per
sge

Économie rurale

La PAC contre la multifonctionnalité ?

M. Gilles Bazin

Citer ce document / Cite this document :

Bazin Gilles. La PAC contre la multifonctionnalité ?. In: Économie rurale. N°273-274, 2003. La multifonctionnalité de l'activité agricole. pp. 236-242;

doi : https://doi.org/10.3406/ecoru.2003.5405;

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2003_num_273_1_5405;

Fichier pdf généré le 05/03/2024

BY: $ = creative commons

La PAC contre la multifonctionnalité ?

Gilles **BAZIN** • *Institut national agronomique Paris-Grignon*

Ce titre peut paraître provocateur à un moment où le concept de multifonctionnalité de l'agriculture est au cœur des discours scientifiques, administratifs et professionnels concernant les spécificités du « modèle agricole européen » et est devenu un argument majeur de la position européenne à l'OMC. Il reflète cependant le fait que lorsque l'on confronte ces discours à la réalité des moyens consacrés à la promotion de la multifonctionnalité en France et dans la plupart des pays de l'Union européenne, les ambiguïtés et les contradictions fragilisent l'argumentaire européen en faveur de la multifonctionnalité.

Après avoir montré la faiblesse des crédits destinés à soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture française et européenne, nous nous interrogerons sur le fait que les modalités d'attribution actuelles des aides du premier pilier de la PAC (soit 85 % du budget agricole européen) sont largement contradictoires avec les objectifs affichés du renforcement de la multifonctionnalité.

Cela nous conduit à une réflexion paradoxale : les principaux enjeux de la multifonctionnalité se jouent en dehors des mesures qui la concernent directement.

En effet, le basculement d'une plus grande partie des soutiens du premier vers le second pilier de la PAC ne garantit en rien une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne. Le « nouveau modèle agricole européen » peut faire cohabiter une agriculture engagée dans la production de masse au moindre coût et une agriculture environnementale et territoriale fournisseur de biens et de services attendus par la frange aisée des citoyens. Les politiques qui soutiendraient ce modèle ne sont pas complémentaires mais dualistes, car elles risquent d'aboutir à une partition de l'espace et à la spécialisation monofonctionelle des exploitations.

La faiblesse des crédits consacrés à la multifonctionnalité en France

Le concept de multifonctionnalité ainsi que sa place dans les dispositifs de politique agricole sont loin d'être parfaitement clairs et établis. Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur une définition opératoire de la multifonctionnalité mais des approches différentes, voire divergentes se font jour.

L'approche dite « positive », développée par l'OCDE (2001)[1], cherche à définir les différentes fonctions de l'agriculture, en identifiant celles qui relèvent de la libre concurrence sur les marchés, de celles qui peuvent justifier d'une intervention publique ciblée et découplée. L'approche dite « normative » s'attache plutôt à définir les objectifs de la multifonctionnalité de l'agriculture et les moyens publics pour les soutenir.

La première est une approche strictement économique, qui définit la multifonctionnalité des exploitations par les externalités qu'elles produisent et qui ne sont pas rémunérées par le marché. La seconde développe une dimension davantage politique car elle cherche à évaluer plus globalement les résultats économiques, sociaux et environnementaux du modèle de développement

1. OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, Paris, 2001.

Tableau 1. **L'évolution des soutiens à la multifonctionnalité dans les concours publics à l'agriculture française entre 1995 et 2001**

Millions d'euros	1995	% du total	2001 prévision	% du total	Variation 1995-2001 %
Activités agricoles productives	10 813	100	12 277	100	+ 13,5
1. Dont soutiens à la multifonctionnalité* :	1 565,1	14,5	1 591,4	13,0	+ 1,7
- Installation, modernisation, préretraite	733,4	6,8	575,6	4,7	- 21,5
- Compensation des handicaps	352,9	3,3	433,1	3,6	+ 22,7
- Mesures agri-environnementales	223,8	2,1	303,7	2,5	+ 35,2
- Complément extensif vache allaitantes	152,0	1,4	171,0	1,4	+ 12,5
- Complément extensif bovin mâle	65,0	0,6	69,0	0,5	+ 6,2
- Prime ovine monde rural	38,0	0,3	39,0	0,3	–
2. Dont régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	9 094,3	84,1	9 855,9	80,3	8,4
3. Autres	153,6	1,4	830,2	6,8	+ 440
- Dont lutte contre les maladies des animaux et végétaux	40,7	0,4	741,5	6,0	+ 1 721

