

# Livre Blanc

## Un nouveau cap stratégique pour la PAC



*18 décembre 2017*  
*Version révisée*

# Sommaire

<b>Lexique .....</b>	<b>4</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>Partie I Le contexte stratégique international .....</b>	<b>19</b>
<b>1. L’Agriculture au cœur des stratégies mondiales du 21ème siècle .....</b>	<b>19</b>
<b>2. L’Europe à contre-courant des grandes puissances agricoles.....</b>	<b>24</b>
a. Priorité aux politiques de sécurisation de la production pour les grandes puissances agricoles .....	26
b. Le nouveau Farm Bill .....	30
c. Le renforcement de la politique agricole chinoise.....	34
d. L’Europe désormais seule à privilégier les aides découplées .....	35
<b>3. Un risque majeur à contenir : la volatilité des prix agricoles.....</b>	<b>36</b>
a. La volatilité des prix agricoles, bien que structurelle, s’amplifie .....	36
b. La volatilité s’est amplifiée avec la financiarisation des marchés agricoles .....	38
c. L’ouverture commerciale non-régulée aggrave la situation .....	41
<b>Partie II Pour une refonte de la PAC à l’horizon 2020 : Le projet de PAC-Momagri .....</b>	<b>44</b>
<b>1. La PAC 2014-2020 passe à côté de l’essentiel.....</b>	<b>44</b>
<b>2. La PAC dans un cul-de-sac stratégique .....</b>	<b>47</b>
a. La fin d’un processus de démantèlement .....	47
b. Des handicaps majeurs .....	48
<b>3. Les fondements de la PAC-Momagri.....</b>	<b>53</b>
a. Les principes .....	53
b. Des outils adaptés à la nature des risques .....	55
c. Le schéma opérationnel .....	59
<b>4. L’approfondissement des mécanismes de la PAC-Momagri.....</b>	<b>60</b>
a. Principe n°1 : L’instauration d’un prix d’équilibre par famille de produits agricoles .....	61
b. Principe n°2 : Des plages de variation libres de toute régulation .....	61
c. Principe n°3 : Le versement d’une aide reconnaissant le rôle sociétal de l’agriculteur : l’Aide « Qualité Europe » .....	62
d. Principe n°4 : Les aides contracycliques .....	62
e. Principe n°5 : Les seuils d’intervention .....	65
f. Principe n°6 : Un système de prélèvement.....	66
<b>Partie III Simulation budgétaire de la PAC-Momagri.....</b>	<b>68</b>
<b>1. Les hypothèses générales .....</b>	<b>68</b>
<b>2. Les hypothèses retenues pour le secteur des céréales.....</b>	<b>72</b>
a. Les prix de marché .....	72
b. Les quantités produites et l’activation des mécanismes de régulation .....	73
<b>3. Les hypothèses retenues pour le secteur des oléo-protéagineux .....</b>	<b>74</b>

a.	Les prix de marché .....	74
b.	Les quantités produites et l'activation des mécanismes de régulation .....	75
<b>4.</b>	<b>Les hypothèses retenues pour le secteur du lait .....</b>	<b>75</b>
a.	Les prix de marché .....	75
b.	Les quantités produites et l'activation des mécanismes de régulation .....	76
<b>5.</b>	<b>Simulations budgétaires .....</b>	<b>77</b>
a.	Un meilleur emploi des ressources budgétaires .....	77
b.	Une gestion optimale du budget communautaire pour une meilleure régulation des revenus .....	78
c.	Un niveau de chiffre d'affaires moyen stabilisé pour mieux soutenir le revenu des agriculteurs et améliorer la compétitivité des filières .....	79
<b>Partie IV Eléments d'évaluation de la PAC-Momagri .....</b>		<b>82</b>
<b>1.</b>	<b>L'OMC compatibilité .....</b>	<b>82</b>
a.	La classification des soutiens internes de l'OMC.....	82
b.	Les marges de manœuvre effectives de l'UE .....	84
c.	L'OMC compatibilité de la proposition PAC-Momagri .....	85
<b>2.</b>	<b>L'impact sur les stocks.....</b>	<b>89</b>
<b>3.</b>	<b>Les effets sur les chiffres d'affaires des exploitations.....</b>	<b>90</b>
a.	L'effet sur le chiffre d'affaires moyen pour les céréales.....	90
b.	L'effet sur le chiffre d'affaires moyen pour les oléo-protéagineux .....	91
c.	L'effet sur le chiffre d'affaires d'une exploitation laitière type .....	92
<b>4.</b>	<b>Les effets sur les revenus des exploitations .....</b>	<b>93</b>
<b>5.</b>	<b>Les Traités et règlements budgétaires permettent déjà la flexibilité nécessaire à la PAC-Momagri .....</b>	<b>96</b>
<b>6.</b>	<b>L'extension à d'autres secteurs d'activité .....</b>	<b>100</b>
<b>Conclusion.....</b>		<b>102</b>

# Lexique

AQE	Aide Qualité Europe
CE	Commission Européenne
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
MGS	Mesure Globale de Soutien
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
PAC	Politique Agricole Commune
PC	Paiements Contracycliques
PE	Prix d'Equilibre
Pp	Prix plancher
PP	Prix plafond
SEDE	Soutien interne ayant des Effets de Distorsion des Echanges
SGPAA	Soutiens Globaux à la Production Agricole et à l'Alimentation
SRP	Seuil de Régulation Publique
SSF	Seuil de Solidarité Financière
TAFTA	<i>Trans-Atlantic Free Trade Agreement</i> Accord de Libre Echange Transatlantique
UE	Union Européenne

# Résumé

## 1. La position du think tank Momagri sur la réforme de la PAC

A peine la négociation de la PAC (Politique Agricole Commune) pour la période 2014-2020 était achevée, que la multiplication de crises des revenus dans différentes productions a mise à jour les carences à assurer l'un de ses objectifs premiers : assurer la stabilité des marchés et des revenus. Négociée en période de conjoncture de prix favorable, le retournement de tendance des marchés internationaux de matières premières agricoles met en évidence que la PAC, contrairement à la plupart des politiques agricoles des autres pays, n'est pas adapté pour assurer la compétitivité et la durabilité de l'agriculture européenne : donner un nouveau cap stratégique à la politique agricole européenne est aujourd'hui nécessaire.

Il n'est en effet plus permis de continuer de justifier le démantèlement des mécanismes européens de gestion de crise agricole :

- sur la base des règles de l'OMC qui n'intègrent pas la sécurité alimentaire et que les grandes puissances agricoles contournent,
- sur la foi de prévisions des cours agricoles tendanciellement stables, faute de prise en compte de la volatilité des prix dans les modèles de prévision,
- par l'orientation qui consiste à ne considérer le verdissement comme la seule voie d'évolution possible de la PAC alors même que le changement de pratiques agricoles nécessite de sécuriser les agriculteurs.

C'est une erreur politique fondamentale qui, en ignorant la volatilité structurelle des marchés agricoles et les crises agricoles, nourrit chaque jour un peu plus l'eurosepticisme.

En effet, la politique agricole européenne n'est plus suffisamment dotée des outils de régulation pour intervenir en cas d'instabilité des marchés. La « boîte à outils » de la PAC comporte certes de nombreux mécanismes, mais face aux conséquences négatives de la volatilité excessive des marchés agricoles, l'action publique ne peut pas se réduire à en limiter les effets en cherchant à rendre les exploitations plus « résilientes » ; elle doit, comme chez les autres puissances agricoles, également prévenir et agir directement pour réduire des évolutions de prix qui vont bien au-delà du jeu de l'ajustement de l'offre et de la demande. La mise en œuvre en 2016 de l'aide à la réduction volontaire de la production laitière a pourtant montré l'efficacité des approches qui cherche à guérir plutôt qu'à se contenter de payer les pots cassés. Or, force est de constater à la lecture de la communication de la Commission sur la PAC post-2020 que ce type d'approche reste un tabou.

A cet égard, Momagri rappelle que la volatilité des marchés agricoles est non seulement structurelle, mais que les phénomènes extrêmes à la hausse et à la baisse tendent à s'amplifier, notamment sous l'effet de la financiarisation croissante des marchés agricoles. Les réserves de terres et les écarts de productivité sont tels que le scénario d'une tendance à la hausse des prix

agricoles consécutive d'une demande insatiable portée par la perspective de « 9 milliards de bouches à nourrir en 2050 » n'est pas crédible.

Au contraire, la période 2007-2014 de prix relativement élevés que nous venons de connaître a stimulé de manière inédite l'investissement en agriculture partout dans le monde. Les terres nouvellement mises en production, les nouveaux équipements qui vont accroître la productivité du travail agricole risquent d'accroître la production bien au-delà de la croissance de la consommation et d'entraîner les agricultures du monde, dont les gouvernements resteront sans réponse, dans une crise de surproduction longue et douloureuse.

