

QUELLE PAC POUR QUELLE AGRICULTURE EUROPEENNE APRES 2013 ?

Avril 2010

Synthèse des travaux du groupe « PAC 2013 » de l'Académie d'Agriculture de France

Rapporteur Gilles BAZIN, Professeur à AgroParisTech

Ce texte émanant d'un groupe de travail de l'Académie d'Agriculture de France animé par Gilles Bazin, souhaite contribuer au débat concernant l'avenir de la PAC et des agricultures européennes. Cet exposé s'appuie sur un corpus théorique qui remet en cause certains raisonnements économiques que développe la Commission depuis les années 2000 pour poursuivre la dérégulation des marchés agricoles et découpler les soutiens à l'agriculture européenne. Après avoir développé l'argumentaire économique qui sous tend l'analyse du rôle des politiques agricoles et rappelé les contraintes du nouveau contexte européen et mondial qui pèseront sur les négociations de la future PAC, cet exposé développe les enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux auxquels devra répondre une politique agricole et alimentaire commune après 2013.

Le groupe de travail « PAC 2013 » fait suite à de nombreux travaux de réflexions et de propositions réalisés par des membres de l'Académie d'Agriculture de France notamment lors du Bilan de santé de la PAC en 2008¹. Le Bilan de santé se proposait d'approfondir la réforme de 2003 en renforçant le processus de dérégulation des marchés agricoles et en découplant la quasi-totalité des aides compensatoires mises en place suite aux baisses successives des prix d'intervention des céréales et de la viande bovine depuis 1992. Le groupe de travail avait alors fortement critiqué ces propositions, en soulignant les faiblesses du référentiel théorique en sciences économiques et sociales mobilisé pour affirmer le bien fondé des réformes successives de la PAC. Ces critiques portaient principalement sur le fait que les principes néolibéraux appliqués aux marchés agricoles avec la baisse des protections aux frontières et la fin programmée des dispositifs d'intervention et de gestion de l'offre, risquaient d'entraîner de graves crises de marchés et de déstabiliser l'agriculture européenne. L'approfondissement du découplage des soutiens (qui ne sont plus liés ni aux prix, ni à la production agricole) proposé par la Commission comme la solution « miracle » pour régulariser les marchés et soutenir les revenus, nous apparaissait comme un dispositif inefficace et inéquitable, créant des effets de rentes économiquement et socialement inacceptables. Il nous paraissait également urgent d'élargir les objectifs environnementaux, économiques et sociaux de la PAC (mesures en faveur de la gestion de l'environnement, du maintien de l'emploi agricole et d'une meilleure répartition de la valeur ajoutée dans les filières de la production jusqu'à la consommation) ainsi que de donner une nouvelle dimension alimentaire et nutritionnelle à la PAC.

Le travail du groupe « PAC 2013 » développe cet argumentaire et est davantage prospectif sur les objectifs et les moyens d'une politique agricole renouvelée. Il tient compte du nouveau contexte

¹ Les résultats de ces travaux ont été publiés sous le titre « Quelle politique agricole pour l'Europe? » dans Economie Rurale n°300, décembre 2008, et le Bilan de santé de la PAC a fait l'objet d'une séance de l'Académie le 26/11/2008.

économique et budgétaire qui va peser sur les négociations et de la grave crise qui touche la plupart des marchés agricoles (céréales, lait, viandes, vins, fruits et légumes...) et qui se traduit par une baisse historique des revenus des agriculteurs européens en 2009. Il prend également en compte les premières réflexions de la Commission concernant les priorités de l'Agenda 2014-2020², certains travaux récents des économistes européens³ et les propositions en débat des associations et organisations professionnelles sur la future PAC. Finalement le groupe « PAC 2013 » cherche dans ces travaux à répondre à ces deux questions : **Quelle agriculture souhaitons-nous pour l'Europe et quels sont les meilleurs moyens économiques et politiques d'y parvenir ?**

1. Pourquoi a-t-on besoin d'une PAC forte ? Idées fausses et leçon des faits

La Commission Européenne, depuis la réforme de 1992, tend à s'enfermer dans un cadre théorique qui s'appuie sur une schématisation de la pensée économique et qui s'est constitué au cours du temps, soutenue par les travaux de l'OCDE et les propositions de l'OMC concernant notamment l'autorégulation des marchés agricoles et le découplage des soutiens⁴. Cette schématisation, construite sur le principe abstrait d'un équilibre général de concurrence parfaite que générerait une libéralisation totale des marchés agricoles, a débouché sur des implications normatives très concrètes des politiques agricoles, sans que des précautions élémentaires n'aient été prises pour vérifier l'adéquation des hypothèses du modèle à la réalité socio-économique observée. Cela a conduit à quelques contresens majeurs qui ont été érigés en principes intangibles. En tout premier lieu, le rétablissement du « signal des prix » et le découplage des soutiens, dont les vertus présumées en agriculture sont contredites aussi bien par les observations empiriques que par les acquis des sciences économiques (dont le bagage théorique s'est infiniment enrichi depuis l'élaboration par Léon Walras du modèle d'équilibre général et de concurrence parfaite à la fin du 19^{ème} siècle). Les analyses théoriques et les observations pratiques se sont multipliées depuis, à la suite des travaux de grands auteurs comme N. Kaldor (1908-1986), W. Léontieff (1905-1999), M. Ezekiel (1899-1974), pour montrer que les marchés des produits et des facteurs, en agriculture et dans l'agroalimentaire, étaient sujets à de multiples imperfections (spéculation et volatilité, concurrence imparfaite oligopolistique à l'achat ou oligopsonique à la vente, dissymétrie d'information, défaillances multiples). Il est aujourd'hui démontré par la théorie comme par les faits, que l'ajustement spontané de l'offre agricole à la demande alimentaire ne conduit pas à un supposé « optimum économique », mais entraîne des risques graves pour la sécurité alimentaire du monde et pour l'environnement. La question qui se pose alors est celle de l'élaboration d'un dispositif d'accompagnement et de correction des « défaillances de marchés » qui conduise à un équilibre économique et social acceptable. Dans la recherche de cet équilibre, un certain pragmatisme s'impose. Dès lors que l'on accepte certaines spécificités du fonctionnement des marchés agricoles, l'existence d'interactions stratégiques entre les agents et l'existence de productions jointes indissociables, les démonstrations sur les bienfaits de la dérégulation et du découplage s'effondrent, et l'observation sérieuse des faits doit prévaloir sur les a priori théoriques, pour évaluer les avantages et les inconvénients des différents outils de politique agricole susceptibles d'être mobilisés.

