

Jusqu'où faut-il « renationaliser » la PAC ?

Gilles BAZIN • Professeur émérite Agroparistech, UMR PRODIG-UFRA
Agriculture comparée

Jean-Christophe KROLL • Professeur émérite AgroSupDijon, UMR CESAER
Université de Bourgogne Franche-Comté

Cette communication contribue au débat concernant les objectifs et les moyens de la future PAC. La première partie rappelle les modalités d'application françaises de la PAC 2014-2020, alors que la nouvelle conception communautaire des paiements directs n'a jamais donné autant de marges de manœuvre aux États. Elle s'interroge sur l'intérêt et les limites de l'application française de la PAC au regard des objectifs affichés par le ministre de l'Agriculture lors de l'installation du comité de suivi de la réforme en septembre 2012 : « favoriser l'emploi, l'innovation et la création de valeur ajoutée, réduire les inégalités de revenu et de développement agricole, soutenir les initiatives individuelles et collectives de développement respectueuses de l'environnement et allant dans le sens de la fourniture d'une alimentation de qualité et de proximité à des prix raisonnables ». La seconde partie propose de développer un ensemble cohérent d'outils de stabilisation des prix et des revenus agricoles répondant à la diversité des productions et des structures, associée à des outils d'incitation à la production de biens publics agricoles et ruraux. La conclusion s'interroge sur les possibilités d'aboutir demain à une nouvelle politique agricole européenne efficace, équitable et durable, qui soit autre chose que le plus petit dénominateur commun interétatique et envisage la possibilité d'une « renationalisation » accrue de la PAC.

L'application française de la nouvelle PAC Intérêt et limites

1. Convergence et redistribution des soutiens du premier pilier

En France, le total des aides directes de la PAC se monte à 9,8 milliards d'euros en 2013, ce qui représente la moitié du revenu agricole de la ferme France. La France est un des Pays européens où la répartition des aides directes de la PAC est des plus inégalitaires. Le rapport de la Commission¹ sur la distribution des aides du 1^{er} pilier en 2013 montre que 362 000 exploitations françaises se sont partagé 7,9 milliards d'euros (soit 21 800 € par exploitation) dont 7 milliards d'euros d'aides directes « découplées ». Cela signifie que 100 000 exploitations au moins sont exclues des paiements directs, notamment en arboriculture, maraîchage et viticulture.

1. Commission européenne (2014). *Report on the distribution of direct aids to the producers (financial year 2013)*. Bruxelles.

Parmi les bénéficiaires des paiements directs, 10,6 % des exploitations reçoivent plus de 50 000 € et concentrent 37 % des soutiens alors que 40 % reçoivent moins de 10 000 € et 6 % des paiements.

La possibilité d'un plafonnement des soutiens par actif agricole favorable à l'emploi n'a jamais été retenue dans les réformes qui se sont jusqu'ici succédé. Le ministre de l'Agriculture français a toutefois obtenu, lors des négociations de la dernière réforme de la PAC, la possibilité de redistribuer jusqu'à 30 % des paiements directs en renforçant le soutien sur les premiers hectares jusqu'à la moyenne nationale (soit 52 hectares en France). Cette option a le mérite de renforcer les soutiens dans les exploitations petites et moyennes d'élevage, d'arboriculture ou de maraîchage, créatrices d'emplois et de valeur ajoutée.

Le discours du président Hollande au sommet de l'élevage du 2 octobre 2013 entérine ces choix, en limitant cependant la

redistribution française à 20 % de l'enveloppe, soit un bonus de l'ordre de 100 €/ha en 2019 pour les 52 premiers hectares de toutes les exploitations². Globalement, on devait assister à un transfert progressif de l'ordre de 1,1 milliard d'euros entre 2015 et 2019 (sur 7,3 milliards de paiements directs prévus du 1^{er} pilier) vers l'élevage extensif, les agricultures de montagne et le renforcement des soutiens à l'installation des jeunes agriculteurs.