Marqué à la fois par une structure de ses coûts de production similaire à une industrie lourde et par une forte atomisation des producteurs qui les empêchent d'espérer de bénéficier individuellement d'une hausse de prix engendrée par la seule réduction de leur production, le secteur de la production agricole a la particularité d'avoir une réponse de l'offre très asymétrique au regard de l'évolution des prix : quand les prix augmentent, la production augmente rapidement ; quand les prix baissent, la production ne réagit pas aussi vite à la baisse. Ce n'est pas une question de perception des « signaux du marché », les producteurs n'ont pas intérêt individuellement à réduire leur production quand les prix baissent. Ceci dit, on comprend pourquoi les prix agricoles ne dessinent pas des mouvements réguliers et de fréquence courte autour du niveau des coûts de production, mais plutôt des cycles asymétriques marqués par de « brefs pics et de larges creux ».

Dans ce contexte, l'incapacité à entériner l'échec du cycle de Doha et à en tirer les conséquences pour jeter les bases d'une nouvelle gouvernance multilatérale des politiques agricoles est édifiante. Faute d'une meilleure coordination des politiques agricoles, qui permettrait de faire émerger de réelles coopérations internationales en matière de stabilisation des marchés agricoles, l'instabilité des prix internationaux se traduira inévitablement par un repli de l'ouverture commerciale. L'histoire des échanges internationaux de matières premières l'a montré, c'est la stabilité qui permet d'accroître les échanges et non l'inverse.

Avec la dernière réforme de la PAC et plus encore avec la crise laitière résultant de la fin des quotas laitiers et la libération, sans garde-fous, du potentiel productif laitier européen (l'UE est le premier producteur mondial de produits laitiers), l'Union européenne poursuit sa trajectoire tragique tel un canard sans tête. Et la chute des cours du sucre consécutive de la fin des quotas sucriers européens ne peut que confirmer.

Pendant ce temps-là, les Etats-Unis, le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie et de nombreux autres pays ont pris la mesure de la crise alimentaire de 2007/08 et ont renforcé leurs dispositifs de soutien qui évitent à leurs agriculteurs « de plonger dans le rouge » dans les périodes d'effondrement des cours agricoles internationaux. L'agriculture et la production de denrées alimentaires y sont considérées comme des actifs stratégiques, alors que sur le Vieux Continent, il serait « moderne » que de laisser un secteur vital de notre économie et de nos territoires au gré de la roulette des incidents climatiques et des ajustements à la demande, ajustements d'autant plus douloureux que non accompagnés.

Paradoxalement, c'est peut-être de la crise que traverse l'Union Européenne que naîtra une PAC nouvelle, à même de lutter efficacement contre le fléau de la volatilité et de sécuriser davantage son secteur agricole ; une PAC qui mettrait l'agriculture dans les meilleures dispositions pour répondre aux nombreux défis que le 21<sup>ème</sup> siècle lui réserve (défis alimentaire, démographique, changements climatiques, épuisement des énergies fossiles, protection des ressources naturelles, etc.).

En jeu, la valeur ajoutée communautaire de la PAC pour intervenir lorsque les marchés sont défaillants et disposer des marges de manœuvres budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre une politique qui prévienne et traite les crises.

Toutes les grandes puissances agricoles ont logiquement intégré le phénomène de volatilité des prix dans leurs politiques agricoles, toutes sauf l'Union européenne qui est la seule à poursuivre la logique du découplage, qui, par définition, n'a aucun « effet contracyclique » ou stabilisateur sur le revenu des agriculteurs puisqu'il s'agit de verser des aides sans considération du type de production ou du niveau des prix.

De surcroît, les aides découplées s'apparentent à des rentes qui handicapent *in fine* la compétitivité en augmentant les coûts de production (sur-investissement, hausse des prix des facteurs de production, capture par l'aval) et qui enferment les agriculteurs européens dans une logique de traitement social, avec, là aussi, des conséquences fâcheuses en termes d'image et d'attractivité du métier, alors même que la production européenne continuera de compter dans les équilibres internationaux.

Pourtant c'est bien lorsque les marchés s'effondrent, que les agriculteurs ont besoin d'être soutenus. D'où l'intérêt des dispositifs contracycliques ou anticycliques qui permettent de déployer des ressources budgétaires pour atténuer les effets de « cycles » et augmenter le soutien quand les prix bas le nécessitent.

**C'est pourquoi Momagri appelle à réfléchir d'urgence à une révision de la PAC qui se traduise par l'intégration de mécanismes de prévention et de gestion de crise et d'une nouvelle approche budgétaire basée sur des aides variables en fonction des prix.**

Il est ainsi primordial que la PAC soit dotée de la flexibilité économique et budgétaire suffisante pour :

- assurer un revenu plus stable pour les producteurs leur offrant ainsi une bonne visibilité dans la durée.
- améliorer la compétitivité des secteurs de la production agricole et de la transformation agro-alimentaires, pourvoyeuses de nombreux emplois en Europe,
- répondre aux enjeux stratégiques de l'Europe en termes de sécurité alimentaire et de développement du secteur de la biomasse dans un contexte de changement climatique et d'épuisement des ressources fossiles,
- tout en bénéficiant aux consommateurs européens, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

## 2. Les principes fondateurs de la proposition de Momagri

### A. Les hypothèses et les choix

Dans la droite ligne des principes fondateurs de la PAC établis par le Traité de Rome de 1957, la proposition de Momagri repose sur le constat que l'agriculture est une activité spécifique et stratégique qui doit protéger ses agriculteurs, répondre aux besoins des consommateurs et assurer la compétitivité des agro-industries.

Les impératifs auxquels doit répondre le projet alternatif de PAC proposé par Momagri sont les suivants:

- Mettre en œuvre des mécanismes de régulation permettant d'assurer aux agriculteurs une visibilité suffisante et une rémunération équitable de leurs productions
- Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles européens en corrigeant les défaillances de marché et en favorisant des modes d'organisation économique des producteurs efficaces au sein des filières
- Encourager la production européenne sur un plan quantitatif et qualitatif pour optimiser la sécurité alimentaire
- Assurer une meilleure prévention et gestion des différents risques, notamment des risques de marchés, auxquels sont exposés les agriculteurs
- Sécuriser davantage économiquement la filière agricole, tant pour les producteurs, que pour les consommateurs et les acteurs intermédiaires, afin de permettre des progrès effectifs en matière sociale et environnementale
- Optimiser l'efficacité budgétaire de la PAC et retrouver une véritable « plus-value communautaire »
- Comblent le décalage de l'actuelle PAC par rapport aux orientations stratégiques des politiques agricoles menées par les grandes puissances économiques et agricoles mondiales.

L'analyse des risques qui portent sur les agriculteurs fait apparaître que si les risques de production peuvent être en grande partie traités par des approches basées sur la mutualisation des risques et l'assurance, les risques de marché, par nature systémiques (qui affectent tous les agriculteurs en même temps) requièrent l'intervention publique non seulement pour en limiter les effets négatifs sur les agriculteurs mais également pour limiter les coûts que la volatilité des prix agricoles fait porter à l'ensemble de l'économie.

Le développement des assurances sur le chiffre d'affaires ou la marge de l'exploitation est contraint par la nature systémique du risque de marché. Proposer de tels outils nécessite aux assureurs de se couvrir eux-mêmes en transférant le risque sur les marchés à terme. Les assurances sur le chiffre d'affaires sont donc construites sur la référence d'un prix qui ne peut pas être différent des cours en vigueur : de la sorte, si les marchés sont déprimés, la couverture proposée sera d'un intérêt très restreint.

Un autre type d'outils privés de gestion de risque régulièrement mis en avant depuis la réforme de 2013 est le fonds mutuel économique, aussi appelé « instrument de stabilisation des revenus ». Comme les autres outils privés de gestion de risque, il n'est plus à démontrer que si ces instruments sont efficaces quand les prix fluctuent régulièrement autour du niveau des coûts de production, ce n'est pas le cas quand les prix marquent des cycles formant de « brefs pics et de larges creux ». Ainsi, même avec un seuil de déclenchement revu à la baisse à 20% de pertes, suite au règlement Omnibus, l'existence de bas de cycle de prix pourrait conduire à empêcher les décaissements faute de variations suffisantes de revenus trop bas et trop stables.

Surtout, la mise en place de fonds mutuels économiques pose de nombreuses questions d'ordre institutionnel et politique. Quelles organisations de producteurs seraient assez solides pour les porter ? Peut-on justifier d'exclure du bénéfice d'une forme de soutien public des agriculteurs qui ne seraient pas en mesure de cotiser les moins mauvaises années ? N'est-ce pas poursuivre la logique de renationalisation de la PAC, alors que c'est le niveau communautaire qui est garant du bon fonctionnement du marché intérieur ? Mettre en place de tels fonds en période de crise en les poussant à lever de l'argent sur les marchés financiers ne correspondrait-il à créer une version agricole des « subprimes » américains, une sorte de titrisation de la crise agricole ?

Face à l'instabilité structurelle et aux nombreuses imperfections des marchés agricoles, l'intervention publique est donc justifiée et la mise en avant des outils privés de gestion de risque comme substitut de cette intervention publique n'est qu'une stratégie dilatoire. Pour Momagri, combiner des aides contracycliques (qui varient en fonction des prix) et des mesures de gestion de crise pour favoriser l'adaptation de l'offre à la demande est la solution la plus efficace économiquement et la plus économe budgétairement pour la PAC.