On peut ainsi recenser un certain nombre de contre-vérités scientifiques concernant le fonctionnement des économies agricoles et alimentaires, qu'il s'agit de corriger afin de promouvoir des politiques agricoles plus équitables et plus efficaces sur le long terme.

Le marché libre et non régulé est-il le meilleur moyen d'ajuster l'offre et la demande sur le long terme ? Théoriquement, un marché qui fonctionne bien permet d'égaliser le prix avec le plus bas

² European Commission, 2009, A reform agenda for global Europe : reforming the budget, changing Europe

³ Le groupe tient à remercier Jean-Christophe Debar, Sophie Devienne, Jean-Paul Jamet, Jean-Christophe Bureau, Louis-Pascal Mahé, Lucien Bourgeois et Pierre Bascou pour leurs auditions.

⁴ Voir à ce sujet «Elaboration et mise en œuvre des politiques agricoles. Une synthèse», OCDE 2008, 46p.

coût possible, pour le plus grand bénéfice du consommateur et sans léser le producteur. Mais ce bon fonctionnement des marchés suppose réunies des conditions qui n'existent généralement pas dans le cas des produits agricoles de base (du fait notamment que l'atomisation de l'offre et les délais de la production agricole combinés à une demande alimentaire rigide, entraînent une instabilité structurelle de ces marchés). Dès lors, compter sur le seul marché pour effectuer l'ajustement conduit à des fluctuations de prix rapidement insupportables, aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs. Les précautions que les uns et les autres prennent alors pour se prémunir conduisent à leur tour à de très grandes pertes d'efficacité globale. La théorie économique la plus orthodoxe dit alors que l'intervention des pouvoirs publics pour corriger les « défaillances du marché » peut être justifiée.

Le développement du commerce international des produits agricoles peut-il conduire à une stabilisation des prix ? Ce serait vrai si les fluctuations de prix agricoles résultaient de chocs aléatoires sur des productions par ailleurs au niveau optimal. Mais dans un contexte de marchés imparfaits, incomplets, sujet à des erreurs d'anticipation et soumis à la spéculation, cela n'est plus vrai. La théorie, alors, montre, et l'expérience confirme, qu'il ne faut pas attendre de stabilisation de l'élargissement des échanges, bien au contraire.

Les systèmes « d'assurance-prix » ou d' « assurance revenu » permettent-ils de remédier à l'instabilité des prix agricoles ? On ne peut assurer que des dommages liés à des phénomènes probabilisables, ce qui n'est pas le cas des prix agricoles et donc des revenus qui leurs sont liés. Ils ne sont donc pas susceptibles d'être assurés au sens actuariel du terme et il est illusoire de penser que ces systèmes puissent remplacer l'intervention publique. Les Etats qui pratiquent « l'assurance chiffre d'affaires » aux agriculteurs (Etats-Unis notamment) utilisent improprement le mot pour déguiser des systèmes de garantie de prix dont l'efficacité en terme économique et budgétaire reste à démontrer.

Les marchés à terme et autres produits dérivés sont-ils par essence stabilisateurs ? Les économistes sont divisés sur leur rôle exact, peut être plutôt stabilisateur, peut être au contraire accélérant à la fois les hausses et les baisses. Mais aucune étude sérieuse, fondée sur l'analyse statistique des séries, n'a jamais montré qu'ils avaient un effet stabilisateur fort et indiscutable, permettant d'utiliser ces instruments de façon routinière pour remédier aux effets destructeurs de l'instabilité des marchés.

Peut-on gérer les biens marchands et non marchands coproduits par l'agriculture sur des marchés indépendants ? L'agriculture produit des biens marchands, comme le blé ou la viande, et des biens non marchands, comme les paysages (ainsi que des nuisances, comme les pollutions). Il est impossible de gérer les uns indépendamment des autres, comme tente de le faire croire la séparation rigide des deux « piliers » de la PAC. En termes de théorie économique, les biens et nuisances marchands et non marchands associés à l'agriculture sont des « produits joints ». La théorie montre, et l'expérience confirme, qu'il est impossible de gérer la production des uns indépendamment des autres sur des marchés différents.

Le stockage privé peut-il remplacer le stockage public pour réguler les prix ? Les opérateurs privés n'ont en général aucun intérêt à entretenir des stocks coûteux pour une rémunération aléatoire au delà du temps (entre deux récoltes) strictement nécessaire à la satisfaction de leurs clients. C'est encore plus vrai si la tendance de long terme est à la baisse des prix, comme c'est le cas depuis un siècle sur la plupart des marchés agricoles. On ne peut donc pas compter sur le seul secteur privé pour constituer des stocks de sécurité pourtant indispensables.

