



HAL
open science

Le plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne

Jean-Christophe Bureau

► To cite this version:

Jean-Christophe Bureau. Le plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne. *Innovations Agronomiques*, 2024, 90, pp.4-15. 10.17180/ciag-2024-vol90-art02 . hal-04560969

HAL Id: hal-04560969

<https://hal.inrae.fr/hal-04560969>

Submitted on 26 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Le plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne

Jean-Christophe BUREAU¹

¹ AgroParisTech, Université Paris-Saclay, UMR Paris-Saclay Applied Economics, 22 place de l'Agronomie, CS 20040 91 123 Palaiseau Cedex, France

Correspondance : jc.bureau@agroparistech.fr

Résumé

Dans le cadre des nouveaux règlements européens sur la Politique Agricole Commune adoptés fin 2021, la France a mis en place un Plan Stratégique National pour l'agriculture qui est entrée en vigueur au début de l'année 2023. Nous en présentons ici les nouveautés ainsi que les ambitions et les limites. Plusieurs limites de ce plan sont soulignées, en particulier sa capacité à répondre aux défis climatiques et environnementaux ainsi que des effets pervers des mesures adoptées.

Mots-clés : Politique agricole commune. Économie agricole. Politique alimentaire.

Abstract : The French Strategic National Plan and its ability to face agricultural challenges

As part of the new European regulations on the Common Agricultural Policy adopted at the end of 2021, France has implemented National Strategic Plan for agriculture which came into force at the beginning of 2023. Here We present here the new features as well as its ambitions and limits. A number of the plan's limitations are highlighted, in particular its ability to respond to climate and environmental challenges, and the perverse effects of the measures adopted.

Keywords : Common Agricultural Policy. Agricultural Economics. Food policy.

Introduction

L'échéance du cadre budgétaire pluriannuel, tous les sept ans, donne en général l'occasion de redéfinir les différentes politiques sectorielles comme la Politique Agricole Commune (PAC).¹ Le cadre budgétaire actuel couvre la période 2021-2027, mais du fait de retards dans l'adoption des Règlements PAC (fin 2021), c'est avec un délai de deux ans que la "nouvelle" PAC a été mise en place au 1^{er} janvier 2023, couvrant ainsi la période de début 2023 à fin 2027.

Dans le cadre de ces nouveaux règlements européens, la France a mis en place un Plan Stratégique National pour l'agriculture qui est entrée en vigueur au début de l'année 2023. Nous en présentons ici les nouveautés ainsi que les ambitions et les limites de ce plan.

¹ Même si, dans le passé, des modifications importantes ont pu être faites hors des échéances du cadre financier pluri annuel, à l'initiative de la Commission : le découplage des aides directes des quantités produites lors d'une "revue à mi-parcours" en 2002, ou des conditionnalités pour toucher les aides à l'occasion d'un "bilan de santé" en 2008.



1. Contexte : la PAC 2023-27

Depuis le début des années 2000 la Politique Agricole Commune (PAC) est organisée en deux "piliers" avec des budgets différenciés. Le premier regroupe l'ensemble des aides directes aux producteurs, distribuées de manière annuelle sans grande demande de contrepartie et financées intégralement par le budget européen. Le second pilier, au budget beaucoup plus faible, comprend des mesures thématiques relativement hétérogènes regroupées sous l'intitulé de "développement rural". Ceci inclut des mesures pluri-annuelles sur une base contractuelle, comme les Mesures Agri-environnementales et Climatiques (MAEC). Les caractéristiques de ce deuxième pilier sont un cofinancement par les budgets nationaux, et une gestion plus complexe, en particulier car les Mesures agri-environnementales rémunèrent des engagements qu'il faut superviser et contrôler, alors que les aides du premier pilier sont essentiellement des aides annuelles à la surface.

Depuis le début des années 1960, la PAC était une politique très centralisée, avec peu de latitude laissée aux Etats membres. Les textes fondateurs prévoyaient l'unicité des prix et des aides entre les Etats membres. Historiquement les aides nationales aux agriculteurs avaient toujours été très réglementées et limitées. Les Règlements de décembre 2013 avaient introduit une PAC plus "à la carte", avec de nombreuses options : transferts budgétaires entre les deux "piliers" de la PAC, possibilité de redistributions interne, de soutenir directement certaines productions, etc. et autorisait des ambitions environnementales très variables. La PAC mise en place début 2023 va beaucoup plus loin en terme de subsidiarité. Elle est bien plus décentralisée et bien moins commune que les versions précédentes de la PAC.

2. Une Politique Agricole Commune plus si commune

La nouvelle PAC repose sur l'idée que les Etats membres définissent leurs objectifs de politique agricole, à travers des Plans Stratégiques Nationaux (PSN). Ces plans doivent respecter des grandes priorités (innovation et connaissance, soutien plus équitable et efficace, renforcement de l'action climatique, renouvellement des générations et emploi, réponse aux préoccupations). Ces plans doivent aussi répondre à neuf objectifs communs, trois économiques (accroître la compétitivité, assurer un revenu équitable aux agriculteurs, améliorer le fonctionnement de la chaîne alimentaire), trois environnementaux (action contre le changement climatique, préserver l'environnement, préserver paysage et biodiversité) et trois sociaux, (attentes sociétales, dynamisme des zones rurales, renouvellement générationnel). Ces grandes priorités et ces neuf objectifs sont très généraux et ils ne permettent pas réellement de cadrer la direction et l'ampleur des engagements des Etats membres.