Parmi les mesures de gestion de crise, la flexibilisation des politiques d'incitation à la consommation de biocarburants constitue un levier d'action important et complémentaire aux mesures d'intervention classiques basées sur le stockage public. Ce type de mesures, déjà à l'œuvre au Brésil et, partiellement, aux Etats-Unis, constitue l'un des moyens pour stabiliser les principaux marchés de matières premières agricoles dans des fourchettes de prix suffisamment larges pour permettre les ajustements et l'expression des raretés relatives. Considérer à nouveau les dispositifs d'incitation à la consommation de biocarburants de première génération comme des politiques agricoles à part entière apparaît comme étant une étape indispensable pour penser leur rôle de stabilisateurs des marchés agricoles et permettre la priorisation des usages alimentaires dans le cadre d'une gouvernance mondiale renouvelée.

Dans ce Livre Blanc « un nouveau cap stratégique pour la PAC » nous développons un modèle abouti d'application d'un système d'aides contracycliques sur les productions de céréales, d'oléoprotéagineux et de lait à l'échelle européenne : la PAC-Momagri. Au-delà de la familiarisation avec les termes et notions relatives à un tel dispositif, le modèle développé ici permet de considérer pleinement les impacts en termes de contrôle et d'efficience budgétaire ainsi qu'en termes d'efficacité à soutenir le revenu des agriculteurs et de compatibilité avec les engagements de l'UE auprès de ses partenaires de l'OMC.

S'il s'inspire des principes à l'œuvre aux Etats-Unis avec le PLC (Price Loss Coverage) pour les céréales et les oléo-protéagineux, le système d'aides contracycliques développé ici présente la particularité d'être étendue au secteur laitier. D'autres secteurs pourraient potentiellement être concernés tels ceux des viandes et du sucre. Néanmoins, les aides contracycliques semblent davantage adaptées aux matières premières agricoles dont les prix fluctuent avec les échanges internationaux, et certaines filières ont plus à attendre de dispositifs basés sur l'organisation collective (coopératives, interprofessions) et le soutien à la modernisation via des aides à l'investissement notamment. De plus, l'extension des principes de la PAC-Momagri doit aussi tenir compte des formes de soutien actuel ou à venir : le niveau élevé des soutiens couplés à la production, de compensation aux zones à handicaps naturels pour certains élevages herbivores voire peut-être des aides aux pâturages en contrepartie de la capture de carbone doivent d'ores et déjà être pris en compte.

Enfin avant de présenter les différentes composantes du système d'aides contracycliques de la PAC-Momagri, précisons que la plupart des paramètres nécessaires au fonctionnement du dispositif sont calculés à partir de références historiques et non de données annuelles à collecter auprès des bénéficiaires. C'est le cas des surfaces, des rendements et des prix. Le but est d'éviter que le versement des aides n'affecte le comportement des producteurs. De la sorte on évite les principaux effets pervers qui pourraient résulter de stratégies d'optimisation dans le bénéfice des aides. Ainsi le producteur continue de faire son assolement et ses choix de commercialisation en fonction des débouchés réels.

De surcroît, le recours à des références historiques présente également l'avantage de ne pas avoir à constituer un système administratif de collecte lourd, avec à la clé des gains de temps dans le déclenchement des aides. Cela permet en outre de maintenir sous contrôle le dispositif et évite ainsi les risques de dérives budgétaires résultant de l'augmentation des surfaces ou des rendements.

## **B. Le fonctionnement de la PAC proposée par Momagri**

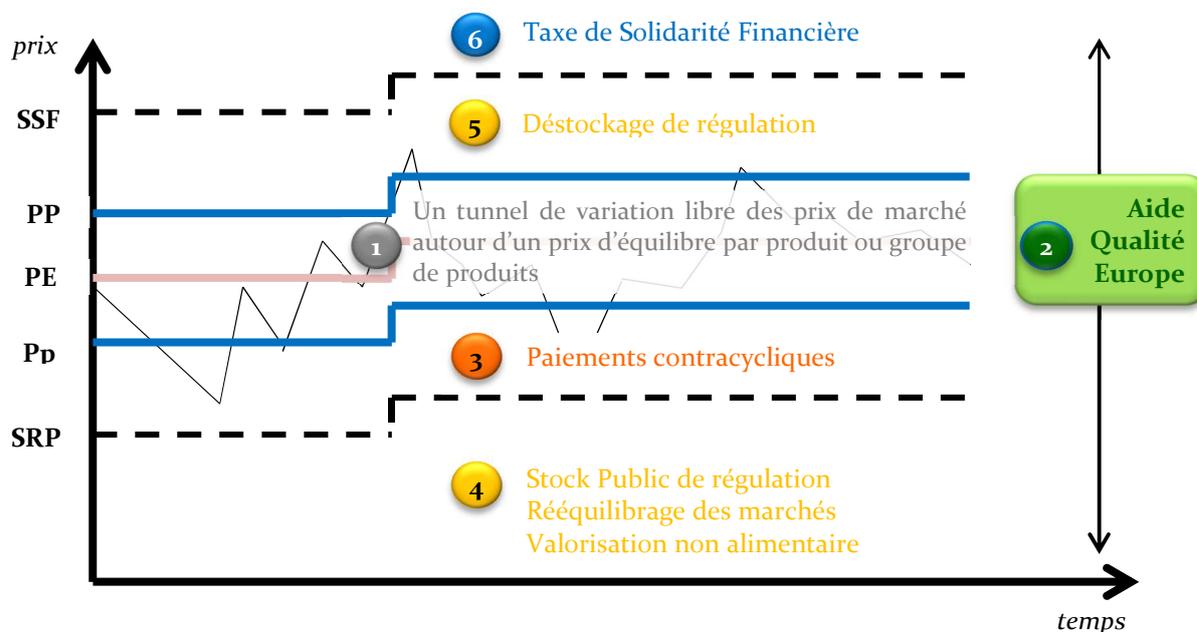
Le fonctionnement de la PAC-Momagri est fondé sur un prix d'équilibre (PE) qui constituerait le repère central du dispositif de régulation autour duquel serait défini un tunnel de prix ①. Dans ce tunnel il n'y aurait plus d'aides versées aux agriculteurs.

En dessous du prix plancher (Pp) serait engagé un dispositif de soutien contracyclique ③, conforté en deçà d'un seuil de régulation publique (SRP) par la mise en œuvre d'un stockage public limité à 4% de la production annuelle et l'activation de mesures visant à stimuler les débouchés (production de biocarburant) ou à inciter à réduire la production (à l'instar de l'aide à la réduction de la production de lait) ④.

Symétriquement au-delà d'un seuil de solidarité financière (SSF) une taxe sur les transactions financières ⑥ serait opérée pour éviter qu'une spéculation trop forte ne s'installe et les stocks publics seraient progressivement libérés ⑤.

Une aide unique de 75 € par hectare, l'aide qualité Europe (AQE) ② serait versée aux agriculteurs. Elle est destinée à compenser les efforts demandés aux agriculteurs en matière environnementale et de gestion des territoires.

Le schéma ci-dessous représente les différentes composantes de la PAC-Momagri.



➤ **Un tunnel de variation libre des prix autour d'un prix d'équilibre (PE)**

Pour chaque produit, un prix d'équilibre (PE) correspondant au prix de revient moyen est établi sur la base des données relatives aux coûts de production collectés en Europe via le Réseau d'Information Comptable Européen. Ce prix d'équilibre qui est l'élément central du dispositif, est révisable en cas de fortes évolutions des coûts, et est commun à l'ensemble de l'Union Européenne.

Un tunnel de variation libre où les prix fluctuent sans aucune intervention publique est déterminé autour du prix d'équilibre.

Pour les céréales, les oléo-protéagineux et le lait, le prix de revient moyen a été calculé en pondérant le coût de revient moyen annuel des Etats membres producteurs par la part de leur production en volume dans la production totale de l'Union européenne sur la période 2006-2013 (source RICA, Commission européenne).

Par convention, le prix d'équilibre est égal au prix de revient moyen annuel, et les seuils plancher et plafond sont évalués relativement à la dispersion moyenne observée des coûts de revient des Etats membres (écart-type =  $\sigma$ ) : Prix plancher = Prix d'équilibre -  $1\sigma$  et Prix plafond = Prix

d'équilibre +  $1\sigma$ . Soit pour les céréales, PP = 235€/t, PE = 215€/t, Pp = 195€/t, à comparer avec le prix de référence de 202\$/t pour le blé dans le cadre du système PLC aux Etats-Unis.

Le suivi des prix de marché et des prix d'équilibre sera réalisé par le comité de gestion. Des ajustements seront opérés sur le prix d'équilibre lorsque son évolution sera supérieure à un pourcentage qui aura été défini au préalable par le Conseil des ministres.