Les traités internationaux comme le traité de Marrakech nous obligent-ils à renoncer à toute protection à terme ? Non, parce que les rédacteurs du GATT (toujours en vigueur) et du traité de Marrakech (l'acte fondateur de l'OMC) ont prévu de nombreuses clauses pour permettre la mise en

œuvre de mesures de politiques agricoles spécifiques (de protection notamment). Par exemple, l'article XIX du GATT (et l'accord OMC sur les mesures de sauvegarde pris en application de cet article XIX) permet de mettre en œuvre, en certaines circonstances, des mesures provisoires de protection (dites clauses de sauvegarde) contre les importations qui par leurs quantités et leur prix causeraient ou menaceraient de causer un préjudice aux producteurs. L'article XXVIII permet de renégocier certaines concessions dommageables pour l'Europe. Enfin l'application de l'article XI du GATT (que n'a pas supprimé l'Accord OMC sur l'Agriculture) permet de se protéger, en instaurant des limitations quantitatives à l'importation, quand on met en place des disciplines (toutes formes) de production. L'Europe doit prendre ses responsabilités et mettre en application ces possibilités lorsque ses marchés agricoles sont déstabilisés ou sa souveraineté alimentaire compromise (ce qui est le cas aujourd'hui par exemple avec la dépendance protéique de l'Europe pour son alimentation animale).

2. Le contexte européen et mondial : pour une stratégie agricole et alimentaire globale

Le défi alimentaire mondial dans un contexte d'épuisement de certaines ressources est un enjeu vital pour l'humanité. En 2050, la planète devra nourrir 9 milliards d'hommes alors que 1 milliard (sur 7 milliards) sont aujourd'hui en état de sous-alimentation pour des raisons essentiellement de pauvreté (FAO, 2009). Cet objectif global se décline différemment selon les continents et plusieurs régions risquent de rester structurellement déficitaires : en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie notamment. Dans les pays développés les enjeux alimentaires et nutritionnels sont différents, même si la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation doivent rester une priorité économique et géopolitique. **La sécurité sanitaire, la diversité de l'offre alimentaire, l'équilibre nutritionnel, la réduction des inégalités alimentaires** (18 millions de pauvres européens ont fréquenté les banques alimentaires en 2009, 33 millions d'américains sont bénéficiaires des bons alimentaires ou food stamps...), sont les nouveaux enjeux. Ces défis agricoles et alimentaires sont indissociables de problèmes plus généraux liés aux modalités d'un développement agricole durable.

L'épuisement ou la raréfaction de certaines ressources (énergie, eau, sols, biodiversité...) vont induire des changements importants dans les conditions de production, de transformation et de transport des denrées alimentaires. Les changements climatiques qui induisent déjà des fluctuations accrues dans les niveaux des récoltes, auront des conséquences majeures sur la production et les marchés agricoles mondiaux. La prise de conscience à l'échelle internationale de l'importance de ces enjeux, si elle est réelle chez les citoyens, ne semble pas déboucher sur une nouvelle gouvernance mondiale de ces questions. Que ce soit à Rome ou à Copenhague en 2009, les engagements contre la faim ou pour la réduction des gaz à effet de serre restent largement velleitaires.

Rares sont ceux qui pensent aujourd'hui que la seule libéralisation des échanges agricoles et l'expression des avantages comparatifs en résultant, puissent aboutir à un nouvel équilibre mondial. Au contraire, et la mise en veilleuse actuelle du cycle de Doha en est une des conséquences, la mondialisation spéculative et financière aboutit à une grave crise économique qui touche l'agriculture comme les autres secteurs. La volatilité des prix des produits agricoles n'a jamais été aussi importante depuis la fin du 19^{ième} siècle et doit être corrélée à la quasi suppression des mécanismes d'intervention (stockage et gestion de l'offre) dans les grands pays qui les pratiquaient. Ces fluctuations excessives sont préjudiciables à l'ensemble des acteurs des filières et particulièrement aux producteurs et aux consommateurs. La mise en œuvre de véritables mécanismes de soutien de la production vivrière dans les PVD et de moyens de régulation des marchés agricoles à l'échelle mondiale, doivent devenir une priorité et l'Europe doit y participer à la mesure de sa puissance économique.

Le contexte économique, agricole et politique européen.

L'agriculture européenne représente aujourd'hui 5% des actifs et 2% du PIB⁵. Elle gère la moitié du territoire européen et dispose de 43% du budget de l'UE en 2009 (53 milliards d'euros). Par ailleurs le secteur agroalimentaire est le premier secteur industriel européen. Premier importateur mondial et deuxième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires, l'UE reste déficitaire et plus de 90% de ce qu'elle produit est destiné à son marché intérieur. Le budget de la PAC est aujourd'hui dominé par les soutiens directs découplés (30,4 milliards d'euros en 2008 soit 57%) attribués quelque soit la situation des marchés. Ils vont encore augmenter avec l'application du Bilan de santé qui découple la quasi-totalité des soutiens encore couplés (qui représentent 6,4 milliards d'euros en 2008). Les soutiens au développement rural s'élèvent à 13,2 milliards d'euros (auxquels il faut ajouter les cofinancements par les Etats) et devraient augmenter de 1,8 milliard d'euros d'ici 2013, résultat du passage de 5% à 10% de la modulation des aides du premier pilier vers le second. Les dépenses résiduelles, soit 4 milliards d'euros en 2008 (8%) concernent le coût de l'intervention dans la régulation des marchés agricoles (stockage, restitutions, distillation...). Mais les instruments de régulation ne peuvent être appréhendés uniquement par les montants budgétaires alloués. Certains instruments comme les quotas de production peuvent se révéler très efficaces dans la gestion de l'offre sans être coûteux⁶. Les restitutions aux exportations, qui sont les soutiens les plus distorsifs de concurrence pour les pays tiers, ne représentent plus que 2,2% des dépenses de la PAC (928 millions d'euros en 2008) et devraient disparaître d'ici 2013. Par ailleurs le financement de la PAC par les contribuables européens permet aux filières agroalimentaires de bénéficier d'un approvisionnement régulier en produits de qualité à des prix certainement inférieurs à ce qu'ils seraient sans soutiens.