La commission européenne a évalué et approuvée les PSN soumis par les Etats membres, certains après des demandes de modification ; et elle en contrôle les progrès réalisés. Le suivi annuel et pluriannuel sur la politique mise en œuvre par chaque Etat membre prévoit des examens, et pour l'apurement financier, des audits identifiant de potentielles déficiences dans les structures de gouvernance et des exigences communautaires. Néanmoins, les trois catégories d'indicateurs (de réalisation, de résultat, d'impact) sont davantage des ratios globaux (par exemple la part des surfaces couvertes par une mesure) que des indicateurs traduisant réellement les progrès réalisés, en particulier en ce qui concerne les objectifs environnementaux et sociaux. Des rapports sur les progrès accomplis dans la mise en place du plan stratégique sont prévus, et des écarts peuvent en théorie conduire à une suspension des financements. Néanmoins les indicateurs mesurant l'impact réel des mesures ne semblent la non plus pas très opérationnels pour refléter les résultats techniques.

Surtout les Etats membres ont une large marge de manœuvre dans la répartition des fonds comme des objectifs assignés à leur politique. Avec la PAC mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2023, ce sont donc désormais les Etats membres qui préparent les plans stratégiques nationaux, en définissant les



interventions, les critères d'éligibilité et fixent des objectifs. Et ce sont les Etats membres qui gèrent et contrôlent les demandes d'aide, paient et recouvrent.

Certes, il reste des éléments communs qui s'imposent à tous les Etats membres : L'architecture en deux piliers, ou l'obligation de définir des surfaces agricoles, ou ce que sont les agriculteurs "véritables" éligibles aux aides. La nécessité pour bénéficier des aides de respecter les directives et un ensemble de "Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales" (BCAE) est également commune. Les Etats membres ont l'obligation de se conformer à des types d'intervention spécifiques comme les paiements de base, les paiements pour les jeunes agriculteurs ou des dispositions pour soutenir les petites et moyennes exploitations. Les Etats membres ont l'obligation de consacrer un certain pourcentage du budget du premier et second pilier à des actions avec une composante environnementale. A travers les "éco-régimes", ils ont aussi l'obligation de conditionner 25 % des aides directes aux agriculteurs à des pratiques favorables à l'environnement.² Mais en pratique les seuils et pourcentages sont largement laissés à la discrétion des Etats membres, et ce côté commun reste limité à un cadrage assez général.

3. Les principales dispositions du PSN français

Le plan stratégique initialement présenté par la France à la Commission avait été sévèrement jugé par l'Autorité environnementale (2021). La Commission européenne avait également pointé quelques non conformités aux objectifs européens en matière notamment d'environnement et avait demandé à l'État français d'apporter des corrections. Une version révisée seulement à la marge, avec notamment une hausse des aides destinées à l'agriculture bio par rapport à des certifications moins exigeantes a finalement été approuvée par la Commission en août 2022 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2023. On remarquera que la version approuvée du PSN comporte 975 pages plus 175 pages d'annexes, ce qui en fait un document complexe et difficile à comprendre dans son ensemble.³

Avec ce PSN, l'État français est autorisé de gestion des aides du premier pilier et des mesures surfaciques ou assimilées du Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), c'est-à-dire les MAEC "surfaciques", le soutien à l'agriculture bio, les Indemnités Compensatrices de Handicap Naturel (ICHN), la prévention de la prédation, assurance récolte et Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental. Les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques du FEADER (forêt, investissements, installation, MAEC forfaitaires, programme "LEADER"...).

Est éligible aux aides l'agriculteur "actif" que ce soit pour les aides du premier pilier comme pour les ICHN, les paiements à l'agriculture bio et certaines MAEC et assurance-récolte. La définition de cet agriculteur "actif" est assez complexe, mais il faut un niveau minimal d'activité agricole, et ne pas être retraité de plus de 67 ans.⁴ Ne sont éligibles aux aides que les surfaces agricoles qui font l'objet d'une définition précise (terres arables cultures permanentes, prairies et pâturages permanents), et soumises à une activité agricole ou sont en jachère avec un entretien annuel. Des particularités topographiques (bosquets, arbres disséminés, mares, chemins) sont éligibles pour éviter leur destruction. Pour les prairies permanentes, les prairies avec arbres et sous maquis, les modalités d'éligibilité incluent un chargement minimal, une absence d'enfrichement et un entretien annuel. Là aussi modalités de calculs assez précises et complexes (voir annexe 2 du PSN).

² On notera que des dérogations sont permises à ce seuil de 25 % pour des Etats membres ayant des mesures environnementales plus ambitieuses que le minimum requis dans le second pilier.

³ Plan Stratégique National de l'Agriculture Française 2023-27. <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/131861>

⁴ Des institutions comme les lycées agricoles, des collectivités, des associations loi 1901 agricoles, des fondations sont aussi éligibles.



