

Concours B/L 2019

Économie

Épreuve commune sur dossier : oral

Jury : Philippe Askenazy et Gilles Saint-Paul

Sujet :

L'avenir de la politique agricole commune

Dossier documentaire

Document 1 : Un article de Romain Zu sur le blog *Telos*, 05/19, p.2

Document 2 : Caricature de Jacques Faizant, 1964, p.4

Document 3 : Une contribution sur le blog collectif VoxEU, 10/18, p.5

Document 4 : Extrait d'un rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2007, p.8

Document 1 : Un article de Romain Zu sur le blog *Telos*, 05/19, p.2

(...)

En apparence, notre pays a de bonnes raisons de plaider pour un budget important de la PAC, car depuis longtemps, la France en est le premier destinataire avec des transferts avoisinant actuellement 9 milliards d'euros par an. (...)

On sait cependant que ces bons résultats profitent avant tout aux plus gros acteurs du secteur. Malgré le choix de la France d'appliquer l'un des systèmes les plus redistributifs d'Europe, 20% de nos bénéficiaires concentrent encore 54% des aides directes (...).

Le décalage entre perspective macro et perception individuelle est confirmé par le malaise de nombreux agriculteurs français. (...) Sans les aides de la PAC, la moitié des exploitations seraient déficitaires.

Les producteurs voient aussi qu'ils perdent des parts de marché, y compris en France où ils sont de plus en plus concurrencés par d'autres agriculteurs européens (Allemands, Polonais...) ou extracommunautaires (Brésiliens, Ukrainiens...) pouvant être avantagés par certaines normes fiscales, sociales et environnementales déloyales du point de vue de la concurrence.

Tout en étant donc souvent critiques à l'égard de la PAC, et plus largement de l'UE, les agriculteurs y restent attachés, car compte tenu de l'absence de visibilité sur un modèle alternatif viable, de la durée des cycles d'investissement, de l'endettement, et parfois de la fidélité au domaine familial, l'option consistant à débrancher purement et simplement la perfusion serait fatale.

Est-ce à dire que la PAC se rapproche aujourd'hui davantage d'une politique sociale au demeurant mal calibrée que d'une véritable politique agricole ? Deux éléments tendent à confirmer cette thèse.

Premièrement, depuis le début des années 1990, la poursuite de l'objectif numéro 2 de la PAC inscrit à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'UE ("*assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture*") est de plus en plus déconnectée de la production et de la population agricoles, voire de l'agriculture tout court.

Au sommet de la pyramide des bénéficiaires d'aides directes, instrument qui représente plus de 70% du budget total de la PAC, on trouve ainsi un certain nombre de grands propriétaires terriens [ou] la holding Spearhead, qui (...) perçoit plus de 10 millions d'euros par an en subventions de la PAC. Ajoutons que Spearhead est la propriété d'un fonds d'investissement américain, Paine & Partners, enregistré dans les îles Caïmans. (...) Le plafonnement des subventions proposé par la Commission va dans le bon sens, à condition de ne pas fermer les yeux sur les montages de filiales et de prête-noms.

Dans le même temps, au bas de la pyramide, une proportion non négligeable de ménages ou d'entreprises obtient des paiements directs pour le simple fait de posséder des terres, sans conduire de production agricole marchande ou même d'activité d'entretien écologique. (...) Sur 1,3 million de foyers récipiendaires de subventions en Pologne, au moins 600 000 (...) ne se déclarent agriculteurs que pour bénéficier d'un régime fiscal et social avantageux. Preuve de l'ampleur du problème, la Commission européenne souhaite à partir de 2020 réserver les aides au revenu de la PAC aux "*agriculteurs véritables*". L'avenir dira si les gouvernements qui se servent aujourd'hui du budget européen pour financer sans aucune finalité agricole un quasi RSA à leur clientèle électorale accepteront cette réforme.

(...)

Un retrait progressif des subventions de la PAC ne résoudra bien sûr pas tous les problèmes d'agriculteurs et de consommateurs pauvres, mais ceux-ci seraient mieux traités par une politique sociale assumée comme telle (et probablement nationale) que par une fausse politique agricole. (...)

Romain Zu, Telos, 27 mai 2019

Document 2 : Caricature de Jacques Faizant, 1964



Caricature de Jacques Faizant sur la politique agricole commune (17 décembre 1964)

