avancée dans ce paragraphe, l'aide proportionnelle aux UTA proposée ici semble à même de répondre à ces différents enjeux et pourrait donc représenter une solution d'avenir pour la PAC.¹⁸³ En effet, encourager l'emploi plutôt que les hectares avec les aides de la PAC encourageraient

¹⁸¹ Ambhül, 2021

¹⁸² Ambhül, 2021

¹⁸³ Ambhül, 2021

la création d'exploitations agroécologiques plutôt que de continuer à soutenir les modèles de production ; sur grandes surfaces.¹⁸⁴

Comment fonctionnerait cette nouvelle allocation ?

Comment un tel instrument de la PAC basé sur l'emploi plutôt que sur les hectares exploités pourrait être mis en œuvre concrètement ? Cette aide représenterait une sorte de revenu de base agricole et sera appliquée selon diverses conditions :

- Ce paiement de base sera proportionnel aux unités de travail (UTA) plutôt qu'aux unités de surface (ha) et devra être mis en œuvre de manière progressive. De fait, l'aide à l'emploi plutôt qu'à l'hectare bénéficie aux exploitations fortement demandeuses de travail humain comme c'est le cas pour les cultures légumières en maraichage ainsi qu'au culture arboricoles.¹⁸⁵ De l'autre côté, les grandes cultures notamment de céréales ainsi que les élevages de ruminants devraient pâtir de cette nouvelle politique de subsides vu qu'ils percevraient des aides inférieures à ce qu'ils percevaient avec le système à l'hectare. Plus particulièrement, les aides seront donc attribuées proportionnellement aux unités de travail annuel (UTA) que compte l'exploitation agricole. La définition proposée par l'Insee de UTA est celle-ci : « *Cette unité équivaut au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année.* ». ¹⁸⁶
- Ensuite, cette aide à l'emploi serait octroyée conditionnellement au respect de certaines pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans la logique des « paiements verts » d'aujourd'hui.
- Conjointement à cela, diverses taxes et subsides seront liés au recours à certaines pratiques agricoles ainsi qu'à l'usage (ou au non-usage) de produits spécifiques. Cela permettrait à la PAC d'inciter les exploitations à engager les pratiques voulues et d'inciter la réduction d'autres pratiques que la politique désire voir disparaître à plus long-terme. Le but de cette politique est d'encourager certaines pratiques et d'en décourager d'autres à travers l'octroi de subsides ou la levée de taxes. Dès lors que le prix d'un certain bien ou l'exercice d'une pratique spécifique coûtent plus cher qu'auparavant tandis que d'autres biens ou pratiques sont eux moins chers qu'avant la mise en œuvre de la politique de taxes, cela va entraîner une modification des comportements des agents économiques. L'entité publique, peut donc, au moyen du système de taxes et de subsides choisi, influencer les comportements des agents économiques selon l'objectif recherché. Le prix relatif d'exercer une pratique « A » qui subit une taxe plutôt que d'exercer la pratique subsidiée « B » peut devenir important et peser également dans la balance lorsque l'acteur économique doit prendre une décision quant au choix de ses pratiques (ici l'agriculteur). Dans le même temps, l'entité publique qui mène cette politique de taxation et de subside joue le rôle de collecteur et de redistributeur de fonds. ¹⁸⁷
- Enfin, les agriculteurs devront rembourser une certaine part de l'aide perçue de la PAC s'ils ne respectent pas certains engagements de « bonnes » pratiques. C'est une politique de Bonus-Malus qui est ajoutée aux taxes et subsides ainsi qu'à l'aide à l'emploi. Ce système de bonus-malus interviendrait par exemple dans le cas où l'agriculteur perçoit une aide pour le maintien de prairies permanentes (entretien la biodiversité et retient le carbone du sol) et qu'il décide finalement de labourer son terrain. Dans ce cas-là, l'exploitant devrait donc faire face à ce malus et rembourser une partie des subsides perçus précédemment.

¹⁸⁴ Fosse, 2019

¹⁸⁵ Fosse, 2019

¹⁸⁶ Définition - Unité de travail annuel / UTA / UTA | Insee, s. d.

¹⁸⁷ Wakefield, 2020

Plus particulièrement, ces différentes nouvelles mesures seraient mises en œuvre de manière progressive et annoncée préalablement afin que les agriculteurs aient la possibilité d'adapter leurs pratiques agricoles en fonction de la réforme. Les taux de taxation seraient dès lors croissant afin de respecter cette progressivité des mesures.

Concernant les instruments spécifiques que va utiliser la PAC afin de protéger la biodiversité et le climat, ceux-ci sont multiples :

- Bonus pour des cultures diversifiée (pour les assolements ou les troupeaux).
- Bonus-malus en faveur du maintien de prairies permanentes par opposition aux prairies retournées.
- Bonus-malus pour l'entretien et la préservation des surfaces à intérêt écologique (SIE). Cela inclut la mise en place de haies, d'arbres, de mares, de terrains en jachère, etc.
- Politique de taxe liée à l'utilisation de pesticides et engrais chimiques (pour les cultures) et d'antibiotiques (pour les élevages).
- Taxe proportionnelle aux émissions de GES de l'exploitation agricole.

Ces instruments sont repris dans le tableau ci-dessous auxquels sont adjoints quelques détails les concernant.

Tableau 2 : Résumé des nouveaux instruments de la PAC

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

- Source : Fosse (2019) « Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique » Rapport effectué par France Stratégie
- *UTH : Unité de Travail Humain
- ** Le data concernant les prairies en assolement sont incomplètes, les prairies sont donc considérées comme des prairies permanentes.
- *** N : azote, P : phosphate, K : potassium

En définitive, cette réforme de la PAC représenterait donc un revenu de base agricole ayant pour but de faire respecter les contraintes écologiques en vue de respecter les limites planétaires. Dès lors, une substitution des machines et de produits phytosanitaires en travail humain représenterait une solution et

pourrait être rendue possible par ce nouveau mode d'allocation d'aides de la PAC proportionnelles aux UTA. De fait, il est nécessaire de faire travailler davantage d'humains que ce qu'emploie actuellement le secteur agricole afin qu'il soit davantage soutenable. Aujourd'hui l'agriculture parvient à produire autant avec si peu de mains d'œuvre grâce aux énergies fossiles et cela n'est pas durable dans le temps (en plus de n'être pas désirable socialement pour les peu nombreux travailleurs agricoles). Actuellement, l'agriculture fonctionne avec l'utilisation intensive de machines et de produits chimiques que l'on doit, si pas abandonner complètement, réduire drastiquement si l'on veut restructurer le vivant.¹⁸⁸

Quel budget est nécessaire à une telle réforme ?

Le budget pour cette réforme ne demanderait pas davantage de ressources financières que la proposition de la PAC pour après 2020. En fait, l'allocation des aides sur base du nombre d'UTA ainsi que les autres critères ajoutés demanderait un budget similaire à la PAC actuelle à laquelle vient s'ajouter l'argent perçu suite aux taxes et malus environnementaux.

Toujours sur base du document de France Stratégie de Fosse, la 1^{ère} hypothèse dans la construction de ce budget est que celui de la PAC restera équivalent pour les prochaines années. La 2^{ème} est que les méthodes agricoles resteront semblables aux actuelles (de 2018). Ces hypothèses sont prises dès lors qu'une telle réforme aura pour effet de changer drastiquement les méthodes agricoles à plus long terme et donc par extension le budget permettant de faire fonctionner cette nouvelle PAC.

En définitive, le rapport calcule le budget en estimant que les pratiques agricoles restent inchangées la 1^{ère} année de l'implémentation de la politique et le budget est donc estimé sur base des données de 2018. Ces données concernent notamment ; la consommation d'intrants, les émissions de GES ainsi que l'étendue des surfaces arables.

Les montants ci-dessous sont indiqués en prix constant de 2018 et basés donc sur les quantités de cette année. Certes, ce sont des estimations assez larges, elles permettent néanmoins de proposer une première ébauche de la faisabilité financière d'un tel projet de réforme.

Tableau 3 : Estimations des montants concernant les bonus environnementaux

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

Source : France Stratégie

On peut constater sur base des chiffres du tableau ci-dessus que les estimations du montant des bonus versés seraient comprises entre 4 et 9,1 milliards d'euros (en total), en fonction des montants de prime retenus.

¹⁸⁸ Ambhül, 2021

Tableau 4 : Estimation des revenus par taxe

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

Source : France Stratégie

La tranche de revenus que les différentes taxes contenues dans le tableau ci-dessus pourraient générer serait comprise entre 4 et 11 milliards d’euros dépendamment des taux de taxation (ou malus) retenus (en additionnant chaque montant récolté par la taxe). Sachant que la France a reçu en 2018, 7,4 milliards d’euros d’aide, la proposition de réforme ici avancée pourrait tout-à-fait se montrer financièrement viable.

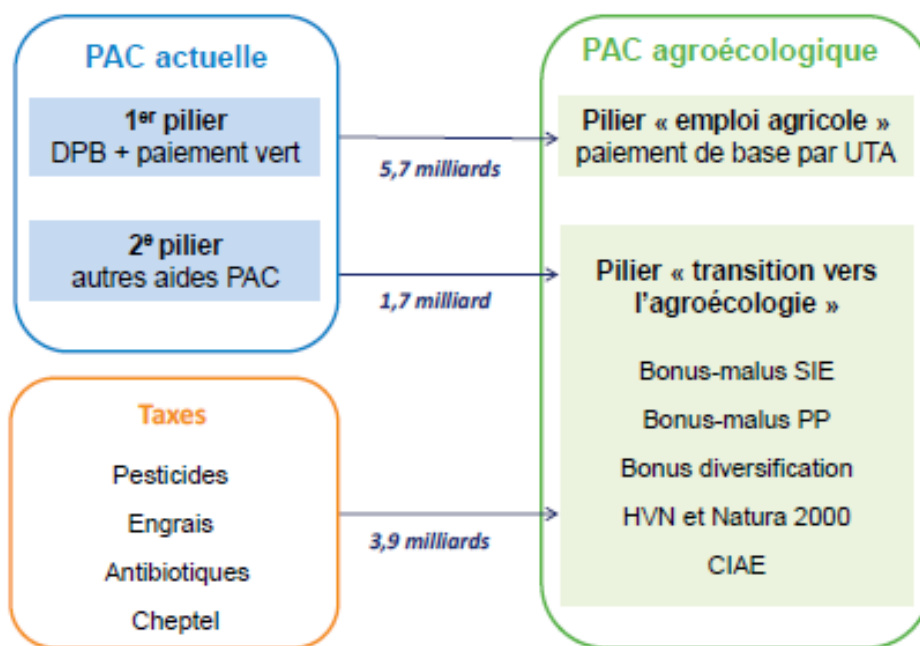
Dès lors, si l’on reprend les revenus engendrés par les fonds collectés par la taxe du tableau 4 (entre 4 et 11 milliards d’euros) et les dépenses liées aux bonus du tableau 3 (entre 4 et 9,1 milliards d’euros), la politique de taxe pourrait permettre de couvrir les dépenses de bonus.

Finalement, le rapport de France Stratégie propose une allocation différente des aides de la PAC, ce qui demande une nouvelle organisation du budget, mais sans pour autant demander une contribution européenne plus importante dès lors que le budget actuel suffirait à financer un tel revirement dans la politique d’attribution d’aide financière aux exploitants agricoles.

Dans les faits, le budget de cette nouvelle PAC serait donc composé des aides existantes ainsi que des montants perçus suite aux bonus et malus octroyés et prélevés (avec le montant de ce poste ci qui dépend donc fortement des taux de prélèvement choisis). D’ailleurs, l’importance des taux de taxation retenus peut être adaptée en fonction du budget visé par la nouvelle PAC qui sera calculé sur base de la somme d’argent nécessaire afin de permettre une transition agroécologique en France et en Europe. Cependant, il faut préciser que le budget estimé n’inclut pas les différentes adaptations des agriculteurs quant à leur pratiques agricoles après que cette nouvelle PAC soit mise en œuvre.

En conclusion de cette section 3 sur les mesures que contient cette nouvelle PAC ainsi que les budgets associés, la figure ci-dessous permet d'avoir un aperçu plus global sur la proposition.

Figure 2 : Répartition proposée du budget de la PAC



Source : France Stratégie

La figure ci-dessus explicite comment l'architecture des aides va se mettre en place avec, à gauche de l'image, les moyens qui vont permettre de financer cette nouvelle PAC. Et à droite, les différents postes de dépenses de la nouvelle PAC. Sous chaque flèche bleue, sont indiqués une estimation des montants entre les postes de financements et ceux de dépenses.

Limites du modèle

- I. De la même manière que pour d'autres systèmes de taxe, si l'encouragement d'adopter certaines pratiques au moyen de subsides et d'en décourager d'autres est complètement atteint, un problème survient pour l'entité publique responsable du système. En effet, cela voudrait dire qu'il n'y a plus de pratiques taxables mais uniquement des pratiques subsidiées. Paradoxalement, l'objectif est donc atteint mais l'entité publique fait face à un problème de taille dès lors qu'elle n'a plus de moyen de financer la dite politique (car plus de revenu des taxes) mais qu'en plus elle a des dépenses pharamineuses (car tous les agents économiques sont éligibles aux subsides). Dès lors, cette politique risque d'avoir à long terme des problèmes de financement si elle garde le même système de collecte de fonds partiellement basé sur des taxes. En effet, l'hypothèse qui consiste à dire que les comportements des agents économiques agricoles vont rester les mêmes à plus long-terme est très optimiste, voire irréaliste. Il y a de fortes chances que les exploitants agricoles s'adaptent aux nouvelles mesures et modifient leurs manières de faire de l'agriculture et adoptent les pratiques enjointes par l'entité publique mettant en œuvre les nouvelles mesures, c'est-à-dire la Commission européenne, à travers la PAC.
- II. La mise en place d'un tel système à l'échelle européenne demanderait un accord unanime des membres du Conseil de l'UE. En effet, il faudrait que cette nouvelle politique soit harmonisée entre les Ems. Or, avec le nombre important de nations qui composent l'UE avec chacune ses spécificités socio-économiques, une telle décision qui fait consensus semble très délicate à obtenir.

- III. Cette nouvelle aide de la PAC basée sur l'emploi agricole pourrait éventuellement engendrer des comportements opportunistes en vue de percevoir cette nouvelle aide. Il faudrait donc y porter attention afin d'adapter certaines mesures au besoin.

5.2 Quels seraient les impacts de cette PAC alternative ?

Dans cette section, nous nous pencherons sur certains effets économiques et environnementaux que pourraient engendrer les modifications à la PAC 2020 précisées dans la section précédente selon le modèle proposé par Fosse dans son rapport pour Stratégie France. Plus particulièrement, quelles pourraient être les conséquences d'un changement de paradigme dans la distribution des aides de la PAC avec un calcul des aides octroyées non plus sur base de la surface agricole exploitée mais plutôt proportionnellement avec le nombre d'Unité de Travail Annuel (UTA) par exploitation. Cela signifie, qu'au plus une exploitation agricole est génératrice d'emploi en engageant un grand nombre d'actifs agricoles, au plus cette exploitation est susceptible de recevoir des subsides importants de la part de la PAC. A cela est adjoint le système de bonus-malus de subsides et de taxes en fonction des pratiques agricoles employées par les agriculteurs.

Plus particulièrement, l'étude d'impacts de ce changement de paradigme de la PAC sera réalisée sur la France et sera principalement qualitative étant donné qu'une étude quantitative demande des montants collectés et distribués plus précis. De fait, on ne peut que difficilement estimer les réactions que cette PAC réformée va engendrer sur les producteurs et les consommateurs (qui vont aussi être impactés dans un second temps), dès lors, une estimation quantitative semble très approximative et peu fiable.

5.2.1 Sur les acteurs agricoles

Selon France Stratégie, les conséquences auxquelles feraient face les exploitations en fonction de leurs activités sont les suivantes : «

- le bonus-malus sur la diversification des cultures bénéficierait aux exploitations d'ores et déjà diversifiées, dont le plus souvent les exploitations bio et en polycultures-polyélevages, au détriment des exploitations de grandes cultures ;
- le bonus-malus sur les prairies permanentes conforterait les élevages extensifs ;
- les taxes sur les pesticides et les engrais profiteraient aux exploitations agroécologiques et bio ;
- la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre impacterait les élevages, notamment de ruminants ;
- les bonus pour les zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle bénéficieraient notamment aux élevages extensifs, plus particulièrement en zone de montagne ;
- le versement d'un paiement de base par unité de travail agricole permettrait de consolider les productions intensives en main-d'œuvre, notamment les exploitations arboricoles, viticoles et maraîchères, ainsi que les exploitations agroécologiques. »¹⁸⁹

Globalement, selon ce rapport de Fosse rédigé pour France Stratégie, cette nouvelle réforme de la PAC orienterait les systèmes de production générant des externalités environnementales positives tout en engendrant une demande d'emploi du secteur agricole plus importante qu'aujourd'hui. En effet, les exploitations avec des méthodes biologiques et maintenant des zones herbagées seraient bénéficiaires nets de cette nouvelle PAC. Cela représente donc une forte incitation aux autres systèmes agricoles de repenser leurs méthodes de production afin que celles-ci s'inscrivent davantage dans la politique de subsides (plutôt que celle de taxes) telle que prévue par cette réforme de la PAC. C'est le cas par exemple

¹⁸⁹ Fosse, 2019

pour les exploitations de grandes cultures avec des méthodes conventionnelles qui cultivent sur d'immenses parcelles agricoles sans pratiquer une diversité de cultures mais davantage des méthodes de monocultures intensives. Par ailleurs, pour les éleveurs, ceux utilisant des prairies permanentes pour nourrir leurs animaux bénéficieraient de cette nouvelle PAC tandis que ceux ayant recours à des méthodes plus intensives seraient impactés négativement et incités dès lors à revoir leurs pratiques.¹⁹⁰

5.2.2 Sur l'environnement

Etant donné que cette nouvelle PAC engendrerait des incitations plus fortes en termes d'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, cela aurait diverses conséquences en termes d'entretien de la biodiversité ainsi qu'en termes de réduction des émissions de GES.

Biodiversité

En effet, dès lors que l'agroécologie représente un mode de fonctionnement agricole plus respectueux du vivant et s'inscrivant dans une réflexion plus long-termiste, l'agriculteur qui s'inscrit dans ce mode de production a besoin d'une biodiversité importante pour avoir des cultures saines dans le présent ainsi que pour le futur. Diverses techniques sont donc modifiées avec notamment, un travail du sol réduit selon les méthodes agroécologiques. Le sol non labouré permet d'éviter de perturber la vie du sol et préserve la biodiversité. De fait, le labour transforme l'exploitation agricole en désert de vie et nécessite ensuite des engrais afin de faire pousser les cultures. Un avantage pour l'agriculteur est que ce non travail du sol élimine des tâches non négligeables. D'une part, directement, car le fait de ne pas devoir labourer son champ représente une économie de temps. Et d'autre part, indirectement, dès lors que comme le champ n'est pas labouré, davantage de matière organique est conservée dans le sol, il est plus vivant et il permet par la suite un meilleur développement des cultures qu'il supporte. En effet, le sol aura préservé davantage de nutriments assimilables par les plantes et l'épandage d'engrais chimique n'est plus nécessaire, ce qui représente une autre économie de temps mais cette fois également d'argent directement dès lors que l'agriculteur ne doit plus acquérir ces engrais chimiques pour ses cultures.¹⁹¹

Le fait d'avoir une biodiversité foisonnante ainsi qu'un sol vivant permet également d'avoir plus de résilience par rapport à l'environnement car les cultures seront capables de s'adapter davantage aux conditions climatiques. De plus, la santé des cultures en est améliorée sans devoir utiliser d'engrais phytosanitaires qui, en plus de demander de l'énergie pour être produit ainsi qu'un coût pour être acquis par l'agriculteur, nuisent à l'environnement une fois répandus sur le champ.¹⁹²

Emission de GES

En vue d'atteindre les objectifs ratifiés aux Accords de Paris quant à la limitation du réchauffement climatique par rapport au niveau de l'ère préindustrielle à +2°C et à +1,5°C pour la plus ambitieuse. Il est nécessaire de réduire l'émission mondiale de Gaz à Effet de Serre (GES). On peut se rendre compte de l'importance du secteur agricole dans ce domaine dès lors que même dans l'hypothèse utopique où toutes les émissions provenant des autres secteurs seraient stoppées en 2020, la limite de +1,5°C serait atteinte entre 2051 et 2063, uniquement avec les émissions du secteur agricole.¹⁹³

Dès lors, sur base d'une autre étude de 2019, nous allons réutiliser le [graphique 31](#) auquel sont ajoutées les prévisions d'émissions de GES si les méthodes actuelles sont poursuivies et une autre prévision si des méthodes agroécologiques sont mises en place.

