



# REFORMER LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

---

Faire de la PAC un véritable levier de transition écologique  
du système alimentaire européen

Julien Fosse



## SOMMAIRE

---

Synthèse .....	3
1. Face aux défis environnementaux, la nécessaire transformation du système alimentaire européenne .....	5
2. Les fondements d'une PAC centrée sur la transition écologique .....	8
3. Un ensemble cohérent d'instruments basés sur les principes de l'économie publique ....	10
3.1. Des instruments pour la biodiversité et le climat.....	11
3.2. Un bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue .....	11
3.3. Un contrat long pour la transition agroécologique de collectifs d'exploitations .....	11
3.4. Un paiement de base fonction du nombre d'unités de travail annuel (UTA).....	12
4. Un impact différencié sur les exploitations agricoles européennes .....	12



## SYNTHESE

---

La politique agricole commune est l'une des politiques européennes les plus anciennes : elle a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance depuis les années 1960. Elle a fait, aujourd'hui et hier, l'objet de nombreuses critiques, qu'il s'agisse de sa complexité ou de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production plus durables, à répondre aux attentes sociétales en termes d'offre alimentaire ou encore à garantir un revenu décent aux agriculteurs. Cela l'a amenée à se transformer plusieurs fois, notamment en intégrant des critères environnementaux depuis 2014. Néanmoins, à la mi-mars 2024, la Commission a proposé une évolution des règles de la PAC pour répondre aux manifestations agricoles en revenant notamment sur ces critères. Ce recul interroge les voies de mutation de cette politique européenne historique ; cette note s'attache à faire plusieurs propositions pour en faire un véritable levier de transition du système alimentaire européen vers un modèle plus résilient, au sens économique et écologique du terme.



La politique agricole commune (PAC), mise en œuvre à partir de 1962, a été conçue autour de trois grands principes, inscrits dans les traités et toujours en vigueur aujourd'hui :

- construire un marché unique où les produits agricoles circulent librement ;
- privilégier la production agricole européenne par une protection aux frontières ;
- appliquer une solidarité financière entre États membres par la constitution d'un budget commun.

Cette politique européenne n'intégrait historiquement aucun enjeu environnemental. Elle se limitait par ailleurs à la production agricole, sans s'intéresser aux autres acteurs du système alimentaire défini par « la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture »<sup>1</sup>. Depuis sa création, la PAC a néanmoins connu de nombreuses évolutions parallèlement à :

- l'internationalisation des échanges commerciaux et leur encadrement au travers des différents rounds du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) puis des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC),
- l'émergence de nouvelles préoccupations sociétales, particulièrement la sécurité sanitaire de l'alimentation suite aux crises des années 1990 (vache folle), le bien-être animal, l'effondrement de la biodiversité et le changement climatique.

Ces évolutions se sont traduites par une complexification technique, limitant la lisibilité de cette politique par ses bénéficiaires et, plus largement, les citoyens européens. Cette complexité a été particulièrement ciblée par la profession agricole lors des manifestations de janvier et février 2024, partout en Europe.

Aujourd'hui, le budget européen dédié à la PAC représente 53 milliards d'euros par an, soit 37 % du budget total de l'Union européenne en 2024<sup>2</sup>. La France en est le premier bénéficiaire, et reçoit à ce titre environ 9 milliards d'euros par an de crédits européens par an, soit 17 % du budget de la PAC<sup>3</sup>, ce qui équivaut à la part de la France dans le financement du budget total de l'Union européenne<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Malassis Louis (1994), *Nourrir les hommes*, Paris, Dominos-Flammarion.

<sup>2</sup> Voir [l'état général des dépenses 2024](#).

<sup>3</sup> Voir la [fiche thématique](#) du Parlement européen consacrée à la PAC.

<sup>4</sup> En 2023, la France a contribué à hauteur de 25 milliards d'euros au budget total de l'Union européenne, soit environ 15 % de son budget total. Voir [Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle du budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2024](#) (n° 1680). Annexe N° 48 Affaires Européennes.