4. Les aides du premier pilier

Le dispositif de ces aides, annuelles, et financées uniquement par le budget européen, est à plusieurs niveaux ; il comprend :

- Le paiement de base, qui fonctionne selon des "droits" à primes à activer sur des surfaces éligibles. Peu de choses changent par rapport à la PAC 2014-2022. L'évolution par rapport au système antérieur est simplement la poursuite de la convergence vers une aide unique au niveau hexagonal (à titre d'illustration le niveau du droit moyen actuel est de 127 € par hectare). En effet, avant 2013, la France avait un système d'aides reposant sur des références individuelles qui se traduisait par des fortes disparités entre exploitations. Depuis, un processus progressif vers aide par hectare unique vise à en amortir l'impact pour les bénéficiaires (par exemple en limitant les pertes d'aides à 15 % pour une exploitation, etc..).
- Les aides "couplées" (fonction des quantités produites) pour certaines filières : la France avait choisi dans la PAC précédente d'encourager et d'aider la production de protéines végétales et l'élevage allaitant, en particulier. La nouveauté est un ciblage des aides bovines plus marqué sur les prairies. Une aide est aussi créée pour le petit maraichage. Au total, les aides couplées représentent pour la France 15 % de l'enveloppe des paiements du premier pilier soit environ 1 milliard d'euros annuels.
- Une aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs, sous la forme d'un forfait à l'installation.
- Une aide redistributive qui cible les 52 premiers hectares admissibles pour privilégier les petites exploitations familiales (aide de 48 €/ha). Cette aide existait déjà dans la PAC 2014-22 en France qui avait choisi cette option.
- Des programmes sectoriels : on peut citer des programmes nationaux d'aides pour vins, fruits et légumes, huile d'olive, l'apiculture.
- Les écórégimes. Il s'agit ici d'une des principales nouveautés de la PAC mise en place début 2023.

5. Les écorégimes dans le PSN français.

Les écorégimes, pour lesquels les Etats membres ont de très grandes marges de manœuvre, se substituent au "paiement vert" de la PAC 2014-22. Leur mise en place est obligatoire pour les Etats membres, mais les agriculteurs y souscrivent sur une base volontaire. Dans le PSN français, une approche forfaitaire prenant en compte l'ensemble des surfaces de l'exploitation est retenue, avec deux niveaux d'aide : un niveau "de base" et un niveau "supérieur".⁵ Trois voies d'accès aux écorégimes sont possibles, non cumulables entre elles.

- La "voie des pratiques" impose de respecter de certaines pratiques agricoles. Pour les terres arables, il y a obligation de diversité des cultures ; pour les surfaces en prairies, l'obligation porte sur le maintien d'un pourcentage de prairies permanentes non labourées par rapport à celui constaté lors de la campagne précédente ; pour les cultures pérennes l'obligation porte sur le respect d'un taux d'enherbement de l'inter-rang. Une aide supplémentaire, le "bonus haie" permet de rémunérer la présence de haies et leur gestion durable. Des exemptions aux obligations pour bénéficier de ces écorégimes sont prévues pour des seuils faibles de cultures arables ou de prairie permanente.

⁵ Ces paiements s'élevaient respectivement à 60€/ha et 82€/ha mais une circulaire de novembre 2023 les a ramenés à respectivement 45€/ha et 62€/ha



- La "voie de la certification". Selon la certification les agriculteurs sont éligibles au niveau "de base" ou à un niveau supérieur, par exemple pour les exploitations agricoles certifiées "Haute valeur environnementale". Un troisième niveau (30 €/ha en plus du niveau supérieur de 82 €/ha) pour les exploitations en agriculture biologique. Le bonus haie est aussi accessible pour cette voie.
- La "voie des infrastructures écologiques" (ou voie des éléments favorables à la biodiversité) permet aussi d'accéder aux aides des écorégimes. L'exploitation doit présenter des éléments non-productifs (haies, bosquets, ...). Le niveau de base (60 €/ha) est atteint si ces surfaces non productives représentent 7 % de la surface totale de l'exploitation, et le niveau supérieur avec 10 %.

6. La conditionnalité des aides

Depuis 2008, l'ensemble des aides de la PAC est conditionné au respect d'exigences réglementaires statutaires (respects de directives communautaires) et aux BCAE. La nouveauté avec la PAC entrée en vigueur en 2023 est que certaines règles qui conditionnaient l'octroi du paiement vert dans la PAC précédente sont intégrées dans les BCAE. Elles font donc désormais partie du socle de règles à respecter pour bénéficier de toute aide PAC. Ce point est présenté comme une importante avancée environnementale par la Commission dans la nouvelle PAC. Il est vrai que des conditions qui ne portaient que sur 30 % des aides du premier pilier (le paiement vert, aujourd'hui disparu) portent désormais sur l'ensemble des aides. Les organisations environnementales, néanmoins, sont moins positives, argumentant que nombre de seuils et de critères dans ces BCAE sont laissés aux Etats membres ce qui limite la portée de ce "verdissement" et atténue considérablement les effets des nouvelles BCAE.