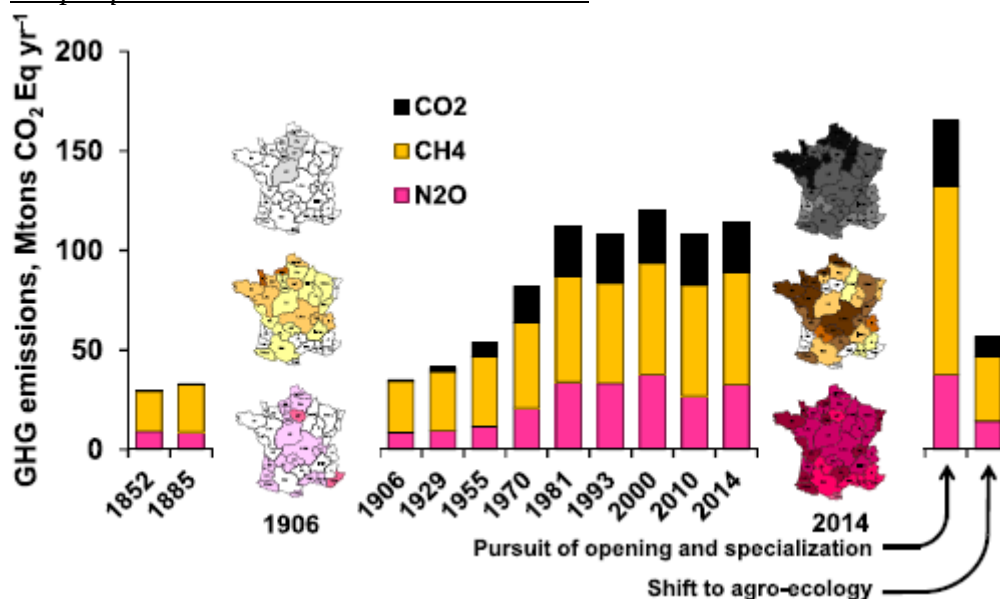
¹⁹⁰ Fosse, 2019

¹⁹¹ Barrier M-F, 2021

¹⁹² Barrier M-F, 2021

¹⁹³ Clark et al., 2020

Graphique 35 : Emissions de GES en France



Source : Garnier, J, et al., (2019). “Long-term changes in greenhouse gas emissions from French agriculture and livestock (1852–2014): From traditional agriculture to conventional intensive systems.” Science of The Total Environment, 660, 1486-1501.

Avec les prévisions concernant les deux dernières colonnes qui représentent les émissions pour l’année 2040, on peut apercevoir que la différence d’émissions entre les deux scénarii est colossale dès lors que le mode de production agricole conventionnel actuel engendrerait des émissions de GES atteignant environ 170 Mtons pour la France tandis qu’une transition vers des modèles de production agroécologiques ne produiraient qu’environ 60 Mtons de ces GES.¹⁹⁴ Plusieurs facteurs entrent en jeu dans ces méthodes agroécologiques, c’est le cas notamment du non-recours aux produits chimiques comme impliqué par l’agriculture biologique mais également par exemple à travers diverses pratiques agricoles modifiées. Comme par exemple, un non travail des sols (absence de labour), qui permet une réduction des émissions de GES, l’humus une fois retourné dégage du carbone dans l’atmosphère et contribue donc au réchauffement climatique. De plus, le labour est effectué avec des tracteurs qui sont alimentés avec du pétrole, ce qui engendre également des émissions de GES. Dès lors, que le labour n’est plus inclus dans les méthodes agricoles, cela constitue une réduction des GES émis par le secteur.

Il faut garder en tête que le fait de faire transiter l’agriculture vers des modèles biologiques a plusieurs conséquences positives pour l’environnement, cependant, il ne représente pas toute la solution. En effet, voici les changements qui apparaissent lorsqu’une transition biologique est opérée :

- L’abandon des intrants (engrais de synthèse et phytosanitaires) entraîne un évitement de l’énergie fossile nécessaire à leur fabrication. Les émissions du secteur agricole sont donc fortement réduites.
- L’épandage de fumier ainsi que les apports d’azote sont permis en agriculture biologique et entraînent des émissions de protoxyde d’azote qui est un puissant GES.
- Etant donné que les produits chimiques ne sont plus utilisés, les rendements pour les grandes exploitations monocultures sont moins élevés et cela pourrait donc exiger davantage de surface agricole.

¹⁹⁴ Garnier et al., 2019

- Les élevages de bovins continuent à émettre du méthane qu'ils soient élevés de manière biologique ou non.¹⁹⁵

Dès lors, pour réduire nos émissions de GES, la réduction de consommation de viande permettrait de réduire le nombre d'animaux composant le cheptel donc une émission directement plus faible (moins de méthane émis). Par ailleurs, moins de surfaces agricoles devraient être allouées à la production de nourriture pour le bétail (céréales et fourrages) ce qui soulagerait la pression par rapport aux niveaux de production que l'agriculture devrait atteindre pour satisfaire la demande. Dès lors, même si les questions de la biodiversité ainsi que des émissions de GES sont cruciales pour le secteur agricole en lui-même, les questions de consommation sont tout aussi importante. En effet, la demande alimentaire permet aussi d'orienter l'offre agricole, dès lors une demande de viande réduite entraînerait une agriculture d'élevage réduite.

Concernant la question des élevages, Fosse, précise également que la réforme de la PAC, sur base des UTA ainsi que de diverses taxes notamment liées à l'émission de GES, aurait un impact notable sur les décisions de production de l'éleveur dès lors que ses bêtes sont responsables de quantités importantes de ces émissions et que celui-ci serait enjoint à modifier ses pratiques agricoles pour s'inscrire dans la nouvelle politique de distribution des aides de la nouvelle PAC.¹⁹⁶

5.2.3 Sur le travail des agriculteurs

Conditions de travail

Nous avons vu dans la partie développant les conditions de travail actuelles des agriculteurs en France que celles-ci doivent être revalorisées à plusieurs égards. Le salaire moyen, environ 2 fois plus faible pour les agriculteurs que les salaires moyens des travailleurs indépendants en France, représente un écart important.

En plus de cela, le nombre bien plus élevé d'heures moyennes travaillées à la semaine pour les travailleurs agricoles décrivent une profession agricole pénible. Surtout que certaines tâches que l'exploitant agricole se doit d'effectuer sont physiques, éprouvantes et usantes.

Ensuite, le niveau d'endettement qui a augmenté considérablement lors des dernières décennies entraîne également certaines difficultés financières pour les agriculteurs.

Enfin, les agriculteurs font face à un niveau de stress conséquent pour plusieurs raisons : notamment, la grande dette qu'il doivent rembourser et qui les contraint dès lors à produire de manière intensive pour y parvenir et d'autre part, l'incertitude liée aux récoltes et au marché ; Enfin, l'agribashing qui sévit actuellement exerce également une pression désagréable sur les travailleurs agricoles. Ce stress peut être caractérisé par le triste indicateur rapportant l'évolution du taux de suicides au sein du secteur agricole, qui, selon l'observatoire national du suicide, est supérieur à la moyenne générale du reste de la population et représente un facteur très inquiétant.¹⁹⁷

Dès lors, en réponse à ces enjeux, le paiement de base agricole sous la forme de la nouvelle réforme de la PAC comme proposée par Fosse, assurerait un niveau de revenu déconnecté de la production agricole ce qui allègerait fortement le stress lié aux résultats de ventes de l'agriculteur. Eventuellement, le niveau de revenu agricole pourrait être rendu plus confortable et permettrait donc à la profession de devenir plus attractive. Selon Fosse, sur base des montants des droits aux paiements de base (DPB) auxquels sont adjoints les paiements verts actuels, l'enveloppe d'aide pour 2018 grimpe à 5,7 milliards d'euros.

¹⁹⁵ Jancovici, 2017

¹⁹⁶ Fosse, 2019

¹⁹⁷ ONS, 2020

Etant donné qu'il y a, en 2016, 711 000 équivalents temps plein (ETP), cela correspond à une aide annuelle par travailleur temps plein de 8000 €. ¹⁹⁸

Une politique de distribution des aides par rapport à l'emploi plutôt qu'à l'hectare permettrait d'améliorer les conditions de travail des agriculteurs ayant recours à des méthodes soutenables plutôt que d'enrichir les grandes exploitations industrielles.

Niveaux de rendements

Selon une recherche effectuée en Vendée, dans des fermes produisant du lait, celles qui ont démontré la plus grande valeur ajoutée à l'hectare sont les exploitations ayant recours à des méthodes agroécologiques (en nourrissant leurs vaches avec l'herbe des prairies), tandis que les exploitations fonctionnant sur base d'un modèle mécanisé à plus grande échelle (en nourrissant leurs vaches avec du maïs cultivé avec des fertilisants et des pesticides) ont démontré une valeur ajoutée par ha plus faible. Certes, les rendements sont plus élevés à l'hectare pour ces exploitations conventionnelles de par une production encouragée par le recours aux compléments alimentaires, cependant, en termes de valeur ajoutée, elles sont derrière les exploitations agroécologiques étant donné que celles-ci ont moins de dépenses, notamment en intrants ainsi qu'en équipement agricole. ¹⁹⁹

Aussi, selon un agriculteur qui utilisait les méthodes de l'agriculture conventionnelle et qui, aujourd'hui, a adapté son activité en prenant davantage en compte l'environnement, ses rendements ont augmenté avec la suppression du labour. En définitive, ce non travail du sol, en plus d'être bénéfique pour l'environnement, représente un double gain d'efficacité (de meilleurs rendements combinés avec un gain de temps). ²⁰⁰

5.2.4. Sur l'emploi dans le secteur agricole

Quantité de main d'œuvre demandée

- ➔ Une augmentation de la demande de main d'œuvre car moins nécessitant de recours à des machines et des engrais phytosanitaires, il est donc nécessaire de faire le travail manuellement. En effet, l'agroécologie n'a pas recours aux produits chimiques (engrais et pesticides), ni au labour de la terre, cela demande une tâche de désherbage manuel ou mécanique plus importante. Cette tâche supplémentaire se traduit donc en une plus grande demande en travailleurs du secteur agricole. ²⁰¹
- ➔ Dès lors que l'agroécologie fonctionne davantage avec des échanges locaux, cela aurait pour conséquence d'augmenter la demande de main d'œuvre agricole, en Belgique par exemple, si on relocalise la production d'aliments cultivables sur notre sol plutôt que de l'importer d'autres pays.
- ➔ Selon Elena Ambhul, gestionnaire des affaires courantes chez agroécologie Europe, ce subside à l'emploi entrainerait davantage de main d'œuvre demandée dans ce secteur agricole dès lors qu'il est subsidié. De plus, cette mesure sur les aides à l'actif permettrait de soutenir certains secteurs cruciaux comme les fermes maraîchères et les productions arboricoles ainsi que les fermes qui relocalisent les circuits de production qui demandent chacun un grand nombre de travailleurs. ²⁰²
- ➔ Véronique Lucas, sociologue et journaliste agricole, précise dans une revue écrite en 2013 et publiée sur le site du CAIRN, que l'agroécologie représente un secteur intensif en main-d'œuvre et que celui-ci sera donc porteur d'emplois pour le futur. Selon elle, « *Agroécologie et agricultures intensives en travail vont main dans la main* ». Cependant, sa bonne gestion et implémentation va

¹⁹⁸ Fosse, 2019

¹⁹⁹ Lucas, 2013

²⁰⁰ Barrier, 2021

²⁰¹ Fosse, 2019

²⁰² Ambhül, 2021

dépendre des pouvoirs publics qui devront entreprendre des mesures permettant la bonne transition de l'agriculture et rendant possible l'accueil de ces nouveaux travailleurs.²⁰³

- ➔ Selon l'étude réalisée en Vendée auprès de fermes laitières, celles utilisant des méthodes agroécologiques ont engendré une augmentation de 50% d'emplois agricoles supplémentaire par ha comparé aux exploitations avec des méthodes conventionnelles. Ce chiffre est d'autant plus encourageant dès lors que ces exploitations agroécologiques ont, en plus, perçu moins de subventions publiques que les autres. Dès lors, admettons que la politique d'aide de la PAC soit proportionnelle aux actifs sur la ferme plutôt qu'aux hectares employés, cela représenterait une double avancée pour ces exploitations agroécologiques. De fait, elles recevraient, d'une part, un subside directement plus important de par le nombre d'employés qu'elles occupent et elles feraient face, d'autre part, à une concurrence moins rude des exploitations conventionnelles car celles-ci perdront leur avantage de subsides importants liés à leur surface exploitée étendue.²⁰⁴
- ➔ Selon Pascal Durdu, spécialiste de la transition agroécologique, une diminution de la demande de main d'œuvre est aussi possible dès lors que les méthodes de production écologiques sont plus efficaces (pas de travail de la terre) et donc impliquent une réduction du nombre de tâches qui doivent être accomplies.

Quantité de main-d'œuvre offerte

- ➔ Comme vu dans le chapitre décrivant les conditions de travail agricole ainsi que l'attractivité de la profession qui est liée, une amélioration des conditions de travail devrait avoir des conséquences positives en termes d'offre de main-d'œuvre également. En effet, avec d'une part, un revenu de base levant un grand nombre d'incertitudes quant au revenu futur perçu par l'agriculteur. Et d'autre part, une incitation à exercer la profession d'agriculteur selon des modèles agroécologiques faciliterait l'accès à la profession des individus voulant se lancer dans ce type d'exploitation mais qui font face actuellement à certaines difficultés quant à la rentabilité de leur exploitation agroécologique. C'est en effet ce que confirme Lucas, qui affirme qu'« *une proportion croissante d'agriculteurs cherche à s'inscrire dans une autre logique* ». Dès lors, même si ce constat date de 2013, celle-ci témoigne qu'une certaine offre de travail existe en vue d'occuper une profession agricole.²⁰⁵
- ➔ La montée en puissance de l'arrivée d'un nouveau type d'agriculteur, non issu des milieux ruraux (NIMA) permettrait également de faire croître l'offre de main-d'œuvre agricole. Ces individus urbains ont un désir de reconnexion à la terre à travers la pratique d'une agriculture fonctionnant avec des méthodes agroécologiques.²⁰⁶

²⁰³ Lucas, 2013

²⁰⁴ Garambois & Devienne, 2010

²⁰⁵ Lucas, 2013

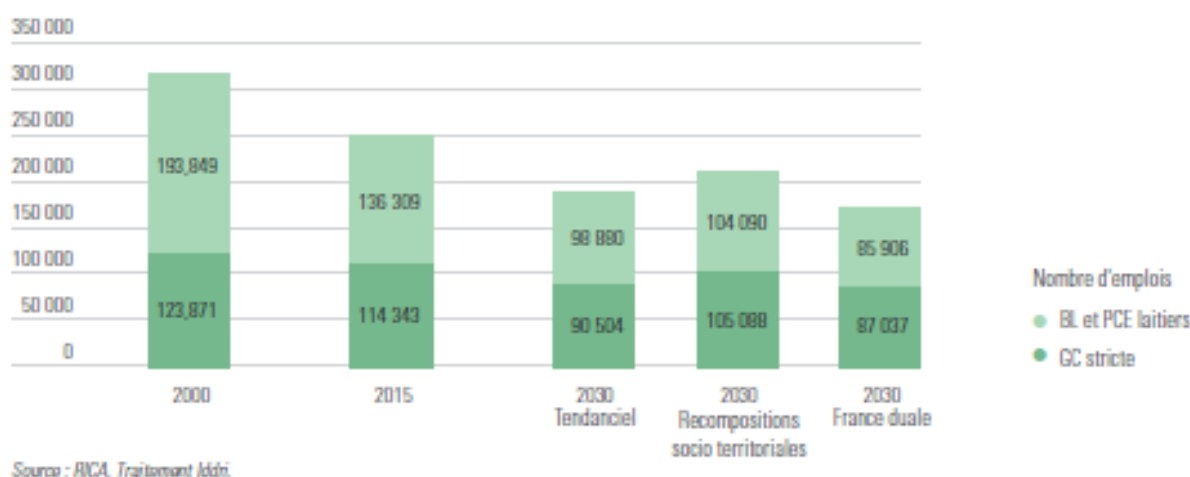
²⁰⁶ Ambhül, 2021

Résultats d'une étude de l'IDDRI concernant l'évolution de l'emploi agricole

Une étude aboutie en 2021, provient du collectif IDDRI, l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, un think-tank indépendant qui cherche à apporter des pistes de réflexion et des réponses par rapport aux enjeux de développement durable.

L'étude envisage deux scénarii différents pour l'évolution de l'agriculture d'ici 2030 avec des conclusions en termes d'emploi drastiquement différentes. C'est ce que met en lumière le graphique ci-dessous.

Graphique 36 : Evolution du nombre d'emplois agricoles pour 2030 en France



* BL et PCE laitier : secteur Bovins Lait et Polyculture Elevage - GC stricte : secteur Grandes cultures

Tout d'abord, le premier scénario, dénommé « **France Duale** », aurait pour unique but de réduire l'impact sur le climat de l'agriculture en accompagnant l'offre du secteur sans intervenir sur le marché agricole ou sur la demande des consommateurs. Ce scénario est caractérisé par une compétitivité prix croissante internationalement, la substitution capital/travail poursuivrait la même tendance qu'auparavant et aurait en plus pour conséquence de réduire les revenus agricoles. Selon ce scénario « France Duale », la France perdrait 16 500 emplois en comparaison avec l'évolution prévue selon les tendances actuelles pour l'année 2030.

Ensuite, le deuxième scénario, portant le nom de « **recompositions socio-territoriales** » contient, lui, un programme de transition bas-carbone plus ambitieux et vise une transition agroécologique du secteur plus importante. En effet, ce serait un scénario multifonctionnel prenant en compte la biodiversité, le climat ainsi que l'emploi en France et inclut les recommandations du plan européen « De la ferme à la fourchette ». De plus, les conséquences de ce scénario sont estimées en y incluant à la fois une variation de l'offre agricole mais accompagnées également d'une variation de la demande. Aussi, y sont inclus des changements politiques conséquents ainsi que l'étude de la variation des organisations de marchés. Selon ce scénario, le nombre d'employés agricoles en 2030 en France, serait de 20 000 emplois supplémentaires par rapport aux estimations tendanciennes (soit, une augmentation de 10%). Ces chiffres sont obtenus dès lors que les revenus sont maintenus constants. Dans le même temps, l'évolution ici décrite de l'agriculture aurait également des conséquences vertueuses en termes de biodiversité, d'impacts sur le climat et sur l'offre alimentaire qui serait plus en phase avec les recommandations nutritionnelles (plus diversifiée et plus variée) provenant d'institutions publiques.