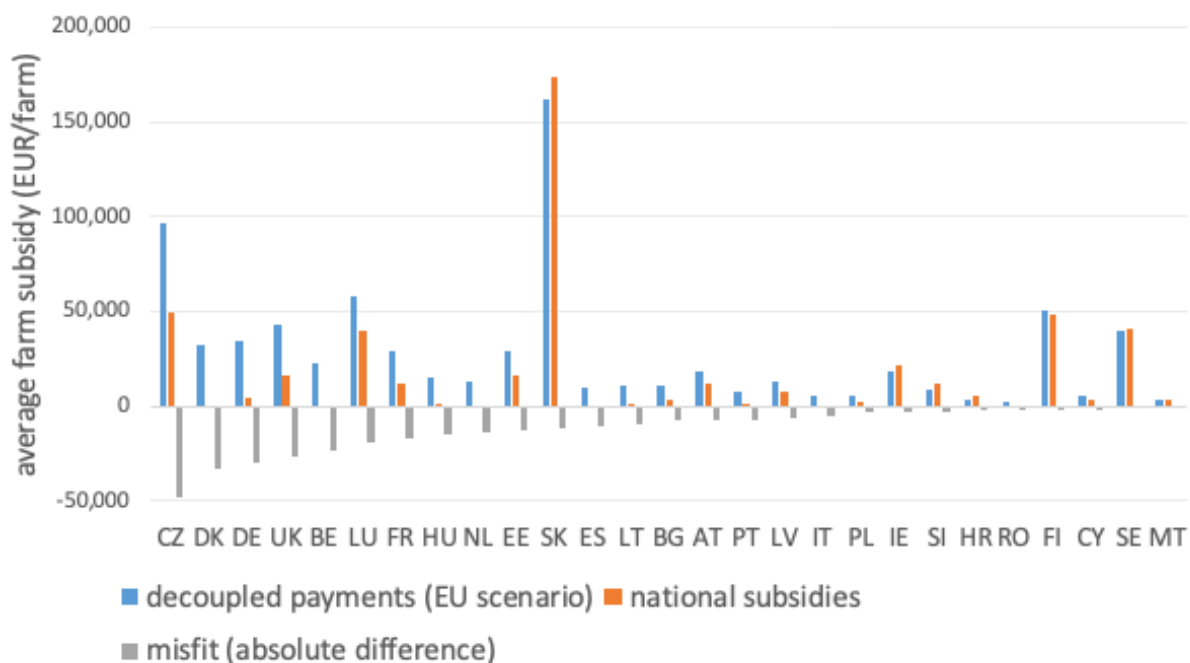
[Note du jury : cette caricature peut être citée mais n'est pas à commenter en elle-même]

Document 3 : Une contribution sur le blog collectif VoxEU, 10/18

(...) L'idée de «valeur ajoutée européenne» - le leitmotiv du nouveau budget de l'UE - doit être appliquée de toute urgence à la PAC car elle absorbera une part importante du budget. De ce point de vue, cette PAC n'est acceptable que si elle peut produire de manière réaliste une quantité importante de biens publics européens (...).

Le paiement direct aux agriculteurs n'a pas de sens en tant qu'outil de politique sociale. Il est difficile de comprendre pourquoi les agriculteurs constituent un groupe particulièrement nécessiteux ou méritant, dont les normes de protection du revenu devraient être privilégiées par rapport à celles d'autres groupes de la société. En dehors de cela, déjà par construction, les paiements directs sont très imprécis en termes de ciblage social. Ils n'ont pas de critère de revenu individuel qui tienne compte de l'ensemble du revenu d'un agriculteur - de toutes sources. De plus, le niveau de paiement n'est déterminé que par la taille de la ferme en hectares.

Figure 1 Ecart entre la protection des revenus de la PAC et les seuils nationaux de faible revenu



Source: Weiss et al. (2017).

La figure 1 compare le montant actuel des paiements directs découplés (decoupled payments) par exploitation au contrefactuel d'une "subvention nationale" fictive (national subsidies). La subvention nationale est calculée comme une subvention qui ferait simplement passer les salaires horaires [des agriculteurs] au seuil de faible revenu national spécifique au pays. Ce dernier correspond approximativement aux deux tiers du revenu moyen du pays. L'«écart» (misfit) indique dans quelle mesure les paiements de l'UE dépassent ou non le niveau de protection correspondant aux normes habituelles d'un pays à l'autre des États membres de l'UE.

(...) [On constate] que pour la plupart des États membres, les paiements directs à l'exploitation moyenne sont considérablement trop élevés ou trop faibles. Il est donc impossible de soutenir que les paiements directs ont une valeur ajoutée européenne en termes de répartition des revenus plus juste ou plus précise. Au contraire, du point de vue de la redistribution équitable, la valeur ajoutée est négative car les États membres pourraient atteindre les objectifs sociaux avec une précision beaucoup plus grande et une neutralité sectorielle.

Il existe un deuxième argument plus substantiel pour légitimer la PAC: les paiements directs doivent être considérés (et construits) comme une compensation pour les agriculteurs qui produisent des biens publics européens liés au climat, à l'environnement ou à la protection des animaux. Ce «discours sur le bien public» est devenu dominant dans les tentatives actuelles de légitimer les subventions élevées accordées aux agriculteurs. Cependant, l'utilisation généralisée du nouveau récit ne doit pas être confondue avec la substance réelle. Des preuves accablantes montrent que les conditions de verdissement liées à 30% des paiements directs dans le CFP actuel n'ont pas incité à protéger de manière significative l'environnement, le climat ou le bien-être des animaux au-delà des normes juridiquement contraignantes. En ce sens, les conditions de verdissement n'ont été jusqu'à présent guère plus qu'un alibi pour dissimuler le flux inconditionnel de fonds vers les agriculteurs. (...) Néanmoins, la proposition [de la Commission] inclut les "éco-régimes". Cet instrument suit la logique d'indemnisation des agriculteurs pour les services qu'ils fournissent à la société. (...) Si ces instruments sont mis au point de façon à incorporer des prix explicites pour les biens publics fournis, ils pourraient déboucher sur une avancée décisive. Pour les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, par exemple, il existe des prix de référence issus de l'échange de droits d'émission européens, ce qui permet de prévoir une compensation adéquate. (...)