La France a adopté les dispositions suivantes dans son PSN :

- BCAE 1 : Obligation du maintien des prairies permanentes. Le ratio annuel prairies permanentes par Surface Agricole Utilisée (SAU) ne doit pas être inférieur à 5 % par rapport au ratio de référence. Il faut néanmoins noter que des aménagements sont dénoncés par les organisations environnementales puisque des autorisations dérogatoires sont prévues et que l'année de référence du calcul a été reportée de 2012 à 2018 ce qui a permis de détruire certaines de ces prairies par anticipation de futures contraintes.
- BCAE 2 : Protection des zones humides et des tourbières. Il s'agit là d'une disposition nouvelle, mise en œuvre à partir de 2024.
- BCAE 3 : Interdiction de brulage après récolte des chaumes, mesure qui existait déjà en France.
- BCAE 4 : Bandes tampons le long des cours d'eau. Cette obligation de laisser une bande enherbée le long des cours d'eau de 5 mètres le long existait déjà. La définition de ce qu'est un cours d'eau reste un point d'achoppement avec la profession agricole, en particulier du fait du changement climatique qui modifie le statut de cours d'eaux.
- BCAE 5 : Gestion du labour réduisant les risques de dégradation des sols. Ces dispositions prévoient l'interdiction de de travail sur sols gorgés d'eau ou inondés et la limitation du labour sur les sols en pente à certaines périodes.
- BCAE 6 : Interdiction de sols nus durant les périodes sensibles.
- BCAE 7 : Rotation des cultures. Cette condition qui s'appliquait au paiement vert dans la PAC précédente, a été étendue à tous les paiements. Il est ainsi nécessaire, même si les dérogations sont nombreuses en pratique, d'avoir une culture principale différente de celle de l'année précédente sur au moins 35 % de la surface en culture de plein champ (terres arables hormis surface en herbe, fourrage herbacé et jachère). Néanmoins des couverts intercultures, ou une



surface importante en prairies, ou des exploitations de petite taille sont exemptées, de même que les exploitations en agriculture biologique.

- BCAE 8 : Maintien des éléments du paysage. C'est la troisième condition qui s'appliquait aux paiements verts qui a été étendue à toutes les aides. Là où le pourcentage était de 5 % minimum de surfaces favorables à la biodiversité, le critère est désormais plus flexible pour les Etats membres. Dans le PSN français, il est nécessaire qu'au moins 4 % des terres arables de l'exploitation soient consacrés à des éléments non productifs. Des dérogations sont prévues pour des seuils inférieurs à condition que des cultures dérobées soient mises en place en intercultures; ou que les trois quarts des surfaces arables soient des prairies ou des légumineuses, ou encore que les exploitations soient de petite taille. Une autre composante de la BCAE est le maintien de particularités topographiques (qui existait auparavant), c'est-à-dire des haies, des bosquets, des mares, avec des grilles d'équivalence assez complexes. D'autre part la taille des haies doit respecter la période de nidification des oiseaux.
- BCAE 9 : Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000.

A ces BCAE et respects des directives européennes, il faut ajouter une conditionnalité sociale : certaines décisions pénales ou administratives vis-à-vis du droit du travail peuvent entraîner une réduction des aides.

7. Le second pilier

Le PSN français apporte assez peu de changement aux conditions d'octroi des aides du second pilier, qui étaient déjà largement distribuées sur des critères propres aux Etats membres voire à des régions de ces Etats. Les Indemnités "compensatrices" pour les zones à handicap naturels (ICHN) représentent un peu plus d'un milliard d'euros annuellement. Elles sont distribuées dans les régions éligibles sur la base d'une aide à l'hectare ou d'une aide par animale. Le montant varie de 70 €/ha jusqu'à 385 €/ha en haute montagne, avec des modulations par le chargement animal.

Les MAEC sont des aides sur la base d'un contrat environnemental volontaire. Deux types de mesures sont proposés, des mesures dites "système" avec un cahier des charges sur 90 % des terres de l'exploitation. Et de multiples mesures régionalisées, adaptées aux conditions locales, qui recouvrent des formes très différentes de contrats.

Les aides à la conversion en agriculture biologique sont maintenues, mais les aides au maintien de l'agriculture biologique qui existaient précédemment en France ont été supprimées dans le PSN. L'objectif du PSN reste néanmoins que 18 % de la SAU soient cultivés en agriculture biologique en 2027. Ce chiffre paraît peu réaliste.

D'autres aides du second pilier, relevant du "développement rural" sont maintenues, comme le programme LEADER (qui encourage les coopérations inter-régionales), ou des aides spécifiques gérées par les régions. Il faut souligner que le PSN français alloue 186 millions d'euros annuels à l'assurance multirisques climatiques et au fonds de mutualisation sanitaire et environnemental.

8. Un impact limité de la "nouvelle PAC" pour les agriculteurs français

Au total, le PSN français ne devrait pas entraîner de grands changements pour les exploitations par rapport à la situation précédente. Il ne devrait en tout cas pas bouleverser les systèmes de production ni les revenus des exploitations.