** Les crédits destinés aux Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) (84,8 millions d'euros en 2001) sont intégrés dans les soutiens à la multifonctionnalité. Source : Comptes de l'agriculture, 2002.*

agricole choisi et des politiques mises en œuvre pour le soutenir, en les considérant comme des choix de société.

Nous nous situons dans cette dernière approche et retiendrons pour l'évaluation des soutiens publics à la multifonctionnalité de l'agriculture française les principales fonctions mises en exergue dans la loi d'orientation de 1999 (participation à l'équilibre et à l'aménagement des territoires ruraux, préservation et gestion de l'environnement, production de qualité, maintien de l'emploi agricole…). Nous procéderons pour évaluer ces soutiens à un recensement large des dispositifs susceptibles de promouvoir la « multifonctionnalité » en prenant en compte l'ensemble des crédits nationaux et européens de développement rural (ensemble du second pilier) ainsi que les aides PAC complémentaires aux systèmes bovins et ovins extensifs (du premier pilier). Ces repérages quantitatifs permettent plusieurs observations concernant le montant des soutiens, les modalités de leur attribution et de leur répartition *(tableau 1)*.

En 2001, l'ensemble des concours publics français et européens à l'agriculture productive (tableau 1) atteint 12,3 milliards d'euros. Les mesures dites « de développement rural », qui regroupent les soutiens à l'installation, à la préretraite et à la modernisation des exploitations (575,6 millions), les soutiens à l'agri-environnement (303,7 millions) et la compensation des handicaps naturels (433,1 millions), représentent 10,7 % de cet ensemble soit 1,3 milliard d'euros. Il était prévu qu'ils atteignent 2 milliards en moyenne annuelle pour la période 2000-2006, dont 500 millions pour les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) mais les ajustements récents de la politique agricole (suspension de la modulation des aides PAC et plafonnement des CTE) risquent de remettre en cause ces prévisions. Si on ajoute les compléments de prime aux élevages bovins extensifs et la prime monde rural ovine, soit 279 millions d'euros en 2001[2], l'ensemble (au sens large) des soutiens

2. Les soutiens à l'élevage intensif par le biais de la prime maïs ensilage (510 millions d'euros en 2001) sont près de deux fois supérieurs aux compléments de soutiens à l'élevage extensif ce qui introduit une distorsion de concurrence qui ne va pas dans le sens de la multifonctionnalité.

à la multifonctionnalité de l'agriculture française se monte à 1,6 milliard d'euros soit 13 % du total. On peut d'ailleurs remarquer que la part relative des soutiens à la multifonctionnalité tend à diminuer entre 1995 et 2001. Pour information, le ministère de l'Agriculture estime le coût de la crise de l'ESB à 1 330 millions d'euros en 2001, davantage que le deuxième pilier de la PAC[3] !

Avec un montant des soutiens à la multifonctionnalité qui atteindra au maximum 2,5 milliards d'euros par an (soit 16 % des soutiens) à la fin de l'Agenda 2000, on reste donc loin d'une réorientation massive des aides PAC vers la multifonctionnalité. Même renforcées, ces aides apparaissent bien, quantitativement parlant, pour ce qu'elles sont : des mesures d'« accompagnement » de la politique de soutien à l'agriculture productive. Encore convient-il de rappeler que l'estimation qui vient d'être faite est extrêmement généreuse : compter, par exemple, les préretraites dans les aides à la multifonctionnalité est éminemment discutable.