Outre une logique de prix plus claire des éco-régimes, une deuxième modification de la proposition de la Commission est nécessaire. Les États membres ne doivent pas être autorisés à déterminer la part des paiements directs investis dans des éco-régimes. En effet, cela déclencherait une course vers le bas. Les agriculteurs des pays écologiquement ambitieux seraient désavantagés par rapport aux concurrents des pays qui transfèrent en grande partie les paiements directs sous forme de montants forfaitaires inconditionnels.

De toute évidence, les groupes de pression agricoles vont lutter contre cette logique de tarification stricte. (...) Les gains exceptionnels générés par les transferts forfaitaires leur bénéficient plus que les paiements en contrepartie de la fourniture coûteuse de biens publics. Un fort leadership politique est nécessaire pour résister à cette pression. Si elle réussit, l'Europe dépensera plus de 250 milliards

d'euros en paiements directs en 2021-2027 sans fournir de biens publics importants en retour. Cela constituerait un autre cas frappant dans lequel la rhétorique de la valeur ajoutée européenne contraste nettement avec les faits sur le terrain. (...)

Friedrich Heinemann et Stefani Weiss, « The Common Agricultural Policy beyond 2020: How to avoid seven more years of money for nothing », 26/10/2018, <https://voxeu.org/article/common-agricultural-policy-beyond-2020>

Document 4 : Extrait d'un rapport du Conseil d'Analyse Economique

Dans un monde de plus en plus urbanisé, l'agriculteur est celui qui, par sa seule présence, entretient l'espace, le cultive et l'humanise. D'agriculteur (celui qui s'occupe de l'« ager », les terres cultivées en latin), il redevient le paysan qui entretient le « pagus », ensemble de la campagne. On retrouve des dimensions de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire qui se trouvent au cœur des préoccupations actuelles de nos sociétés.

(...)

L'agriculture a de tout temps été un des terrains de prédilection des politiques économiques. (...) Malgré le retournement idéologique des années quatre-vingt, l'agriculture, dans la plupart des pays du monde à de rares exceptions près comme la Nouvelle-Zélande, est restée à l'écart du libéralisme dominant. Partout, les agriculteurs, gros, moyens ou petits se trouvent réunis dans la même inquiétude, la même incompréhension, la même impression d'être manipulés par des bureaucrates à Paris, Bruxelles ou Genève, qui les utilisent comme des pions aveugles d'un échiquier international dont les enjeux les dépassent. Partout la même interrogation : que sera demain notre métier, que sera notre existence, que seront les agriculteurs ? En vérité, il n'y a pas aujourd'hui en France de catégorie socioprofessionnelle dont l'avenir puisse être à ce point hypothétique, dont aussi la compréhension des problèmes soit aussi difficile tant pour les intéressés que pour le reste de la société. (...) Les règles du jeu ont changé et vont changer encore. Mais les joueurs se sentent dépassés, las de devoir encore s'adapter à une nouvelle logique.

(...) Ceci pourrait peut-être ne pas apparaître comme un problème essentiel de société : on traiterait alors les agriculteurs comme autrefois les mineurs ou les ouvriers des chantiers navals : à coup de préretraites et de primes au départ. Le problème serait bien simple, quoique douloureux pour les intéressés si l'agriculture ce n'était pas aussi la gestion de l'espace rural, c'est-à-dire des quatre cinquièmes de l'espace national, si l'agriculture ce n'était pas la garantie de nombre d'équilibres écologiques fondamentaux, si dans l'agriculture et le monde rural chacun d'entre nous ne plongeait ses racines de citadins, de vacanciers, de descendants d'agriculteur ou de paysan. On ne peut traiter le problème agricole comme une simple équation économique dont il s'agirait d'obtenir le meilleur résultat. Mais on ne peut aussi régler ce problème agricole sur le seul plan sociologique en faisant des agriculteurs des assistés permanents, des « gardiens de l'écomusée de la ruralité française ». Comment combiner économie et valeurs non marchandes, comment associer le marché à des préoccupations d'ordre sociologique ou culturel, comment réintégrer le monde agricole à une société qui a de plus en plus de mal à le comprendre, à une économie au sein de laquelle il se sent marginalisé, voilà l'une des questions les plus fondamentales qui se pose à notre société en ce début de siècle.

Philippe Chalmin, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, 2007