Les évolutions les plus notables sont la suppression du paiement vert et la création des écorégimes. Le paiement vert, qui représentait 30 % du budget du premier pilier avait été présenté comme une grande innovation par la Commission européenne lorsqu'il avait été introduit en 2013. En effet, pour la première fois un socle commun de conditionnalité était imposé sur le premier pilier à tous les Etats membres. Ce paiement vert n'a cependant pas été à la hauteur des enjeux. Il a fait l'objet de rapports très négatifs de la Cour des Comptes européenne qui a déploré qu'il avait été largement rendu inopérant par les amendements du Conseil et du Parlement (la possibilité de compter des surfaces de protéagineux légumineuses comme des réserves de biodiversité, fussent-elles cultivées de manière intensive) mais aussi par les dérogations et aménagements accordés par les Etats membres. Ainsi la France a comptabilisé des intercultures comme des cultures "différentes" qui permettait à des exploitations en monoculture de satisfaire le critère de "diversité" des cultures, par exemple, ce qui était un détournement manifeste de l'esprit du paiement vert. La Cour des comptes européenne avait d'ailleurs estimé que la très grande majorité des exploitations agricoles européennes avait pu recevoir ce paiement sans modifier leur système de culture. Or, les conditions d'octroi des écorégimes dans le PSN français après 2022 semblent aussi permettre à la quasi-totalité des exploitations de bénéficier de ces aides sans modifier à leurs pratiques comme le suggère une étude récente (Lassalas et al, 2023).

L'autre modification est l'extension des critères qui présidaient à l'octroi du paiement vert à toutes les aides en les intégrant aux BCAE. Les BCAE 7 et 8 pourraient, elles, introduire des changements dans les pratiques, en particulier car le critère est désormais une "rotation" et non plus une diversité des cultures. Néanmoins, les dérogations nationales qui avaient permis de relâcher fortement les contraintes liées aux paiements verts restent peu ou prou les mêmes dans les PSN français. Il ne faut donc pas s'attendre à une évolution très significative de la conditionnalité des aides.

9. Les ambitions et les limites du PSN français

Les ambiguïtés du PSN

Le PSN français semble tenter de naviguer entre plusieurs objectifs. Une des ambitions affichées est d'accroître la protection de l'environnement, globalement très fortement malmené par l'activité agricole, en particulier sur les pollutions azotées, les pollutions chimiques par les produits phytosanitaires, les émissions de méthane, les prélèvements en eau et la destruction de la biodiversité. Néanmoins, les objectifs de économiques de maintien d'une agriculture compétitive l'ont clairement emporté dans les arbitrages qui ont conduit au PSN actuel.

La France va transférer 3 milliards du premier au second pilier sur la période 2023-27, alors que d'autres pays européens font le mouvement inverse, réduisant les ressources disponibles pour les programmes environnementaux au profit d'aides beaucoup plus génériques. Néanmoins, la France n'alloue que le minimum autorisé au budget aux écorégimes (autour de 8.4 milliards d'euros sur la période).

La France respecte (et va même au-delà) les dépenses allouées à l'environnement dans le second pilier, mais seulement parce qu'elle compte les ICHN comme dépense en faveur de l'environnement, ce qui est contestable. Les ICHN ont un effet ambigu : elles contribuent au maintien des prairies et des externalités positives de celles-ci (ouverture du paysage, gestion des flux hydriques, biodiversité, carbone) mais favorisent l'élevage de ruminants méthanogènes. Les aides couplées bovines ont certes un plafond, mais l'exonération de contraintes de densité sur les 40 premiers UGB (Unité Gros Bovin) pourrait en pratique favoriser l'intensification de l'élevage dans les petites exploitations.

Le soutien à l'agriculture biologique à travers des aides à la conversion, et à travers l'éligibilité aux écorégimes est significatif mais avec la suppression des aides au maintien, les incitations à rester "en bio" risquent fort d'être insuffisantes. Cette suppression apparaît particulièrement incongrue au vu de la baisse de la demande observée en France depuis 2022 et de la crise que connaissent les agriculteurs agriculture biologique en 2023.



Les paiements de base, soumis à des BCAE assez peu contraignantes, représentent un budget double des paiements sous les écorégimes. Ceux-ci sont par ailleurs peu exigeants. L'impact environnemental des certifications qui rendent éligibles aux écorégimes semblent particulièrement faible par exemple. En outre, les écorégimes français ont par nature un statut ambigu : ce sont des suppléments de revenu, octroyés sans que l'on cherche réellement à rémunérer un effort supplémentaire par rapport à des pratiques assez "standard".

Une faible ambition face aux grands défis posés à l'agriculture

L'agriculture doit relever plusieurs défis : Il a été souligné combien elle contribuait au fait que les "limites planétaires", au-delà duquel la capacité de résilience de la planète étaient dépassées, dans les domaines du climat, des sols, de l'eau, des pollutions biogéochimiques (azote et phosphore), des molécules toxiques (pesticides) et de la biodiversité (Sutton 2011; Steffen et al, 2015; Richardson et al, 2023). Par rapport à ces enjeux, les montants alloués pour adresser directement ces questions dans le PSN français semblent quelque peu dérisoires. Globalement, les réponses aux défis environnementaux pourraient passer par les MAECs mais dans le PSN français, les 500 millions annuels qui y sont consacrés paraissent bien maigres par rapport aux 14 milliards de concours publics annuels à l'agriculture.