Les travaux de simulation de l'impact de la réforme sur l'évolution des aides et des revenus agricoles réalisés par l'INRA³ montrent un effet redistributif non négligeable des soutiens depuis les exploitations de grandes cultures et de polyculture-élevage intensives (où les revenus sont en moyenne les plus élevés) vers les exploitations d'élevages bovin et ovin herbagers et de montagne où ils sont les plus faibles. Mais les autorités nationales n'ont pas utilisé toutes les marges de manœuvre laissées à leur disposition. Ainsi, la convergence des aides directes découplées ne sera que partielle au terme de la réforme (à hauteur de 70 % avec limitation de la baisse des références individuelles à 30 %) alors qu'il était possible de procéder à une convergence totale comme aux Pays-Bas ou en Allemagne (même aide par hectare pour tous en 2019). Les références historiquement acquises continueront donc en France à jouer un rôle important dans la répartition des soutiens à l'horizon 2020, sans autre justification qu'un découplage des aides qui date des rapports de prix d'il y a 30 ans.

2. Concrètement, cette redistribution aux premiers hectares a été limitée par le gouvernement à 10 % de l'enveloppe en 2017 et 2018, soit une cinquantaine d'euros par hectare (ce qui diminue la redistribution de moitié, soit 750 millions d'euros).

3. Chatellier V. (2013). *Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015*. Académie d'Agriculture de France, séance du 6 novembre.

2. La nouvelle PAC : plus incitative ou plus contraignante pour la promotion de la production de biens publics agricoles ?

La question des soutiens à la production de biens publics agricoles a été au cœur des débats sur le verdissement de la PAC⁴ et le sera sans nul doute encore demain (justification ou alibi ?). Mais qu'entend-on par ce concept souvent réduit aux services environnementaux coproduits par l'activité agricole ? Les travaux développés dans la recherche de l'ANR « Biens publics et politique agricole » nous amènent à considérer deux grandes catégories de biens publics agricoles et ruraux appréhendés à des échelles de temps et d'espace variables. Des biens et des services environnementaux classiques, coproduits, volontairement ou non, par l'agriculteur (paysage, biodiversité, eau, sol, air, énergie, climat, bien-être animal, prévention face aux incendies ou aux inondations...). Des biens publics sociaux issus de la multifonctionnalité de l'agriculture (sécurité alimentaire, emplois induits et vitalité rurale, équité dans la répartition des ressources, héritage culturel, santé au travail et qualité de vie...). Par biens publics agricoles et ruraux, nous entendons donc des biens et des services d'intérêt général, environnementaux et sociaux, coproduits par les activités agricoles au niveau local et global et non rémunérés directement par les marchés (Bazin, Devienne et Garambois, 2012)⁵.

4. Cette réflexion est issue des résultats de la recherche ANR « Biens publics et politique agricole », coordonnée par Berriet-Sollic M. (2016). *La production de biens publics en agriculture. Quels impacts sur la réforme de la PAC ?* Educagri.

5. Bazin G., Devienne S., Garambois N. (2012). *Systèmes de production agricole et production de biens publics. Guide méthodologique pour le travail d'enquêtes d'exploitations*. UFR Agriculture comparée, AgroParisTech, 12 p.

À l'échelle européenne, le verdissement présenté comme la mesure emblématique du virage environnemental de la PAC justifiant les 36 milliards d'euros de paiements découplés alloués chaque année à l'agriculture, implique-t-il des contraintes supplémentaires par rapport aux Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) de l'ancienne PAC ? Les trois mesures retenues dans le cadre du verdissement existaient déjà dans les BCAE et ont été quasiment reconduites :

- Le maintien du ratio de la SAU en prairies permanentes (surfaces en prairies permanentes déclarées en 2012 + nouvelles surfaces en prairies permanentes déclarées en 2015)/surface totale déclarée en 2015) est mis en œuvre selon les mêmes conditions que la BCAE et la tolérance de 5 % de retournement correspond à une possibilité de réduction potentielle de plus de 300 000 hectares de prairies en France.
- L'obligation de diversification des cultures passe de deux cultures dans les BCAE à trois cultures, mais la troisième culture peut n'occuper que 5 % de la superficie des terres arables. Le fait qu'il n'y ait pas d'obligation de rotation permet de cultiver la même culture chaque année sur 75 % de la superficie alors que de nombreux travaux agronomiques montrent l'intérêt des rotations afin de réduire l'utilisation des pesticides. La France, sous la pression des producteurs de maïs, a obtenu une dérogation européenne à l'obligation des trois cultures et la possibilité de réaliser une monoculture de maïs avec un couvert hivernal.
- La présence d'Infrastructures agro-écologiques (IAE) passe de l'équivalent de 3 % de la surface labourable dans l'ancienne PAC à 5 % en 2015 avec la possibilité d'une révision en 2017 pour atteindre 7 % (le pourcentage initialement proposé par la Commission)⁶. Concrètement, les IAE