L'élargissement à l'Est, en doublant le nombre d'actifs agricoles européens (11,7 millions d'UTA en 2007) a également entraîné un plus fort degré de polarisation des structures agraires. Les structures familiales moyennes de l'Ouest sont faiblement représentées à l'Est ou dominant une multitude de petites fermes qui peinent à se maintenir, à côté de quelques très grandes exploitations qui captent l'essentiel des soutiens. L'exode agricole s'accélère partout en Europe, qui perd 3,2 millions d'UTA soit 21,4% des actifs agricoles entre 2000 et 2007. Le processus de restructuration est largement encouragé par les modalités d'attribution des soutiens de la PAC liées au niveau de capital mobilisé sur l'exploitation (surface et animaux) et toutes les tentatives de plafonnement des aides dans les plus grandes exploitations ont échoué (la dernière en date dans le Bilan de santé a abouti à une baisse supplémentaire des aides directes de 4% dans les exploitations touchant plus de 300 000 euros, soit une trentaine en France !). La question de la liaison des soutiens au niveau des emplois générés sur l'exploitation est fondamentale si on souhaite limiter les effets de rente conduisant sans cesse à l'agrandissement alors que l'on sait pertinemment que les économies d'échelle sont limitées en agriculture à partir d'une certaine taille, variable selon les systèmes de production⁷. La restructuration continue des exploitations n'a pas seulement des effets négatifs sur l'emploi, elle en a également sur la perte de valeur ajoutée, dans des systèmes de plus en plus simplifiés qui cherchent à maximiser la superficie par travailleur afin de lutter contre la baisse de la valeur ajoutée par hectare. En grandes cultures aujourd'hui, comme en élevage bovin et ovin, la valeur ajoutée hors aide est négative et le revenu n'est constitué que d'une partie des aides directes. Dans une perspective de baisse de ce type de soutiens, ces systèmes sont directement menacés.

L'emploi et la valeur ajoutée indispensables à la dynamique des territoires ruraux sont les grandes oubliées de la PAC. Le développement de systèmes plus diversifiés dans des filières valorisantes et territorialisées doit devenir une priorité de la future PAC. L'orientation de l'agriculture européenne doit viser en priorité la satisfaction des besoins du marché domestique européen et la production

⁵ Il est important de signaler que chaque emploi agricole correspond à un emploi direct induit dans l'économie.

⁶ Voir notamment « Les droits à produire : justifications économiques », JM. Boussard, CR Académie d'Agriculture de France, n°6, 1995.

⁷ Par exemple, si la limite technique actuelle en grandes cultures correspondant aux matériels les plus performants est de l'ordre de 250 hectares par travailleur, une exploitation de 2500 hectares utilisera 10 fois plus de capital et de travail qu'une exploitation de 250 hectares.

de produits à haute valeur ajoutée qui soient exportables sans aides budgétaires (70% des exportations agroalimentaires européennes concernent des produits transformés). En ce sens, la qualité et la garantie d'origine des produits constituent un vrai levier pour la compétitivité de l'agriculture européenne et la conquête de nouveaux débouchés.

Le débat sur la future PAC s'inscrit dans un calendrier de réexamen général de toutes les politiques de l'Union. Un premier document préfacé par le Président Barroso⁸ en novembre 2009 ne citait pas la PAC comme une priorité de la future Commission, mais l'englobait dans le cadre des politiques de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Fin 2010 la Commission doit publier une Communication tenant compte des débats qui se développeront durant l'année à l'initiative du nouveau Commissaire. Les propositions devraient être adoptées avant fin 2013. Le cadre politique du débat devra intégrer les contraintes budgétaires accrues depuis la crise⁹, la remise en cause radicale des dépenses agricoles par la plupart des Pays du Nord pour les réorienter vers des objectifs jugés plus stratégiques, et la forte pression des Nouveaux Etats Membres pour un rééquilibrage des dépenses agricoles en leur faveur. C'est donc dans un contexte international et communautaire de plus en plus tendu et incertain que s'engage ce débat. Mais ce contexte difficile ne doit pas être le prétexte à la réduction à minima de l'intervention publique dans le cadre d'un scénario de la PAC « libéral-vert » qui se dessine, où seuls les biens publics (encore faut-il s'entendre sur le contenu de ce concept économique pour l'agriculture et l'alimentation) et les services environnementaux coproduits par les agriculteurs seraient soutenus.

3. Les enjeux : élargir les objectifs fondateurs et relégitimer la PAC

La sécurité alimentaire de l'UE dans les grands produits et la réduction de la dépendance protéique (plus de 60 millions de tonnes d'aliments pour animaux importés dont 40 millions de tonnes de soja), restent stratégiques afin d'assurer durablement l'approvisionnement européen dans un contexte de plus en plus incertain. Mais il faut élargir cet objectif à des dimensions nouvelles en défendant les spécificités du modèle alimentaire européen. Cet objectif doit intégrer la sécurité sanitaire, la politique nutritionnelle, l'accès aux aliments pour les plus démunis, la diversité et la qualité de l'offre agricole et alimentaire, la valorisation de la proximité, l'importance économique des filières agroalimentaires, le fait que les politiques agricoles permettent des prix raisonnables et stables pour les producteurs comme pour les consommateurs. Sur un marché agricole mondialisé l'Europe doit faire reconnaître (par l'OMC notamment) ses spécificités, celles en particulier attachées aux territoires, aux modèles familiaux de production et au savoir faire des hommes.