Sur le plan climatique, tout comme sur le plan de la pollution azotée, on voit mal l'ambition du PSN français. Le paiement couplé pour les légumineuses, peut réduire la consommation d'engrais azotés de synthèse ainsi que la déforestation dans les pays tiers en réduisant les importations de soja. Mais des cultures industrielles par ailleurs polluantes en bénéficient. Les MAECs climatiques sont très peu nombreuses et concernent un budget très faible, ce qui rend leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre sans doute négligeable. C'est à craindre que ce soit le cas de la MAEC 70.27 "transition des pratiques" qui vise notamment la réduction de l'empreinte carbone. Les mesures de soutien au stockage du carbone (écorégime "bio", MAEC 70.08 sur les sols, soutien aux prairies permanentes à travers la BCAE 1 et 9, écorégime "pratiques") sont aussi des incitations de très faible portée.

Sur l'eau, des MAEC (70.06 sur la qualité de l'eau en grande culture et 70.09 en cultures pérennes, 70.25 protection de la ressource en eau en Corse) sont accessibles, mais le budget consacré semble là aussi minime face aux défis. Pour les sols, une MAEC a des objectifs ambitieux (70.90) mais le financement est moins de 0.05 % du budget... difficile là encore de croire qu'elle va enrayer la dégradation des sols arables dont souffrent près d'un cinquième des sols français. La BCAE 5 (pratiques de labour sur sols érosifs) et 6 (couverture) pourraient néanmoins avoir un impact favorable pour limiter la compaction et l'érosion.

Sur la biodiversité, devant les chiffres catastrophiques des principaux indicateurs (oiseaux communs, papillons, insectes), plusieurs aspects du PSN abordent le problème mais de manière assez marginale. Les écorégimes sur les pratiques ne vont pas conduire à remettre en place une mosaïque parcellaire, qui pourtant est l'une des conditions de la biodiversité. Les mesures pratiques en faveur de cette mosaïque sont la BCAE portant sur la rotation des cultures et le "bonus haies" des écorégimes. L'écorégime "infrastructures agro-écologiques" va au-delà de la BCAE 8 (avec 7 % des terres plutôt que 4 %) mais est volontaire et beaucoup d'agriculteurs devraient plutôt accéder aux paiements des écorégimes par la voie des pratiques, peu contraignante. La BCAE1 (prairies permanentes) et l'écorégime "pratiques" sur les prairies peuvent jouer un rôle en faveur du maintien des prairies, elles aussi des réservoirs de biodiversité si elles sont exploitées de manière extensive. La MAEC "transition des pratiques" (70.27) repose sur une réduction de l'Indice de Fréquence de Traitement, mais il serait illusoire de penser qu'elle puisse permettre d'atteindre les objectifs mentionnés dans le Plan Vert (Green Deal) européen, dans ce domaine qui prévoit une baisse très significative de l'utilisation de produits phytosanitaires, de l'ordre de 50 pour cent.



Les aides couplées et les ICHN peuvent contribuer à maintenir un élevage extensif, plutôt favorable à la biodiversité, mais avec les risques d'effet pervers observés dans le passé.⁶ Les MAEC (70.27 "transition des pratiques"; 70.11 "polinisateurs" et 70.29 "abeilles") visent à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires mais là aussi le budget est bien faible. L'accroissement du budget sur les aides à la conversion en "bio" est une des rares mesures positives que risque d'annihiler la suppression des aides au maintien, qui devrait, elle, encourager les "déconversions".

Certaines MAEC ont une orientation "résultat". MAEC 70.27 ("transition des pratiques") et MAEC 70.10 (sur des habitats particuliers qui prévoit des inventaires) sont sans doute des opérations pilote intéressantes, qui pourraient en cas de succès donner une nouvelle orientation aux futures aides du second pilier, plus en accord avec le fait de rémunérer des services écosystémiques ou environnementaux. La MAEC "qualité des sols" (70.08) a des indicateurs techniques intéressants qui vont dans ce sens. Néanmoins l'évolution vers une rémunération des pratiques basées sur les résultats reste très limitée, en particulier du fait de la difficulté de disposer d'indicateurs fiables de tels résultats.