3. Source : Comptes de l'agriculture, 2001.

Les modalités d'attribution des aides compensatoires PAC jouent contre la multifonctionnalité

En regard des aides explicites à la multifonctionnalité, même estimées très largement, les aides compensatoires aux produits et les mesures de régulation des marchés, conservent une place prépondérante dans le dispositif de soutien à l'agriculture française. Elles s'élèvent en 2001 à 9 855,9 millions d'euros, soit 80,3 % du total des soutiens à l'agriculture productive et elles augmenteront encore en 2002, avec la dernière étape de la transition vers les nouvelles dispositions arrêtées en 1999 à Berlin... Or, on le sait, ces aides, renforcées depuis 1999, restent pour l'essentiel calées sur le nombre d'hectares SCOP en culture et le nombre d'animaux présents ou abattus en élevage. Elles sont donc assez directement proportionnelles au niveau de capitalisation (surface, cheptel) des exploitations et encouragent toujours la même logique d'accumulation et de concentration du capital, d'agrandissement foncier et de réduction de la population active agricole.

Tableau 2. **Aides PAC et dimensions économiques des exploitations françaises en 1999**

Aides PAC par exploitation (1 000 F)	Nombre d'exploitations % du total	Aides directes/exp. (1 000 F)	Aides directes/ha (1 000 F)	sau (ha)	Dimension économique (ha eb)
Aucune aide	25,7	-	-	7	33
Moins de 50	39,5	17,3	19,2	15	13
50 à - de 100	14,7	72,3	45,1	47	37
100 à - de 150	7,5	122,2	58,3	78	61
150 à - de 200	4,2	173,2	69,3	112	84
200 à - de 250	2,7	223,6	86	137	102
250 à - de 300	1,9	274,1	101,1	161	123
300 à - de 400	2,0	344,5	118,6	191	143
400 à - de 500	1,0	443,3	138,5	259	196
500 à - de 1 000	0,9	626,0	156,5	340	260
1 000 et plus	0,1	1 294,3	202,2	657	555
Ensemble	100	62,1	44,5	42	38

Source : Desriers M., SCEES, 2000. Voir la référence en note 4.

Ainsi, le *tableau 2* montre que 26 % des exploitations françaises ne touchent aucune aide PAC en 1999. Il s'agit pour l'essentiel d'exploitations viticoles, maraîchères, arboricoles et hors sol de petite superficie (7 ha) et de petite dimension économique (33 ha équivalent blé). Pour les autres, on remarque une croissance régulière des aides directes par UTA en fonction de la superficie, ce qui conforte la rationalité économique des exploitants qui cherchent à s'agrandir tout en limitant ou réduisant l'emploi.

La concentration des aides PAC est donc forte puisque 20 % des exploitations reçoivent 62 % des aides (soit 208 000 F par exploitation), alors qu'à l'autre pôle, la moitié des exploitations aidées ne reçoit que 10 % des aides (17 300 F en moyenne par exploitation). Et les effets des décisions de Berlin ne sont pas de nature à modifier cette photographie de la répartition observée en 1999.

Par ailleurs, la répartition géographique des aides PAC montre que les départements où les revenus sont les plus élevés sont deux à trois fois plus soutenus que les plus pauvres, départements viticoles ou hors sols exceptés (Desriers, 2000)[4]. Et la politique de compensation des handicaps naturels dans les régions de montagne et défavorisées ne peut réduire significativement les disparités, car elle ne pèse que pour 433 millions d'euros en 2001 (soit 23 fois moins que les aides compensatoires PAC)[5] pour 110 000 exploitations touchées. Ainsi, les régions de montagne, où les revenus sont les plus bas de l'agriculture française (inférieurs de 30 % à la moyenne des revenus des exploitations de plaine dans le RICA) sont également les moins aidées : 15 700 euros de subventions directes par exploitation de montagne en 1999 contre 18 700 euros en plaine (Bazin, 2000)[6].

Tous ces phénomènes, connus, vont dans le sens d'un accroissement des disparités régionales et sociales de développement agricole, car les capacités d'investissement et d'agrandissement des exploitations sont directement liées au niveau du revenu agricole[7]. Seule une réorientation des soutiens pourrait limiter les effets négatifs de ces mécanismes de différenciations économique et sociale qui ne touchent pas seulement l'emploi, mais qui entraînent également des dommages à l'environnement (par la concentration des productions et des pollutions notamment), des problèmes d'aménagement du territoire et de qualité des produits alimentaires, dont la correction coûte de plus en plus cher à la société.