Dans une perspective de développement durable, les performances de l'agriculture européenne doivent se mesurer de manière globale selon les trois axes de l'économie (création de valeur ajoutée et de revenus), de l'environnement (production de services environnementaux) et de la société (création d'emplois et participation au développement agricole et rural). Les soutiens doivent être renforcés dans les zones à handicaps naturels et pour les systèmes les plus respectueux de l'environnement ainsi que pour soutenir le développement des filières productrices de valeur ajoutée. A ce sujet, les outils contractuels coordonnant les dimensions économiques, sociales et territoriales du développement de l'exploitation en les replaçant dans le contexte rural (type contrats territoriaux d'exploitation-CTE) devraient être privilégiés. La PAC doit également soutenir les modes de production qui favorisent la réduction des gaz à effet de serre et l'autonomie énergétique (sur le plan des carburants et des engrais notamment) des exploitations.

L'Europe doit affirmer sa volonté de **relancer le processus de coopération internationale pour une régulation concertée des marchés** (stocks de sécurité, maîtrise concertée des volumes, soutien au

⁸ European Commission, 2009, A reform agenda for global Europe : reforming the budget, changing Europe

⁹ Par exemple le déficit budgétaire prévu par la France en 2010 (120 milliards d'euros) est équivalent au budget de l'UE

développement vivrier des pays les plus pauvres...). L'affirmation du principe de la souveraineté alimentaire, doit permettre aux pays les moins avancés de protéger librement leurs productions vivrières afin de développer les capacités d'approvisionnement de leur marché intérieur. A ce titre l'Europe devrait davantage s'engager sur des objectifs de sécurisation des approvisionnements alimentaires dans l'espace géostratégique euro-méditerranéen proche et très dépendant des importations.

4. Mieux répondre aux attentes sociétales pour relégitimer la PAC aux yeux des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens

Pour les agriculteurs: clarifier les objectifs et les moyens de la PAC, s'inscrire dans la durée, limiter les effets de rentes...

- Simplifier le dispositif de soutien et le rendre plus équitable (la plupart des productions devraient-êtré concernées à minima par des dispositifs d'intervention et/ou d'aides compensatoires en cas de forte baisse des prix, mais avec un plafonnement des volumes mis à l'intervention).
- Assurer un niveau de protection aux frontières en matière de prix agricoles, ou en cas de quantité d'importations excessives, qui permette de limiter les fluctuations intérieurs de prix et de revenus.
- Rendre l'ensemble des aides directes touchées par les exploitations dégressives en fonction de la taille de l'exploitation et/ou plafonner les aides directes en fonction de l'emploi généré sur l'exploitation¹⁰.

Pour les citoyens européens: rendre la PAC intelligible!

- La stabilisation des revenus agricoles et la recherche de la parité de revenu avec les autres catégories socio-économiques, la réduction des inégalités de revenus entre régions dans un objectif de cohésion économique et sociale, sont des moyens puissants de légitimation des soutiens publics à condition de justifier de leur répartition auprès des citoyens européens.
- Les aides peuvent aussi être justifiées aux yeux des consommateurs, par les exigences de l'UE en matière de qualité et de traçabilité des produits, de sécurité sanitaire et de bien être animal, de gestion des paysages et de l'environnement, ainsi que par les conditions économiques et sociales de la production agricole et alimentaire européennes qui entraînent des surcoûts par rapport à la plupart de nos concurrents.
- Une meilleure intégration des dimensions alimentaires et nutritionnelles permettrait à la PAC de mieux participer aux objectifs de santé de nos concitoyens et de réduction des inégalités alimentaires. Le soutien de la demande de produits alimentaires de qualité et à forts enjeux nutritionnels (fruits, légumes, produits certifiés...) dans la restauration collective, scolaire notamment permettrait de développer les circuits courts à l'échelle locale et régionale en collaboration avec les collectivités locales et les groupements de producteurs. On répondrait ainsi à une forte demande sociale.

5. Nos propositions

¹⁰ Actuellement 24500 exploitations européennes, dont 4500 en France, touchent plus de 100 000 euros d'aides directes soit plus de 3 milliards d'euros! Paradoxalement seules les aides au soutien de la multifonctionnalité sont plafonnées en France (l'ICHN a 50 hectares et la PHAE a 100 hectares par exploitation).

51. Maintenir un ensemble cohérent d'outils d'intervention sur les marchés agricoles répondant à la diversité des productions et des structures européennes

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 souvent nécessaire en Europe. Afin de répondre aux objectifs de régulation des marchés, ces aides doivent retrouver un caractère contra-cyclique, 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, les aides directes devraient 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 devant pouvoir être ajusté en fonction de la situation des marchés sans encourager la surproduction. Elles doivent être également conditionnées au respect du socle commun des bonnes pratiques agricoles et environnementales. 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-ICHN).