10. Le PSN français fait-il exception ?

Le PSN allemand semble moins laxiste en ce qui concerne les écorégimes. Il y a aussi la possibilité d'y accéder par des diversifications de cultures (présence de légumineuses) mais avec des niveaux de paiement très bas. Les paiements élevés sont réservés à de véritables actions "positives" (pas de produits phytosanitaires, programmes avec obligation de résultat sur les prairies, agroforesterie, etc.). Il y a un focus plus net sur la biodiversité dans les écorégimes allemands, mais la souscription par les agriculteurs y est encore incertaine à ce stade. Il y a néanmoins peu de dispositions en faveur du climat dans le PSN allemand. Le budget des écorégimes semble inférieur aux 25 % qui sont la base standard, du fait de mesures supplémentaires dans le second pilier. Les MAEC sont gérées au niveau des régions et sont assez hétérogènes. La BCAE sur la couverture des sols semble plus exigeante que la mesure française (80 % couverture au lieu de 72 %, pas limité aux zones sensibles, etc.). L'accent est davantage mis sur l'agriculture bio dans le budget du second pilier en Allemagne. Au total l'ambition environnementale du pilier 2 est plus forte en Allemagne, avec 60% du budget P2 réellement ciblé sur l'environnement, contre 23 % en France si on exclut l'ICHN. Mais globalement il est difficile de conclure à un PSN allemand nettement plus en rupture avec la PAC passée qu'en France.

Le PSN espagnol ne se démarque pas non plus par une plus grande rupture avec les politiques passées. La part du budget consacrée au premier pilier, et le fait que dans le second pilier, une part importante est consacrée aux investissements, limitent l'ambition écologique du PSN, même si dans le second pilier une part importante (48 %) cible des actions environnementales. L'accent est davantage mis sur les questions d'émissions d'ammoniac et sur la biodiversité qu'en France. Les écorégimes y privilégient davantage l'agroforesterie et le stockage du carbone. Les contraintes de rotation dans les BCAE 8 semblent néanmoins légèrement moins exigeantes qu'en France.

Les travaux en cours de l'Institute for European Environmental Policy qui évaluent les ambitions environnementales des PSN des différents pays européens suggèrent que la France ne fait pas exception dans le fait d'avoir privilégié la continuité dans ses aides, et des conditions relativement peu contraignantes en ce qui concerne la question environnementale (Midler et al, 2023).

⁶ Les aides couplées pour les bovins allaitants sous le mandat du ministre S. Le Foll visaient à enrayer la disparition progressive des prairies en aidant l'élevage qui les utilisait. Ces aides ciblées sur les animaux plus que sur les prairies auraient dans certains cas encouragé l'intensification de la production pour libérer des surfaces.



Conclusion

Actuellement, si l'on additionne l'ensemble des "concours publics" dont bénéficient les agriculteurs français, entre les budgets du premier pilier (plus de 8 milliards d'euros annuels), ceux du second pilier (plus de 2 milliards d'euros), les exonérations de charges (de l'ordre de 4 milliards d'euros, hors charges sociales) et les aides purement nationales, les agriculteurs français bénéficient chaque année d'un soutien à hauteur de 14 milliards d'euros de la part du contribuable français ou européen.

Ce soutien est octroyé avec relativement peu de conditions, si l'on excepte les aides du second pilier. Globalement, ces transferts sont difficilement justifiables en l'état : leurs effets pervers sont nombreux. Et ils offrent peu d'incitations concrètes à la fourniture de biens publics. La production de nourriture est bien évidemment un point crucial mais que ne devrait pas être le seul dans la définition d'un plan stratégique au vu des atteintes à l'environnement observées en agriculture, que ce soit les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions azotées, la dissémination de molécules potentiellement toxiques ou l'érosion de la biodiversité.

Si l'on doit résumer la situation qui a conduit au PSN français, et plus généralement à la PAC mise en place en 2023, la dépendance des revenus agricoles aux aides directes est telle qu'il semble impossible de les réformer. Aujourd'hui, des secteurs entiers de l'agriculture française ont des revenus composés en majorité d'aides directes. Dans certains secteurs, ces aides sont supérieures au Revenu Courant Avant Impôt, ce qui est paradoxal (Bureau et al, 2015). Le PSN français pouvait difficilement rebattre significativement les cartes sans opérer des redistributions douloureuses. Le choix des décideurs français a été fait de ne pas s'y risquer.

La PAC 2023-27 donne la possibilité de faire des réformes ambitieuses aux Etats membres qui le souhaiteraient. Mais force est de constater qu'à l'instar de la France, les Etats membres ne s'y sont pas lancés. Même ceux qui avaient opté pour des modifications ambitieuses, par exemple l'Allemagne qui s'était engagée à remplacer les aides directes du premier pilier par des aides davantage tournées vers la rémunération de services environnementaux, n'ont pas réellement concrétisé cette ambition.

Les effets pervers de la PAC actuelle sont bien connus (Bureau et Mahé, 2008; Peer et al, 2017). Le soutien aux revenus, majoritairement distribué à l'hectare, se traduit par des "fuites" des aides vers des bénéficiaires non intentionnels en se capitalisant dans le prix de la terre éligible. Au total, une partie du soutien échappe à l'agriculteur pour aller au propriétaire foncier, voire aux cohéritiers non agricoles dans le cas d'une succession, en ayant inflaté la valeur de l'exploitation. En accroissant le prix du foncier, les aides deviennent aussi des barrières à l'entrée pour les jeunes agriculteurs. Les mesures en faveur de l'installation des jeunes, de fait, tentent de corriger les effets... causés par d'autres mesures de la PAC. Le PSN français donne des aides sans aborder les causes profondes du problème.