➤ **Le versement d'une Aide Qualité Europe (AQE) forfaitaire à l'hectare**

L'Aide Qualité Europe (AQE) est une aide destinée à compenser l'impact économique des coûts induits par le modèle agricole européen (exigences qualitatives, sanitaires et environnementales). Elle est évaluée en moyenne à 75 €/ha.

➤ **Le versement de paiements contracycliques et le stockage de régulation**

Lorsque les prix sortent du tunnel et se retrouvent en dessous du plancher, les producteurs touchent une aide correspondant à des paiements contracycliques. Calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté sur l'année et le prix plancher (bas du tunnel), cette aide sera éligible pour la quasi-totalité de la production (90%).

Si les prix franchissent à la baisse un deuxième seuil défini par l'UE, le seuil de régulation publique, des achats publics de régulation seront réalisés et des mesures pour équilibrer l'offre et la demande seront activées (augmentation du débouché biocarburants, mesures de réduction de la production, etc.). Les stocks pourront représenter jusqu'à 4% de la production annuelle (stocks de régulation), et viendront en complément d'un stock stratégique permanent de sécurité alimentaire représentant 2% de la production annuelle.

De la sorte, la complémentarité entre les mesures budgétaires et les mesures de régulation de marché sera exploitée pour une meilleure efficacité des fonds publics et une véritable plus-value communautaire. La consommation de l'enveloppe budgétaire pluriannuelle restera sous contrôle grâce au pilotage des marchés intérieurs permis par les mesures de stockage, d'écoulement ou de réduction de la production.

➤ **La taxe de solidarité financière**

Lorsque les prix sortent du tunnel au-delà du plafond, à savoir au-delà d'un seuil de solidarité financière (SSF), défini par l'UE, une taxe variable de solidarité sera instaurée sur les transactions financières sur dérivés de produits agricoles. Le produit de cette taxe de solidarité financière abondera un fonds de réserve annuel.

**La gestion budgétaire est conforme aux traités et au règlement financier**

Les budgets annuels de la PAC (1er Pilier) seront susceptibles de varier en fonction des besoins de régulation des revenus et des marchés d'une année à l'autre, tout en respectant la limite pluriannuelle prévue par les perspectives financières. Un fonds de réserve annuel assurera ainsi

une ressource financière complémentaire au moment où sera arrêté le budget rectificatif en cas de dégradation de la conjoncture. Les règlements communautaires permettent d'ores et déjà de sortir de l'annualité budgétaire s'agissant du premier pilier de la PAC : l'application de notre proposition d'aides contracycliques ne nécessite aucune modification des Traités et règlements budgétaires.

De la sorte, la logique actuelle de consommation budgétaire serait dépassée. En appelant les contributions nationales de manière variable car au plus près des besoins, il ne sera pas nécessaire d'avoir recours à une pluri-annualité budgétaire où les crédits seraient transférés d'une année à l'autre. On sortirait ainsi de la logique de consommation budgétaire qui prévaut actuellement. A la place s'instaurerait un dialogue vertueux entre la Commission et l'Autorité budgétaire pour une meilleure efficacité de la dépense publique par un bon policy-mix entre mesures de compensation budgétaires et mesures de rééquilibrage des marchés, pour une véritable plus-value communautaire.

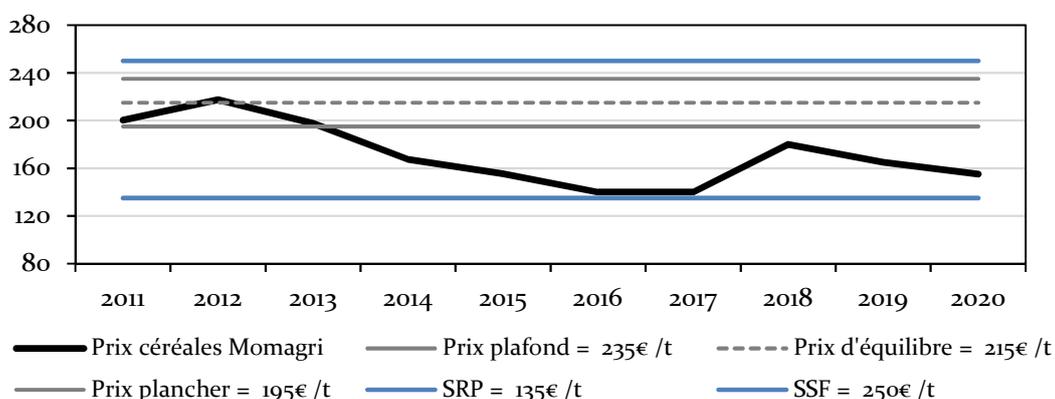
### 3. Impacts budgétaires, sur les revenus et compatibilité OMC de la PAC-Momagri

#### A. Les hypothèses retenues pour les paramètres de régulation

Les simulations budgétaires ont porté sur la période 2011-2020. Dans notre simulation, les aides contracycliques sont financées par le redéploiement des aides directes découplées allouées aux exploitations européennes engagées dans la production de céréales, d'oléo-protéagineux et de lait, soit environ 61% de l'ensemble des aides découplées du premier pilier en 2014. L'ensemble des autres aides (dont les aides couplées et le second pilier) est maintenu à l'identique dans ce modèle budgétaire.

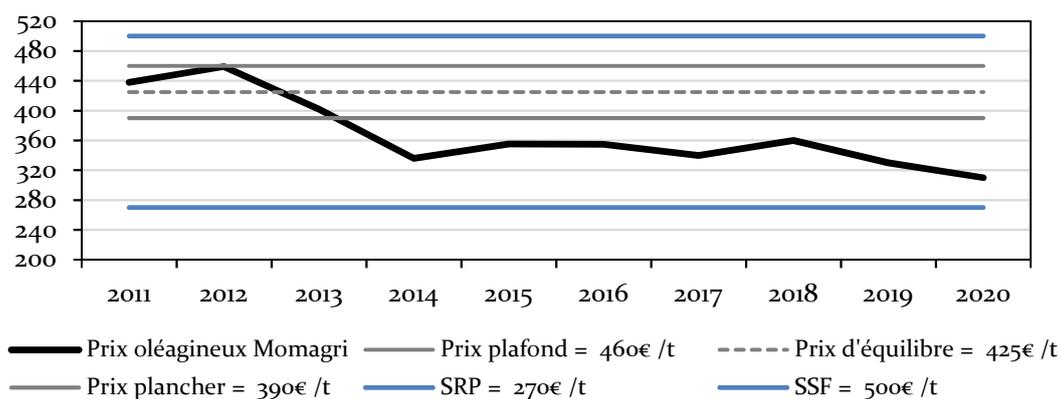
Pour chaque produit, des hypothèses d'évolution des prix sur la période 2015-2020 ont été réalisées sur la base des simulations effectuées à partir du modèle Momagri. Les prix d'équilibre (PE) ont été établis à partir des données du RICA européen.

Hypothèses de prix de référence des céréales, €/t



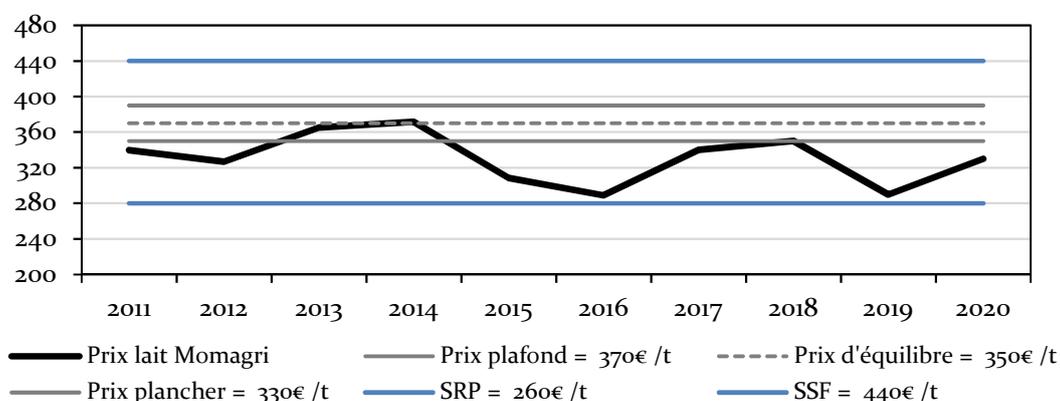
Source : Momagri

### Hypothèses de prix de référence des oléo-protéagineux, €/t



Source : Momagri

### Hypothèses de prix de référence du lait, €/t



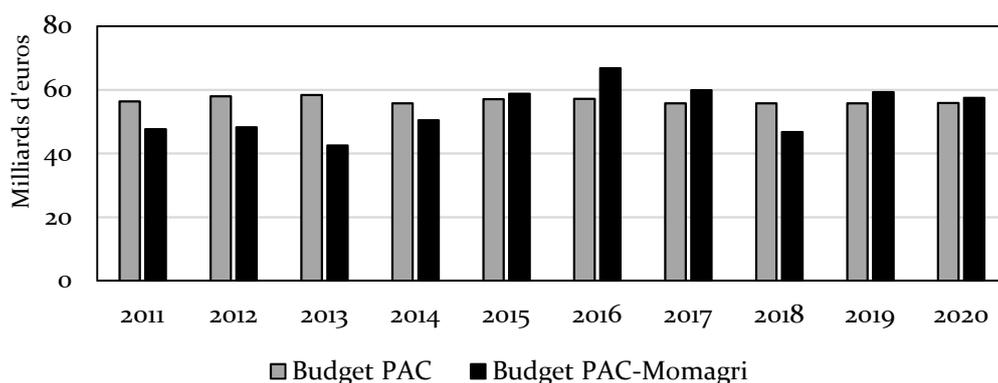
Source : Momagri

## B. Impacts budgétaires et sur les revenus

### ➤ D'importantes économies budgétaires

Sur la période 2011-2016, les coûts budgétaires de la PAC-Momagri auraient été inférieurs à la dépense réelle à raison d'environ 4,7 Mrds en moyenne par an, soit 8,2% du budget de la PAC. Sous les hypothèses de prix présentées, nous obtiendrions un faible déficit budgétaire de 0,26 Mrds d'euros sur la période 2017-2020, soit 60 millions par an. Au total, c'est plus de 28 Mrds qui auraient été économisés sur la période 2011-2020.