En plus de l'évolution du nombre d'emplois, la manière avec laquelle le modèle agricole dans son ensemble va évoluer est tout aussi crucial. En effet, une évolution vers des exploitations agricoles de plus petite taille selon le modèle d'une agriculture familiale est également nécessaire.²⁰⁷

De plus, concernant l'évolution de la rémunération du travail, avec le scénario « recompositions socio-territoriales », celle-ci est tirée vers le haut grâce à une part plus importante de la valeur ajoutée (calculée en faisant la différence entre les produits et les charges auxquels l'exploitation fait face). Cette part de la valeur ajoutée allouée à la rémunération du travail atteint 58% au lieu de 48% en 2030 si le secteur Bovins Lait avait continué à évoluer selon les prévisions tendancielle, tandis que cette valeur ajoutée passe de 51% à 64% pour les Grandes Cultures.

Selon cette étude de Aubert et al., le scénario Recomposition 2030 prévoit un emploi agricole de 10% supérieur par rapport au scénario tendanciel (avec le revenu maintenu fixe). A côté de cela, le secteur agroalimentaire ferait également face à un nombre d'employés plus important de 7% par rapport à l'évolution tendancielle et l'alimentation serait moins transformée, davantage diversifiée. Enfin, les paysages agricoles seraient également plus hétérogènes, générateurs de biodiversité qu'avec le scénario tendanciel.

Les éléments mis en lumière par le rapport de l'IDDRI sont éclairants, et nous permettent d'avoir une meilleure idée de la manière avec laquelle l'emploi et les salaires agricoles pourraient évoluer avec l'implémentation de méthodes agricoles plus en phase avec les accords de Paris et la stratégie « Farm to Fork ». Néanmoins, étant donné que l'étude socio-économique a été menée sur deux secteurs agricoles spécifiques, qui représentent, certes, une proportion importante de la SAU française (70%) et de l'emploi agricole, elles n'incluent pas la totalité du secteur agricole. Dès lors, pour être parfaitement en phase avec les enjeux futurs, il faudrait parvenir à ajouter les autres filières clefs du milieu agricole (comme les filières de production animale qui occupent un tiers des travailleurs agricoles et des exploitations de maraîchages qui sont très intensives en main d'œuvre).

A l'inverse, la force de ce rapport est que l'analyse ne raisonne pas à système constants mais sur différents acteurs de la chaîne de valeur. Elle inclut les changements de structure d'ici à 2030 des exploitations agricoles ainsi que les entreprises agroalimentaires, tout en prenant en compte le fait que les habitudes de consommation évoluent. C'est donc différents acteurs du le secteur agricole qui doivent adopter des nouvelles pratiques et pas uniquement l'offre agricole représentée par les agriculteurs. A côté de cela, l'analyse du rapport se base sur un couplage des équilibres physiques d'un système alimentaire respectueux de la planète avec les tendances socio-économiques agricoles.²⁰⁸

5.2.5 Quels sont les freins et les leviers que cette PAC pourrait rencontrer ?

Les freins

- Etant donné qu'il faudrait davantage de travailleurs appartenant au secteur agricole, et que pour les travailleurs existants qui doivent apprendre une nouvelle manière de faire de l'agriculture, cela demanderait de nouvelles compétences que les agriculteurs devraient posséder afin de modifier leurs pratiques conventionnelles en pratiques agroécologiques. Dès lors, ces nouvelles compétences à acquérir posent la question des **formations** qu'ils devraient suivre ? En effet, les différentes formations (que ce soit pour les NIMA ou les exploitants agricoles qui se convertissent) vont impliquer un coût supplémentaire à la proposition de la PAC et donc un facteur venant freiner la mise en œuvre.
- Le phénomène existant à l'échelle européenne actuellement de perte de compétitivité de certains Ems par rapport à d'autres, entre ceux qui appliquent des méthodes agroécologiques et d'autres qui se restreignent moins ne devrait pas porter préjudice aux agriculteurs européens dès lors que

²⁰⁷ Aubert, 2021

²⁰⁸ Aubert, 2021

la PAC met en œuvre des mesures fortes qui risquent de rendre l'UE moins compétitive par rapport au reste du monde. En effet, il ne faudrait pas que les agriculteurs européens souffrent d'une **concurrence déloyale** or les agriculteurs hors Europe, non soumis aux contraintes environnementales de la PAC, peuvent pratiquer des prix plus bas et être plus compétitifs sur le marché européen. Cela demanderait éventuellement de réintroduire des mesures protectionnistes afin de préserver le marché européen de la concurrence hors Europe.

Les leviers

- Le **vieillessement des agriculteurs** actuels va entraîner une importante demande de travailleurs dans ce secteur pour les prochaines années et un renouvellement de la main d'œuvre. Le renouvellement générationnel important va être de mise lors des années à venir et cela pourrait être l'occasion pour initier une transition des méthodes agricoles en adaptant la formation pour ces nouveaux agriculteurs. En effet, il est bien plus facile de former différemment des nouveaux agriculteurs qui vont démarrer une exploitation plutôt que de faire oublier les « anciennes » méthodes et de redémarrer un nouvel apprentissage pour les agriculteurs qui vont bientôt être retraités (non seulement plus difficile mais aussi moins utile dès lors que ces travailleurs seront retraités dans peu de temps).
- Conscientisation grandissante des enjeux écologiques du côté de la population ainsi que des pouvoirs publics, cela devrait dès lors jouer en la faveur de cette transition agroécologique.

Eléments avec un effet ambigu

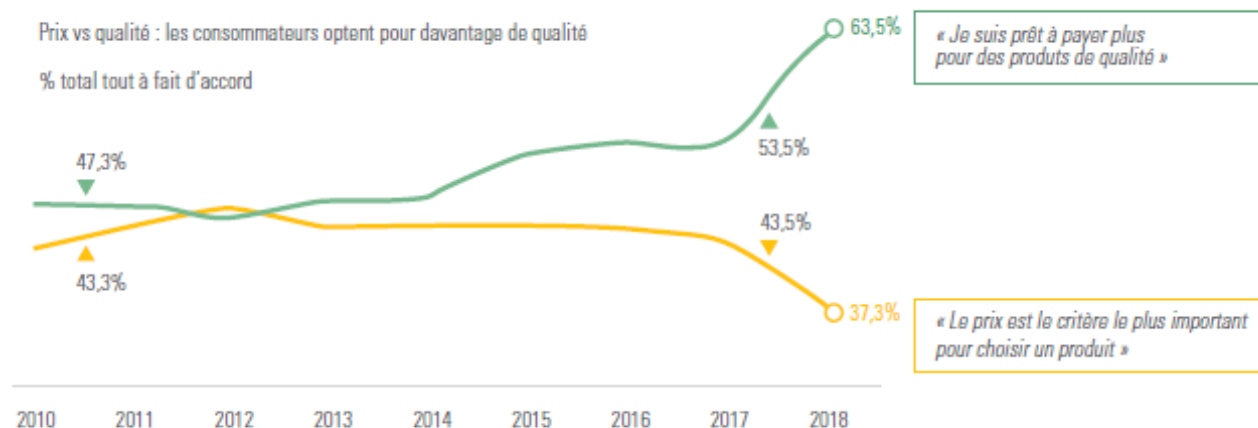
- Concernant la question de la **demande** de la part des citoyens pour des produits alimentaires cultivés selon des méthodes agroécologiques, de manière plus respectueuse de l'environnement et de meilleure qualité, la réponse est ambiguë car plusieurs effets contraires coexistent. Ces produits coûtent plus chers dès lors qu'ils vont potentiellement demander une plus grande quantité de main d'œuvre en amont que celle qu'implique les méthodes de production des aliments issus de l'agriculture industrielle (qui vise la production maximale à moindre coût). Lorsqu'on voit l'évolution de la proportion du revenu dépensé dans l'alimentation qui a baissé continuellement ces dernières décennies, cela indique que les consommateurs sont habitués à employer une part toujours décroissante de leurs dépenses à leur alimentation et sont habitués à payer les produits alimentaires à bas prix. Or, il faudrait potentiellement, à l'inverse, augmenter cette proportion de dépenses que les consommateurs allouent aux produits issus de l'agriculture. Ce qui devrait impliquer un travail de conscientisation et/ou d'incitations financières à effectuer afin de modifier les habitudes de consommation alimentaire des citoyens de l'UE. C'est d'ailleurs un phénomène que relève Christiane Lambert lors de la conférence organisée par IDDRI en janvier 2021.²⁰⁹ Elle souligne également qu'un grand nombre de consommateurs ne peuvent pas se permettre financièrement d'augmenter leurs dépenses alimentaires, ce serait alors le rôle des institutions publiques, comme la PAC, de rendre accessible à tous ce mode de consommation plus responsable. D'un autre côté, selon Elena Ambhül, avec la crise du covid, les gens se rendent davantage compte qu'il est nécessaire de relocaliser la production de biens nécessaires comme l'alimentation et qu'il faut adopter des modes de production plus durables et résilients à travers l'agroécologie plutôt que de continuer à avoir recours à des méthodes industrielles.²¹⁰ De fait, une étude récente réalisée par la Fédération du Commerce et de la Distribution et mis en lumière dans le papier de Aubert, présente une tendance encourageante par rapport à la conscientisation des consommateurs.²¹¹

²⁰⁹ Lambert, 2021

²¹⁰ Ambhül, 2021

²¹¹ Aubert, 2021

Graphique 37 : Variation du consentement à payer pour les consommateurs français



On peut voir que la tendance est encourageante, d'autant plus que cette étude reprend des données pré-pandémie Covid-19 qui a conscientisé encore davantage les citoyens au fait qu'une agriculture de qualité et plus locale afin d'être plus résiliente en cas de problème avec l'approvisionnement en provenance de l'étranger est nécessaire.

- Est-ce que suffisamment de personnes seront prêtes à se lancer dans ce type d'exploitations agroécologiques ? En effet, il y a un risque qu'il n'y ait pas une offre de travail suffisante pour assurer cette nouvelle manière de faire de l'agriculture. Nous l'avons vu, l'agroécologie risque de demander davantage de main d'œuvre, dès lors, il faut qu'il y ait une offre suffisante d'individus désireux de faire carrière dans ce secteur agricole pour répondre à la demande. Certes, il y a une **offre de travail** en augmentation ces dernières années pour démarrer des projets agricoles agroécologiques. Il y a d'une part l'arrivée croissante des NIMA qui démarre le plus souvent des projets à contre-sens des exploitations agricoles conventionnelles étant donné qu'ils projettent plutôt d'exploiter des petites surfaces et de produire peu en dégagant une valeur ajoutée importante notamment grâce à la vente directe de leurs produits aux consommateurs. Cependant une bonne gestion de leur accueil dans le secteur sera primordiale et il est nécessaire de leur proposer les formations adéquates ainsi que de les rendre accessibles pour que cette nouvelle offre de travail ne soit pas confrontée à un mur.²¹² D'autre part, de plus en plus d'agriculteurs conventionnels prennent conscience qu'il est nécessaire d'adopter des pratiques agricoles plus écologiques. En définitive, les questions de conditions de travail du secteur agricole sont d'autant plus cruciales que le secteur aura besoin d'attirer de nouveaux travailleurs. Dès lors, les questions quant à la pénibilité du travail et les perspectives salariales qu'offrira ce secteur devront assurer un certain confort afin d'attirer de la main d'œuvre vers ce secteur agricole.

²¹² Chouteau et al., 2019

CONCLUSION

Il a été montré tout au long du mémoire que plusieurs facteurs liés à l'agriculture n'évoluent pas dans le sens d'un secteur agricole plus respectueux de l'environnement, plus résilient et plus juste socialement. Grâce à l'analyse du cas spécifique de la France, on a pu constater que l'agriculture a entraîné et entraîne encore des externalités négatives sur l'environnement à travers une émission de GES importante ou en érodant la biodiversité. A côté de cela, les conditions de travail des agriculteurs sont inconvenantes à plusieurs égards ; que ce soit en termes de nombre d'heures travaillées, de revenu perçu ou de stress ressenti. Simultanément, la mondialisation des échanges nécessite de maintenir un certain niveau de compétitivité tout en parvenant à faire face aux différents enjeux agricoles. Il y a dès lors de nombreux défis que l'agriculture d'aujourd'hui doit relever.

Pour orienter les décisions des agents économiques au sein du secteur agricole, a été créée la Politique Agricole Commune. Son budget est conséquent et il est nécessaire de l'allouer de manière réfléchie afin que la PAC serve au mieux le bien commun, ce qui ne semble pas être suffisamment le cas avec la dernière proposition de réforme. Or, les mesures que cette PAC contient sont cruciales pour inciter l'agriculture à évoluer dans une direction qui répondrait mieux aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques du secteur.

On a pu voir de manière historique que la PAC a su apporter des réponses aux différents enjeux agricoles par le passé. En effet, la PAC de 1962 avait pour but de faire regagner à l'Europe son autosuffisance alimentaire, ce qu'elle a fait. La PAC de 1992 voulait mettre en œuvre des mesures qui allaient libéraliser le secteur agricole, c'est également une tendance qu'on a pu observer durant ces dernières décennies. La PAC semble donc être un outil capable de susciter des renversements de nos méthodes agricoles et pourrait être à même de déclencher une transition agricole durable et respectueuse de ses travailleurs.

Ces dernières années, les PACs mettent de plus en plus en œuvre des mesures soucieuses de l'environnement ainsi que d'autres qui cherchent à rendre plus équitable la manière avec laquelle les subsides sont octroyés, cependant, plusieurs critiques qui proviennent de la Cour des Comptes Européenne témoignent d'une certaine insuffisance de ces mesures pour être à la hauteur des enjeux du secteur agricole.

Il a été montré qu'une révision de la PAC pourrait permettre à l'agriculture d'être plus à même d'amorcer cette transition agroécologique. Cette proposition suggère que les aides directes de la PAC soient octroyées sur base du nombre d'actifs exerçant sur l'exploitation plutôt que le nombre d'hectares cultivables. Cette autre politique de subsides pourrait représenter une piste permettant de répondre aux enjeux agricoles concernant l'environnement et les conditions de travail du secteur. D'une part, cela inciterait les exploitations agricoles à engager de la main d'œuvre plutôt que d'avoir recours à des produits chimiques ainsi que méthodes mécanisées en vue d'exploiter des parcelles étendues. Dès lors, cette incitation à l'emploi plutôt qu'à l'agrandissement des parcelles serait bénéfique pour la transition des méthodes agricoles conventionnelles, vers des méthodes agroécologiques, intensives en main-d'œuvre et aussi pour les travailleurs agricoles qui bénéficieraient d'une assurance de revenu. Le rapport de France Stratégie conclut d'ailleurs que l'adoption d'une telle réforme de la PAC entraînerait une augmentation des personnes actives dans le secteur agricole par rapport à l'estimation selon les tendances actuelles.

Une autre étude provenant du think-tank IDDRI, précise que la révision de la PAC doit contenir des mesures multifonctionnelles qui incluent la biodiversité, le climat ainsi que l'emploi en France. Cette révision doit également inclure de manière stricte les recommandations du plan européen « De la ferme à la fourchette ». Leur proposition de réforme de la PAC selon le modèle « Recompositions socio-territoriales », précise qu'il y a lieu d'intervenir sur l'offre agricole mais que cette nouvelle agriculture

devra être accompagnée par un changement de la demande de ces produits alimentaires issus de l'agriculture. De cette façon seulement, il sera possible de faire rencontrer cette nouvelle offre agricole avec la demande alimentaire des citoyens européens.

D'une part, les modifications à apporter sur l'offre agricole, sont multiples. Tout d'abord, il s'agira d'encourager la course à la productivité entre pays, cependant, cette compétitivité devrait conditionnée à la poursuite d'objectifs homogènes entre eux. En effet, il faut éviter le phénomène actuel de nivellement par le bas des contraintes environnementales qu'exercent les pays membres sur leurs exploitations agricoles nationales afin de rester compétitifs internationalement. La PAC le permet dès lors que les mesures qu'elle met en œuvre sont de moins en moins communes à l'ensemble des pays de l'UE. De fait, les politiques de la PAC sont de plus en plus désharmonisées alors qu'elles devraient plutôt converger.²¹³ Ensuite, le modèle proposé par le rapport de Stratégie France, qui suggère d'allouer les subsides proportionnellement au nombre d'actif sur l'exploitation plutôt qu'au nombre d'hectares cultivés pourrait permettre aux exploitants d'adopter des pratiques agricoles plus écologiques dès lors que l'offre de travail serait suffisante. En effet, de meilleures conditions de travail encourageraient les vocations ainsi que les travailleurs agricoles actuels à poursuivre leur activité agricole. C'est donc l'amélioration des conditions de travail agricoles qui va permettre d'augmenter l'offre de travailleurs et que la mise en place de pratiques agricoles écologiques, intensives en main d'œuvre va pouvoir se généraliser. Enfin, une contrainte stricte quant à la distribution des aides aux agriculteurs conditionnellement à l'atteinte de certains objectifs environnementaux serait également adjointe à cette proposition d'aides directes à l'actif.

D'autre part, des mesures politiques sont nécessaires sur la demande des consommateurs pour des produits alimentaires issus du secteur agricole ainsi que sur l'organisation des marchés afin de faire rencontrer la nouvelle offre plus en phase avec les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. En effet, selon le think tank IDDRI, spécialisé en développement durable, il ne faut pas que le « *développement d'une offre plus vertueuse environnementalement et plus juste socialement ne vienne se fracasser sur une absence de demande – ou une demande trop faible.* ».²¹⁴ Dès lors, différentes politiques publiques avec pour but d'influencer la demande devraient elles aussi voir le jour, que ce soit sous la forme d'incitation financière en augmentant le prix de certains produits et en abaissant celui d'autres, de campagnes informatives comme le nutri-score, ou encore au moyen de « nudges » pour influencer le comportement des agents économiques sans pour autant changer l'environnement économique.²¹⁵

Nous avons donc constaté les multiples défis qui attendent le secteur agricole et la société dans son ensemble dès lors que tous les citoyens sont des consommateurs des produits alimentaires issus de l'agriculture. Ensuite, l'activité agricole s'inscrit directement dans l'environnement naturel et l'impacte fortement dès lors qu'elle s'étend sur d'importantes surfaces du territoire. La mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement va dès lors être cruciales pour la durabilité du secteur ainsi que pour ses impacts sociaux. D'autant plus que le secteur agricole dépend lui-même directement de l'équilibre environnemental ainsi que de ses travailleurs dès lors que son activité consiste en la culture de la terre.

La PAC en projet est une occasion unique de stimuler une agriculture ambitieuse pour les 27 pays européens. Une agriculture moderne, qualitative, efficiente, durable pour valoriser un secteur essentiel à notre santé mais aussi à la protection et préservation de nos sols pour les cultures d'aujourd'hui et de demain. Elle suppose de faire évoluer les pratiques, soutenir les travailleuses et les travailleurs installés mais aussi celles et ceux qui se lancent dans ce métier. C'est une occasion à ne pas laisser passer.