À partir du moment où l'on retient l'idée, affirmée dans la loi française d'orientation agricole de 1999, que la création ou le maintien d'emplois en zone rurale, et la répartition géographique plus équilibrée des productions (et des effluents) sur le territoire national constituent de nouvelles fonctions économiques et sociales assignées à l'agriculture, force est de constater que les modalités actuelles de gestion des aides PAC aux produits ont un impact strictement inverse à l'effet recherché, et qu'elles concourent objectivement à la dévalorisation des fonctions non marchandes et non concurrentielles de l'agriculture.

4. Desriers M. *Le montant des aides PAC reste très lié à la taille des exploitations*. SCEES, Agreste, Paris, 2000, Cahier 1.

5. Il convient bien sûr d'affiner l'analyse au sein de chaque orientation de production, car toutes les productions n'ont pas été affectées de la même manière par les baisses de prix, et ne dépendent pas de la même manière des aides PAC pour constituer leur revenu. À titre indicatif, dans les exploitations professionnelles du RICA, en 2000, les aides PAC représentaient 125 % du résultat courant avant impôt en grande culture et en élevage bovin viande, 104 % en élevage ovin, 71 % en élevage bovin laitier.

6. Bazin G. (rapporteur général). *L'évaluation de la politique de la montagne*. Commissariat général du plan, La Documentation française, Paris, 2000.

7. En fait la tendance à l'accroissement des inégalités de revenu agricole entre les exploitations est limitée par la disparition des exploitations à bas revenu, ce qui explique pour une large part la permanence (et non l'accroissement) des disparités de revenu agricole depuis une vingtaine d'années.

Les hésitations de la reconduction de la « prime à l'herbe »

Avec la mise en place du nouveau programme national de développement rural, la reconduction de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE, communément baptisée « prime à l'herbe ») était réservée aux exploitations souscrivant un contrat territorial d'exploitation (CTE). Or cette prime de 300 F (46 euros) par hectare de surface en herbe avait le mérite de s'adresser à tous les éleveurs extensifs justifiant d'une surface fourragère supérieure à 75 % de la SAU totale et d'un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha de surface fourragère principale et qui s'engageaient contractuellement à entretenir leurs prairies, haies, fossés, points d'eau...

Mobilisant 180 millions d'euros en 2000, cette mesure représentait plus de la moitié du budget agri-environnemental français. Elle touchait 80 000 éleveurs et plus de 4 millions d'hectares de prairies. Son plafonnement à 100 hectares n'encourageait pas l'agrandissement (il s'agit d'ailleurs du seul cas de plafonnement des indemnités liées à la surface, avec l'indemnité compensatoire des handicaps naturels plafonnée à 50 ha, ce qui tendrait à montrer qu'en France seuls les soutiens à la multifonctionnalité sont plafonnés !). Outre la reconnaissance de l'utilité de l'élevage herbager extensif dans les fonctions d'entretien de l'espace et de préservation de l'environnement, cette prime permettait aussi de limiter les distorsions de concurrence liées à la prime au maïs ensilage (2 500 F soit 380 euros en moyenne par ha) qui favorise les élevages intensifs, aux revenus pourtant meilleurs (en moyenne). Or le CTE, qui constitue un dispositif dont la mise en œuvre est infiniment plus complexe, ne permettra jamais de toucher un public aussi large (sur 20 000 CTE engagés fin 2001, 55 % sont signés par des éleveurs) et laissera de côté bon nombre de petites et moyennes exploitations que la prime à l'herbe permettait de soutenir. En supposant que l'ensemble des éleveurs, ayant signé un CTE fin 2001, était bénéficiaire de la prime à l'herbe, cela ne représenterait que 13 % du total des bénéficiaires de la PMSEE.

Tous ces arguments ont finalement été entendus, puisqu'un récent décret instaure une « prime herbagère agro-environnementale » qui remplace l'ancienne prime à l'herbe en la revalorisant de 70 %.

Une situation européenne plus contrastée

Nous indiquons dans le tableau 3 le poids respectif du premier et du deuxième pilier dans le budget de la PAC de chaque État prévu en 2001.