Un autre exemple des incohérences de la PAC est que les aides directes réduisent les incitations à la diversification en diminuant le risque revenu (Bureau et al, 2015). Les agriculteurs ont une aversion au risque et ne mettent pas tous leurs "œufs dans un même panier", diversifiant leurs assolements, voire leurs activités. Le "revenu certain" des aides directes modifie cette aversion et encourage indirectement à la spécialisation. Cette spécialisation augmente l'exposition au risque de récoltes et de prix et se traduit par des traitements phytosanitaires plus importants qu'avec des rotations culturales longues et des assolements diversifiés. L'instauration des écorégimes et des BCAE pour encourager la diversification des cultures répond donc à un problème créé largement par la politique mise en œuvre. Des "Instruments de stabilisation du revenu" et des assurances sont aussi subventionnés pour minimiser les effets de cette spécialisation sur l'exposition au risque à laquelle les paiements directs contribuent. Or, une assurance incite aussi à la spécialisation et à une exposition plus importante au risque.... On pourrait multiplier les exemples de mesures prises pour résoudre un problème au moins en partie généré par une précédente mesure.



La PAC est source de transferts très importants, en France comme dans les autres pays de l'Union européenne. Néanmoins, ces transferts ne tentent pas de répondre à un objectif social, ou s'ils le font c'est de manière très contestable. Les aides par hectare sont peu redistributives, voire même anti-redistributives. En outre, les aides de la PAC sont concentrées sur une petite part des bénéficiaires qui ne sont pas les plus modestes : 130 000 des 7 millions d'agriculteurs européens aidés reçoivent un tiers du budget total des aides. Surtout, les aides actuelles de la PAC, fonction des surfaces aident les plus grosses exploitations à disposer de ressources supplémentaires pour racheter les exploitations voisines et contribuent à l'accroissement de la concentration de la production. Le PSN français, qui prétend défendre le modèle de l'exploitation familiale n'échappe pas à ce paradoxe.

Avec une PAC beaucoup moins commune, on aurait pu espérer que les Etats membres tentent d'adresser ces tares de la PAC, désormais bien connues, beaucoup plus en profondeur. Le PSN français ne s'y attelle pas et reporte à plus tard la nécessaire remise à plat des soutiens agricoles.

Déclaration sur la disponibilité des données et des modèles

Les données qui étayent les résultats évoqués dans cet article sont accessibles sur demande auprès de l'auteur de correspondance de l'article.

Déclaration relative à l'Intelligence artificielle générative et aux technologies assistées par l'Intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

Les auteurs n'ont pas utilisé de technologies assistées par intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

Déclaration d'intérêt

Les auteurs déclarent ne pas travailler, ne conseiller, ne pas posséder de parts, ne pas recevoir pas de fonds d'une organisation qui pourrait tirer profit de cet article, et ne déclarent aucune autre affiliation que celles citées en début d'article.

Références bibliographiques

Autorité Environnementale (2021). Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027, n°Ae : 2021-78 Avis délibéré n° 2021-78 adopté lors de la séance du 20 octobre 2021.

Bureau J.-C., Mahé L.P., 2008. CAP reform beyond 2013: An Idea for a Longer View. Notre Europe, Paris.

Bureau J.C, Fontagné L., Jean S., 2015. L'agriculture française à l'heure des choix. Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre. Note n°27, décembre.

Detang-Dessendre C., Guyomard H. coords, 2021. Quelle Politique Agricole Commune Demain ? Editions Quae, Versailles.

Lassalas M., Chatellier V., Detang-Dessendre C., Dupraz P., Guyomard H. (2023). L'accès à l'éco-régime français de la PAC par la voie de la certification environnementale. *Economie Rurale*, 2023/2, 384, 59-76.

Midler E., Pagnon J., Nadeu I, Scheid A. (2023). Environmental and climate assessments of CAP strategic plans. Institute for European Environmental Policy, Bruxelles.

Pe'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., Moreira, F., Azam, C., Berger, J., Bezak, P., Bonn, A., Hansjürgens, B., Hartmann, L., Kleemann, J., Lomba, A., Sahrbacher, A.,



Schindler, S., Schleyer, C., Schmidt, J., Schüler, S., Sirami, C., von Meyer-Höfer, M., Zinngrebe, Y., 2017. Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig, Leipzig.

Richardson K., Steffen W., Lucht W., Bendsten J., Cornell S.E., Donges J.F. Druke M., Fetzer I, Bala G., von Bloh W., Feulner G., Fiedler S., Gerten D. Gleeson T., Hofmann M., Huiskamp W. Kumm M., Mohan C., Nogues-Bravo D., Petri S., Porkka M., Rahmstorf S., Schaphoff S., ThonickeK., Tobian A. Virkki V., Wang-Erlandsson L. Weber L., Rockström J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science: Advances*, 9, eadh2458(2023). DOI:10.1126/sciadv.adh2458

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., Bennett, E.M., Biggs, R., Carpenter, S.R., de Vries, W., de Wit, C.A., et al. (2015). Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science* 347: 1259855.

Sutton M. et al, 2011."The European Nitrogen Assessment, Sources, Effects and Policy Perspective" Cambridge University Press.



Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue *Innovations Agronomiques* et son DOI, la date de publication.