Ces aides agricoles représentent en moyenne 100 % du revenu courant avant impôt des agriculteurs français : elles soutiennent donc fortement la rentabilité des exploitations et, comme elles sont indépendantes du chiffre d'affaires courant, elles jouent un rôle important d'amortisseur économique en cas de choc de production ou de prix pour certaines productions.

La PAC a permis d'accroître la production alimentaire de l'Europe et d'assurer son autosuffisance alimentaire relative depuis la fin des années 1970. En termes économiques, elle a également permis à l'Europe de faire évoluer positivement sa balance commerciale agroalimentaire, notamment par l'augmentation de la valeur des exportations de produits transformés<sup>1</sup>. Pourtant, telle que mise en œuvre aujourd'hui, la PAC fait l'objet de nombreuses critiques, qu'il s'agisse de sa complexité, ou de son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production plus durables, à répondre aux attentes sociétales en termes d'offre alimentaire ou encore à garantir un revenu décent aux agriculteurs, notamment lors de crises.

La réforme de la PAC de 2014 a introduit de nouvelles obligations conditionnant le versement des aides directes du premier pilier au respect de critères environnementaux : c'est ce qu'on appelle « le paiement vert ». L'essentiel de ces obligations avait été repris pour la PAC actuellement en vigueur (PAC 2023 – 2027), dont la principale évolution réside dans une subsidiarité accrue avec la définition par chaque État membre d'un plan stratégique national (PSN). Néanmoins, à la mi-mars 2024, la Commission a proposé une évolution des règles de la politique agricole commune pour répondre aux manifestations agricoles<sup>2</sup>. Un recul préoccupant, tant la PAC structure le fonctionnement de l'agriculture européenne dont on connaît l'impact sur la santé des écosystèmes. Et un recul qui interroge les voies de mutation de cette politique historique de l'Europe, pour en faire un véritable levier de transition du système alimentaire européen vers un modèle plus résilient, au sens économique et écologique du terme.

## **1. Face aux défis environnementaux, la nécessaire transformation du système alimentaire européenne**

Les agroécosystèmes sont tout à la fois à l'origine de services écosystémiques (production d'aliments et de biomasse, puits de carbone, régulation des eaux, etc.) et d'externalités négatives. Il s'agit notamment d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions diffuses des milieux par des intrants chimiques (engrais ou pesticides), d'altération de la qualité des sols ou d'érosion de la biodiversité. Des indicateurs et mesures témoignent néanmoins d'une lente amélioration de l'état de l'environnement pour certains d'entre eux, comme la consommation d'engrais. Les comportements alimentaires intègrent également de nouvelles normes sociales, de plus en plus

---

<sup>1</sup> European Commission. (2018). *Agri-food trade in 2017: Another record year for EU agri-food trade*, *MAP 2018-1*.

<sup>2</sup> Voir [Agriculture : une réforme express de la PAC qui « détricote les acquis environnementaux »](#).

exigeantes sur les questions de bien-être animal et de préservation de l'environnement. Cela explique pour partie :

- i) la diminution tendancielle de consommation de viande ces vingt dernières années (85 kg / hab / an en 2022 contre 94 en 1998), après une croissance continue de la consommation depuis la fin des années 1970,
- ii) la hausse tendancielle de la consommation des produits issus de l'agriculture biologique (76 % des personnes interrogées déclarant en consommer régulièrement<sup>1</sup>), malgré le repli récent du marché de la bio dans un contexte d'inflation alimentaire,
- iii) le développement de circuits courts et la montée en puissance dans le débat public des enjeux de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le défi climatique constituera un élément déterminant de l'évolution de notre système alimentaire dans les années à venir. La hausse tendancielle des températures et la multiplication de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques (épisodes de sécheresse, inondations, gelées tardives) expliquent pour partie la stagnation des rendements en grandes cultures en Europe. Elles posent la question de l'arrêt de certaines productions, trop gourmandes en eau ou sensibles aux stress, et leur remplacement par des cultures plus résilientes.