comporteront les haies ou bandes boisées de moins de 10 mètres de large, les arbres isolés, alignés, les bandes tampons d'une largeur maximum de 10 mètres, les mares de moins de 10 ares, les fossés naturels de moins de 6 mètres de large, les terrasses et les jachères, ainsi que certaines cultures fixant l'azote (luzerne, pois, féveroles...) et les bandes d'hectares (admissibles aux paiements directs) bordant les forêts, d'une largeur comprise entre 1 et 10 mètres. Les travaux de Solagro⁷ montrent que le seuil de 5 % est peu contraignant puisque 99 % des communes françaises ont plus de 10 % d'infrastructures agro-écologiques sur leur territoire. Seules les exploitations céréalières des grandes plaines d'open-field devront produire de nouvelles IAE, c'est-à-dire essentiellement augmenter leurs surfaces en jachères. Globalement, le verdissement des aides n'implique donc aucune modification des systèmes de production de la très grande majorité des exploitations françaises qui satisfaisaient aux règles de la conditionnalité de l'ancienne PAC. Par contre, les nouvelles règles d'éligibilité des surfaces aux paiements directs pénalisent les exploitations d'élevage utilisant des prairies ou des parcours arborés, en montagne notamment.

Le niveau de couplage des aides (13 % pour les productions animales et 2 % pour l'autonomie protéique) représente un budget de 1 100 millions d'euros chaque année en France, contre 920 millions d'euros en 2012. Le choix a été fait de maintenir les aides animales déjà couplées. Les 180 millions d'euros supplémentaires sont essentiellement alloués à l'autonomie protéique des exploitations d'élevage (95 millions d'euros pour les surfaces de légumineuses, qui devraient permettre de soutenir environ 1 million d'hectares)

6. On restera en fait à 5 % en 2019.

7. SOLAGRO (2012). *Les infrastructures agro-écologiques*.

DÉBAT

et au soutien de la production laitière en zone de plaine (90 millions d'euros). Ces soutiens couplés cherchent à conforter des exploitations d'élevage menacées par les baisses de prix, mais les seuils d'éligibilité élevés (10 UGB, 40 brebis, 25 chèvres) excluent de petits éleveurs sur des critères arbitraires de « non-professionnalisation » et injustifiés au regard de leur rôle sur des espaces souvent marginaux et fragiles.

La nouvelle PAC et sa déclinaison française vont donc dans le sens d'un rééquilibrage des aides entre filières et territoires favorable aux exploitations petites et moyennes créatrices d'emplois et aux élevages herbagers et de montagne, producteurs de biens publics. Elle semble cependant insuffisante pour renverser les tendances lourdes de baisse de la valeur ajoutée captée par les agriculteurs, de perte d'emplois et de dégradation des principaux biens publics menacés (eau, paysages, biodiversité, emploi et vitalité des zones rurales... notamment). Le découplage, créateur de rentes et d'inégalités, reste la règle (80 % des soutiens du 1^{er} pilier) et le verdissement très limité n'imposera pas de contraintes environnementales supplémentaires à la très grande majorité des exploitations françaises.

Plus précisément, les travaux de simulation des effets des différentes réformes de la PAC depuis les années 2000 montrent que, au sein d'une orientation technico-économique donnée, ce sont les exploitations relativement les moins soucieuses de l'environnement qui touchent le plus d'aide directe PAC (Kirsch, 2017 ; Kirsch, Kroll et Trouvé, 2017⁸). En effet, les aides du second pilier, plus favorables

aux exploitations les moins polluantes, ne suffisent pas à compenser les effets des aides du premier pilier, qui favorisent les exploitations les plus polluantes. Certes, les réformes successives ont un peu modifié les choses : la réforme de 2003 (révision à mi-parcours des accords de 1999) a accru les écarts au profit des exploitations les plus polluantes, mais les réformes de 2008 (Bilan de santé de la PAC) et de 2013 ont contribué à réduire sensiblement ces écarts. Les simulations de l'impact prévisible de la dernière réforme laissent toutefois entrevoir que, même si cette réforme est appliquée intégralement selon les modalités arrêtées en 2014, les exploitations relativement les plus soucieuses de l'environnement, notamment en systèmes d'élevage, toucheront tendanciellement, en 2019, moins d'aides directes que les autres. Ainsi, alors que les réformes successives affirment de manière récurrente la nécessité de soutenir les systèmes de productions favorables à l'environnement, on continuera, en France, après trois décennies de réformes, à aider prioritairement les exploitations qui y sont relativement les moins favorables.