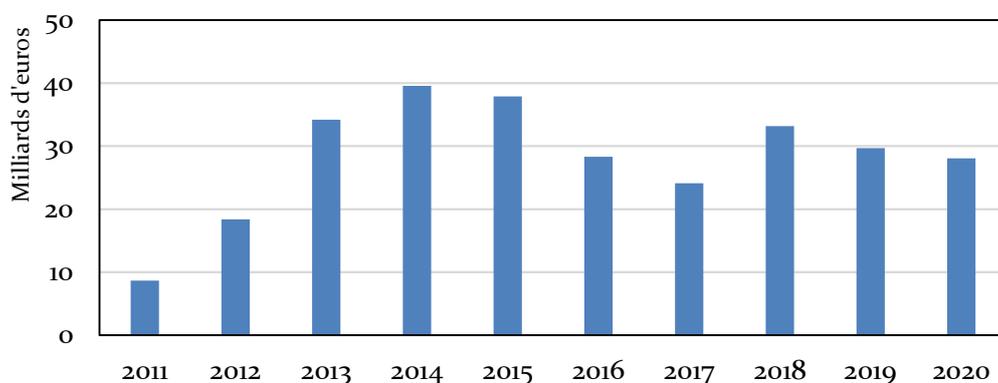
## Comparaison des budgets PAC vs. PAC-Momagri, 2011-2020, milliards Euros



Budget PAC annuel moyen : 56,6 milliards d'Euros (stable)  
 Budget PAC-Momagri annuel moyen : 53,8 milliards d'Euros (flexible)

Impact budgétaire annuel moyen sur :  
 2011-2020 : +2,8 Mrds d'euros (+28 Mrds d'euros sur 10 ans)  
 2017-2020 : -0,06 Mrds d'euros (-0,26 Mrds d'euros sur 4 ans)

## Ecarts budgétaires cumulés, PAC vs. PAC-Momagri, 2011-2020, Mds d'€



Source : Momagri

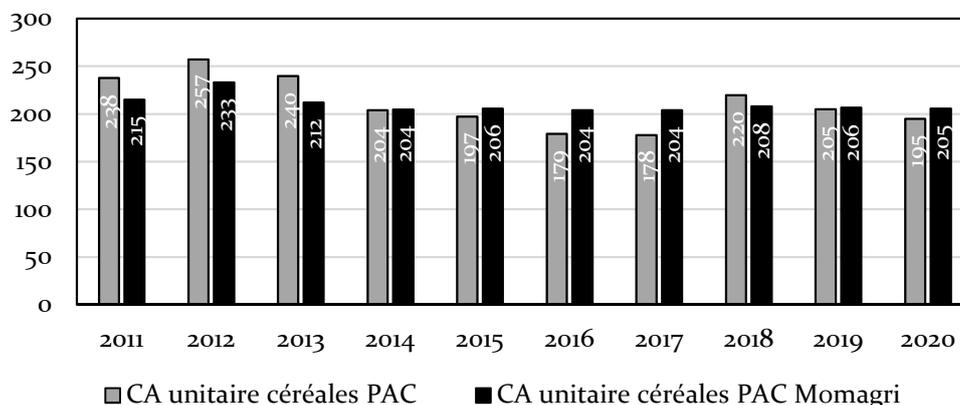
### ➤ Des chiffres d'affaires plus stables

Sur la base des hypothèses précédentes, des simulations économiques ont été conduites afin de mesurer l'impact des propositions PAC-Momagri sur le chiffre d'affaires des exploitations produisant des céréales, des oléo-protéagineux ou du lait. Elles permettent d'évaluer les conséquences induites par la proposition PAC-Momagri sur la période 2011-2020 par rapport à un scénario de statu quo, en termes de niveau moyen et de variation du chiffre d'affaires.

Sous les hypothèses indiquées, il apparaît qu'entre 2011 et 2020, avec la PAC actuelle, le chiffre d'affaires moyen unitaire d'un producteur européen de céréales devrait s'établir à 211€/t, le minimum s'établissant à 178€/t en 2017 et le maximum à 257€/t en 2012.

Dans le cadre de la proposition PAC-Momagri, le chiffre d'affaires moyen unitaire d'un producteur européen de céréales se serait établi à 210€/t, le minimum s'établissant à 204€/t (2014 et 2016) et le maximum à 233€/t (2012).

**Comparaison des chiffres d'affaires à la tonne de céréales  
PAC vs. PAC-Momagri**



*Source : Momagri*

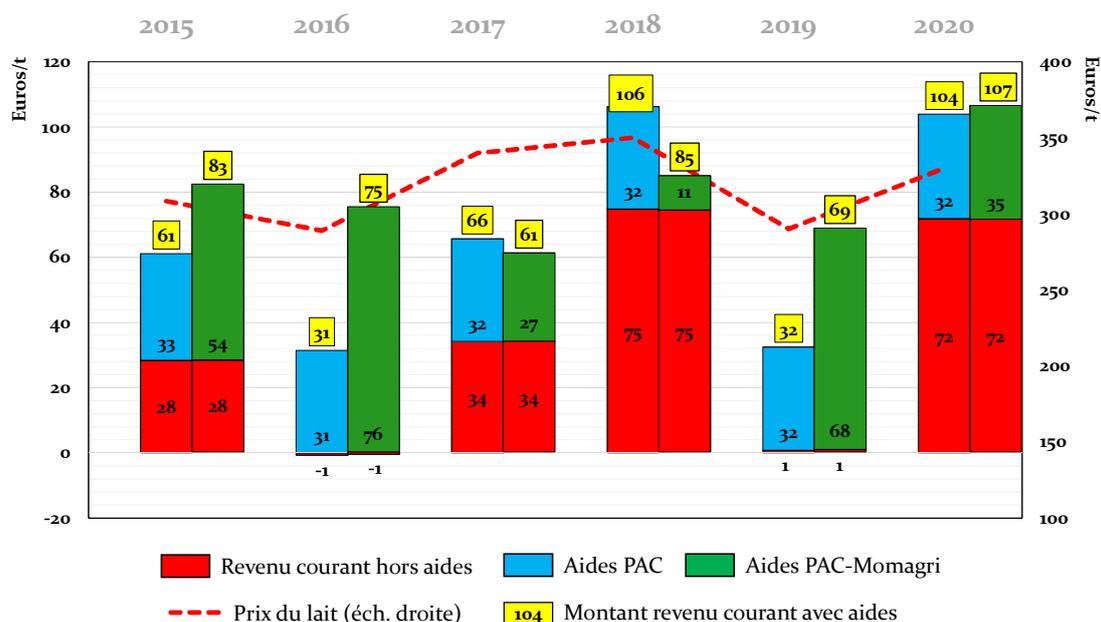
Les résultats obtenus pour les oléo-protéagineux et le lait sont du même ordre que ceux obtenus pour les céréales. Ils démontrent que l'application de la proposition PAC-Momagri s'accompagne d'une stabilisation des chiffres d'affaires à un niveau moyen proche de celui de la PAC actuelle.

➤ **Une meilleure efficacité économique à soutenir le revenu**

Plus efficient, le budget de la PAC en devient également plus efficace à soutenir le revenu : la PAC-Momagri permet de lisser les effets de la volatilité des prix sur les revenus en limitant l'amplitude des variations du revenu.

A partir de comptabilités d'exploitations de 600 fermes spécialisées dans les grandes cultures dans l'Est de la France (Marne) et de 2300 exploitations de l'Ouest orientée essentiellement sur l'élevage laitier, nous avons pu reconstituer les coûts de production moyens et construire des modèles d'exploitations types. Sous les hypothèses de prix exposés ci-dessus, la figure ci-dessous présente le résultat courant annuel à la tonne de lait produite pour une exploitation type d'élevage laitier cultivant 77ha dont 16ha réservés aux cultures de ventes et élevant 59 vaches laitières en production. Le rendement moyen est de 6957 litres par vache et celui du blé est de 7,2t/ha. Pour chaque année, à gauche en bleu figure le montant des aides de la PAC actuelle et à droite en vert le montant des aides de la PAC-Momagri. Le résultat courant avec aides apparaît dans le cartouche jaune.