Par ailleurs, pour atteindre les objectifs de neutralité carbone fixés par l'Accord de Paris, il est impératif de réduire l'impact carbone de notre système alimentaire. Or il émet des gaz à effet de serre au niveau de la production primaire avec 76 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2022<sup>2</sup>, correspondant à 19 % des émissions de GES en France, dont 80 % de N<sub>2</sub>O (protoxyde d'azote) issu des fertilisants azotés et 69 % de CH<sub>4</sub> (méthane) issu des productions animales (émissions des animaux et issues des effluents). A ces émissions directes s'ajoutent les émissions indirectes de gaz à effet de serre (GES), avec des pertes (au champ et dans les usines de transformation) et gaspillages (chez le consommateur) tout au long de la chaîne de valeur équivalant à 15 Mt d'équivalent CO<sub>2</sub> émis par an à l'échelle nationale, soit 3,3 % des émissions de GES françaises en 2016<sup>3</sup>. Cet état de fait explique que la stratégie nationale bas carbone fixe l'objectif d'une diminution des émissions non énergétiques du secteur agricole de 17 % en 2030 et de 38 % en 2050 par rapport à la référence 2015, en recommandant notamment de développer l'agroécologie, de réduire les apports d'azote et d'améliorer la gestion des effluents d'élevage. Néanmoins, ces orientations ne précisent pas la manière dont ces objectifs devront être traduits et déclinés filière par filière. Compte tenu de la part actuellement croissante des aliments importés dans le régime alimentaire français se pose la question des externalités environnementales liées à la production et à l'importation de ces denrées. Peu de données ou d'études globales existent dans ce domaine, même si des outils ont été récemment développés comme le programme Agribalyse développé avec le soutien de l'Ademe. Contrairement à certaines idées reçues, l'impact carbone du transport sur de longues distances est

---

<sup>1</sup> Agence Bio (2022). *Consommation et perception des produits biologiques*.

<sup>2</sup> Voir Citepa.

<sup>3</sup> Ademe (2016). *Pertes et gaspillages alimentaires. L'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*.

très inférieur à celui des conditions de production, qui représentent deux tiers au moins de l’empreinte carbone d’un aliment tout au long de son cycle de vie<sup>1</sup>. En outre, la question de l’impact climatique de la consommation de viande occupe une place particulière, notamment pour ce qui concerne les viandes de ruminants, émetteurs de méthane à fort pouvoir de réchauffement. Ainsi, en analyse de cycle de vie complet, un kilogramme de viande bovine équivaut à une émission de 27 kg CO<sub>2</sub>eq, devant le porc (12,1 kg CO<sub>2</sub>eq), la dinde (10,9 kg CO<sub>2</sub>eq) ou le poulet (6,9 kg CO<sub>2</sub>eq)<sup>2</sup>. Cependant, l’intensité des émissions varie considérablement au sein d’une même production en particulier chez les ruminants, ce qui est le reflet des différences de conditions pédoclimatiques, de pratiques agricoles et de gestion des filières, les filières d’élevage extensif et autonome contribuant à la séquestration de carbone dans les prairies. Cette variabilité est particulièrement marquée en production de viande de ruminants alors qu’elle est plus faible en production laitière bovine ainsi qu’en productions porcine et avicole<sup>3</sup>.

Enfin, alors que les risques microbiologiques ont beaucoup diminué dans les dernières décennies, l’exposition directe ou indirecte à des substances chimiques et leurs résidus constitue désormais une préoccupation majeure. Cette exposition peut être liée à la production agricole. On peut notamment citer :

- la présence de résidus de produits chimiques, dont certains à effet perturbateur endocrinien potentiel, dans la chaîne alimentaire<sup>4</sup> ;
- la pollution des sols et de l’air liés aux pesticides et métaux lourds (cuivre notamment utilisé en viticulture, en agriculture biologique et en agriculture conventionnelle) ;
- l’exposition directe des utilisateurs et des populations riveraines aux contaminants chimiques ;
- le rejet dans l’environnement (sols et eaux) de résidus d’antibiotiques, de bactéries résistantes ou de gènes de résistance lié à un mode d’élevage intensif ;
- la pollution de l’eau par les nitrates et les pesticides, issue à plus de 90 % de l’activité agricole ;
- la pollution de l’air, qui serait responsable en France de près de 48 000 décès prématurés chaque année, toutes sources de pollution confondues<sup>5</sup>. En effet, à l’échelle nationale, le

---

<sup>1</sup> [Quelle est la part du transport dans les impacts de notre alimentation ?](#) Réponse avec Sarah Martin, Cheffe du service Alimentation de l’ADEME (2023).