Mettre la jointure entre production agricole et production de biens publics au cœur de la future PAC

La question théorique de fond, de la jointure entre la production de biens (et de services) marchands agricoles et ruraux et la production non marchande de biens publics et de services environnementaux, impose de traiter conjointement ces deux aspects au niveau des politiques agricoles. Il s'agit de réfléchir à une approche globale du fonctionnement des systèmes de production qui combine les politiques de soutien des revenus et d'organisation des marchés avec les politiques de soutien à la production de biens publics. La disjonction entre les outils d'intervention publique n'est pas cohérente : pour agir sur les fonctions

8. Kirsch A. (2017). *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*. Thèse de doctorat, Université de Bourgogne ; Kirsch A., Kroll J.-C., Trouvé A. (2017). Aides directes et environnement : la PAC en question. *Économie rurale*.

environnementales et sociales de l'agriculture, il faut aussi agir sur les orientations de production et sur les marchés agricoles. On s'expose sinon à chercher continuellement à réparer avec le deuxième pilier, les dégâts environnementaux et sociaux engendrés par les modalités d'attribution des soutiens du premier pilier. Par ailleurs, l'instabilité des revenus et l'accroissement des risques qu'elle induit pénalisent les investissements de long terme et l'innovation dans des itinéraires de production durables. On ne peut abandonner le pilotage des systèmes de production au seul jeu à court terme du signal des prix, au risque d'une régression irréversible de certains systèmes (en élevage, maraîchage et arboriculture notamment) indispensables à l'approvisionnement du marché, à la production d'aménités environnementales et à l'aménagement du territoire. Plusieurs niveaux d'intervention publique peuvent être envisagés, mais la sécurisation des revenus dans les exploitations menacées par la volatilité croissante de l'ensemble des marchés doit redevenir une priorité. Le découplage aveugle des soutiens, sans plafonnement, constitutifs de rentes en cas de hauts prix et souvent insuffisants en cas de crise ne constitue pas une réponse viable à l'instabilité des revenus et à la nécessité d'investir à long terme dans des systèmes de production durables.

1. Développer un ensemble cohérent d'outils de stabilisation des prix et des revenus agricoles...

Compte tenu des exigences sociales, qualitatives et environnementales qui s'imposent de plus en plus dans la production agricole européenne, les coûts de production resteront le plus souvent supérieurs aux cours mondiaux et l'octroi d'aides compensatoires directes restera nécessaire en Europe. Afin de répondre aux objectifs de stabilisation des revenus, ces aides doivent retrouver un caractère conjoncturel (de type contracyclique), c'est-à-dire

pouvoir être ajustées en fonction des fluctuations de prix. Pour concilier les objectifs de régulation des marchés, d'équité sociale et d'aménagement des espaces ruraux, et pour maîtriser les dépenses publiques, les aides directes doivent être plafonnées pour un volume limité de production (ou indirectement pour un nombre limité d'hectares ou de têtes de bétail) et à un montant maximum en valeur par actif. Leur montant doit pouvoir être ajusté en fonction de la situation des marchés, leur plafonnement devant limiter les risques de surproduction et de dérive budgétaire. Au-delà du respect du socle commun des bonnes pratiques agricoles et environnementales, elles doivent soutenir prioritairement les exploitations les plus favorables à l'environnement. La nécessité d'une répartition équilibrée de l'activité agricole sur les territoires suppose également une possibilité de modulation régionale de ces aides (ce qui rejoint le principe actuel de l'indemnité compensatoire des handicaps naturels). Il s'agit donc de remplacer les DPU par des outils de soutien conjoncturels plus flexibles et plus équitables, dirigés en priorité vers les exploitations qui préservent le mieux l'environnement et vers les régions fragilisées par les crises agricoles.