## Estimation du résultat courant d'une exploitation type de lait, Région Grand Ouest, euros/tonnes de lait



*Source : FDSEA51, Momagri*

Il apparaît qu'avec un prix du lait en dessous de 280€/t, le revenu courant hors aide devient négatif, c'est-à-dire que l'agriculteur ne peut plus rémunérer son travail et les capitaux investis. Grâce à la PAC-Momagri, le revenu courant serait stabilisé autour de 80€/t dans une fourchette relativement étroite vue que les hypothèses de prix ne dépassent pas le prix plancher situé à 350€/t. En moyenne, le revenu courant est supérieur à celui de la PAC-actuelle.

2015-2020	PAC	PAC-Momagri
Revenu courant moyen (€/t)	67	80
Revenu courant minimum (€/t)	31	62

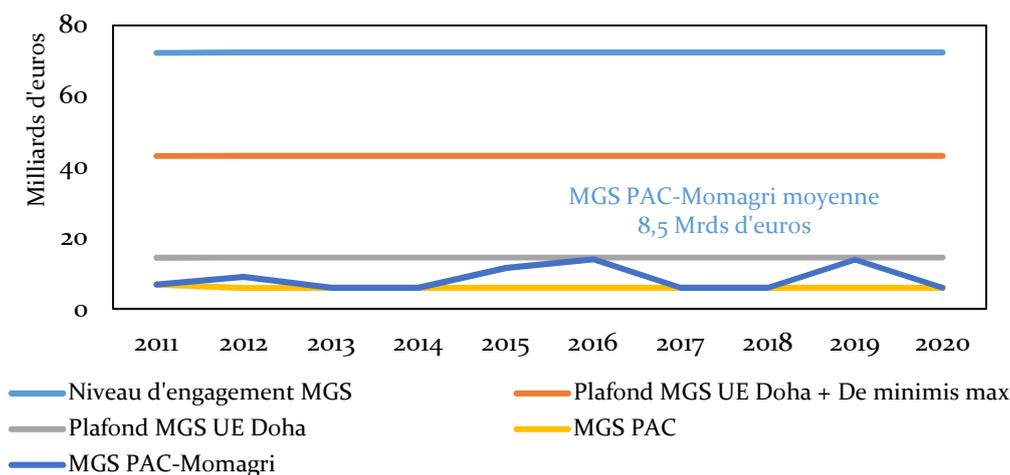
De manière générale, les aides contracycliques permettent de lisser les fluctuations de revenu consécutives à la volatilité des prix agricoles.

### C. Compatibilité avec les règles de l'OMC de la PAC-Momagri

L'OMC-compatibilité de la proposition de PAC-Momagri a été évaluée sur la période 2011-2020, au regard de la classification des soutiens internes opérée par l'OMC, des seuils plafonds en vigueur pour l'UE-27 (avant l'intégration de la Croatie) pour les soutiens dits distorsifs (classés dans les boîtes bleue et orange) ainsi que des dernières notifications fournies pour l'UE-27.

En considérant que l'Aide Qualité Europe est classée en boîte verte<sup>1</sup> et que les Paiements contracycliques sont classés en boîte orange<sup>2</sup>, de même que les opérations de stockage/déstockage de régulation publique, il ressort que le projet PAC-Momagri est non seulement OMC-compatible mais que d'importantes marges de manœuvre persisteraient. L'optimisation de la clause *de minimis* et le niveau élevé d'engagements notifiés pour la Mesure Générale de Soutien (MGS) offre en effet des latitudes importantes.

### Compatibilité de la PAC-Momagri



Source : Momagri

**En conclusion**, la PAC Momagri, grâce à une approche contracyclique et des mécanismes de gestion de crise, permet :

- De stabiliser durablement les revenus et les chiffres d'affaires des agriculteurs à un niveau très proche de la moyenne observée ou projetée avec la PAC actuelle, sans à-coups et avec une garantie minimale proche du prix d'équilibre.
- De réduire sensiblement le budget PAC en raison d'un schéma de régulation orienté vers la gestion des crises.
- De limiter les fluctuations excessives des prix à la hausse comme à la baisse, car les mécanismes de régulation proposés créeront une dynamique de convergence des prix vers le tunnel de fluctuation libre des prix et donc vers le prix d'équilibre.
- D'améliorer l'efficacité de la dépense publique communautaire tout en répondant aux enjeux d'une agriculture considérée comme actif stratégique essentiel pour faire face aux défis du 21<sup>e</sup> siècle.

<sup>1</sup> Elle inclut les soutiens non distorsifs. Elle n'est pas plafonnée.

<sup>2</sup> Elle inclut les soutiens considérés comme distorsifs. Elle est plafonnée à 39,9 milliards €. Toutefois, une partie des paiements contracycliques pourrait être classée au sein de la boîte bleue, si les productions concernées sont inférieures au seuil de 85% du niveau de base de la production.

# Partie I

## Le contexte stratégique international

---

### 1. L'Agriculture au cœur des stratégies mondiales du 21<sup>ème</sup> siècle

Le Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque Mondiale en 2008 présentait l'agriculture comme le pilier du développement et la clé de l'avenir de la planète :

*« Les objectifs primordiaux pour le 21<sup>ème</sup> siècle – éliminer la faim et la pauvreté, préserver l'environnement, assurer la sécurité et gérer la santé mondiale – ne pourront être atteints sans l'agriculture. »*

Ce rapport est apparu comme prémonitoire dans la mesure où sa publication a tout juste précédé la crise alimentaire de 2007/2008. Neuf ans plus tard, les perspectives de la production agricole semblent s'améliorer : la production mondiale de céréales va dépasser pour la quatrième année consécutive le seuil des 2,5 milliards de tonnes en 2017. Cette hausse des volumes (près de 25% en 10 ans) s'est accompagnée d'une reconstitution des stocks et, par conséquent, d'une détente des prix si marquée qu'elle laisse maintenant craindre une situation de surproduction à l'échelle mondiale.

L'inversion en 2016 de la baisse du nombre de personnes souffrant de la faim<sup>3</sup> est là pour le confirmer, les facteurs qui peuvent porter atteinte à la sécurité alimentaire mondiale sont nombreux : des prix agricoles trop bas peuvent être au moins autant préjudiciables que des prix trop hauts, notamment pour les populations rurales et agricoles. La sécurité alimentaire ne peut se réduire à une question de disponibilité des productions agricoles, l'accessibilité et la stabilité sont également importantes.

Certes, les facteurs avancés pour expliquer la période de prix agricole élevés (2007-2012) sont connus : la croissance démographique et surtout la « transition nutritionnelle » dans les pays émergents ; le ralentissement des gains de productivité liés à la remise en cause du modèle de la Révolution Verte ; le niveau encore élevé de gaspillages le long de la chaîne de production ; la raréfaction des ressources fossiles (pétrole, potasse, phosphore) ; le développement des utilisations non alimentaires qui élargit le débouché des productions agricoles ; et enfin les effets du changement climatique.

---

<sup>3</sup> Cf. L'Etat de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2017. Renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire, FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. Disponible via le lien <http://www.fao.org/3/a-l7695f.pdf>

Pour autant ces six facteurs ne semblent pas suffisants pour marquer, comme ont pu l'avancer certains observateurs, l'entrée dans une nouvelle ère de prix agricoles élevés, en rupture avec la tendance de long terme qui depuis les années 1860 a vu la valeur de la production agricole constamment baisser par rapport aux autres produits grâce aux importants gains de productivité observés dans le secteur agricole.

Au contraire, cette promesse d'une nouvelle ère des prix agricoles élevés prend les traits d'un mirage dont le principal risque collatéral serait d'amener à conclure à l'inutilité des politiques agricoles stabilisatrices et du renouvellement d'une gouvernance mondiale agricole. Deux paramètres importants dans l'équation de la sécurité alimentaire mondiale ne doivent en effet pas être perdus de vue : les réserves de terres cultivables non cultivées sont importantes et les écarts de rendements actuels montrent que des réserves de productivité considérables existent.

En effet, on estime à entre 200 à 500 millions d'hectares, principalement en Afrique, en Amérique du sud et en Russie les surfaces mobilisables pour l'agriculture sans impacter les forêts primaires. De plus, les écarts de productivité à l'hectare entre agriculture manuelle sans intrant et agriculture bénéficiant du progrès technique vont de 1 à 10 voire de 1 à 20. Si les conditions climatiques et pédologiques en expliquent une partie, les rendements dans les pays les plus pauvres devraient pouvoir doubler voire tripler dans les vingt prochaines années grâce à quelques investissements ciblés et à l'apport de quelques intrants.