<sup>2</sup> [Environmental Working Group Meat Eaters Guide: Methodology](#), 2011.

<sup>3</sup> Dumont Bertrand et al., 2016, *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe. Synthèse de l’expertise scientifique collective*, INRAE, Paris.

<sup>4</sup> Schillinger Patricia, Vasselle Alain. (2017). *Les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides*, Paris, Sénat, rapport d’information n°293, 46 p.

<sup>5</sup> Pascal Mathilde et al. (2016). *Impacts de l’exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique*, Paris, Santé publique France.

secteur agricole serait ainsi responsable de 98 % des émissions d'ammoniac, de 76 % des émissions de méthane, de 10 % des émissions d'oxydes d'azote, et de 20 % des particules primaires en suspension issues notamment du brûlage des résidus de culture à l'air libre, le nettoyage des silos, l'écobuage, les travaux du sol.

Les coûts socio-économiques supportés par la société pour lutter contre ces pollutions chimiques sont significatifs, même s'ils restent difficiles à évaluer. A la valeur d'achat des produits agricoles et aux subventions publiques allouées à l'agriculture s'ajoutent ainsi les coûts liés aux externalités négatives générées, estimés entre 0,9 et 1,5 milliard d'euros par an en 2011 pour ce qui relève des pollutions des eaux (coûts de traitement)<sup>1</sup> ; à environ 200 millions d'euros par an pour la pollution de l'air liée aux pesticides et engrais agricoles (impacts sanitaires et en termes d'émissions de GES) et entre 70 et 100 millions d'euros par an en 2015 concernant a minima les atteintes à la biodiversité liées à l'eutrophisation des milieux (pertes marchandes touristiques liées aux algues vertes)<sup>2</sup>.

Ainsi, pour s'adapter au changement climatique et réduire ses impacts sur la santé des écosystèmes, notre système alimentaire doit se transformer dans une logique de sobriété dans l'usage des intrants chimiques et de renforcement des services écosystémiques. L'agroécologie constitue en ce sens un modèle à promouvoir.

## 2. Les fondements d'une PAC centrée sur la transition écologique

Pour adresser les grands enjeux environnementaux actuels et à venir, mais aussi simplifier cette politique européenne décriée par ses bénéficiaires, une PAC pour la transition écologique du système alimentaire devrait répondre à plusieurs objectifs :

- développer des systèmes agricoles durables pour réduire les consommations de ressources naturelles par l'agriculture, 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 ;

---

<sup>1</sup> Bommelaer O. & Devaux J. (2011). *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, Paris, Commissariat général au développement durable.

<sup>2</sup> Marcus V. & Simon O. (2015). *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions*, Paris, Commissariat général au développement durable.

- améliorer la valeur ajoutée des filières agroalimentaires.

Ces objectifs doivent être poursuivis tout en réduisant la complexité administrative. Pour les atteindre, il est indispensable de :

- Rapprocher la PAC des principes de l'économie publique :
  - en mettant en œuvre des dispositifs d'aide s'appuyant sur les principes du pollueur-payeur et son miroir, le fournisseur-subsventionné ;
  - en utilisant l'argent public pour financer des biens publics et les externalités positives de l'agriculture.
- Mettre en place les conditions assurant une meilleure résistance des exploitations aux aléas et une réelle capacité à les surmonter. Une voie pour y parvenir est de favoriser la diversification des productions et l'autonomie des exploitations en ce qu'elles améliorent les capacités d'absorption des chocs.
- Soutenir les modes et types de production contribuant à une amélioration de la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'offre alimentaire, ce qui implique notamment de limiter l'usage d'intrants pouvant avoir un impact sur la santé de l'homme et la qualité de l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire.
- Soutenir l'innovation agricole et agroalimentaire ainsi que la diffusion de cette innovation, en particulier par des structures de conseil indépendantes.