2. En les associant à des outils d'incitation à la production de biens publics agricoles et ruraux

Même s'il reste acquis que les aides au revenu (premier pilier de la PAC) sont la plupart du temps indispensables dans les rapports de prix actuels et ne peuvent se réduire à la rémunération de services écosystémiques ou sociaux, rien n'interdit, par un dispositif de conditionnalité adéquat, de les orienter prioritairement vers les exploitations qui sont, au moins relativement, les mieux à même de répondre aux attentes sociétales telles qu'elles ont par exemple été définies en 2012 par le ministre français de l'Agriculture (cf. introduction). Cela signifie que le souci d'une meilleure

DÉBAT

coordination des objectifs de soutien au revenu du premier pilier et des objectifs environnementaux, sociaux et territoriaux du second pilier, ne revient absolument pas à transférer la totalité des aides du premier pilier dans le second pilier, ainsi qu'y invitent certaines propositions extrêmes, mais souligne plutôt la nécessité de dépasser la dichotomie d'une politique incohérente éclatée entre des dispositifs contradictoires inefficaces et coûteux pour la collectivité.

Il s'agit donc de conditionner la rémunération garantie au producteur par le paiement d'un soutien contracyclique, à un engagement contractuel dans des itinéraires de production réellement durables et producteurs de biens publics. Le soutien contracyclique est une intervention conjoncturelle (anticrise) déclenchée en cas de baisse des prix en dessous d'un seuil minimum à définir par produit en fonction des coûts de production intégrant la rémunération du travail agricole. Ces soutiens contracycliques au revenu, plafonnés en fonction du nombre d'actifs agricoles (pour éviter les effets de rente ainsi que l'incitation à la surproduction), sont associés à un cahier des charges « système de production durable » décliné à l'échelle de chaque exploitation avec des objectifs de préservation et de production de biens publics.

L'originalité de ce type de dispositif par rapport aux propositions classiques de soutiens contracycliques par des *deficiency payments* « à l'américaine » (Momagri, 2016⁹) réside dans son association avec un cahier des charges garantissant la mise en œuvre d'itinéraires techniques producteurs de biens publics (Kroll, 2010)¹⁰. Il pourrait s'agir d'un dispositif contractuel,

s'inspirant du Contrat territorial d'exploitation (CTE) mis en place en France par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, qui devrait pouvoir concerner tous les agriculteurs et procède d'un choix volontaire, et non d'une obligation réglementaire. Cela signifie que les agriculteurs qui souhaiteraient rester dans une logique de compétitivité marchande seraient libres de leur choix, sous réserve de faire la preuve de leur efficacité économique sans les aides contracycliques spécifiques réservées au soutien au revenu et à l'investissement dans des itinéraires de production durable.

Compte tenu du caractère peu incitatif du « verdissement » introduit dans la dernière réforme et du caractère contre-productif des aides du premier pilier qui favorise les exploitations relativement les moins favorables à l'environnement, on peut alors imaginer, dans un souci de réforme progressive, de consacrer les 30 % de l'enveloppe nationale réservée aux « paiements verts » au financement de ces « contrats de transition agro-écologique » tout en transformant progressivement les paiements de base en soutiens contracycliques.

Le dispositif de soutien contracyclique associé à un cahier des charges « système de production durable » n'a pas vocation à réaliser l'ensemble des objectifs d'une PAC renouvelée développés par ailleurs¹¹. Il devrait être complété par d'autres moyens de politique agricole capables de limiter la volatilité des marchés (gestion des volumes, stockage, dispositifs d'écluses aux frontières pour pondérer les fluctuations excessives des cours des transactions internationales, etc.) et de préserver les ressources naturelles (BCAE). Au-delà de l'outil contracyclique et de ses modalités d'application, il s'agit bien de réfléchir aux moyens de mieux articuler

9. Momagri (2016). Livre blanc. *Un nouveau cap stratégique pour la PAC*.

10. Kroll J.-C. (2010). La PAC en discussion : un nouvel outil pour une nouvelle approche. *Économie rurale*, n° 318-319, juillet-septembre.