- Le stockage, la maîtrise des volumes produits et l'intervention sur les prix restent indispensables pour orienter les productions et éviter les trop grandes fluctuations de revenus. Des organisations de marché prenant en compte les spécificités de la gestion des différents marchés de produits agricoles restent nécessaires.
- Un certain niveau de protection aux frontières doit être préservé pour les principales productions européennes et son argumentaire renouvelé (au nom de la sécurité alimentaire et sanitaire de l'Europe, du modèle social agricole familial européen et des surcoûts liés aux normes imposées aux producteurs agricoles de l'UE).
- Les DPU qui créent des effets de rente et renchérissent l'accès au foncier sont inintelligibles et socialement inacceptables pour les producteurs comme pour les contribuables. Ils doivent être remplacés par des outils de soutien plus flexibles et plus équitables.
- La gestion du budget de la PAC doit être beaucoup plus flexible pour ajuster les ressources aux besoins et faire face aux crises (sanitaires, climatiques ou de marchés).
- Les organisations de marchés et l'organisation économique des filières doivent être complémentaires.
- Les dispositifs assurantiels contre les risques climatiques et sanitaires croissants, doivent être renforcés. Mais il est illusoire et coûteux de penser que l'assurance chiffre d'affaires puisse remplacer l'intervention publique en agriculture.

Stockage et maîtrise des flux : des outils qui restent indispensables

Il s'agit, en premier lieu, des dispositifs classiques d'intervention par stockage et déstockage qui gardent toute leur utilité, dès lors que l'intervention en amont sur les flux reste moins coûteuse que la correction en aval des fluctuations de prix ou de revenus. Mais ces dispositifs mis en œuvre par la PAC des années 1960 trouvent leurs propres limites dans l'accumulation des stocks. Ils doivent dès lors être assortis de mécanismes qui limitent leur recours (dans le temps et en quantités). Il faut donc également disposer de dispositifs de maîtrise des productions et de gestion de l'offre, ajustables selon l'état des stocks (quotas et gel notamment).

Dans le secteur laitier, les quotas ont joué un rôle efficace dans la maîtrise de l'offre de lait et de produits laitiers, tout en contribuant à une répartition territoriale de la production sur des structures

majoritairement familiales¹¹. De plus, ils ont contribué à maîtriser les dépenses de la PAC¹². La crise laitière de 2008-2009 a montré les limites du désengagement de la maîtrise de l'offre, et les conséquences désastreuses que la baisse du prix du lait pouvait générer sur les structures de production (chute du revenu), mais aussi sur les dépenses de la PAC (réintroduction des restitutions à l'exportation). Il convient donc de maintenir les quotas laitiers, quitte à les réduire afin de les caler sur le volume de la consommation européenne, tout en permettant aux producteurs les plus compétitifs de vendre leur lait hors quota, mais au prix mondial.

L'Europe ne devrait garantir les prix des produits que pour des quantités prédéfinies, les quantités en excédent pouvant être vendues sur des marchés libres nécessaires aux ajustements « à la marge ». On peut alors montrer que, si les prix garantis sont sensiblement supérieurs aux prix de marché moyens, les fluctuations résiduelles sont beaucoup plus faibles que lorsque le marché libre opère sur la totalité des quantités produites. Dans un tel système, la production de la quantité sous garantie est certaine. Un minimum de sécurité alimentaire est donc assuré, dès lors que la somme des quantités autorisées à prix garanti est du même ordre de grandeur que la consommation intérieure. On bénéficie ainsi de la plupart des avantages des prix garantis, sans avoir l'inconvénient de voir la surproduction perturber les marchés internationaux. Si, de plus, la quantité garantie est nettement inférieure à la consommation nationale, et si la garantie de prix passe par un « paiement compensatoire » (remboursement de la différence entre le prix obtenu et le prix garanti), alors le système devrait être compatible (au moins théoriquement !) avec les exigences de l'OMC, car les quantités produites en excédent des quantités soutenues sont vendues « au coût marginal », ce qui est la définition même de l'absence de « distorsion de marché ».

Organisations de marchés et organisation économique des filières doivent être complémentaires

Les interprofessions peuvent agir sur l'offre et les prix au plus près des réalités des terrains et des produits. Elles fonctionnent bien dans certaines filières à forte valeur ajoutée (Comté, Champagne...) et beaucoup moins bien dans celles où le partage de la valeur ajoutée est très conflictuel (lait basique, fruits et légumes par exemple) et lié aux marges de la grande distribution qui reste en dehors de ce type de négociations. Les relations entre producteurs, transformateurs et distributeurs doivent être davantage encadrées afin de rendre transparentes les marges et plus équitable le partage de la valeur ajoutée dans les filières. Il n'y a que la volonté des pouvoirs publics qui soit capable de rééquilibrer ce rapport de force. Cette organisation nécessite une révision du droit de la concurrence européen et la reconnaissance des spécificités des marchés agricoles par la Commission. Sans cadre réglementaire européen, les producteurs n'auront pas suffisamment de pouvoir de négociation.

Les dispositifs assurantiels doivent être renforcés mais ne sauraient remplacer l'intervention publique

Les assurances et les fonds de mutualisation climatiques et sanitaires constituent des solutions qu'il convient d'évaluer au regard de leur efficacité budgétaire et économique avant de les généraliser à toutes les productions. Un adossement aux pouvoirs publics (réassurance) semble nécessaire compte tenu de l'accroissement de la fréquence de ces risques qui pourraient devenir systémiques (maladies ou sécheresse à l'échelle de l'UE)

Le dispositif d'assurance chiffre d'affaires est surtout pratiqué en grandes cultures aux Etats-Unis. Fondé sur la moyenne des prix des 5 dernières années (hormis la meilleure et la moins bonne), il ne

¹¹ 20% des emplois agricoles de l'UE sont dans le secteur laitier.