Trois grands principes de mise en œuvre doivent également être intégrés :

- 1) limiter l'utilisation d'instruments basés sur des quantités, des quotas et des prescriptions agronomiques, qui peuvent être plus coûteux en raison d'effets de seuil et difficiles à administrer et à contrôler<sup>1</sup> ;
- 2) asseoir les instruments mis en œuvre sur des indicateurs basés sur des variables faciles à observer ou déjà enregistrées en routine afin de limiter les coûts d'administration et les coûts de transaction supportés par les agriculteurs<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, les mesures de limitation des intrants sur certaines parcelles et non pas sur l'ensemble de l'exploitation sont très difficiles à contrôler. Voir McCann L. et Easter K. W. (1999). [Transaction costs of policies to reduce agricultural phosphorous pollution in the Minnesota River](#), *Land economics*, 75(3), 402-414 ; Mettepenningen E., Beckmann V. et Eggers J. (2011). [Public transaction costs of agri-environmental schemes and their determinants – Analysing stakeholders' involvement and perceptions](#), *Ecological Economics*, 70(4), 641-650.

<sup>2</sup> McCann L. (2013). [Transaction costs and environmental policy design](#), *Ecological Economics*, 88, 253-262 ; Abler D. (2004). [Multifunctionality, agricultural policy, and environmental policy](#), *Agricultural and Resource Economics Review*, 33(1), 8-17.

- 3) systématiser la conditionnalité des aides à des résultats observés, sur la base de ces indicateurs, en utilisant l'ensemble des technologies de l'information disponibles.

### **3. Un ensemble cohérent d'instruments basés sur les principes de l'économie publique**

De nouvelles subventions proportionnelles à des indicateurs observables et vérifiables, mieux corrélés aux impacts environnementaux attendus, pourraient être combinées sous forme de bonus-malus. Il s'agit de rompre avec des aides couplées aux productions marchandes et aux aides basées sur des seuils minimaux de pratiques, assortis de dérogations. Ces subventions seraient redistribuées aux exploitants agricoles dans un schéma vertueux qui encouragerait les bonnes pratiques et dissuaderait les pratiques nuisibles à l'environnement. Un système de remboursement (malus) des dépenses publiques investies dans la construction de biens publics en cas de destruction permettrait de sécuriser leur maintien, ces biens publics ayant été financés par les paiements actuels. C'est par exemple le cas des aides versées au maintien des prairies permanentes, bénéfiques à la biodiversité et à la séquestration de carbone, qui devraient être remboursées en cas de retournement. Le versement de l'ensemble des produits des malus aux exploitations agricoles en transition vers des pratiques agroécologiques limiterait les effets négatifs potentiels de ces dispositifs sur la compétitivité des exploitations.

Certains agriculteurs, par leur localisation, ont une responsabilité particulière vis-à-vis de l'environnement (préservation de la biodiversité dans les zones Natura 2000, protection de captage). Leur action n'ayant de sens que dans un projet territorial cohérent, associant un nombre suffisant d'exploitations agricoles, il est nécessaire de prendre en compte ces spécificités.

Par ailleurs, il serait possible de faire évoluer l'assise du paiement des aides au niveau national, d'une aide à la surface à une aide au travailleur agricole, qu'il soit salarié ou non, ce qui permettrait de favoriser les exploitations « riches en emploi ». Un tel soutien à l'emploi agricole renforcerait la compétitivité du secteur, en particulier pour des productions agroécologiques plus intensives en main-d'œuvre que l'agriculture conventionnelle<sup>1</sup>, et contribuerait à limiter l'érosion de l'emploi agricole dans un contexte de vieillissement de la profession. Enfin, les aides à l'innovation et à l'investissement seraient réservées préférentiellement aux agriculteurs s'engageant dans l'expérimentation et la transition écologique.