11. Académie d'Agriculture de France (2017). *Quelle PAC pour quelle agriculture ?*

production marchande agricole et production non marchande de biens publics dans une vision globale cohérente, afin d'optimiser les dépenses publiques dans l'intérêt général, ce qui est loin d'être le cas avec la PAC actuelle.

*
* *

Jusqu'à où faut-il « renationaliser » la PAC dans le contexte économique et politique actuel européen ?

La principale conséquence des négociations de l'OMC a été le démantèlement des organisations communes de marché, dont le fonctionnement impliquait de fait une réelle solidarité communautaire dans la mesure où, dans un marché unique, les marchandises n'ont plus de nationalité et que les interventions publiques sont nécessairement communes. La réduction de la PAC à un budget commun à partager entre les États membres et les producteurs agricoles a actualisé un certain nombre d'analyses déjà anciennes, proposant la renationalisation des politiques agricoles et l'affectation du budget correspondant à des politiques communes plus structurantes¹² : « *La Pac est une politique de moins en moins allocative, c'est-à-dire destinée à promouvoir l'efficacité productive, et de plus en plus redistributive, au profit de certaines catégories particulières de citoyens [...]. Cela représente une perversion du système, dans la mesure où la Communauté n'a pas vocation à mettre en œuvre des politiques de redistribution à l'intention des personnes ou des petites entreprises. L'efficacité d'une politique*

redistributive exige une gestion individualisée, cas par cas, en cohérence avec les dispositifs fiscaux et de protection sociale, ce que la Communauté n'est pas en mesure d'assurer. L'initiative communautaire s'est donc abusivement substituée aux initiatives des États membres, en contradiction avec les principes les plus élémentaires de subsidiarité et d'avantages comparatifs » (rapport Padoa-Schioppa, cité par le rapport Sapir). Que reste-t-il en effet de « commun » dans la politique agricole qui se marchande à Bruxelles dès lors que les organisations communes de marché et la préférence communautaire ont été démantelées ? Compte tenu des divergences d'intérêts entre États membres, de la diversité des structures agraires européennes et des concurrences entre filières, obtenir un consensus pour une PAC forte qui ne se réduise pas au plus petit dénominateur commun et qui se donne les moyens de ses ambitions paraît aujourd'hui relever d'un pari impossible. Quels sont dès lors les intérêts et les limites d'une option qui permettrait, davantage qu'aujourd'hui, à chaque État d'adapter sa politique agricole, alimentaire, environnementale et territoriale à ses objectifs et aux réalités économiques et sociales du pays ? Jusqu'à où aller dans le sens de l'adaptation nationale de la PAC ?

Si nous posons aujourd'hui cette question que d'aucuns pourraient considérer comme provocatrice (ce n'est pas l'intention des auteurs), c'est que nous ne nous faisons plus d'illusion sur les possibilités d'un accord communautaire sur le renforcement de la régulation des marchés agricoles, alors que l'idéologie durablement ancrée à Bruxelles continue, malgré les crises, à prôner davantage de dérégulation. Dans ce contexte, l'attribution des soutiens individuels contracycliques au revenu que nous proposons, en contrepartie d'un engagement contractuel mesurable dans un itinéraire de production durable, pourrait être gérée à l'échelle nationale

12. Voir par exemple le rapport Padoa-Schioppa de 1987 et le rapport Sapir, de juillet 2003, réalisé sur commande du président de la Commission Romano Prodi, *An agenda for growing Europe. Making the EU economic system deliver.*

DÉBAT

et/ou régionale à partir du budget de paiement direct affecté à chaque État membre pour la période de programmation budgétaire, avec possibilité de reports annuels de manière à ajuster dans le temps les ressources aux besoins de financement, nécessairement fluctuants. Pour présenter sereinement les choses, on pourrait considérer qu'il s'agit simplement d'introduire, à l'échelle nationale, un dispositif contractuel plus efficace de gestion du verdissement.

La reconstruction d'une nouvelle politique agricole pour l'Europe constitue une ambition indispensable car il s'agit de mettre la durabilité de l'agriculture et la sécurité alimentaire des Européens au cœur de la PAC. À défaut d'une reconstruction commune, dont l'hypothèse paraît aujourd'hui prématurée, il convient au moins de permettre aux États membres qui le souhaitent de pouvoir bénéficier de toute la subsidiarité dont ils ont besoin pour avancer dans cette voie. ■