²¹³ Antimiani et al., 2013

²¹⁴ Aubert, 2021

²¹⁵ Bigoni, 2021

BIBLIOGRAPHIE

- Agreste-Saiku. (s. d.). « Superficie agricole utilisée (SAU) des exploitations », Consulté 15 avril 2021, à l'adresse https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-saiku/?plugin=true&query=query/open/G_2003#query/open/G_2003
- Ambhül E., (2021) « Un revenu de base comme un instrument au service de la transition sociale-écologique », *conférence Etopia*
- Antimiani A., Costantini V., Martini C., et al. (2013). "Assessing alternative solutions to carbon leakage." *Energy Economics*, 36, 299-311
- Ardouin, V., Bisault, L., & Redor, P. (1992), 'La difficile maîtrise des excédents agricoles'. *Economie et Statistique*, 254(1), 19-27. <https://doi.org/10.3406/estat.1992.5657>
- Aubert, P.-M. (2021). « Vers une transition juste des systèmes alimentaires, enjeux et leviers politiques pour la France », 76.
- Azcarate, T. G. (s. d.), « La réforme de 1992, connue comme « la réforme Mac Sharry » et sa suite. Consulté 20 juillet 2021, à l'adresse https://www.academia.edu/18630686/La_r%C3%A9forme_de_1992_connue_comme_la_r%C3%A9forme_Mac_Sharry_et_sa_suite
- Barbault, R, et al. (2008). « Agriculture et biodiversité : Valoriser les synergies » ; *expertise scientifique collective Inra*, juillet 2008 (Nouv. éd.). Quae.
- Barbut, L. & Baschet, J.-F., (2005), « L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement », *Notes et études économiques*, vol. 22, p. 37–68.
- Barkaoui, A., Bureau, J.-C., Butault, J.-P., & Rousselle, J.-M. (1992). « L'agriculture américaine est-elle plus productive que celle de l'Europe ? » *Economie et Statistique*, 254(1), 29-40. <https://doi.org/10.3406/estat.1992.5658>
- Bernier M. (2005) « Évolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles. » p 73
- Bigoni, M. (2021), « Behavioral economics », LMEC - University of Bologna
- Bisault L., (2008), « Les rendements du blé et du maïs ne progressent plus » Agreste Primeur numéro 210
- Bizet, J., Emorine, J.-P., Bourzai, B. & Herviaux, O., (2010), « Redonner du sens à la PAC » (Rapport d'information no 102), *Rapport d'information*, commission des affaires européennes et de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- Boinon, J., Kroll, J., Lepicier, D., Leseigneur, A., & Viallon, J. (2006). « La mise en œuvre des DPU dans les Etats membres de l'Union Européenne. » 24.
- Boussard J-M (2013), « Une brève histoire de la PAC » *Agronomie environnement et sociétés*, Politique agricole commune européenne : lectures et propositions agronomiques. *Edité par la revue de l'association française d'agronomie*.
- Butault, J. P. (Éd.). (2004). « Les soutiens à l'agriculture : Théorie, histoire, mesure. » INRA.
- Butault, J.-P., Gohin, A., Guyomard, H. & Barkaoui, A., (2005), « Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003 », *Revue française d'économie*, vol. 20, n°1, p. 57-107.

CAPeys, (s. d.), « Histoire de la PAC » Consulté 13 avril 2021, à l'adresse <https://capeys.fr/histoire-de-la-pac/>

CAPeys, (s. d.), « La PAC 2014-2020 » Consulté 4 mai 2021, à l'adresse <https://capeys.fr/reforme-de-la-pac/>

Carles, J. (2016). Comment traiter la volatilité à l'avenir ? 43.

Cesar, G., (2003), « Sur la réforme de la politique agricole commune (Rapport d'information no 238) », Rapport d'information, Sénat.

Chabert J-P (1996) « Retrouvailles ambiguës avec la jachère sous la PAC » In: *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, 38^e année, bulletin n°1, 1996. "Biodiversité, friches et jachères" sous la direction de Bernard Roussel, Claude Sastre et Paul Arnould. pp. 179-197

Chambre d'agriculture. (2020). « Le coût annuel de la PAC par habitant », <https://lot.chambre-agriculture.fr/communication/le-cout-annuel-de-la-pac-par-habitant/>

Chatellier, V., & Guyomard, H. (2011). « Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française », *Économie rurale*, 323, 4-20. <https://doi.org/10.4000/economierurale.3021>

Chouteau A., Bousses M., Lescoat P., (2019) « Les personnes Non Issues du Milieu Agricole : le futur du renouvellement des générations en élevage ? » *Rapport d'étude*

Clark, M. A., Domingo, N. G. G., Colgan, K., Thakrar, S. K., Tilman, D., Lynch, J., Azevedo, I. L., & Hill, J. D. (2020). "Global food system emissions could preclude achieving the 1.5° and 2°C climate change targets". *Science*, 370(6517), 705-708. <https://doi.org/10.1126/science.aba7357>

Commission des Communautés européennes, (1992) « La situation de l'agriculture dans la Communauté », rapport 1991, Bruxelles

Commission européenne (s.d.), « Un pacte vert pour l'Europe », Consulté 2 août 2021, à l'adresse https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

Commission européenne, (s.d.), « Principaux objectifs stratégiques de la future PAC », Consulté 30 juillet 2021, à l'adresse https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-new-cap_fr

Commission européenne - European Commission. (s. d.). « L'avenir de la politique agricole commune. », Consulté 30 juillet 2021, à l'adresse https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_fr

Commission européenne, (2013), « Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020 », Brief: Les perspectives de la politique agricole

Commission Européenne, (2016) « France : La PAC dans votre pays »

Commission européenne, (2017), « la PAC expliquée : les paiements directs en faveur des agriculteurs 2015-2020 »

Commission Européenne, (s.d.), « La PAC en bref », site web de la Commission Européenne, consulté le 25 février 2021 sur https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_fr

Commission européenne. (2017), « La PAC expliquée : Les paiements directs en faveur des agriculteurs 2015-2020. » 12.

Conseil Européen, (2021) « Les ministres de l’agriculture confirment l’accord sur la réforme de la PAC », <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/28/farming-ministers-confirm-cap-reform-deal/>

Cour des comptes européenne (2017), « Le verdissement : complexité accrue du régime d’aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l’environnement », *Rapport spécial*

Cour des Comptes Européennes, (2020), « Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », *Rapport spécial*

Cour des Comptes Européennes, (2021), “Common Agricultural Policy and climate Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing”, *Special Report*

Cours des comptes européenne (2018), « Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs — le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d’aide », *Rapport spécial*

Cyncynatus, M., & Floch, J.-M. (1992), « La communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agro-alimentaires. » *Economie et Statistique*, 254(1), 7-18. <https://doi.org/10.3406/estat.1992.5656>

DATAGUEULE & Leger, F (2017), « Agriculture industrielle : produire à mort », Interview par la chaîne DATAGUEULE, épisode 69, consulté le 5 août 2021 à l’adresse https://www.youtube.com/watch?v=3rtEMp8_7z4&t=257s

De Ravignan A., (2014) « Agriculture : une réforme à petits pas » *Alternatives économiques*

De Schutter, O. (2014), « Rapport final: Le droit à l’alimentation, facteur de changement », Rapport soumis au Conseil des droits de l’homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l’alimentation

Desjeux, Y., Dupraz, P. & Thomas, A., (2011a), « Les biens publics en agriculture, une voie vers l’écologisation de la PAC », *Colloque Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles*, Avignon, p. 16–18.

Desriers, M. (2007), « L’agriculture française depuis cinquante ans : Des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique ». 14.

Eurostat, (2021), « Population au 1^{er} janvier », consulté le 28 mars 2021 sur <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e>

FAO, (2013), “Food wastage footprint : Impacts on natural resources: summary report”

FAO, (2020), « Plateforme des connaissances sur l’agroécologie », consulté le 12 août à l’adresse <http://www.fao.org/agroecology/database/detail/fr/c/1277076/>

Féret, S. (2008), « Le bilan de santé de la PAC : Après les réformes, préparer la refondation. » *Pour*, 196-197(1), 12. <https://doi.org/10.3917/pour.196.0012>

Flamant, J.-C. (2010). « Une brève histoire des transformations de l’agriculture au 20^e siècle ». 20.

Forget V., Depeyrot J.-N., Mahé M., Midler E., Hugonnet M., Beaujeu R., Grandjean A., Hérault B., 2019, *Actif Agri. « Transformations des emplois et des activités en agriculture »*, Centre d’études et de prospective, Ministère de l’agriculture et de l’alimentation, la Documentation française, Paris.

Fosse, J. (2019). « Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique ». 106.

Franceinfo. (2020), « Le suicide chez les agriculteurs, révélateur d'une profession en difficulté », https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/crise-des-eleveurs/le-suicide-chez-les-agriculteurs-revelateur-d-une-profession-en-difficulte_4211819.html

Garambois, N., & Devienne, S. (2010). « Evaluation de systèmes de production innovants inscrits en agriculture durable: le cas des systèmes bovins herbagers du haut-bocage poitevin ». 14.

Garnier, J., Le Noë, J., Marescaux, A., Sanz-Cobena, A., Lassaletta, L., Silvestre, M., Thieu, V., & Billen, G. (2019). « Long-term changes in greenhouse gas emissions from French agriculture and livestock (1852–2014) : From traditional agriculture to conventional intensive systems.” *Science of The Total Environment*, 660, 1486-1501. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.01.048>

Guyader, H. L. (2008). « la biodiversité : Un concept flou ou une réalité scientifique ? » 20.

Guyomard H., Bureau J.C., (2020) « Recherche pour la commission AGRI – Le pacte vert et la PAC: adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l’UE – implications stratégiques » INRAE et AgroParisTech, Département thématique de politiques structurelles et de cohésion

Guyomard, H. & Lebris, K., (2003), « Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions », *INRA Sciences Sociales*.

Hazard, L et Al. (2016), « Agroécologie : Définition. Dictionnaire d'Agroécologie », <https://dicoagroecologie.fr/encyclopédie/agroecologie/>

Hérault, B. (2016). « La population paysanne : Repères historiques. » 24.

INED, (2021), « évolution de la population totale française », consulté le 8 juin 2021 sur <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/evolution-population/population-totale/>

INRA, (2008), « Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles », *Sciences sociales*, Edité par le Département Sciences sociales, agriculture et alimentation, espace et environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique

Insee. (s. d.), « Définition—Prix courants—Prix constants » Consulté 28 juillet 2021, à l'adresse <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1086>

Insee. (s. d.), « Définition—Unité de travail annuel / UTA / UTA » Consulté 3 août 2021, à l'adresse <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1039>

Insee, (2015) « Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements », consulté le 24/05/21 à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379769>

Insee, (2019) « Les revenus d'activité des non-salariés en 2017 », bases non-salariées, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4246305>

Insee, (2020) « enquêtes Emploi, séries longues sur le marché du travail », Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4806717>

Insee, (2020) « Les revenus d'activité des non-salariés en 2018 », bases non-salariées, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4768202>

Insee, (2021) « Les revenus d'activité des non-salariés en 2019 », bases non-salariées, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5412794>

Jancovici J-M (2017) « Combien de gaz à effet de serre dans notre assiette ? », site internet consulté le 11 juin 2021 au lien suivant : <https://jancovici.com/changement-climatique/les-ges-et-nous/combien-de-gaz-a-effet-de-serre-dans-notre-assiette/>

Jancovici J-M (2021) « Agriculture et changement climatique », FRGEDA, Franche-Comté consulté le 20 mai 2021 au lien suivant :
https://www.youtube.com/watch?list=UUNovJemYKcdKt7PDdptJZfQ&v=1SVUyi28vZw&feature=emb_title

Jancovici, J.-M. (2021). Agriculture et changement climatique.
<https://www.youtube.com/watch?v=1SVUyi28vZw&t=460s>

Kirsch A. (2017) « Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. » Université de Bourgogne Franche-Comté, école doctorale DGEP : droit, gestion, sciences économiques et politiques

Klimek S., Richter gen. Kemmermann A., Hofmann M. and Isselstein J. (2007). "Plant species richness and composition in managed grasslands: The relative importance of field management and environmental factors." *Biological Conservation*

Kroll, J.-C., (2013a), « Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique, vol. 3, n°1

Lambert C., (2021) « A just transition to align the EU food system with the Green Deal », *Webinaire* organisé par IDDRI le 26 mai 2021

Le Fonds européen agricole de garantie—FEAGA. (2021). Touteurope.eu.
<https://www.touteurope.eu/l-europe-et-moi/le-fonds-europeen-agricole-de-garantie-feaga/>

Le Monde, (2019), « Près de 20 % des agriculteurs français n'ont pas pu se verser un revenu en 2017 », consulté le 07 juin 2021 à l'adresse https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/11/08/pres-de-20-des-agriculteurs-n-ont-degage-aucun-revenu-en-2017_6018444_3244.html

Le Theule, F.-G., & Litvan, D. (1993). « La réforme de la PAC : Analyse d'une négociation communautaire ». *Revue française de science politique*, 43(5), 755-787.
<https://doi.org/10.3406/rfsp.1993.394779>

Lucas, V. (2013). « L'agriculteur, premier acteur de l'agroécologie. » *Projet*, 335(4), 76.
<https://doi.org/10.3917/pro.335.0076>

Magerman, G. & Palozzolo, A. (2019) "ECON-S462 - Managerial Economics", cours dispensé à l'Université Libre de Bruxelles

Massot, A. (2020). « Le financement de la PAC. » 5.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, (2015), « Ecophyto 2 ; Réduire et améliorer l'utilisation des phytos »

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Centre d'Études et de Prospectives, (2019), « Actif Agri : transformation des emplois et des activités en agriculture »

Ministère de l'agriculture, (2008), « Bilan de santé de la PAC : mise en œuvre pour une PAC préventive, juste et durable »

Nations Unies, (2016), « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 », *Convention-cadre sur les changements climatiques*

OECD.stat « Autres indicateurs agro-environnementaux : ventes des pesticides » consulté le 8 juin 2021 sur <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=76866&lang=fr>

ONS, (2020), « SUICIDE : Quels liens avec le travail et le chômage ? Penser la prévention et les systèmes d'information » 4^{ème} rapport

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture. (2000). « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture », <http://www.fao.org/3/x4400f/x4400f09.htm>

Palovics, I., & Újhelyi, T. (1989), « Agriculture et politique agricole en Europe dans le contexte mondial. La place des pays dans le COMECON. Économie rurale, 189(1), 29-34. <https://doi.org/10.3406/ecoru.1989.3949>

Parlement européen. (s. d.), « Vers la politique agricole commune de l'après-2020 », Fiches thématiques sur l'Union européenne | Consulté 31 juillet 2021, à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/113/vers-la-politique-agricole-commune-de-l-apres-2020>

Parlement européen, (s.d.), « Premier pilier de la politique agricole commune (PAC) : II — Paiements directs aux agriculteurs », Fiches thématiques sur l'Union européenne, Consulté 17 mars 2021, à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/109/premier-pilier-de-la-politique-agricole-commune-pac-ii-paiements-directs-aux-agr>

Parlement européen. (s. d.), « La politique agricole commune en chiffres », Fiches thématiques sur l'Union européenne, Consulté 26 mars 2021, à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/104/la-politique-agricole-commune-en-chiffres>

Parlement Européen, (2007), « Réflexions sur les perspectives du futur développement de la PAC », Étude, Bruxelles.

Parlement européen. (2020). « Second pilier de la PAC : La politique de développement rural » | Fiches thématiques sur l'Union européenne, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/110/second-pilier-de-la-pac-la-politique-de-developpement-rural>

Pointereau P. & Bisault L. (2007). « La monoculture et ses dangers pour l'environnement, trente ans de paysages agricoles », *Solagro*.
http://www.solagro.org/site/im_user/206okles_dangers_de_la_monoculture1.pdf

Pour une autre PAC, (2021), « La prochaine PAC sera-t-elle juste ? », <https://pouruneautrepace.eu/la-prochaine-pac-sera-t-elle-juste/>

Pour une autre PAC, (2021), « La prochaine PAC sera-t-elle verte ? », <https://pouruneautrepace.eu/la-prochaine-pac-sera-t-elle-verte/>

Pour une autre PAC, (2021), « PAC : Où est donc la réforme dans le texte acté par le Conseil, le Parlement et la Commission ? », <https://pouruneautrepace.eu/pac-ou-est-donc-la-reforme-dans-le-texte-acte-par-le-conseil-le-parlement-et-la-commission/>

Reporterre. (2021). « ENQUÊTE - 1—Le maître caché de l'industrialisation de l'agriculture française. Reporterre, le quotidien de l'écologie. » <https://reporterre.net/ENQUETE-1-Le-maitre-cache-de-l>

Rerolle, R (2019), « « Beaucoup de gens, à Paris, sont moins bien logés que mes vaches » : Le désarroi du monde agricole face à l'« agribashing ». *Le Monde* https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/11/07/commentaires-malveillants-intrusions-nocturnes-querelles-de-voisinage-le-profond-desarroi-du-monde-agricole_6018297_3224.html

Sauvant B. INRA dans Jancovici J-M (2001) « *La planète entière pourrait-elle manger bio ?* », site internet consulté le 10 juin 2021 au lien suivant : <https://jancovici.com/transition-energetique/occupation-des-sols/la-planete-entiere-pourrait-elle-manger-bio/>

Searchinger, T. D., Malins, C., Dumas, P., Baldock, D., Glauber, J., Jayne, T., Huang, J., & Marenna, P. (2020). "Revising Public Agricultural Support to Mitigate Climate Change. » 95.

Sécuriser ses prix sur les marchés à terme. (2020). <https://www.pleinchamp.com/les-guides/securiser-ses-prix-sur-les-marches-a-terme~le-fonctionnement-des-marches-a-terme-pour-les-agriculteurs>

Thoyer, S. (2014), « Les réformes de la PAC Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques », <https://capeye.fr/wp-content/uploads/Cours/Cours-R%c3%a9formes-de-la-PAC.pdf>

Thoyer, S. (2019). Cours introductif sur la PAC. 37.

Toute l'Europe. (2020). « Histoire de la Politique agricole commune. » [Touteurope.eu. https://www.touteurope.eu/histoire/histoire-de-la-politique-agricole-commune/](https://www.touteurope.eu/histoire/histoire-de-la-politique-agricole-commune/)

UK National Office of Statistics, (2020), "Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2019" consulté le 28 mars 2021 sur <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2019estimates>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019), "World Population Prospects: The 2019 Revision"

Van der Linden, B. (2021), "Economie du travail, LECON2051", cours de l'Université Catholique de Louvain

Vaute, P. (2003). « La crise, des écus », Delors. La Libre.be. <https://www.lalibre.be/international/2003/10/15/la-crise-des-ecus-delors-NLZLRZOKANGOVVDVDCH2MADXISA/>

Wakefiel, M. (2020), "Public Economics; Commodity tax" LMEC course given at the Bologna University

ANNEXES

A.1 Lexique et acronymes

Etant donné que la bonne connaissance de plusieurs termes et mots de vocabulaire sont centraux pour la bonne compréhension du mémoire, un lexique les reprenant et y joignant une définition est spécifié au sein de cette section.

Agriculture intensive : Objectif unique d'augmenter l'efficacité de la production, de l'efficacité de la productivité du travail et de l'efficacité de la productivité du capital.²¹⁶

Agroécologie : Mode de production agricole qui cherche à s'inscrire dans un système de production respectueux de l'environnement et de ses travailleurs. Elle vient s'opposer à l'agriculture intensive dès lors qu'elle n'a pas recours aux divers intrants de synthèse et cherche à réduire l'utilisation d'énergie fossile. Elle cherche plutôt à encourager les cycles de production naturels de l'environnement.²¹⁷

Extensif : A l'inverse, le mode de production extensif ne vise pas une production si élevée et a recours à des mesures plus respectueuses de l'environnement.²¹⁸

Intensif : Ce mode de production est caractérisé par une façon de faire de l'agriculture dans le but de produire le plus possible à l'hectare ou par animal. Pour cela, l'utilisation d'engrais, de produits

²¹⁶ Leger, 2017

²¹⁷ Hazard, 2016

²¹⁸ Kirsch, 2017

phytosanitaires, le travail du sol ainsi qu'une alimentation plus conséquente pour les animaux est généralement de mise.