Le poids du deuxième pilier dans le budget agricole des États est extrêmement variable et reflète des positions différentes dans la prise en compte concrète du concept de multifonctionnalité. Parmi les bons élèves (ceux pour lesquels le deuxième pilier représente plus de 20 % des dépenses de la PAC), on note l'Autriche (43,5 %), la Finlande (41,6 %), le Portugal (29,2 %), l'Italie et la Suède avec 20,2 %. En dessous de 10 % on rencontre la France (7,9 %), les Pays-Bas (6,9 %), le Royaume-Uni (5,7 %), le Danemark (4,8 %) et la Belgique (4,2 %) qui font partie des pays les plus intensifs de l'Union (ils produisent 44 % de la valeur de la production agricole avec 26 % des actifs et 34 % de la SAU) et où le souci de développer une agriculture durable et multifonctionnelle devrait être le plus aigu.

Vers une politique agricole duale ?

Les perspectives de politique agricole définies dans l'Agenda 2000 juxtaposent deux objectifs apparemment contradictoires :
– d'une part, affirmer la compétitivité internationale de l'agriculture européenne, en alignant progressivement les prix européens sur les cours mondiaux et en limitant les soutiens à la production à un niveau acceptable

Tableau 3. **Répartition des dépenses de la PAC en 2001 (prévisions en millions d'euros)**

	1er pilier et % du total		2e pilier et % du total		TOTAL
Allemagne	5 149,3	82,7 %	1 078,1	17,3 %	6 227,4
Autriche	599,4	56,5 %	461,1	43,5 %	1 060,5
Belgique	902,6	95,8 %	39,1	4,2 %	941,7
Danemark	1 076,2	95,2 %	52,9	4,8 %	1 130,1
Espagne	5 635,3	82,9 %	1 160,3	17,1 %	6 795,6
Finlande	488,8	58,4 %	348,4	41,6 %	837,2
France	8 611,7	92,1 %	742,2	7,9 %	9 353,9
Grèce	2 536,7	87,9 %	349,4	12,1 %	2 886,1
Irlande	1 257,6	79,1 %	332,8	20,9 %	1 590,4
Italie	4 665,7	79,8 %	1 181,5	20,2 %	5 847,2
Luxembourg	19,6	61,9 %	12,1	38,1 %	31,7
Pays-Bas	1 049,1	93,1 %	78,2	6,9 %	1 127,3
Portugal	676,3	70,8 %	279,2	29,2 %	955,5
Royaume-Uni	3 812,2	94,3 %	232,3	5,7 %	4 044,5
Suède	628,7	79,8 %	159,6	20,2 %	788,3
TOTAL	37 137,4	85,1 %	6 508,8	14,9 %	43 646,2

Source : Commission européenne.

par les grands pays exportateurs concurrents de l'UE,
– d'autre part, préserver les spécificités d'un « modèle agricole européen » dont la « multifonctionnalité » est aujourd'hui présentée, notamment dans les négociations internationales, comme la pierre angulaire...

Prétendre exporter, dans des conditions de compétitivité acceptables par les principaux concurrents (c'est-à-dire en limitant les soutiens internes et en supprimant les subventions à l'exportation) suppose en effet de poursuivre en Europe le processus de compétitivité par les prix et les coûts de production, donc de restructuration des exploitations, de spécialisation et de concentration économique et géographique des productions. Cela suppose aussi de permettre aux agriculteurs européens les plus performants d'accéder aux techniques de production dont leurs concurrents disposent pour accroître la productivité physique et faire baisser les coûts unitaires de production (les semences OGM notamment), de limiter également les contraintes diverses (environnement, bien-être animal, etc.) qui freinent l'expression quantitative des gains de productivité. Cela suppose enfin un démantèlement, ou en tout cas un désarmement substantiel de la préférence communautaire, tant il paraît inconcevable de prétendre négocier un accès accru aux marchés extérieurs, sans ouvrir l'accès du marché domestique. C'est la voie dessinée à Marrakech en 1994 et soutenue par l'OMC dans les négociations en cours.