Les mesures et instruments présentés permettraient ainsi de soutenir et développer des modes de production présentant des bénéfices environnementaux et sanitaires avérés, ainsi que les démarches permettant de traiter de manière synergique ces questions, ce qui répondrait aux attentes sociétales relatives à une alimentation saine et durable.

La réforme que nous proposons pourrait mettre certaines exploitations particulièrement polluantes ou bénéficiant d'aides couplées en difficulté financière si elle était appliquée sans phase de

---

<sup>1</sup> Voir [Les performances économiques et environnementales de l'agroécologie](#).

transition. En particulier, les malus devraient être mis en place de manière progressive pour laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter avec des taux croissant dans le temps selon une trajectoire connue.

### 3.1. Des instruments pour la biodiversité et le climat

Plusieurs instruments sont envisageables :

- Un bonus pour la diversification des productions, qu'il s'agisse d'assolements ou de troupeaux.
- Un bonus-malus pour les prairies permanentes : ce dispositif devrait comprendre un bonus pour les prairies permanentes associé à une condition de chargement minimal<sup>1</sup>, la présence d'animaux présentant des bénéfices pour le maintien de la biodiversité. Pour éviter les effets de seuils que l'on connaît actuellement<sup>2</sup>, ce bonus devrait reposer sur un paiement aux prairies croissant avec leur âge jusqu'à une certaine limite (par exemple croissant jusqu'à dix ans, stable au-delà). Il devrait nécessairement être associé à un malus en cas de retournement de la prairie.
- Un bonus-malus pour les surfaces d'intérêt écologique (SIE)<sup>3</sup> : ce bonus se baserait sur les surfaces concernées dans la présente programmation, ce qui limite le risque de destruction des SIE actuellement mises en place, et serait également associé à un malus en cas de destruction.
- Des bonus-malus sur l'utilisation des pesticides et des médicaments vétérinaires rémanents dans l'environnement, les agriculteurs diminuant leur usage, voyant ainsi leurs aides s'accroître.

### 3.2. Un bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue

Des aides seraient prévues pour les consortia d'exploitations assurant une continuité territoriale des actions sur les réseaux écologiques et s'engageant à entretenir ou à améliorer conjointement des zones Natura 2000 ou des espaces agricoles à haute valeur naturelle. Le ciblage des aides sur des exploitations en continuité limiterait les risques d'éparpillement observés aujourd'hui sur certains

---

<sup>1</sup> Le chargement correspond à la quantité d'animaux élevés par unité de surface. Il se mesure en Unité Gros Bovin (UGB) par hectare, un bovin de plus de deux ans correspondant à une UGB, un petit ruminant (ovin ou caprin) équivalant à 0,15 UGB.

<sup>2</sup> Seules les prairies de plus de cinq ans sont comptabilisées comme permanentes ce qui peut inciter à retourner les prairies avant d'atteindre cet âge afin de ne pas être soumis aux obligations de préservation.

<sup>3</sup> Haies, bandes boisées, alignements d'arbres, arbres têtards, mares, murets, fossés, jachères, cultures en mélange, etc. Voir Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2015). *Cap sur la PAC 2015 → 2020 : Les surfaces d'intérêt écologique.*

dispositifs d'aides. Le paiement serait basé sur des engagements chiffrés en termes de surfaces et, autant que possible, sur des indicateurs d'impacts environnementaux (abondance d'espèces dans la zone ciblée, par exemple).

### **3.3. Un contrat long pour la transition agroécologique de collectifs d'exploitations**

Signé entre des groupes d'agriculteurs et les pouvoirs publics, ce contrat soutiendrait la transition agroécologique sur un territoire donné, en faveur de biens publics locaux (amélioration de la qualité des eaux liée à la diminution d'usage d'engrais et de pesticides par exemple). Ce contrat se concentrerait sur le financement des coûts de la transition agroécologique, notamment ceux liés à la conversion en agriculture biologique ou à d'autres types de cahiers des charges agroécologiques. Il soutiendrait la diversification des productions et des sources de revenu et financerait en particulier les coûts de la formation, du développement des réseaux de distribution, de la protection du risque pendant les premières années de la transition et l'obtention de signes officiels de qualité. Il pourrait être défini pour une période significative, suffisamment longue pour assurer une transition des modes de production vers la durabilité (six ans ou plus).