NIMA : Non Issu du Milieu Agricole

Nudge : littéralement « petit coup de coude », qui influence les décisions des agents économiques sans pour autant changer l'environnement économique en lui-même (sans qu'ils soient contraints ou qu'ils bénéficient d'incitants financiers).

OCM : Organisation Commune de marché

SAU : Superficie Agricole Utilisée

Stratégie « de la ferme à la fourchette » : Selon la FAO, cette stratégie se décrit comme suit ; « *La stratégie "De la ferme à la fourchette" (F2F) permettra la transition vers un système alimentaire durable au sein de l'Union européenne (UE) qui préserve la sécurité alimentaire et garantit l'accès à des régimes alimentaires sains provenant d'une planète saine. La stratégie F2F est particulière car c'est la première fois que la politique alimentaire de l'UE dispose d'une stratégie générale, englobant toutes les étapes du système alimentaire et mettant les consommateurs et les producteurs au centre.* ». ²¹⁹

UTA : Unité de Travail Annuel

A.2 Evolution détaillée des PACs

A.2.1 La première PAC (1962) ; Issue de la conférence de Stresa

A.2.1.1 Pourquoi la 1^e PAC ?

Après la seconde guerre mondiale, en Europe, les pays belligérants doivent se reconstruire et à l'époque, l'agriculture n'est que très peu développée dans le continent. La guerre a entraîné un effondrement de la production agricole et des difficultés à importer à cause de moyens financiers faibles et cela a par la suite entraîné des pénuries alimentaires importantes en Europe. Les pays épargnés par les dommages de la guerre comme les Etats-Unis vont subvenir à la demande européenne en livrant de grandes quantités de produits agricoles vers l'Europe.²²⁰ Certes, l'arrivée des tracteurs dans les années 1950 soulage énormément le travail des agriculteurs et permet une amélioration de la productivité agricole.²²¹ Cependant, il s'est produit, dans le même temps, un exode rural et le défi de souveraineté alimentaire pour l'Europe devient encore plus sérieux puisque moins de travailleurs agricoles ont la charge de produire davantage.²²² Cette situation où les pays européens ne produisent pas suffisamment pour être autonome alimentaires s'étend jusqu'en 1960 et c'est seulement en 1962 que des mesures fortes vont être prises pour que cette situation problématique prenne fin.²²³ C'est en 1962 que, presque simultanément, va naître la Politique Agricole Commune ainsi que la Communauté Economique Européenne. La PAC va en fait représenter la politique de solidarisation qui donne une raison d'exister à la CEE.

Il est utile de rappeler qu'à l'époque l'Union Européenne se nomme Communauté Economique Européenne (CEE) et ne se compose que des 6 Etats membres suivant : l'Allemagne de l'Ouest, la

²¹⁹ FAO, 2020

²²⁰ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2000

²²¹ Butault, 2004

²²² Palovics & Újhelyi, 1989

²²³ Toute l'Europe, 2020

Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Au fil des années, le nombre d'Etats membres va croître et, en 1993, le traité de Maastricht va donner naissance à l'Union Européenne.

A.2.1.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

Après la seconde guerre mondiale, il est urgent d'augmenter la production nationale tout en rendant ces produits alimentaires accessibles à la population. Simultanément, le nombre décroissant de paysans qui a la lourde charge d'assurer la souveraineté alimentaire complique encore la tâche et va entraîner un objectif inévitable d'amélioration de la productivité du travail. En effet, le développement industriel de l'ouest de l'Europe a entraîné un exode rural et le défi pour les agriculteurs est alors encore plus conséquent : Ils doivent non seulement produire plus mais ils doivent remplir cette mission avec moins de mains d'œuvre.²²⁴ Dès lors, il faut que chaque paysan soit plus productif qu'autrefois pour satisfaire la demande grandissante de produits agricoles.

Pour enjoindre les paysans à être plus productif, il est nécessaire de leur assurer une certaine sécurité financière ; Les nouvelles méthodes de production qui vont avoir pour conséquence une augmentation de la production demande des investissements conséquents et cette hausse de production agricole ne doit pas engendrer une réduction des prix dans le futur. En effet, une augmentation de l'offre, comme décrit par les mécanismes d'offres et de demandes classiques en économie, où quand l'offre augmente, le prix baisse, pourrait entraîner une chute des prix et par la suite une crise comme celle des années 30 aux Etats-Unis. Ce qu'il s'est produit lors de cette crise, c'est que les agriculteurs américains avaient réfléchi leurs investissements et leur stratégie de production en fonction des prix auxquels ils étaient confrontés dans la situation d'alors et n'ont pas anticipé qu'une plus grande offre pouvait tirer les prix vers le bas et donc avoir un effet néfaste sur leur chiffre d'affaires.

En clair, le but de la première PAC est donc de faire regagner aux pays membres de la CEE leur autosuffisance alimentaire. Pour y parvenir, le but est d'enlever toute incertitude que les paysans pourraient craindre par rapport aux prix futurs du marché en leur offrant une assurance de niveau de prix. Comme cela, les agriculteurs bénéficient de plus grandes certitudes quant au revenu futur qu'ils percevront et ils sont plus à même de réfléchir à leurs investissements et leurs choix de production présents. C'est comme cela que va naître l'idée de séparer l'agriculture du marché privé.²²⁵ Les principaux objectifs poursuivis par la première PAC sont, selon le traité de Rome de 1957 : « la garantie de l'indépendance alimentaire, l'augmentation de la productivité, la stabilisation des marchés et l'assurance d'un niveau de vie équitable des agriculteurs ».²²⁶

A.2.1.3. Mesures concrètes ?

En 1962, la PAC voit le jour et ses premières mesures vont comprendre deux sortes d'instruments.

I. Organisations Communes de Marchés :

Premièrement, des organisations communes de marchés (OCM) vont être mises en place. Cela inclut une fixation de prix garantis pour la viande, le lait, le blé sur le marché européen. La CEE va soutenir le marché en encourageant les agriculteurs à produire en offrant des prix intérieurs plus élevés que les prix extérieurs au marché européen.²²⁷ Il y a en fait, un prix plancher et un prix plafond entre lesquels les prix peuvent fluctuer légèrement mais ils sont néanmoins assurés de ne pas chuter en deçà de ce prix de seuil. Cet intervalle de prix est défini chaque année par le Conseil des ministres de l'UE.²²⁸ Avec les OCM, les prix ne baissent pas même si l'offre augmente, les lois économiques de l'offre et de la demande sont modifiées par la PAC. Ces OCM ont pour but d'orienter la

²²⁴ Kirsch, 2017

²²⁵ Boussard, 2013

²²⁶ Toute l'Europe, 2020

²²⁷ Le Theule & Litvan, 1993

²²⁸ Thoyer, 2014

production (en fonction des subsides octroyés) et de stabiliser l'offre de produits issus de l'agriculture. La mise en œuvre de cette politique est gérée par le Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA), qui gère les finances de la PAC et qui va réviser le niveau de prix garantis chaque année en fonction de la conjoncture (avec des prix qui seront toujours plus élevés que les prix mondiaux). Cette politique de prix avantageux fixées par la Commission permet d'offrir plus de confort pour les agriculteurs qui sont assurés de pouvoir revendre leur production à la communauté et n'ont donc pas à s'inquiéter quant à la revente de leurs produits agricoles. Cela a pour conséquence d'enjoindre les agriculteurs à produire massivement étant donné que leur production sera, dans tous les cas, vendue et à un niveau de prix fixé à l'avance.²²⁹ Avec cette politique protectionniste qui assurait un niveau de prix à la fois stable dans le temps mais aussi avantageux pour les agriculteurs étant donné que les prix étaient plus élevés que les prix pratiqués hors Europe, les agriculteurs se sont mis à investir considérablement dans les nouvelles techniques de mécanisation ainsi que dans les intrants chimiques afin d'augmenter leur niveau de productivité.²³⁰

Du côté des consommateurs, les prix plus élevés offerts aux agriculteurs peuvent potentiellement se répercuter en une augmentation des prix pour les consommateurs. Cela aurait impliqué que ce soit les consommateurs qui supportent finalement la politique venant en aide aux producteurs. Cependant, dans les plans de la PAC, c'est plutôt la Communauté européenne qui devrait prendre en charge cette dépense de soutien aux agriculteurs. Ce qui implique que les mesures de soutien de l'agriculture avec des prix agricoles élevés ne devraient pas impliquer une augmentation des prix concernant les produits alimentaires pour les consommateurs puisque la PAC intervient.²³¹

La production agricole européenne est donc assurée par la PAC et les produits non vendus sont rachetés par la PAC et sont ensuite stockés pour être revendus par après sur le marché européen. Afin de protéger la politique de subsides de la CEE et pour freiner l'arrivée de produits agricoles étrangers, des taxes à l'importation sont mises en place.

L'autre mécanisme appartenant aux organisations communes de marché (OCM) sont les restitutions aux exportations. Cela signifie qu'il existe un soutien à l'exportation mis en place par la CEE pour pouvoir écouler les stocks excédentaires de produits agricoles sur le marché mondial²³². Concrètement, la CEE doit ajouter la différence de prix entre le prix mondial et le prix européen qui est plus élevé.

II. Actions socio-structurelles

Le deuxième instrument que va mettre en place la PAC de 1962 sont des actions socio-structurelles, elles seront néanmoins bien moins centrales que cette politique d'instrument des organisation communes de marché. En effet, peu de ressources financières sont accordées à ce deuxième instrument de la PAC. C'est pourquoi, la France va mettre en œuvre un plan de développement structurel national. Au début des années 60, la France est le plus grand producteur agricole d'Europe mais fonctionne encore avec des méthodes du temps d'avant. Diverses lois françaises vont alors voir le jour avec pour but de moderniser les méthodes agricoles et d'encourager la diffusion du savoir technique agricole. Le gouvernement désire venir en aide au développement des exploitations agricoles familiales et l'instrument qui sera le plus utilisé pour faire cela consiste en l'attribution de taux bas pour les agriculteurs. En effet, pour favoriser la modernisation, l'Etat permet aux agriculteurs de bénéficier de taux d'intérêt peu élevés afin d'encourager les emprunts nécessaires

²²⁹ Boussard, 2013

²³⁰ Kirsch, 2017

²³¹ Boussard, 2013

²³² Toute l'Europe, 2020

aux investissements liés à cette modernisation. Pour réaliser cette politique, l'Etat prend donc en charge le coût lié à la mise en œuvre de cet instrument budgétaire.²³³

Ces deux instruments (OCM et actions socio-structurelles) ont donc tous les deux pour but d'encourager la production agricole européenne.

2.1.4 Situation agricole après cette PAC ?

Ce paragraphe relève différents éléments qui sont survenus après cette PAC, cependant, on ne peut nullement parler de conséquences directes de la PAC dès lors qu'aucune analyse économétrique rigoureuse, isolant les variables étudiées, n'est réalisée. Cette remarque est valable pour toutes les PACs étudiées.

I. Remembrement et modernisation

C'est durant cette deuxième moitié du 20^{ème} siècle que la taille de parcelle par agriculteur va s'agrandir. Le but est de produire le plus possible afin d'avoir un meilleur revenu car les aides de la PAC sont directement couplées au niveau de production et c'est comme cela que différents agencements du terrain vont être réalisés afin de faciliter l'agriculture mécanisée à plus grande échelle. Les nombreuses parcelles de taille relativement petites vont être fusionnées afin d'agrandir la taille des parcelles. Ce phénomène qui porte le nom de remembrement agricole va modifier le paysage des campagnes en profondeur afin de rendre l'agriculture la plus productive possible. Les haies et buissons (refuge de biodiversité) qui séparent les différentes parcelles sont éliminées afin de les fusionner et de permettre leur exploitation de manière mécanisée. Cependant, cette productivité galopante ne tient pas compte des externalités négatives qu'elle engendre sur l'environnement. En effet, ce remembrement et cette modernisation de l'agriculture est accompagné de nuisance importante en matière de biodiversité, de bien-être animal et d'émission de GES (qui représentait à l'époque une préoccupation minime). Cette agriculture intensive productiviste détruit également la vie organique présente dans les sols (indispensable à la croissance des cultures), amène de la pollution dans les nappes phréatiques, etc. Ce sont les débuts d'un modèle agricole non soutenable ni pérenne à long terme.²³⁴

Cette modernisation de l'agriculture va entraîner des politiques publiques (notamment de la PAC 1962) qui vont avoir pour but d'accroître la productivité par travailleur agricole et à l'hectare. Cette évolution des méthodes caractérise la révolution agricole moderne. Pour parvenir à cette fin, les instigateurs de ces politiques vont voir en le progrès technique (engrais, pesticides, mécanisation, monoculture, hybridation des cultures, modification génétique des animaux d'élevage, etc., ...) la solution. C'est alors que par exemple, René Dumont, qui sera plus tard un candidat du parti écologiste à la présidence en France, prône à l'époque des systèmes agricoles plus intensifs, des exploitations davantage motorisées, et des prairies permanentes labourées.²³⁵ Dès lors, l'usage de pesticides qui neutralisent ces adventices entraînent dans un second temps l'usage d'engrais et de fertilisants afin de d'alimenter les cultures en nutriment étant donné que les sols ne sont plus capables de nourrir les cultures.

Cela va donc entraîner un usage encore plus intensif des pesticides et des intrants de synthèse (apparu après la 1^{ère} guerre mondiale), qui ont pour but d'accroître la production des cultures et de les protéger des « nuisibles ». Cela aura pour conséquence d'empêcher le développement d'une multitude d'autres plantes et d'insectes. Ce qui a, une fois de plus, un impact extrêmement dommageable pour la biodiversité. De plus, la production et l'épandage de ces intrants provoque des émissions de GES. En plus de cela, l'utilisation du tracteur va également permettre à l'agriculteur d'être plus productif et d'augmenter la productivité agricole. Ces différentes nouvelles méthodes citées ci-dessus vont permettre

²³³ Butault, 2004

²³⁴ Boussard, 2013

²³⁵ Flamant, 2010

à un seul agriculteur de s'occuper d'une exploitation toujours plus étendue²³⁶. Cependant, l'impact sur l'environnement de cette agriculture intensive est dramatique. En 1991, la Commission européenne écrit ceci : « *Un système qui lie le soutien accordé à l'agriculture aux quantités produites pousse au développement de ces dernières et, par conséquent, favorise l'intensification des méthodes de production. Ce processus, livré à lui-même, entraîne des conséquences négatives : là où il y a production intensive, il y a exploitation abusive de la nature, pollution de l'eau, dégradation de la terre. Là où il n'y a plus de production, parce que la production se détache peu à peu de la terre, il y a désertification et friche.* »²³⁷

L'arrivée des machines agricoles se justifie par l'exemple suivant : un tracteur moyen correspond environ à la capacité mécanique des jambes de 600 personnes. En effet, selon l'ingénieur expert des énergies et du climat, Jean-Marc Jancovici, un tracteur moyen a une puissance = 60kW et une paire de jambe qui pédale présente une puissance de 100W, la puissance d'un seul tracteur correspond donc à celle de 600 paires de jambes qui pédalent en même temps²³⁸. Avec cette illustration (qui convaincra peut-être davantage un ingénieur qu'un économiste), on peut comprendre pourquoi la société a évolué vers des méthodes plus mécanisées. En effet, celles-ci sont extrêmement plus efficaces que le travail mécanique effectué par l'humain.

Comme l'illustrent les phénomènes suivants relevés par Desriers : « *L'agriculture a connu depuis 1960 une croissance de sa production tout à fait remarquable, malgré la baisse du nombre d'exploitations et du nombre de personnes employées. Entre "1960" et "2004", le volume de la production agricole totale a doublé. Il en est de même de celui de la valeur ajoutée brute. La valeur de la production hors subventions a été multipliée par plus de 7 en valeur courante et par 8 si on la mesure au prix de base, c'est-à-dire y compris subventions liées à la production.* »²³⁹. Cette évolution de la croissance de production sera décrite plus en profondeur dans la [partie 3](#) qui illustre l'évolution de l'agriculture en France à travers différents indicateurs (dont l'évolution du nombre d'exploitation agricole en fonction de leur taille, l'évolution du nombre d'agriculteurs, évolution des rendements agricoles).

II. Subventions aux exportations et importations

Cette stabilisation des prix entraîne une stabilité concernant l'offre de produits issus du secteur agricole. Stabilité qui va par la suite avoir pour conséquence d'intensifier la production puisque peu importe la quantité produite, l'agriculteur obtient une garantie de prix qui est établie pour sa marchandise. Ces prix garantis offerts par la PAC dissipent les incertitudes quant au prix de vente futur de la marchandise agricole et enjoignent les agriculteurs à produire plus. Le but recherché par les agriculteurs devient subséquemment de produire de manière intensive en faisant face à des coûts qui sont les plus bas possible pour maximiser leur chiffre d'affaires. Les agriculteurs vont produire plus par travailleur en modernisant et en agrandissant les installations agricoles. Avec la mécanisation qui va grandement se développer et va rendre possible cette production plus importante ainsi que l'exploitation d'un plus grand terrain avec moins de main d'œuvre.²⁴⁰

Grâce, notamment aux deux instruments de la PAC, la production agricole européenne va s'accroître et la souveraineté alimentaire sera atteinte. Si bien que dans les années 70, l'offre sera finalement excédentaire pour le marché intérieur et la production va au fur et à mesure s'accumuler dans les greniers de la CEE. Ces stocks seront exportés à l'international, ou même détruits (les produits agricoles périssent ou parfois le stockage peut être moins économique que la destruction). Dans les deux cas cela constitue un coût pour la communauté qui devient de plus en plus conséquent.²⁴¹ Comme on peut le voir avec

²³⁶ Kirsch, 2017

²³⁷ Azcarate, s. d.

²³⁸ Jancovici, 2021

²³⁹ Desriers, 2007

²⁴⁰ Toute l'Europe, 2020

²⁴¹ Le Theule & Litvan, 1993

l'illustration dans le [graphique 10](#), le fait d'offrir un prix plus élevé que les prix mondiaux aux agriculteurs européens, entraîne un coût de restitutions aux exportations qui peut devenir énorme si l'écart de prix est élevé ou si la quantité exportée est importante.

En plus de bénéficier de prix garantis, les agriculteurs vont avoir la possibilité d'importer des matières premières de l'étranger lorsque celles-ci parviennent à être plus compétitives que le marché communautaire. En effet, certains produits agricoles étaient revendus plus cher que les prix du marché mondial sur le marché européen et il était donc, pour certains produits, plus intéressant d'importer à moindre coût (même si la taxe réhaussait le prix). C'est alors que dans la première moitié des années 60, de massives importations de soja vont arriver en provenance des Etats-Unis afin de nourrir le bétail européen et l'élevage industriel va se développer. Comme pour les cultures, le but du jeu dans l'élevage devient de maximiser la production, peu importe les conditions dans lesquelles les animaux sont élevés ou abattus ou encore les externalités négatives que cela engendre sur l'environnement²⁴². Ces éléments-là ne sont pas valorisés dans le calcul que le travailleur agricole effectue pour déterminer quelle production il va viser afin de maximiser son profit. En effet, pour l'agriculteur, produire sans faire attention à cela représente une économie et donc c'est vers ce genre de modèle de production qu'il va tendre.

III. Exode rural

Le développement industriel de l'Europe a entraîné une forte demande de travailleurs. Dès lors que ce secteur offrait des conditions de travail plus confortables (selon certains aspects) que le secteur agricole, cela a entraîné l'exode rural. Dans le même temps, les améliorations technologiques ainsi que la meilleure accessibilité au capital ont aussi impacté les façons de produire des agriculteurs.