¹² L'Organisation de marché du lait est une des plus « économes », comptant pour 6% du coût total de la PAC en 2008 alors qu'elle était de 18% en 1984 au moment de l'instauration des quotas.

garantit pas contre des tendances baissières à moyen terme mais uniquement contre les fluctuations de prix d'une année sur l'autre. Il peut s'avérer très coûteux du fait de la volatilité des prix et des sommes captées par les compagnies d'assurances (coût de 8 milliards de dollars prévu en 2010 aux Etats-Unis dont 2 milliards pour les compagnies). Il nous semble donc mal adapté au contexte européen¹³.

La nécessaire régulation aux frontières face à la volatilité des marchés mondiaux

Conséquence des propositions précédentes, la protection aux frontières constitue un outil indispensable de toute politique agricole et alimentaire. Elle doit, en tous cas, pouvoir rester libre pour les pays en développement importateurs. Il faut cependant justifier la taxation des aliments importés en tenant compte des surcoûts liés au modèle agricole européen et notamment aux normes sanitaires et environnementales imposées aux producteurs de l'UE.

Les propositions de baisse des droits de douane faites dans le cadre du Cycle de Doha sont porteuses d'importants facteurs de perturbation des marchés, notamment des marchés de la viande en Europe. L'Europe n'a donc aucune raison de supporter seule les conséquences négatives d'une libéralisation des échanges agricoles et n'a donc pas à se sentir obligée de consentir de nouvelles concessions pour conclure le Cycle de Doha. Dans la mesure où seule une minorité de pays émergents exportateurs paraît trouver leur compte dans les propositions actuelles, l'absence d'accord ne peut être considérée comme un échec politique, mais plutôt comme un simple retour aux réalités économiques.

Par ailleurs la poursuite du processus de démantèlement de la politique de protection et de soutien, telle qu'elle est engagée dans les négociations du Cycle de Doha, ne respecte pas les conditions posées par les Ministres à Marrakech en 1994 et inscrites à l'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture qui stipulait que « les facteurs non commerciaux » devaient être pris en compte dans les futures négociations. Une pause s'impose donc dans la poursuite des discussions à Genève, qui devrait être mise à profit pour établir les deux bilans sur le résultat des négociations passées qui sont formellement prévus à l'article 20 et pour que soient repensées les "modalités des négociations agricoles" établies par le Président du Comité de l'Agriculture, de manière à ce qu'il soit dûment tenu compte des facteurs non commerciaux et des nouvelles données du marché mondial. Cette pause devrait également permettre à l'Union Européenne de définir le rôle qu'elle entend conférer à son agriculture pour les deux prochaines décennies, de préciser comment elle entend, en quantité et en qualité, assurer aux citoyens européens leur alimentation et de fixer le budget qui serait consacré à cette agriculture et à cette alimentation. En parallèle l'Union devrait procéder à l'analyse de tous les droits et obligations qui sont les siens au titre de tous les accords OMC. Tous ces travaux devraient permettre au Conseil et au Parlement Européen d'établir, de la manière la plus concrète et la plus exacte possibles, quels sont les nouveaux engagements ou les nouvelles obligations que l'Union peut accepter dans le Cycle de Doha et quelles sont les protections dont elle peut disposer pour rencontrer les objectifs assignés à son agriculture.

52. Rémunérer les biens publics et les services environnementaux non marchands fournis par les agriculteurs

Les interactions entre l'agriculture et l'environnement peuvent produire des externalités soit positives (entretien des paysages, sauvegarde de la biodiversité, réduction des risques naturels...), soit négatives (pollution des ressources en eau, érosion des sols, détérioration des habitats....). Ainsi

¹³ Par exemple chaque centime d'euros de couverture du risque de baisse du prix du lait européen pourrait coûter potentiellement 2 milliards d'euros aux compagnies d'assurances. La gestion du volume de la production laitière en fonction des prix et du niveau de la demande est une mesure aussi efficace et bien moins coûteuse.

l'agriculture peut fournir non seulement des produits agricoles, alimentaires et non-alimentaires, mais aussi des services environnementaux, et plus largement, des biens publics ruraux avec la gestion des paysages et la participation au maintien du tissu économique et social rural (et particulièrement des activités marchandes et des services publics indispensables à la vitalité des territoires).

En tant qu'outil de sanction, la conditionnalité des aides vise d'abord à limiter les « externalités négatives », et non à valoriser la production « d'externalités positives ». Si les bandes tampons ou bandes enherbées le long des cours d'eau constituent une avancée du dispositif de conditionnalité, ce type de « bonne pratique agricole » demeure une exigence minimale qui ne remet en question ni les quantités d'intrants utilisées, ni certains itinéraires de production. Par ailleurs, nous observons que la logique incitative des mesures agro-environnementales (MAE) consiste dans les faits à compenser un manque à gagner par rapport aux références de rendement de l'agriculture conventionnelle. De ce fait, les MAE ne rémunèrent pas sensu stricto un service environnemental. Enfin, on ne peut que souligner l'impact limité des MAE, même avec un accroissement du produit de la modulation des aides décidé par le Bilan de santé. La durée contractuelle des MAE qui est de cinq ans, ne favorise pas la pérennité des engagements agro-environnementaux face à des « droits à paiement découplés » non-contractuels et plus incitatifs par leur montant.

L'identification de biens publics environnementaux à travers les « nouveaux défis » du Bilan de santé de la PAC, constitue une étape intéressante de l'intégration de l'environnement par les programmes de développement rural, qu'il convient de généraliser à l'ensemble de la PAC. Concrètement, cette rémunération concerne : 1) le maintien des fonctions de régulation des écosystèmes comme la gestion de la ressource en eau, la séquestration du carbone et la protection des sols ; 2) la fourniture de services environnementaux comme la préservation de la biodiversité, la protection des habitats naturels et l'entretien des paysages ruraux.