### **3.4. Un paiement de base fonction du nombre d'unités de travail annuel (UTA)**

L'objectif de cette aide est d'assurer à tous les agriculteurs un paiement minimal, déconnecté du niveau de la production agricole, afin de résister au mieux aux crises et à la volatilité des prix. Les pratiques agroécologiques peuvent induire une charge de travail supérieure aux pratiques conventionnelles (désherbage mécanique en substitution de l'utilisation de pesticides par exemple) et nécessiter à ce titre une main-d'œuvre plus importante. Cette aide soutiendrait également les secteurs riches en emploi (maraîchage, élevage notamment). Cette aide au revenu serait versée à l'exploitant demandant des aides PAC, sous condition du respect des pratiques environnementales aujourd'hui en vigueur dans le cadre du « paiement vert ».

## **4. Un impact différencié sur les exploitations agricoles européennes**

Le budget total de la PAC proposée serait composé du budget de la PAC actuelle auquel s'ajouteraient les montants récoltés grâce aux malus. Il serait nécessaire de proposer des niveaux de malus suffisamment dissuasifs pour faire évoluer les pratiques agricoles, mais aussi asseoir le budget de cette nouvelle PAC.

Par définition, l'évolution des pratiques conduira logiquement à une diminution des malus. Il s'agit donc bien d'une PAC finançant la transformation du système alimentaire vers des modes de production plus durables. Au terme de cette transformation, une nouvelle clé de financement devra être proposée par consolider la structure du système alimentaire européen.

Une telle évolution des dispositifs d'aide aurait des effets différenciés sur les exploitations agricoles. Les systèmes bio et herbagers seraient « gagnants » et pourraient conserver leurs pratiques actuelles. En revanche, une diversification serait nécessaire pour les exploitations de grandes cultures

conventionnelles. Des adaptations seraient également nécessaires pour les élevages, ceux disposant de prairies permanentes étant privilégiés par rapport aux exploitations plus intensives.

Cette réforme réorienterait ainsi les crédits de la PAC vers les systèmes de production présentant a priori le plus grand nombre d'aménités environnementales et contribuant au maintien de l'emploi agricole, la transition agroécologique reposant sur la mise en œuvre de techniques nécessitant plus de mains-d'œuvre :

- 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-élevages, au détriment des exploitations de grandes cultures ;
- le bonus-malus sur les prairies permanentes conforterait les élevages extensifs ;
- les malus sur les pesticides et les engrais profiteraient aux exploitations agroécologiques et bio ;
- les bonus pour les zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle bénéficieraient notamment aux élevages extensifs, plus particulièrement en zone de montagne ;
- enfin le versement d'un paiement de base par unité de travail permettrait de consolider les productions intensives en main-d'œuvre, notamment les exploitations arboricoles, viticoles et maraîchères, ainsi que les exploitations agroécologiques.

La mise en œuvre de cette réforme n'impliquerait pas de remise à plat fondamentale du corpus réglementaire européen actuel pour l'essentiel de nos propositions. Elle devrait se faire de manière progressive, par la définition de taux croissants de bonus et malus, selon une trajectoire préalablement définie, afin de laisser aux agriculteurs le temps nécessaire à l'évolution de leurs systèmes de production.



---

[www.institutavantgarde.fr](http://www.institutavantgarde.fr)



@eco\_avant\_garde



institut-avant-garde

---



**Institut Avant-garde** – 73 rue de Vaugirard 75006  
Paris

**Directrice générale** : Clara Leonard

**Directrice de la publication** : Mathilde Viennot

**Contact presse** : Juliette de Pierrebourg,  
[juliette.depierrebourg@institutavantgarde.fr](mailto:juliette.depierrebourg@institutavantgarde.fr)

---

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires et toutes les générations de penseurs et de citoyens.