Grâce à ces gains de productivité entraînés par les nouvelles méthodes, la demande en termes de main d'œuvre du secteur agricole fût beaucoup moins importante et cela a entraîné la réduction drastique de la part de la population active dans le secteur agricole. Simultanément, une plus grande demande de main-d'œuvre de la part du secteur industrielle a lieu et entraîne le même effet d'exode rural. Dès lors, l'urbanisation massive ainsi que la globalisation de l'agriculture est aussi due à ces machines puisqu'elles permettent le transport de grandes quantités de produits agricoles sur de très longues distances et permettent de transporter ces produits des campagnes aux villes. C'est donc ces machines qui ont permis à l'humain d'impacter autant son environnement et c'est aussi là que réside le problème car l'humain modifie l'environnement tellement vite que celui-ci n'a pas le temps de se régénérer suite aux chocs subit.²⁴³

IV. Niveaux de prix des biens alimentaires

Concernant les niveaux de prix pour les consommateurs européens qui ne devaient pas être en augmentation, une observation plus contrastée doit être précisée. Dans les faits, les consommateurs européens ont, en moyenne, fait face à des produits alimentaires plus chers de 20% comparé aux Etats-Unis sur la période 1973-1990. Ce qui signifie qu'une partie du prix plus élevé offert aux agriculteurs avec les politiques d'OCM de la PAC était financé par les consommateurs européens.²⁴⁴ Le cours du Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques de Sophie Thoyer confirme cette tendance de hausse de prix pour le consommateur en vue de financer les politiques de soutien de la PAC.²⁴⁵

V. Conditions de travail des agriculteurs

²⁴² Butault, 2004

²⁴³ Jancovici, 2021

²⁴⁴ Barkaoui et al., 1992

²⁴⁵ Thoyer, 2014

En valeur réelle (en prenant l'inflation en compte), les prix des produits agricoles ont en fait baissé d'environ 3% chaque année durant cette période 73-90.²⁴⁶ C'est d'ailleurs ce qui est illustré avec le [graphique 23](#) qui illustre l'évolution de la proportion de dépenses allouées à l'alimentation en France. Cela signifie donc que l'agriculture a offert des prix plus avantageux aux consommateurs sans avoir les gains de productivité suffisamment élevés que pour couvrir cette réduction de prix réelle. Finalement, c'est donc les revenus agricoles réels qui en sont impactés négativement et les agriculteurs prennent en charge ce coût supplémentaire ce qui détériore inévitablement leurs conditions de travail.²⁴⁷

A.2.2 La deuxième PAC (1992) ; Réforme Mac Sharry

A.2.2.1 Pourquoi la 2^e PAC ?

L'apparition de cette deuxième PAC se justifie pour plusieurs raisons :

- I. Une économie qui s'explique par la surproduction agricole.
- II. Une politique suite au mécontentement de certaines nations et organisations commerciales quant aux politiques protectionnistes de la PAC.
- III. D'autres justifications moins intenses comme des questions environnementales ou de revenus du secteur agricole.

I. Justification économique :

Les objectifs de la 1^{ère} PAC, qui avaient pour but d'augmenter la production, furent atteints dans les années 80. En 1960, la CEE importait les trois quarts de ses produits agricoles tandis qu'en 1990, elle en importait plus qu'un tiers.²⁴⁸ La production agricole européenne a progressé de façon telle que, l'offre de produit agricole européenne devient trop élevée pour certains produits (le lait, le sucre et la viande bovine). On passe de la pénurie alimentaire à des surplus énormes que l'UE doit exporter car la demande du marché intérieur n'est pas assez élevée pour écouler son offre. La politique de soutien qui assurait un certain niveau de prix pour les produits représente un coût colossal pour l'Union Européenne. Si elle était intervenue sur le marché en offrant des subsides aux travailleurs agricole, l'Union était, elle, encore soumise aux lois du marché mondial. Etant donné qu'elle devait vendre les produits agricoles sur le marché extérieur alors qu'elle les avait achetés plus cher que le prix de ce marché extérieur, les surplus se revendent à perte sur le marché mondial. Sur le marché européen, l'offre de produits agricole augmente significativement alors que la demande stagne et les surplus augmentent. L'offre augmente et la demande reste fixe, les prix auxquels l'UE est capable de vendre ces produits agricoles sur le marché européen sont également à la baisse. En résumé, cela signifie que les OCM de la PAC de 1962, qui garantissent un prix avantageux pour les agriculteurs, vont représenter un subside à l'exportation ainsi qu'à la revente sur le marché européen très coûteux.²⁴⁹ Si l'Europe ne désire pas vendre tout de suite les produits agricoles achetés, elle est alors contrainte de les stocker. Ce qui demande également un coût élevé lié aux coûts de stockage et au gaspillage alimentaire lorsque l'UE doit se débarrasser de produits agricoles impropres à la revente. Il s'en suit une perte économique importante pour l'UE mais également, le gaspillage de produits alimentaires d'énergie et d'émission de CO2 liés à leur production et... leur destruction (pour citer une des sources d'impact sur le climat de la production agricole) sans même être finalement consommés représente une certaine aberration quant à nos pratiques et nous amène, une fois de plus à les questionner.

²⁴⁶ Butault et al., 1994

²⁴⁷ Butault, 2004

²⁴⁸ Cyncynatus & Floch, 1992

²⁴⁹ Le Theule & Litvan, 1993

Les produits agricoles destinés à l'alimentation animale, qui sont principalement importés, posent problème. En effet, étant donné que les éleveurs européens ont le choix d'acheter des produits alimentaires pour leur bétail en provenance de l'étranger plutôt que de se fournir sur le marché européen et que ces produits alimentaires sont parfaitement substituables aux produits alimentaires pour le bétail cultivé en Europe (comme les céréales) et que dans le même temps ces produits importés (comme par exemple le manioc, le soja, le maïs) sont proposés à un prix plus compétitif que celui des produits européens, cela résulte en des importations massives de ces produits de substitution aux céréales (PSC). Cette situation a donc pour conséquence une forte importation de produits alimentaires pour le bétail (ce qui représente un coût dès lors que le produit est acheté à l'extérieur du marché européen). Alors que dans le même temps, une importante quantité de produits agricoles européens est exportée, à coups de subsides (ce qui implique également un coût).²⁵⁰ Les céréales avaient pour principal débouché l'alimentation des animaux d'élevage, ce qui causait un problème d'autant plus important.²⁵¹

II. Justification politique :

Le protectionnisme limitant les importations de l'étranger vers l'Europe et subsidiant fortement les produits agricoles européens ont mauvaise presse dans le reste du monde qui accuse l'UE d'exercer une concurrence déloyale. Plus particulièrement, les Etats-Unis et le GATT (Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui deviendra en 1995 ; l'OMC, l'organisation mondiale du commerce) vont critiquer intensément la PAC lors de la négociation de « l'Uruguay Round » car ses politiques avaient pour conséquence de fermer très fortement l'accès au marché européen aux produits des autres pays du monde. A cette époque, la CEE devient progressivement exportatrice de produits agricoles et donc, en plus de fermer son marché à l'importation des produits agricoles du reste du monde, elle se mettait en plus à exporter ses produits agricoles sur le marché mondial. Il en résulte en une double conséquence négative pour les Etats-Unis et les autres pays du monde.²⁵² Ces critiques émises par le reste du monde vont compromettre les accords commerciaux pour d'autres types de produits et vont finalement stimuler une réforme de la PAC²⁵³.

III. Autres justifications

On constate par ailleurs les conséquences négatives l'intensification de la production agricole telle que stimulée par la 1^{ère} PAC. Les conséquences néfastes sur l'environnement représentent des externalités négatives sur l'environnement qui vont par la suite entraîner des déséconomies pour les producteurs agricoles. On peut citer, la pollution des nappes phréatiques suite à l'utilisation d'engrais et de pesticides ou encore par l'épandage de déjections animales ou encore, la perte de biodiversité liée aux modèles de production intensifs.

L'évolution de la productivité agricole et du revenu agricole pose question. En effet, au sein de la CEE, les niveaux de prix des produits agricoles étaient en baisse de manière plus importante que les gains de productivité du secteur qui permettent cette réduction de prix (alors même que ces gains étaient importants). Dès lors, cela a engendré une diminution des revenus agricoles réels (les revenus ajustés à l'inflation et au niveau des prix) de 1% par an entre 1973 et 1989 en France (détails illustrés par le [graphique 13](#)). Cela fait sens puisqu'un prix plus bas peut éventuellement être supporté par les agriculteurs s'ils font des gains de productivité, cependant, si les prix descendent de manière plus conséquente que les gains de productivité réalisés, il y a une perte réelle pour l'agriculteur. Cette perte réelle se traduit donc en un salaire réel plus faible et c'est ce qu'il s'est passé de 1973 à 1989. Par ailleurs, des critiques concernant l'inégalité des subsides octroyés par la PAC vont également émerger puisque

²⁵⁰ Boussard, 2013

²⁵¹ Butault, 2004

²⁵² Flamant, 2010

²⁵³ Le Theule & Litvan, 1993

ceux-ci sont alloués proportionnellement aux quantités produites et bénéficient donc davantage aux agriculteurs produisant de grandes quantités.²⁵⁴

A.2.2.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

En effet, le premier système garantit des prix supérieurs aux prix mondiaux des produits agricoles et il provoque aussi un surplus de production et un stockage des produits agricoles européens par l'UE. Stock qu'elle écoule de manière différée sur le marché intérieur ou qu'elle revend à perte sur le marché mondial.

En 1992, l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Europe en encourageant la production agricole est plus que rempli. Il devient alors nécessaire de contrôler cette production afin d'abaisser le coût engendré par les subsides européens de la PAC. La PAC de 1992 a pour objectifs de résoudre les problèmes engendrés par les immenses quantités de produits agricoles produites stimulées par les prix avantageux garantis aux agriculteurs (à travers les OCM). Il s'agit alors de tenir compte des règles de marché économique du secteur. L'idée est de définir des aides directes indépendantes du niveau de production de l'agriculteur, pour ne pas modifier ses décisions de volume de production. Ce modèle devrait (comme le suggèrent les théories microéconomiques) égaliser son coût marginal avec le prix d'équilibre pour déterminer son niveau de production optimal. De cette manière, les agriculteurs pourraient bénéficier d'un soutien de l'Etat sans « distorsion » du marché de l'offre et de la demande entre les producteurs et les consommateurs.²⁵⁵

Cette nouvelle PAC a donc pour volonté :

- de calmer les critiques des pays non européens (en particulier des Etats-Unis) à l'égard de ce marché communautaire européen protectionniste qui limitait le libre échange mondial et qui est accusé de distorsions de concurrence mondiale ;
- de développer davantage la production céréalière de l'UE au sein du marché communautaire (pour notamment l'alimentation du bétail) et diminuer les importations de produits de substitution aux céréales ;
- de faire preuve de plus de volonté pour encourager les externalités positives sur l'environnement à travers de nouvelles mesures alors que les questions environnementales commencent à prendre de l'ampleur ;
- d'endiguer la dégradation des revenus des agriculteurs.²⁵⁶

A.2.2.3 Mesures concrètes ?

Des mesures avaient déjà été prises avant la PAC de 1992 afin de limiter la production agricole :

- Dans les années 80, des quantités maximales garanties (QMG) sont instaurées pour les céréales et les oléagineux au-delà desquelles les aides sont dégressives.
- Au cours de la même décennie, les aides par tête de bétail apparaissent pour compenser les subsides plus faibles provenant des prix garantis.
- Des quotas laitiers sont mis en oeuvre en 1984 afin de limiter la surproduction laitière trop chère à subsidier.²⁵⁷

²⁵⁴ Butault, 2004

²⁵⁵ Boussard, 2013

²⁵⁶ Butault, 2004

²⁵⁷ Kirsch, 2017

En plus de ces mesures, la PAC de 1992 instaure des réformes suivantes caractérisées par une diminution des prix de soutiens offerts aux agriculteurs en les remplaçant par des aides directes que l'on appelle aides « semi-découplées » afin de maintenir une certaine aide au revenu agricole²⁵⁸ :

- Les prix garantis pour les produits agricoles diminuent progressivement afin de se rapprocher davantage des prix du marché mondial. Pour les céréales par exemple, une tonne était achetée à 150 ECU en 91-92 (ECU signifie unité de compte européenne, c'est un panier de valeur qui est considéré comme le précurseur de notre euro actuel), cette tonne ne sera plus achetée que 100 ECU en 95-96 (avec un prix mondial moyen qui s'élevait à 90 ECU/ tonne).²⁵⁹ Cette mesure témoigne d'une volonté claire de l'UE de se rapprocher des prix du marché pour être compétitive mondialement et réduire les dépenses liées aux subsides à l'exportation.
- Des paiements directs aux agriculteurs font leur apparition (avec le FEOGA). La valeur du subside perçu dépend de la taille de l'exploitation agricole (la hauteur des aides varie en fonction du type de produit agricole), du nombre de têtes de bétail ainsi que de la zone où se situe l'exploitation et il est ajusté en fonction de l'historique des rendements sur base de la période 1986-1990 (ce qui explique pourquoi l'on parle d'aides semi-découplées).²⁶⁰ Pour obtenir ces aides, il faut que ces terres soient éligibles, ce qui signifie qu'elles doivent être entretenues afin d'être prêtes à accueillir de nouvelles cultures.²⁶¹ Une jachère de l'exploitation (une période sans culture productive pour permettre sa régénération) est devenue obligatoire. La jachère et le principe d'une aide « semi-découplée » ont tous deux pour objectif de limiter la production intensive qui épuise les sols et est nuisible à l'environnement.²⁶²

→ L'agriculteur n'est plus rétribué proportionnellement à la quantité qu'il produit via des prix de soutien des marchés, mais à la taille du terrain qu'il exploite via des paiements directs compensatoires pour les cultures. C'est donc un processus de « découplage » du niveau de l'aide combiné avec l'historique de ses niveaux de production. Cette réforme, est qualifiée de néo-libérale car l'UE réduit son intervention sur le marché dès lors qu'elle n'assure plus un prix communautaire avantageux par rapport au prix mondial. Il y a une volonté de commercialiser les produits agricoles européen avec des principes plus libéraux et de manière ouverte au commerce mondial avec comme incitant à la production des signaux de marché comme l'évolution de prix plutôt que par le niveau de soutien de prix garantis de la PAC.²⁶³ En compensation, l'aide est calculée en fonction de la taille de l'exploitation agricole et ajusté en fonction des rendements précédents en prévoyant des quotas de production et une incitation de la jachère.²⁶⁴ Cette réforme inscrit l'agriculture de l'Union dans modèle davantage compétitif par rapport au reste du monde en s'inscrivant dans un régime moins protectionniste, d'où la qualification de néo-libérale influencée par le modèle américain.²⁶⁵

Cette réforme qui porte le nom de réforme Mac Sharry correspond au basculement de la PAC d'une politique de subsides couplée à la production vers des subsides proportionnels à la surface de terrain exploité. Les soutiens de prix permettent de garder un filet de sécurité qui correspond à un prix plancher assuré par la PAC. Cette réforme pose les fondations d'une remarchandisation du secteur agricole. Les suivantes s'inscriront également dans la continuité par rapport à cette nouvelle politique.

Conjointement, d'autres mesures sont aussi mises en œuvre avec la PAC de 1992 :

²⁵⁸ Thuyet, 2014

²⁵⁹ Commission des Communautés européennes, 1992

²⁶⁰ Ardouin et al., 1992

²⁶¹ Féret, 2008

²⁶² Chabert, 1996

²⁶³ Chatellier & Guyomard, 2011

²⁶⁴ Flamant, 2010

²⁶⁵ Kirsch, 2017

- Un programme contenant des mesures agri-environnementales (MAE) est mis en place afin d'enjoindre les agriculteurs à prendre soin de l'environnement et de la biodiversité (par exemple via des incitations vers des périodes de jachère). Les agriculteurs sont encouragés à avoir moins recours à des méthodes polluantes. Cependant, ces mesures sont facultatives et ne restent donc que très peu suivies.²⁶⁶
- Un dispositif de pré-retraite agricole est aussi instauré pour faire évoluer les structures des exploitations.²⁶⁷
- Une ambition de reboisement des espaces agricoles afin de rétablir l'équilibre naturel du vivant est formulée pour limiter les effets du déboisement lié à la production intensive engendrées par la politique de soutien des prix et stimulant les agriculteurs à maximiser le rendement de leurs terrains agricoles pour produire les plus grandes quantités possibles.²⁶⁸
- Un régime simplifié en faveur des petits agriculteurs est prévu. Ceux-ci ne sont pas contraint à pratiquer la jachère, cependant, ils ne pouvaient bénéficier que de l'aide la plus basse pour leurs terrains, c'est-à-dire celle des céréales.²⁶⁹

Avec cette PAC de 1992, vont être définies plusieurs « boîtes » qui reçoivent chacune différentes aides financières sur base de leur nature économique et qui impliquent certaines restrictions :

« - La boîte orange contient les soutiens dont la forme présente des effets de distorsion sur les échanges, et qui doivent donc être limités au maximum (obligation de réduction de 20 % en six ans) : les aides couplées.

- La boîte bleue contient les aides semi-découplées, attribuées sur une superficie et des rendements fixes, ou attribuées sur un nombre de têtes de bétail fixe, indépendamment de l'évolution des rendements ou du cheptel. Ces aides ne doivent pas être réduites mais elles sont plafonnées au niveau de soutien « boîte bleue + boîte orange » constaté en 1992.

- La boîte verte contient les soutiens découplés et ne sont, ni soumis à réduction, ni plafonnés. »²⁷⁰

A.2.2.4 Situation agricole après cette PAC ?

Avec les nouvelles mesures prises par la PAC 1992, les négociations de l'Uruguay Round sont débloquées et les EMs de l'UE peuvent établir différents accords commerciaux dans le monde.²⁷¹

Les exploitations continuent à disparaître de plus en plus suite au dispositif des pré-retraites. Le nombre d'agriculteur ainsi que le nombre d'exploitations agricoles est en baisse. En France entre 1988 et 2000, le nombre d'exploitation diminue de plus d'un million à 664 000. Leur nombre a été divisé par plus de 1,5 en seulement 12 ans. Dans le même temps, la productivité globale continue à grimper à hauteur de 2% par an.²⁷² Une meilleure productivité agricole permet à un agriculteur de s'occuper d'une plus grande parcelle. Dès lors que les subsides sont attribués sur base de la taille de l'exploitation, la surface exploitée par une installation agricole augmente au fil du temps alors que le nombre d'exploitations diminue.

L'utilisation d'intrants chimiques, qui s'est massivement propagées après la seconde guerre mondiale, s'est en quelque sorte désintensifiée suite au découplage des aides et des recettes au volume produit. Les agriculteurs réfléchissent à leur niveau de production économiquement optimal en visant le niveau de

²⁶⁶ Kirsch, 2017

²⁶⁷ Butault, 2004

²⁶⁸ Azcarate, s. d.

²⁶⁹ Azcarate, s. d.

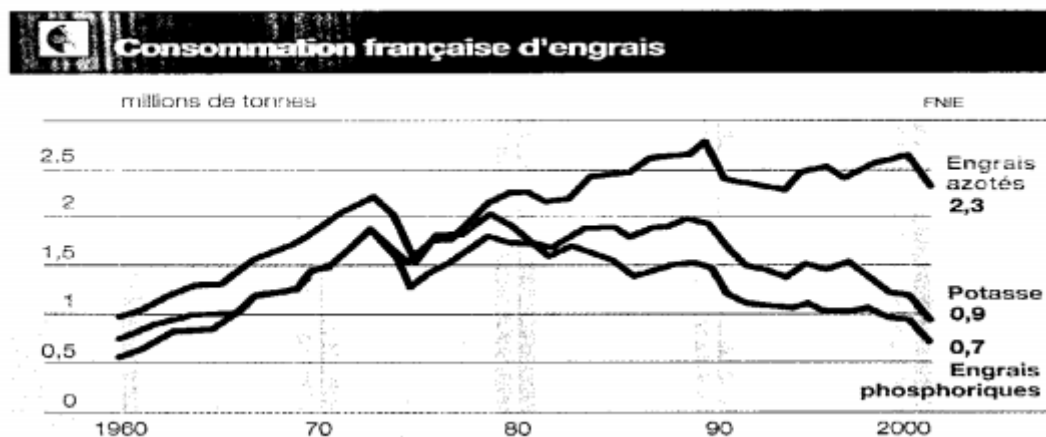
²⁷⁰ César, 2003

²⁷¹ Azcarate, s. d.