De surcroît, l'instabilité structurelle des marchés agricoles, laissés à eux seuls, reste inchangée : l'inélasticité de la demande, la rigidité de l'offre à court terme, la mauvaise transmission des prix le long des chaînes de valeur impliquent toujours, parmi d'autres facteurs, que de faibles écarts entre production et consommation entraînent des variations des prix, à la hausse comme à la baisse, très loin de leur normale. Ainsi en 2008 un écart de 1% a conduit à la flambée des prix de plus de 50%.

Ceci est d'autant plus vrai que la période 2007-2012 de prix élevés, parfois anormalement hauts, que nous venons de connaître a stimulé de manière inédite l'investissement en agriculture partout dans le monde. Les terres nouvellement mises en production, les nouveaux équipements qui vont accroître la productivité du travail agricole, les nouveaux élevages qui se sont constitués risquent, en effet, d'accroître la production bien au-delà de la croissance de la consommation et entraîner les agricultures du monde dans une crise de surproduction résultant de ces surcapacités.

On se trouve ainsi confrontés au double paradoxe :

- d'une agriculture mondiale qui dispose de réserves suffisantes pour nourrir potentiellement un monde de 9 milliards d'habitants, (selon la FAO la production mondiale devrait augmenter de 30% à 70% d'ici 2050) voire plus, mais sans pouvoir véritablement éradiquer la faim.
- et d'une instabilité des marchés internationaux de plus en plus marquée dont on ne pourra pas à court terme conclure si elle valide ou non la fin de la tendance à la baisse des prix agricoles.

En fait, et plus que jamais dans l'histoire, tout va dépendre des politiques agricoles menées par les principaux Etats producteurs, de leurs choix en termes d'échanges, de leur capacité à renouveler une gouvernance mondiale des politiques et des échanges agricoles. Sur ce dernier point, les accords bilatéraux comme le TAFTA/TTIP avec les Etats-Unis ou le CETA avec le Canada et l'enlisement (ou la mort clinique) du cycle du Doha à l'OMC marquent respectivement une fuite en avant et une persévérance dans l'échec qui appellent plus que jamais à une prise de conscience. Après une trentaine d'années durant lesquelles le rôle des politiques agricoles stabilisatrices et durables a été graduellement dévalué, sous l'emprise d'une acception trop rigide des théories néo-libérales et d'une croyance aveugle dans l'industrialisation et l'émergence des services comme l'alfa et l'oméga du développement économique, nous sommes aujourd'hui parvenus à un moment crucial de réorientation stratégique.

Nous verrons, plus loin que les principales grandes puissances mondiales ont engagé ce mouvement alors que l'Europe persiste dans des choix de plus en plus déconnectés de la réalité.

Voici les facteurs fondamentaux à prendre en compte :

#### ***Facteur n°1***

*La croissance démographique qui portera l'humanité à 9 milliards d'hommes en 2050 (8 milliards en 2030), essentiellement dans les pays en développement d'Afrique et d'Asie.*

Il faut rappeler, à cet égard, que le monde ne comptait qu'un milliard d'hommes en 1900, 3 milliards en 1950 pour atteindre 7 milliards en 2013. L'Europe compte 500 millions d'habitants et dispose d'un potentiel agricole et agroalimentaire important. Elle doit le préserver et le renforcer par une double action de régulation des marchés et de stimulation de l'innovation. Vu leur proximité géographique et leur histoire commune, l'Europe a un rôle particulier à jouer sur la rive sud de la Méditerranée et de manière générale en Afrique, là où la croissance démographique est la plus forte et le potentiel de développement économique probablement le plus dynamique du 21<sup>ème</sup> siècle.

#### ***Facteur n°2***

*L'émergence de puissances économiques mondiales dotées d'un potentiel productif, financier et politique considérable : la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, mais aussi la Russie, l'Iran, le Mexique, sans compter les regroupements régionaux qui s'affirmeront au fil des prochaines années.*

Pour la plupart d'entre elles, elles ont établi parmi leur priorité dans leurs plans de développement la sécurité (voire la souveraineté) alimentaire mais aussi des objectifs de conquête de parts de marchés, tant pour les matières premières agricoles que pour leurs industries agroalimentaires. D'où des politiques clairement affirmées de soutiens des revenus des agriculteurs et/ou de compensation de l'instabilité des marchés par l'intermédiaire de prix administrés, d'aides couplées aux revenus, de paiements contracycliques, de systèmes assurantiels, sans compter la gestion « stratégique » des échanges ou encore le financement de stocks de sécurité (principale pierre d'achoppement à l'OMC défendue par l'Inde, chef de file du

G-33). Toute la panoplie de politiques agricoles de soutien y est en place : quel contraste avec l'Europe qui choisit le chemin inverse !

### **Facteur n°3**

*La persistance d'une humanité en détresse alimentaire cohabitant avec les bénéficiaires d'une croissance forte au sein des pays émergents, génératrice de tensions croissantes.*

Selon les estimations de la FAO, 815 millions de personnes souffraient de la faim en 2016, soit 11% de la population mondiale. L'Objectif du Millénaire de diviser par deux la part de la population mondiale souffrant de la faim entre 1990 et 2015 n'a pas été atteint malgré des progrès remarquables en fin de période. Dans un contexte de prix agricoles bas, la hausse du nombre de personnes malnutries intervenues en 2016 montre que le problème reste entier. S'attaquer à la faim nécessite aussi de considérer les paysans des pays les plus pauvres pour lesquels les prix agricoles bas et l'absence de politiques agricoles constituent des trappes à pauvreté tragiques.

### **Facteur n°4**

*Une utilisation inadéquate des terres notamment dans les pays à forte croissance démographique mais pour des raisons différentes :*

- sous-utilisation de terres disponibles mais non cultivées à cause de l'extrême pauvreté des populations et de la faiblesse des investissements dans la production et les infrastructures,
- limites à l'accès au foncier pour les communautés locales dans le cadre du processus de « land grabbing » notamment.

En dépit d'importants potentiels, les superficies des terres cultivées augmentent peu : elles n'ont progressé que de 4,5% entre 1980 et 2005, alors que la population mondiale augmentait de 45% dans le même temps.

La croissance démographique sans développement économique concomitant des zones rurales se traduit par un exode rural sans débouchés alternatifs en termes d'activités. Cela contribue à former des bulles de pauvreté autour des villes du tiers monde qui, loin d'offrir des activités de substitution deviennent d'immenses *no man's land*, terre de misères et de candidats à l'immigration.

### **Facteur n°5**

*Une préoccupation accrue pour la protection de l'environnement et de la biodiversité qui se traduit par des injonctions parfois contradictoires et une absence de pilotage de la transition qui fragilisent les systèmes de production.*

C'est le débat autour du verdissement de la PAC qui va aboutir à des résultats contraires aux effets attendus : faute de sécuriser économiquement les agriculteurs, les contraintes supplémentaires seront vécues comme injustes car faussant la concurrence avec des partenaires n'ayant pas le même niveau d'exigence.

Les tentatives de réduire la PAC à une politique environnementale des espaces agricoles risquent donc d'aboutir à une fragilisation du secteur agricole et à une inertie plus grande dans les transitions : comment prendre les risques du changement quand l'agriculteur joue déjà la survie de son entreprise. Les enjeux de la protection des ressources et des milieux naturels, ainsi que de la lutte contre le changement climatique nécessite au contraire des approches plus intégrées où l'on tienne pleinement compte de la trajectoire des systèmes de production et de leur durabilité économique.

### **Facteur n°6**

*Les terres arables sont devenues un nouvel enjeu stratégique et comme le souligne un rapport de la Banque Mondiale de 2010 :*

*« L'ampleur et souvent l'aspect spéculatif des transactions sur les terres observés ces derniers temps ont pris tout le monde par surprise [...] Du coup les acquisitions se font souvent au détriment des populations locales, en particulier celles qui sont les plus vulnérables, sans leur apporter les compensations appropriées ».*

En fait, les achats internationaux de terres ont augmenté de façon importante à la suite de la crise alimentaire des années 2007-2008, un certain nombre de pays et de fonds d'investissements jugeant nécessaires de s'assurer un approvisionnement sécurisé pour l'avenir mais aussi d'acquérir un levier puissant pour des opérations spéculatives. Selon les toutes dernières données fournies par Landmatrix<sup>4</sup>, ce phénomène concernerait environ 49 millions d'hectares et pas moins de 1410 transactions. L'application des directives volontaires sur les régimes fonciers constitue un véritable enjeu de régulation pour l'agriculture et la stabilité mondiale.

### **Facteur n°7**

*Le processus de financiarisation des marchés de matières premières observé depuis le début des années 2000 est à l'origine de pressions spéculatives qui déstabilisent les marchés agricoles. Fruit de la perméabilité croissante entre la sphère financière et les marchés agricoles, du poids considérable et de la mobilité des masses financières en jeu, ces phénomènes contribuent à amplifier l'instabilité structurelle des marchés agricoles.*

Le rôle des spéculateurs financiers dans l'instabilité des prix agricoles est désormais reconnu, comme en atteste une note du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation<sup>5</sup> en 2010. Aux Etats-Unis, le *Dodd-Frank Act* de 2010 a marqué la fin du processus de dérégulation entamé dans les années 1980 en appelant à une supervision plus ferme et surtout à une plus grande transparence des marchés de produits dérivés.