On a bien du mal à imaginer *a priori*, dans cette course poursuite à la baisse des coûts de production que l'Europe entend engager avec ses principaux compétiteurs internationaux, la place de la multifonctionnalité, et les spécificités d'un modèle agricole européen[8]. Dès lors, comment

8. Le terme « multifonctionnalité de l'agriculture » ne figure pas dans les propositions de la Commission de révision de la PAC à mi-parcours (juillet 2002) alors que le terme « environnement » revient 54 fois. Cela signifie-t-il que le concept de multifonctionnalité est réduit par la Commission à sa dimension environnementale, la plus facilement quantifiable ?

prétendre concilier des objectifs apparaissant aussi contradictoires, dans une même politique agricole ? Comment la PAC, dans ses prolongements contemporains, peut-elle prétendre concilier ces contraires ?

La réponse se trouve dans la définition implicite du « modèle agricole européen » fondé sur une partition dualiste de l'agriculture qui repose sur la juxtaposition dans l'espace européen de deux agricultures complémentaires :

• D'un côté, l'agriculture qualifiée de « compétitive », engagée dans la poursuite d'une production de masse à moindre coût, pour la fourniture aux entreprises agro-alimentaires d'une matière première conforme aux exigences de qualité des process de transformation et de distribution industriels. C'est cette agriculture qui est d'abord concernée par le premier pilier de la PAC.

• De l'autre côté, il s'agit de promouvoir une agriculture environnementale, fortement territorialisée, tournée vers la fourniture des biens et services différenciés qu'attendent les consommateurs les plus avertis, les plus exigeants et les plus riches de nos pays industriels développés (tourisme diffus, AOC, etc.), tournée aussi vers la production des biens publics nécessaires à la valorisation de ces fonctions diversifiées (entretien de l'espace, aménités environnementales et paysagères, etc.).

Reste toutefois posée la question de la cohabitation de ces deux formes de développement de l'activité agricole dans un marché unique. Comment notamment segmenter le marché et cibler les aides publiques pour que la baisse des prix, qu'impose le développement de l'agriculture concurrentielle, autorise malgré tout le maintien de l'autre agriculture, celle que l'on qualifie de « multifonctionnelle » ? Outre la technique du découplage des aides et de leur attribution contractuelle au coup par coup, dont le CTE est la forme la plus élaborée (Kroll, 2002), la cohabitation de ces deux agricultures dans un espace unique de compétitivité marchande, poussée dans sa logique ultime, conduit à une stratification nouvelle de l'espace, dont on trouve une description particulièrement précise dans le dernier ouvrage de Mahé et Ortalo-Magné (2001)[9]. Les auteurs sont ainsi amenés à proposer une partition du territoire, en zones « grises », « vertes » ou « bleues » : les zones grises constituant le domaine sacrifié à l'agriculture compétitive, les zones « vertes » constituant le domaine réservé à l'agriculture « multifonctionnelle » et les zones bleues constituant les espaces naturels protégés. On trouve, dans cette tentative de conciliation des exigences internationales et des aspirations sociétales nouvelles, la logique des réformes contemporaines de la politique agricole poussées aux limites du raisonnement : accroître sans cesse l'intervention de l'État (ici zonage exhaustif du territoire national) pour promouvoir le libre jeu du marché. Une telle spécialisation des territoires constitue, de fait, une négation de la multifonctionnalité. Il s'agit en effet de spécialiser encore davantage chaque agriculture, en renforçant la spécialisation de l'une dans la production de matière première à moindre coût et la spécialisation de l'autre dans la production de biens de luxe et de services touristiques récréatifs.

La « multifonctionnalité » de l'agriculture s'affirmerait ainsi, paradoxalement, par le renforcement de la spécialisation monofonctionnelle des exploitations et des espaces agricoles ! ■

Ce point de vue est issu d'une communication « La multifonctionnalité dans la Politique agricole commune : projet ou alibi » *présentée en collaboration avec Jean-Christophe Kroll, lors du colloque organisé par la SFER, les 21 et 22 mars 2002 à Paris, sous le titre « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques ».*

9. Mahé, Ortolo-Magné. *Politique agricole : un modèle européen*. Presses des Sciences politiques, Paris, 2001.