²⁷² Butault, 2004

production qui promet une rentabilité maximale. Cette politique d'incitation à la production maximale étant révolu, on observe dans le graphique ci-dessous que la consommation d'engrais en France a cessé de croître et présente même une tendance à la baisse. Les mesures en faveur de l'environnement qui conditionnent des subsides aux agriculteurs respectant certaines pratiques agricoles représentent une incitation à s'engager dans ces pratiques de cultures respectueuses de l'environnement et représentèrent les prémices des futures réformes « vertes ».²⁷³

Graphique 12 :



Source : (Thoyer, 2014)

Le marché de l'alimentation animale au sein de l'UE regagne en autonomie grâce à la réforme suite à une plus grande incorporation des céréales dans les régimes alimentaires du bétail. De 1992 à 2000, la part de l'alimentation animale céréalière passe de 46% à 53%. Les prix pratiqués sur le marché intérieur se rapprochent des prix internationaux ce qui réduit considérablement l'ampleur des restitutions à l'exportation. Cet effet, ajouté à la politique de quota et de subvention limitée entraîne une réduction des stocks et donc une réduction de coûts auxquels faisait face l'UE. Ce regain de souveraineté alimentaire animale est stimulé par des aides pour le maïs de fourrage cultivé avec des méthodes intensives nuisible à plusieurs égards pour l'environnement.²⁷⁴

De manière assez logique, les subsides alloués à l'hectare exploité plutôt qu'à la quantité produite ont éventuellement eu pour conséquence un agrandissement des surfaces exploitées. Subséquemment, c'est avec la mécanisation que l'entretien de ces immenses exploitations va être rendu possible. Cela se traduit par une diminution des travailleurs agricoles ainsi que du nombre d'exploitations au cours des années 90. Dans le même temps, la surface cultivée par agriculteur a eu tendance à s'agrandir avec un recours à la mécanisation de plus en plus important.²⁷⁵ Une mise en lumière plus détaillée de ces évolutions est réalisée dans la [partie 3](#).

Le montant des aides attribuées aux agriculteurs dépend fortement des Etats étant donné qu'il existe un principe de subsidiarité entre l'UE et ceux-ci. Cela va entraîner un certain nombre d'inégalités dans l'attribution de ces aides entre les filières agricoles et entre les territoires.²⁷⁶

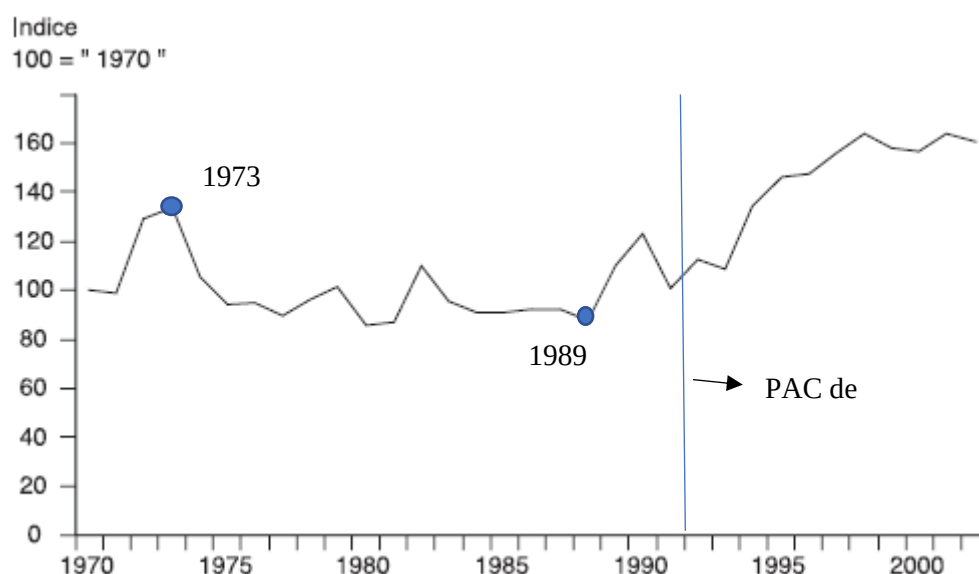
²⁷³ Azcarate, s. d.

²⁷⁴ Butault, 2004

²⁷⁵ Flamant, 2010

²⁷⁶ Féret, 2008

Graphique 13 : Évolution des revenus agricoles français par tête en termes réels



Source : *Comptes de l'agriculture. Calcul INRA, cité par « Butault 2004 »*

Les mesures que contient cette PAC de 1992 ont permis au secteur agricole de mieux capter ses gains de productivité, et ont rendu possible une amélioration du niveau de revenu des agriculteurs.

On voit à travers le graphique ci-avant que les revenus réels baissent depuis 1973 jusqu'en 1989 puis remontent à partir de cette même année. Finalement, sur l'intervalle 1970-1992, les revenus réels restent globalement stables. Les gains de productivité continus sur la même période ne se sont aucunement traduits par une hausse des revenus des actifs dans le secteur, ce qui pose question. En 1992 (mis en valeur sur le graphique par la ligne verticale bleue), des mesures sont prises avec la PAC pour remédier à cette situation problématique. En effet, on voit qu'en 1992, une hausse des revenus agricoles s'amorce, la PAC semble donc avoir rempli son objectif de rehaussement des revenus agricoles en parvenant à capter plus fortement ses gains de productivité. Néanmoins, il est crucial de souligner qu'étant donné qu'une étude économétrique rigoureuse n'a pas été réalisée ici, on ne peut, en aucun cas, conclure qu'une relation causale de cette PAC de 1992 sur l'augmentation de revenus agricoles réels est en jeu. On ne peut donc parler ici, tout au plus, d'une corrélation entre les deux variables, apparition de la PAC de 1992 et hausse des revenus agricoles.

Cette nouvelle politique d'aide incite les agriculteurs à exploiter une plus grande surface dès lors que les subsides sont proportionnels à cette surface exploitée. Cela eu pour conséquence une certaine inégalité de distribution de ces aides en favorisant l'allocation de ces aides directes aux champs céréaliers. A partir de 1995, en UE, « 20 % des exploitations reçoivent 73 % des aides directes, pour 59 % des superficies et ... seulement 25 % des emplois ».²⁷⁷

Les subventions plus importantes concernant certaines cultures incitent les agriculteurs à se lancer dans ces cultures et délaisser certaines autres cultures et pratiques agricoles. Par exemple, les surfaces occupées par une culture de maïs reçoivent des subventions importantes tandis que les prairies ne bénéficient, quant à elle, d'aucune prime.²⁷⁸ La production de maïs engendre l'utilisation d'engrais et épuise les sols, tandis que la prairie apporte certains amendements au sol et permet aussi de nourrir le bétail.

²⁷⁷ César, 2003

²⁷⁸ Kirsch, 2017

A.2.3 La troisième PAC (1999) ; Les accords de Berlin et Agenda 2000

A.2.3.1 Pourquoi la 3^e PAC ?

- Le coût qu'engendre le soutien du marché agricole (céréales, viande bovine, lait) qui, est moins important par rapport au niveau d'avant 1992, mais il est toujours présent et continue à représenter une contrainte financière conséquente pour l'UE. Il représente donc un premier point nécessaire de mettre à l'ordre du jour de la PAC 1999, qui est dans la même logique d'évolution vers un modèle plus libéral qui est apparu avec la réforme de 1992.²⁷⁹
- De plus, il y a le challenge de l'agrandissement de l'UE avec les pays d'Europe orientale et centrale qui la rejoignent et qui sont donc inclus dans la PAC par extension. La difficulté réside dans le fait que certains de ces nouveaux pays membres n'allouent qu'un faible montant afin de venir en aide à leur secteur agricole en comparaison aux aides offertes par la PAC aux pays appartenant déjà à l'UE. De plus, le développement agricole de certains de ces nouveaux pays de l'Union présente un retard par rapport aux premiers membres. Cet élargissement de l'UE représente donc un certain challenge à plusieurs égards. Les 10 Etats qui rejoignent l'UE en 2004 auquel on ajoute la Bulgarie et la Roumanie en 2007 totalisent une augmentation de 30% de la population de l'UE (sur base des chiffres de 2002) alors que le PIB de ces douze nouveaux pays ne compte que pour 5% du PIB (en 2002) de l'UE. Aussi, le secteur agricole représente une part du PIB bien plus importante dans ces pays (7%) par rapport à la part de l'UE à quinze (2%). Ensuite, la part de l'emploi dans le secteur agricole grimpe à 20% pour ces pays alors qu'elle ne monte qu'à 4% pour les pays de l'UE à quinze.²⁸⁰ Ces chiffres concernant les nouveaux pays membres, accompagnés d'une productivité du travail plus faible qui entraîne des rendements moindres, témoigne d'un développement économique moins avancé pour ces nouveaux Etats membres par rapport aux Etats qui composent l'UE à quinze. Cela va représenter un défi de taille ainsi qu'un coût important pour la PAC.
- Par rapport aux questions environnementales et sanitaires, la crise de la vache folle en 1996 va amener des débats à propos de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM). Les questions autour de la sécurité et de la qualité de l'alimentation vont prendre de l'importance et le modèle agricole productiviste va être davantage remis en question.²⁸¹ Les citoyens européens vont commencer à se méfier des produits agricoles qu'ils consomment. Dès lors, en plus de l'enjeu historique qui était de produire suffisamment, s'ajoute l'enjeu de produire correctement afin de pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement et de la qualité des aliments.²⁸²

A.2.3.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

- Réduire les prix garantis, dans la continuité des idées de 1992. Cette baisse de soutien est compensée par une aide proportionnelle avec la quantité d'hectares exploités par la ferme ou en fonction du nombre de tête de bétail qui prend de l'ampleur.
- Prendre en charge l'élargissement à l'est de l'UE et d'implémenter des nouvelles mesures afin d'accueillir ces nouveaux Etats de manière pertinente, efficace et en limitant les coûts que cela impliquait pour la PAC.
- Faire accepter la PAC à l'international en réduisant les conséquences négatives qu'elle engendre sur les économies extérieures au marché européen. Les mesures visent à rendre l'agriculture

²⁷⁹ Flamant, 2010

²⁸⁰ Butault, 2004

²⁸¹ Butault, 2004

²⁸² Flamant, 2010

plus compétitive (ce qui signifie réduire les aides), et permet de mieux faire accepter les politiques de la PAC pour les pays hors du marché.

- Répondre aux critiques adressées à l'agriculture concernant le fait qu'elle entraîne des dommages importants sur l'environnement et sur la biodiversité. De plus fortes incitations vers certaines pratiques qui prennent davantage en compte le respect de l'environnement vont voir le jour.
- Rendre l'agriculture européenne plus compétitive sur le marché mondial était poursuivi.²⁸³

A.2.3.3 Mesures concrètes ?

Concrètement, l'objectif de cette PAC est de découpler de plus en plus la production des aides perçues par l'agriculteur en les remplaçant par des subsides qui sont alloués de manière indépendante de la production.²⁸⁴ C'est pourquoi, les prix garantis par la PAC pour les produits agricoles (à travers les Organisations Communes de Marché) sont réduits et ce sont les aides directes qui dépendent du nombre d'hectares ou de têtes de bétail que possède l'exploitant qui prennent de l'ampleur afin de contrebalancer la réduction des prix garantis. En effet, les agriculteurs vont avoir droit à un paiement unique (DPU) qui est caractérisé par un subside octroyé proportionnellement aux nombres d'hectares exploités. A plus long terme, les mesures incitant la jachère (apparue en 1992 et exigeant un gel des terres de 15% alors que ce taux est descendu à 10% en 1999²⁸⁵), subsidiant les exportations des produits agricoles européens (suite au prix garanti plus élevé que le prix du marché mondial) ainsi que les quotas de production (qui ont vu le jour en 1984) devraient être supprimés.²⁸⁶ Ces prix garantis qui disparaissent ont également pour objectif de faire converger les prix des produits agricoles entre les tous les Ems de l'UE, y compris pour les nouveaux pays candidats à l'intégration en UE. Un objectif de réduction des inégalités (convergence) entre les Ems est donc poursuivi.

Concernant les mesures visant à prendre soin de l'environnement, un principe d'éco-conditionnalité est mis en place, cela signifie que l'obtention de certaines aides financières de l'UE est conditionnelle au respect de celles-ci par les exploitants agricoles. Cependant, certaines règles inhérentes au respect de l'environnement sont laissées aux mains des Etats qui peuvent prendre des décisions nationales, c'est le principe de subsidiarité. Cela signifie que les Etats peuvent ajouter certaines aides conditionnelles au respect de pratiques écologiques.²⁸⁷ En effet, appliquer des contraintes supplémentaires pour certains agriculteurs appartenant à un Em en particulier implique des coûts additionnels pour ces agriculteurs ; soit sous la forme de subsides qu'ils ne reçoivent pas, soit sous la forme de contraintes écologiques qu'ils doivent appliquer à leurs cultures. Dès lors, si un autre Etat ne met pas en place ces mesures d'éco-conditionnalités, les agriculteurs ressortissants de ce pays sont avantagés car il leur est permis de bénéficier d'une politique de soutien avantageuse qui les rend plus compétitifs par rapport aux agriculteurs d'un autre Em où de telles mesures sont mises en œuvre. Ces règles en rapport avec le respect de l'environnement et du bien-être animal est du ressort du 2^{ème} pilier de la PAC.²⁸⁸

D'ailleurs, ce second pilier de la PAC, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) fait son apparition avec la PAC de 1999. La création du second pilier (FEADER) à divers buts : « 1) le développement des régions en retard, 2) la reconversion des zones en difficulté et 3) le développement des ressources humaines (lutte contre le chômage...) ». Il est composé de vingt-deux mesures ; quatre datant de la PAC de 1992 (agro-environnementales, boisement des terrains, subsides pour les territoires défavorisés et préretraite des agriculteurs) et dix-huit autres nouvelles mesures qui visent à moderniser et diversifier les exploitations agricoles. Ce plan de développement rural est

²⁸³ Butault, 2004

²⁸⁴ Boinon et al., 2006

²⁸⁵ Guyomard & LeBris, 2003

²⁸⁶ Flamant, 2010

²⁸⁷ Thoyer, 2014

²⁸⁸ Flamant, 2010

d'avantage laissé aux mains de chaque Etat membre étant donné qu'ils peuvent moduler ses 22 mesures comme bon leur semble avec uniquement les mesures agro-environnementales qui restent obligatoirement d'application). Concernant le financement de ces mesures, il se fait conjointement entre les Etats membres et l'UE.²⁸⁹

Enfin, un Agenda 2000 va être mis en place afin d'accompagner les nouveaux Ems dans l'Union Européenne. Il sera composé des crédits de développement rural afin de financer et organiser l'élargissement de l'UE. Ces politiques qui composent l'Agenda 2000 s'étendront de 2000 à 2006.

A.2.3.4 Situation agricole après cette PAC ?

Ce paragraphe ne sera pas détaillé étant donné le court délai entre la PAC du traité de Berlin en 1999 et celle du compromis de Luxembourg en 2003. De plus, les PAC de 2003 et de 2007 étaient d'ores et déjà prévues lors de la PAC de 1999 avec l'Agenda 2000 et ne sont pas intervenues à la suite d'une situation problématique à laquelle il fallait apporter des solutions structurelles (contrairement aux PAC précédentes).

On peut néanmoins préciser que concernant les aides éco-conditionnelles, celles-ci ne seront que peu appliquées dès lors qu'elles sont facultatives et laissées à la décision des Etats.²⁹⁰

A.2.4 La quatrième PAC (2003) ; Le compromis de Luxembourg

A.2.4.1 Pourquoi la 4^e PAC ?

Cette PAC était en fait déjà planifiée à travers la PAC de 1999 avec l'Agenda 2000. Il est question d'adapter en 2003 certaines mesures en fonction de la manière avec laquelle les marchés ont évolué d'ici là. C'est donc en fait une révision à la moitié de la période entre la PAC de 1999 et celle de 2007. En revanche, cette révision à mi-parcours s'est finalement avérée être un grand acteur de transformation des politiques de la PAC et a fixé le budget jusqu'en 2013.²⁹¹

A.2.4.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

Dans la continuité de 1992 et de 1999, une plus grande intégration des exigences environnementales va être au programme ainsi que la mise en avant de principes marchands pour cette PAC de 2003. Cela implique une politique de découplage encore plus forte que lors des précédentes réformes. En fait, les mesures de découplage initiées en 1992 trouvent leurs justifications dans plusieurs aspects :

- Ces aides sont mieux acceptées internationalement dès lors qu'elles n'entraînent pas de distorsions sur le marché et appartiennent à la boîte verte pour l'OMC et peuvent donc être maintenues pour le futur.
- Elles permettent aux agriculteurs de mieux percevoir les demandes du marché et donc d'y répondre plus efficacement en optimisant leur production subséquentement.
- Elles rendent l'administration de la PAC plus simple dès lors qu'une aide par exploitation est octroyée une fois le découplage complètement effectué.²⁹²

➔ Concrètement, selon Kirsch, « *le découplage se justifie dans une perspective économique libérale : en supprimant les aides publiques couplées qui faussent les signaux du marché on rétablit l'efficacité des marchés ce qui permet de maximiser l'efficacité économique des aides* »

²⁸⁹ Butault, 2004

²⁹⁰ Thoyer, 2014

²⁹¹ Boinon et al., 2006

²⁹² Thoyer, 2014

désormais sans effet distorsifs sur les échanges et par là même d'optimiser le bien-être collectif. »²⁹³

Le second pilier est encore renforcé afin d'encourager une agriculture durable qui respecte davantage les enjeux environnementaux. Aussi, la réforme de la PAC de 2003 entend également rendre les différentes conditions à l'obtention des aides impératives en ce qui concerne les directives et règlements ayant attiré au respect de l'environnement, au bien-être des animaux, de sécurité alimentaire. A côté de cela, les Etats peuvent définir ce qu'ils entendent par « bonnes pratiques agricoles et environnementales ». ²⁹⁴

Aussi, les différents élargissements de l'Union nécessitent de nouveaux débats quant au fonctionnement de la PAC dès lors que l'UE inclut davantage d'Em et que l'UE est de plus en plus hétérogène.²⁹⁵

Enfin, un objectif de simplification de la PAC est poursuivi pour rendre la compréhension des mécanismes de subsides ainsi que l'administration plus aisée. ²⁹⁶

A.2.4.3 Mesures concrètes ?

Etant donné que l'UE désire mettre en place des mesures sans distorsion sur la concurrence avec les pays du monde, cela implique qu'elle ne mette pas en place des aides avec des conséquences incitatrices ou régulatrices de la production. Dès lors, les paiements directs vont à présent être alloués également (en plus de la formule proportionnelle au nombre d'hectare) par exploitation indépendamment de ce que l'exploitation produit et de sa taille. Cela signifie que le subside est à présent tout-à-fait indépendant des décisions de production de l'agriculteurs puisque même si celui-ci décide de ne rien semer, et peu importe la variété de culture, l'aide perçue sera la même.²⁹⁷ A côté de cela, les Ems ont la possibilité d'intervenir quant à l'allocation de ces subsides et ont la possibilité de coupler ces aides s'ils le souhaitent. Les Ems peuvent donc définir avec quelle proportion le subside est alloué en fonction du nombre d'hectare, quelle proportion à l'exploitation et quelle part du budget ils décident de maintenir en financement des aides couplées qui soutiennent la production.