D'ores et déjà, des systèmes de production fournissant des services environnementaux existent: par exemple, les agricultures à bas niveau d'intrant, les systèmes herbagers et l'agriculture biologique... La PAC devrait mieux accompagner le développement de ces types d'agriculture par des incitations plus fortes. La rémunération des biens publics et des services environnementaux doit s'insérer dans des démarches contractuelles et collectives à l'échelle des territoires et sur une durée d'une dizaine d'années afin de garantir une fourniture pérenne d'engagements¹⁴. Ces soutiens devraient également être pondérés par l'emploi ou la taille des exploitations afin de limiter les effets d'aubaine que l'on a pu connaître avec les CTE.

Par ailleurs, la production de biens et de services agricoles marchands et non marchands étant irrémédiablement jointes, il est impossible de les gérer indépendamment, ce qui ôte toute légitimité à séparer la PAC en deux piliers, l'un cherchant à remédier aux conséquences négatives sur l'emploi et l'environnement engendrées par l'autre.

53. Soutenir la demande de produits alimentaires de qualité et à forts enjeux nutritionnels

Jusqu'ici, la politique agricole et alimentaire de l'Europe est essentiellement restée orientée vers le pilotage de l'offre et s'est peu intéressée à l'orientation de la demande. Dans le contexte actuel d'accroissement du chômage et de la pauvreté, on doit imaginer en Europe une politique plus

¹⁴ On peut imaginer un dispositif contractuel sur la fourniture de biens publics correspondant à différents niveaux d'engagements de l'agriculteur et rémunéré en fonction des contraintes (surcoûts) et des services rendus, depuis l'agriculture conventionnelle jusqu'à l'agriculture raisonnée, à haute valeur naturelle et biologique par exemple avec des niveaux de soutien croissants et renforcés dans les zones de handicaps naturels où à forts enjeux environnementaux.

systematique d'aide alimentaire¹⁵ ciblée sur certaines catégories spécifiques (couches sociales en difficulté, restauration collective, scolaire notamment) et sur certains produits à forts enjeux nutritionnels (fruits et légumes, produits certifiés...). Ces soutiens vont dans le sens du programme nutrition-santé de lutte contre l'obésité et des objectifs du Grenelle de l'environnement (6% de SAU en agriculture biologique en 2012). Une partie des aides PAC pourraient ainsi soutenir la relance de la production tout en élargissant la demande en produits agricoles de qualité. Les associations et les collectivités locales pourraient ainsi être soutenues pour développer des relations commerciales contractuelles avec des groupements de producteurs s'engageant dans ces circuits régionaux ou nationaux en échange de prix stables et rémunérateurs.

54. Réformer les instruments budgétaires

Certains ajustements plus techniques de la PAC, que nous ne développerons pas ici, s'avèrent également nécessaires, pour mettre en œuvre les principes et les modalités d'action évoqués.

Ainsi l'annualité du budget de la PAC doit être partiellement remise en cause. Si l'un des objectifs essentiels de cette politique est de pallier les imperfections des marchés - parce que ces derniers sont structurellement instables et peuvent se retourner brutalement d'une année sur l'autre - il devient évident que les moyens financiers d'intervention doivent pouvoir s'ajuster dans le temps. Des mécanismes de péréquation pluriannuelle et de report des économies et des dépenses ainsi que des mécanismes d'ajustement conjoncturel de la participation des Etats membres au financement de la PAC, doivent donc être imaginés, de manière à pouvoir ajuster dans le temps, les ressources aux besoins de financement.

Conclusion : Mettre la durabilité de l'agriculture au cœur de la PAC

- **Une PAC qui combine des outils efficaces de régulation des marchés, de sécurisation des risques et d'organisation des producteurs.**
- **Une PAC performante en matière de production de biens agricoles et alimentaires et de services environnementaux et ruraux.**
- **Une PAC qui cherche à maintenir l'emploi agricole et les emplois induits agroalimentaires et ruraux dans tous les territoires.**
- **Une PAC qui encourage la production de valeur ajoutée et sa répartition équitable dans les filières et qui rémunère les biens publics et les services environnementaux joints.**
- **Une PAC qui soutient la consommation alimentaire des plus démunis et développe les enjeux nutritionnels dans la restauration collective notamment.**
- **Une PAC flexible et adaptable dans son budget en fonction des évolutions conjoncturelles.**
- **Une PAC qui ait les moyens financiers de ses ambitions.**

Membres de l'Académie d'Agriculture de France ayant participé au groupe de travail « PAC 2013 »

Gilles Bazin, Jean-Paul Bonnet, Joseph Bonnemaire, Lucien Bourgeois, Jean-Marc Boussard, Jean-Paul Charvet, Pierre Degregori, Hélène Delorme, Christian Ferault, Joseph Garnotel, Jean-Claude Guesdon, Denis Hairy, Michel Jacquot, Jean-Paul Jamet, Jean-Christophe Kroll, Philippe Lacombe, Louis Mahé, Pierre-Marsal, André Neveu, Guy Paillotin, Roland Perez, Pierre Pignot, Jean-Louis Rastoin, Bernard Roux, Claude Servolin, Gérard Viatte, Philippe Viaux.

¹⁵ Le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) permet de soutenir la distribution de produits alimentaires grâce aux associations caritatives. Le PEAD étant limité à certains aliments de base (produits à base de céréales, de sucre, de riz et surtout de lait pour les deux tiers), l'élargissement aux fruits et légumes nous semble nécessaire afin de diversifier les apports nutritionnels.