Cet accès au subside par exploitation, appelé Droit à Paiement Unique (DPU), dépend du niveau de production des années précédentes (2000-2002) et est attribué conditionnellement au respect de normes agro-environnementales, de sécurité alimentaire et de santé publique, de bien-être animal. A côté de cela, certaines « bonnes pratiques agricoles en environnementales » doivent être respectées et ont attiré à 4 catégories : « *L'érosion des sols, le maintien des taux de matières organiques des sols, la conservation de la structure des sols et le niveau minimal d'entretien des terres.* »²⁹⁸ Cela signifie que le respect de ces normes est obligatoire afin d'être éligible à l'obtention d'aides directes et pour accéder aux prêts avec un meilleur taux d'intérêt, c'est le principe de conditionnalité.²⁹⁹ De plus, les subsides attribués dépendent de la région et du pays dans lequel l'exploitation agricole se situe.³⁰⁰ Avec cette PAC, les mesures écologiques sont revendiquées avec plus de poids encore que précédemment et le but de production intensive est complètement oublié.

Par ailleurs, les prix garantis des produits agricoles sont abaissés encore davantage tandis que les aides directes à l'hectare et en nombre de tête de bétail prennent de l'ampleur. Ce qui signifie que la Commission européenne désire découpler encore plus fortement les niveaux de production agricole avec les subsides obtenus, c'est ce qui donne une politique davantage libérale à la PAC, puisque les pouvoirs

²⁹³ Kirsch, 2017

²⁹⁴ Boinon et al., 2006

²⁹⁵ Boinon et al., 2006

²⁹⁶ Thoyer, 2014

²⁹⁷ Kirsch, 2017

²⁹⁸ Guyomard & LeBris, 2003

²⁹⁹ Kirsch, 2017

³⁰⁰ Toute l'Europe, 2020

publics interviennent moins fortement (uniquement de manière directe, par exploitation et indépendamment par rapport à la production) et laissent le marché réguler les prix.^{301 302}

Le budget pour la PAC est fixé jusqu'en 2013 et comprend le principe de subsidiarité qui est caractérisé par le fait que plus de souplesse est accordée aux Ems quant à leur politique de subsides nationale. Des montants fixes sont néanmoins fixés par la PAC à chaque Em.³⁰³

Le second pilier de développement rural prend encore davantage d'importance et il se voit attribuer de plus grands moyens financiers. Il sera financé par une diminution des paiements directs à l'hectare pour les grandes exploitations.³⁰⁴

A.2.4.4 Situation agricole après cette PAC ?

Premièrement, la subsidiarité renforcée qui attribue davantage de pouvoir de décision aux Ems va entraîner une augmentation des inégalités entre les filières et entre les territoires agricole³⁰⁵. En effet, les Ems ont le choix entre une politique d'affectation des subsides de manière individuelle à l'exploitation basé sur l'historique de production de chacune (qui peut être fort différent d'une exploitation à l'autre) et une politique de distribution des subsides par hectare homogénéisée nationalement ou régionalement (en calculant les aides sur base de moyenne de production antérieures). En France, par exemple, un régime des paiements uniques (DPU) est choisi sur base de l'historique de chaque exploitation agricole (entre 2000 et 2002).³⁰⁶ De plus, étant donné que toute une série de mesures est laissée aux mains des Ems, les agriculteurs de l'UE ne font pas tous face aux mêmes règles et règne alors un marché en libre échange mais au sein duquel règne des contraintes différentes d'un Etat à un autre.³⁰⁷

La marchandisation du secteur agricole gagne du terrain avec les dérégulations du marché par la PAC qui se tarissent (prix de soutien aux produits agricoles qui se rapprochent de plus en plus de ceux du marché mondial).

Dès lors que les aides directes sont allouées proportionnellement à la surface de l'exploitation, elles favorisent les exploitations les plus étendues, localisées dans les régions les plus productives et avec une incitation à produire, par exemple du maïs d'ensilage plutôt que de maintenir certaines zones de prairies.³⁰⁸

Enfin, les mesures agri-environnementales (MAE) entraînent certains effets d'opportunisme et une participation que relative du côté des agriculteurs. En effet, les exploitants agricoles ont tendance à respecter que les MAE qui impliquent le moins de restrictions possibles.³⁰⁹ Ces aides encourageant les pratiques respectueuses de l'environnement s'avèrent en fait n'être que trop peu actrices de changement dans les pratiques agricoles.³¹⁰

A.2.5 La cinquième PAC (2008) ; Bilan de santé

A.2.5.1 Pourquoi la 5^e PAC ?

³⁰¹ Flamant, 2010

³⁰² Butault, 2004

³⁰³ Thoyer, 2014

³⁰⁴ Butault, 2004

³⁰⁵ Féret, 2008

³⁰⁶ Kirsch, 2017

³⁰⁷ Bizet et al., 2010

³⁰⁸ Kroll, 2013a

³⁰⁹ Barbut & Baschet, 2005

³¹⁰ Parlement Européen, 2007

De la même manière que la PAC de 2003, une certaine continuité va caractériser les mesures que contient cette PAC ; développement du Droit au Paiement Unique (DPU), réduction des mesures de soutiens de marchés, abandon des mesures visant à limiter la production (jachère, quotas laitiers).³¹¹

Néanmoins, certaines décisions présentent précédemment des critiques. Le découplage total issu de la dernière PAC pose question dès lors que les agriculteurs spécialisés dans la culture de céréales sont très favorisés par les aides de la PAC (de par la grande surface exploitée suite à la plus grande facilité de culture des céréales et de par la rentabilité de la revente de ces céréales puisqu'elles bénéficient de prix de marché élevés). Alors que d'un autre côté, les éleveurs se voient lésés car le prix de la nourriture animale est élevé et ont, en conséquence, plus de difficultés financières.³¹²

A.2.5.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

- Une dérégulation des marchés plus importante afin que le secteur agricole puisse s'inscrire dans des logiques davantage régulées par des principes de libre-échange plutôt que sous la tutelle d'un organisme public.
- Une uniformisation du paiement unique par hectare est également visée afin de faire converger les subsides alloués entre les exploitations appartenant à une même zone territoriale.³¹³
- Le défi du changement climatique se fait de plus en plus pesant et l'agriculture se doit de prendre des mesures fortes à ce propos.³¹⁴

A.2.5.3 Mesures concrètes ?

La poursuite de l'évolution de la PAC vers un modèle néolibéral continue avec un démantèlement des instruments de contrôle de l'offre et le principe de découplage qui disparaît encore davantage. Cela signifie que les quotas et la jachère obligatoire sont supprimés. Il reste toutefois un certain soutien de prix agissant uniquement comme « filet de sécurité » si jamais les prix chutent en deçà d'un certain niveau. Pour les Ems qui avaient décidé de maintenir une politique d'aides directes couplées à la production, il leur est demandé d'incorporer ces aides au sein du Droit au Paiement Unique (DPU).³¹⁵

Il y a néanmoins certains articles de la PAC qui vont à contresens du principe de découplage des aides. En effet, les Ems peuvent choisir de maintenir un certain niveau d'aides couplées à la production afin de soutenir certains secteurs agricoles plus dans le besoin (jusqu'à 10% maximum du budget du 1^{er} pilier). Suites à la politique de paiements directs basés sur la surface de l'exploitation, certaines inégalités par rapport à l'allocation de subsides sont apparues et certains Ems, comme la France qui a recours à ces 10%, préfèrent garder ces aides couplées.³¹⁶

Concernant le 2^{ème} pilier de la PAC, il est renforcé afin d'être à même de soutenir davantage le développement rural et la protection de l'environnement en faisant face aux « nouveaux défis ». Plus particulièrement, ils sont au nombre de 4 et sont les suivants : « le changement climatique, les énergies renouvelables, la biodiversité et la gestion de l'eau ».³¹⁷ Cela signifie que des fonds sont transférés du 1^{er} au 2^{ème} pilier. Depuis la réforme de la PAC de 2003, la part du budget alloué à ce 2^{ème} pilier est en augmentation. En 2005, elle était de 5%, tandis qu'en 2012, celle-ci grimpe jusqu'à 10%.³¹⁸

³¹¹ Thoyer, 2014

³¹² Kirsch, 2017

³¹³ INRA, 2008

³¹⁴ Thoyer, 2014

³¹⁵ Kirsch, 2017

³¹⁶ INRA, 2008

³¹⁷ INRA, 2008

³¹⁸ Kirsch, 2017

Une réforme de la PAC pour 2013 est également d'ores et déjà prévue en vue d'adapter certaines mesures en fonction des évolutions du secteur.³¹⁹

A.2.5.4 Situation agricole après cette PAC ?

Suite aux différentes mesures qui visent à soutenir davantage les éleveurs au détriment des céréaliers, les laitiers herbagers vont bénéficier d'une aide supérieure de 22% par rapport à 2007 tandis que les céréaliers vont perdre 17% des subsides perçus par rapport 2007.³²⁰

A.2.6 La sixième PAC (2014)

Les détails de cette PAC sont mis en lumière à travers la [partie 1](#) qui décrit les fonctionnements principaux de la PAC actuelle.

A.2.6.1 Pourquoi la 5^e PAC ?

Tout d'abord, il est nécessaire de réformer la mesure à propos du Droit au Paiement Unique puisqu'elle se basait sur des chiffres issus des années 2000 à 2002. Il faut trouver un autre système pour allouer ces aides.

Dans la continuité des PACs précédentes, l'UE offre moins de prix de soutien pour les agriculteurs et ils font donc plus face au marché économique. En revanche, afin de soutenir les producteurs, elle s'appuie toujours sur des aides directes qu'elle octroie conditionnellement au respect de certaines normes environnementales et avec comme objectif de renforcer le développement rural.

A.2.6.2 Quels étaient les objectifs recherchés ?

Les objectifs environnementaux prennent encore davantage d'importance dans les enjeux auxquels la PAC cherche à répondre. Les enjeux liés à la préservation et à l'entretien du bien public qu'est la nature, la biodiversité passe donc par le respect de l'environnement. La PAC se doit de mettre en place des mesures rétribuant les bonnes pratiques qui se soucient de l'environnement.³²¹

Un objectif de compétitivité est aussi poursuivi, il est nécessaire aux yeux de l'UE que le secteur agricole parvienne à s'inscrire dans le marché sans que celui-ci soit dérégulé par certains subsides de l'UE ou des Ems.

Il y a un désir pour la Commission Européenne d'établir des politiques qui assureraient plus d'équité et d'homogénéité entre les agriculteurs européens et les aides moyennes attribuées aux différents Etats de l'UE devraient converger sur le long-terme. Ces mesures d'harmonisation des paiements découplés vont devenir obligatoires avec cette nouvelle PAC.³²²

Un des combats de la PAC de 2013 s'articule notamment autour d'une aide basée davantage sur le facteur travail (à travers le principe d'« agriculteur actif »). Cependant, la surface de l'exploitation subsiste comme indicateur qui permet de calculer la hauteur des aides directes de la PAC.³²³

A.2.6.3 Mesures concrètes ?

³¹⁹ Ministère de l'agriculture, 2008

³²⁰ Kirsch, 2017

³²¹ Kirsch, 2017

³²² Kirsch, 2017

³²³ Kirsch, 2017

Les attributions de paiement directs en faveur des agriculteurs sont composées de 7 parties dont 3 sont des mesures obligatoires pour les Ems de l'UE et 4 sont facultatives pour les Ems. C'est donc une certaine flexibilité dont disposent les Ems. Les mesures obligatoires sont les suivantes :

- Le **Droit au Paiement de Base (DPB)** qui est octroyé sur base du nombre d'hectares à même d'accueillir des produits agricoles. Par ailleurs, ce montant devrait converger vers une même valeur à l'intérieur d'une certaine région ou pays (convergence interne) ainsi qu'entre les Etats-membres (convergence externe). De plus, ces aides directes découplées voient l'élimination ou l'atténuation des références historiques des productions des années précédentes dans leur calcul.
- Un subside concernant le **verdissement de méthodes** va être renforcé, ce sont des paiements verts octroyés si les agriculteurs respectent certaines pratiques. Elles sont au nombre de trois et sont définies comme suit : « *maintien des prairies permanentes, surfaces d'intérêt écologiques (SIE) et diversification des cultures* »³²⁴. C'est donc un subside supplémentaire octroyé pour rétribuer l'entretien de biens publics (paysages, biodiversité, respect du climat) qui ne sont pas pris en compte par le marché (les exploitations biologiques sont automatiquement éligibles à ces paiements verts). Il comprend minimum 30% des dépenses du 1^{er} pilier.
- **Des aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs** vont apparaître afin de faciliter l'accès à la profession. La population agricole inquiète au regard de son âge moyen avancé. En 2013, les agriculteurs de l'Union qui ont moins de 40 ans (considérés comme « jeunes agriculteurs ») représentent seulement 14% des agriculteurs.³²⁵

Additionnellement, 4 autres composantes sont facultatives et dépendent donc de l'Etat membre qui met en œuvre les mesures :

- Un paiement redistributif qui soutient davantage les premiers hectares d'une exploitation agricole qui se développe avec les Ems qui ont la possibilité de consacrer 30% de l'enveloppe du 1^{er} pilier dans ce poste de dépense.
- Le paiement redevient couplé à la production selon la zone ou le type d'agriculture et les conditions économiques et sociales à travers lesquelles il s'inscrit. En effet, il s'élève à 15% du budget du premier pilier alors qu'il était de 10% précédemment.
- Les subides pour les exploitations faisant face à des contraintes naturelles peuvent s'élever jusqu'à 5% du budget du 1^{er} pilier.
- Un subside spécifique pour aider les petits agriculteurs. Celui-ci représente tout au plus 2% du budget du 1^{er} pilier.³²⁶

Concernant la part des dépenses, 30 % de l'enveloppe nationale dont bénéficie les Ems doit être allouée aux paiements verts. Un minimum de 60% est destiné au paiement de base à l'hectare. Le reste des dépenses est alloué aux autres dépenses avec celles concernant l'aide aux jeunes agriculteurs et les dépenses facultatives.³²⁷

A.2.6.4 Situation agricole après cette PAC ?

La liberté de choix laissée aux Ems suite au principe de subsidiarité entraîne une désharmonisation des mesures de la PAC entre les pays de l'UE et donc une certaine nationalisation de la PAC. Comme souvent dans les décisions européennes, prendre des décisions communes aux différents Ems est de plus en plus compliqué, dès lors que l'UE contient plus de membres avec chacun leurs spécificités

³²⁴ Commission européenne, 2013

³²⁵ Kirsch, 2017

³²⁶ *Premier pilier de la politique agricole commune PAC*, s. d.

³²⁷ *La PAC 2014-2020*, s. d.

économiques et sociales. Par exemple concernant la Roumanie et le Royaume-Uni, qui présentent, en 2014 des chiffres très différents. En effet, la part de l'agriculture dans le PIB total était de 10% pour la Roumanie alors qu'elle est de 0,5% pour le Royaume-Uni. Ensuite, la part de la population active dans le secteur agricole était de 28% avec une taille moyenne d'exploitation de 2 hectares pour la Roumanie tandis que le Royaume-Uni présente une part de la population active dans le secteur agricole de 1,6% avec la taille moyenne des exploitations de 57 hectares.³²⁸ Ces différences sont conséquentes et n'existent pas uniquement concernant ces deux Etats, c'est pourquoi la PAC de 2014 octroie autant de flexibilité aux Ems pour qu'ils puissent être chacun à même d'effectuer les choix optimaux pour leur propre nation en fonction de leurs propres caractéristiques.³²⁹

Cependant, cette flexibilité crée des distorsions de la concurrence entre les Ems appliquant durement des restrictions environnementales et d'autres qui se restreignent moins. En effet, selon Christiane Lambert, présidente du syndicat agricole majoritaire en France (FNSEA) et du syndicat d'agriculteurs en Europe (COPA), il y a un risque que les Etats qui adjoignent des aides financières à la mise en place de certaines pratiques (par exemple environnementales) peuvent entraîner un frein à la compétitivité internationale pour ceux qui doivent respecter ces mesures vertes supplémentaires. En effet, si un Etat de l'UE exige de ses exploitations agricoles qu'elles respectent des contraintes environnementales fortes afin de recevoir des aides financières, cela risque d'engendrer des coûts supplémentaires aux agriculteurs ou encore de réduire leurs rendements futurs. Dès lors, avec ce principe de subsidiarité, si un Etat met en place des mesures restrictives et que les autres Etats ne le font pas, cet Etat risque de mettre à mal la compétitivité de son secteur agricole à l'international. C'est en fait tout l'enjeu, comment faire plus vert lorsque les agriculteurs sont déjà sous certaines pressions financières et qu'ils ont des buts prioritaires qui sont d'être compétitifs plutôt que d'être écologiques. Dès lors, avec les méthodes agroindustrielles, il existe en quelque sorte un trade-off entre écologie et compétitivité.³³⁰

Dès lors, ce qui est compliqué pour les agriculteurs conventionnels actuellement c'est qu'ils doivent verdir leurs procédés tout en assurant une certaine quantité produite afin d'avoir des revenus suffisants. De plus, comme explicité précédemment, une exploitation agricole conventionnelle demande beaucoup d'investissement financiers dans des machines, des bâtiments, etc. et les agriculteurs s'inscrivent alors dans une spirale qui les force à produire le plus possible afin de pouvoir rembourser leurs dettes. Dès lors, les subsides que l'Etat alloue à travers les mesures incluses dans les PACs ont une importance cruciale afin d'enjoindre les agriculteurs à effectuer une transition de leurs méthodes conventionnelles/productivistes vers des méthodes agroécologiques. En effet, ces subsides de la PAC sont plus que nécessaires aux agriculteurs, dès lors, le respect de ces mesures par les agriculteurs sera souvent de mise et cela signifie que le contenu des mesures à appliquer afin d'obtenir ces subsides va constituer les lignes directrices de l'agriculture et que celles-ci sont donc capitales.

Des critiques subsistent quant au salaire agricole qui est inférieur aux autres catégories socio-professionnelles mais également en termes de perte d'identité professionnelle par rapport au métier d'agriculteur (renouvellement des générations d'agriculteurs difficile avec une population agricole vieillissante). Par ailleurs, le secteur agricole fait également face à certaines critiques concernant la création d'emploi et de valeur ajoutée qui serait trop faible que ce que le secteur pourrait engendrer.³³¹

Enfin, il est nécessaire de souligner également que l'abandon des quotas laitier en 2015, comme prévu par cette dernière PAC de 2014, a entraîné une montée en flèche de la production laitière. Sachant qu'en économie néoclassique, une offre plus importante (et à demande fixe) entraîne une chute des prix, un

³²⁸ Thoyer, 2019

³²⁹ Kirsch, 2017

³³⁰ Lambert 2021

³³¹ Thoyer, 2019

grand nombre de producteurs laitiers a été confronté à des difficultés financières conséquentes. C'est ce qu'il s'est produit en 2016.³³²

Cette PAC de 2013, devant faire foi entre 2014 et 2020, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2022 étant donné que les procédures législatives concernant la PAC post 2020 n'ont pas aboutis le 1^{er} janvier 2021.³³³

³³² « Près de 20 % des agriculteurs français n'ont pas pu se verser un revenu en 2017 », 2019

³³³ *Premier pilier de la politique agricole commune PAC*, s. d.