De même, le G20 lors de son sommet à Cannes en 2011 a notamment adopté le principe de limiter la position maximale d'un acteur donné sur ces marchés. En Europe, cette disposition a été

---

<sup>4</sup> <http://landmatrix.org/en/>

<sup>5</sup> Olivier de Schutter, « Food Commodities Speculation and Food Price Crises. Regulation to reduce the risks of price volatility », Briefing note by the Special Rapporteur on the right to food, September 2010.

inscrite dans la révision de la directive européenne sur les marchés d'instruments financiers (directive Mifid 2), adoptée en avril 2014 et mise en application pour l'essentiel à partir de janvier 2018.

### **Facteur n° 8**

*L'agriculture comme un facteur déterminant de fragilité ou de puissance des Etats.*

Les émeutes de la faim en 2007-2008 ont rappelé à quel point les questions agricoles et alimentaires restent centrales pour la stabilité politique des gouvernements et sont au cœur des relations géopolitiques. La mise en place d'embargos à l'exportation par des pays qui ne risquaient pas tant de ruptures d'approvisionnement mais qui subissaient des phénomènes inflationnistes intenses le confirme : les politiques agricoles et alimentaires comptent au premier rang des leviers pour assurer la stabilité économique et politique des Etats. C'est le principe de réalité : aucun gouvernement ne peut rester passif face à une atteinte à sa sécurité alimentaire. La formule de Winston Churchill restera d'actualité : « Trois repas séparent la civilisation de l'anarchie ». De surcroît, la récente crise diplomatique entre le Qatar et l'Arabie Saoudite le montre à nouveau, l'arme alimentaire reste un levier de pression important.

Les questions agricoles et alimentaires figurent donc logiquement en bonne place dans les débats internationaux de différentes enceintes officielles comme les G8/G20 et de manière générale dans les institutions onusiennes. Pour autant tout se passe comme si l'incapacité à reconnaître l'échec du cycle de Doha dans son projet de libéralisation bloque tout progrès vers le renouvellement d'une nouvelle gouvernance mondiale agricole véritablement basée sur la coopération afin de continuer de bénéficier des bienfaits d'une ouverture commerciale maîtrisée. Mais, force est de constater que le degré de collaboration entre Etats reste limité sur une question que de nombreux pays considèrent comme stratégique et relevant de leur souveraineté nationale.

Il n'est que de citer la négociation des accords de libre-échange entre l'Europe et quelques grands partenaires comme le Canada ou les Etats-Unis. L'Europe s'y est, en effet, engagée sans aucune stratégie pour elle-même et pour le Monde sinon un gain illusoire et minime de PIB, au prix d'un abandon potentiel de ses dernières protections douanières agricoles et d'une possible mise en cause de ses choix non tarifaires. Cela démontre à nouveau que, en Europe, l'agriculture n'est plus considérée comme un secteur stratégique alors que ce rapide énoncé des facteurs fondamentaux à prendre en compte met en évidence le contraire.

## **2. L'Europe à contre-courant des grandes puissances agricoles mondiales**

La crise alimentaire de 2007/08 a sans conteste resensibilisé l'opinion et entraîné une prise de conscience quant aux dimensions stratégiques qui portent sur l'agriculture et l'alimentation. Mais compte tenu des intérêts en jeu, le « business as usual » tient toujours la corde en Europe.

De fait, nous vivons les derniers soubresauts des changements profonds qui ont marqué les années 1980. Entre l'effondrement du communisme, la victoire du néo-libéralisme et la certitude que le multilatéralisme serait le meilleur rempart au néo-colonialisme, est née une conception paradoxale de la coopération internationale. C'est celle d'une ouverture commerciale non régulée censée d'elle-même favoriser spontanément le développement des pays en voie de développement.

Le compromis entre Américains et Européens à la base de la discipline agricole de l'OMC cherchait à mettre fin aux politiques non coopératives en interdisant les mesures utilisées par certains pays pour exporter leur déséquilibre intérieur sur les marchés internationaux. Malheureusement, ce compromis a passé par pertes et profits le rôle de stabilisateur des marchés qu'ont su jouer les Etats-Unis entre les années 1930 et les années 1980 pour les céréales. Et pour cause, le soubassement idéologique de ce compromis était la foi dans le caractère stabilisateur des marchés laissés à eux-mêmes. De la sorte, les règles de l'OMC empêchent les stratégies de passer clandestins en restreignant au maximum l'utilisation de mesures politiques qui déstabilisent les marchés internationaux, mais elles ne permettent pas de penser les coopérations entre les Etats pour assurer un minimum de stabilisation aux échanges internationaux.

Les principales critiques contre la PAC sont venues d'acteurs qui ont considéré que les pays riches devaient démanteler leurs soutiens à la production pour permettre aux plus pauvres de se développer, sans aller beaucoup plus loin dans la réflexion, alors que c'est de politiques stabilisatrices dont ont besoin ces pays. En réalité, chaque mouvement a largement instrumentalisé l'autre, mais aucun n'a anticipé la remise en cause provoquée par la crise alimentaire de 2007/08. La communauté internationale n'y était absolument pas préparée et près de dix ans plus tard peine à lancer un aggiornamento du multilatéralisme : pour preuve elle continue de se concentrer sur des négociations sans issues et la ministérielle de l'OMC à Buenos Aires en décembre 2017 n'échappera pas au sort des précédentes. En effet, le cloisonnement de chaque institution internationale empêche de poser les problèmes de manière transversale et la prééminence prise par l'OMC les a « enkystés » sur des positions idéologiques défendues par des barrières technocratiques. Il en est ainsi également de la lutte contre le changement climatique qui peine encore à sortir de la prééminence des règles du commerce international.

Le fait que le cycle de Doha ait été nommé cycle du développement oblige pourtant les principaux Etats à adopter une attitude très prudente face à un échec, pourtant, quasi inéluctable de ces négociations. Aucun ne voudra être tenu, vis-à-vis de son opinion publique, responsable d'un blocage définitif. Si de plus en plus de voix s'élèvent pour souligner les dangers du « laisser-faire » en matière agricole, nombreux sont les négociateurs qui maintiennent le « forcing » pour vendre, une dernière fois, l'aboutissement du cycle de Doha sur l'agriculture, comme la solution à tous les maux.

On a même été jusqu'à nier des réalités de bon sens, comme l'importance stratégique d'une sécurité alimentaire minimale via la gestion de stocks publics dont l'Inde et les pays du G33 continuent de défendre leur droit à assurer la sécurité alimentaire de leur population. Face à la remise en cause des postulats sur lesquels ont été bâti les règles agricoles de l'OMC, l'Europe

risque donc de prendre de plein fouet « l'effet retard » de la non-remise en cause des bases actuelles du commerce international : sa crédibilité internationale à promouvoir la coopération et le multilatéralisme est singulièrement atteinte. En tout cas, si nous ne faisons rien, la martingale de l'échec est en place. Nous devons son avènement à une myopie collective, très marquée en Europe et entretenue par l'influence des idéologies, ainsi qu'à un désintérêt coupable de la part de la grande majorité des responsables politiques vis-à-vis des sujets agricoles.

Cela est d'autant plus dommageable que le contexte économique, politique et stratégique, radicalement nouveau, plaide pour une nouvelle stratégie publique de l'Union européenne en matière agricole, comme la mettent en œuvre les grandes puissances économiques et agricoles de la planète, à l'instar des Etats-Unis, de la Chine et du Brésil. Indépendamment d'une réorientation en profondeur de la politique européenne sur la base d'une stratégie qui reste à construire, il devient donc urgent d'instituer une nouvelle coopération internationale autour de l'agriculture et de l'alimentation.

Cette coopération est aujourd'hui très insuffisante car les organisations internationales qui sont concernées par ce sujet majeur sont nombreuses, mais aucune n'a une fonction fédératrice à un niveau politique. Entre la FAO, l'OMC, la Banque Mondiale, le FMI, l'OCDE, le PNUD, l'OMS et bien d'autres c'est toujours le cadre institutionnel du monde de l'après seconde guerre mondiale qui prévaut alors que le monde n'a jamais été aussi multi-polaire avec la montée en puissance des grands émergents.

Il manque une enceinte de dialogue, de prévention et de traitement des crises qui puisse anticiper leur venue et mettre en œuvre une coopération internationale efficace. La volatilité des prix, la spéculation, les facteurs déterminants de stratégies mondiales tels que nous les avons décrits plus haut nécessitent qu'un Conseil de sécurité alimentaire mondial, sur le modèle du Conseil de sécurité des Nations Unies soit créé dans les dix prochaines années. Les décisions du G20 agricole de 2011 ne sont, dans cette voie, qu'une première étape qu'il va falloir dépasser rapidement avant que ne se concrétisent à l'inverse des stratégies de repli et de concurrence accrue entre les Etats.

**a. *Priorité aux politiques de sécurisation de la production pour les grandes puissances agricoles***

A l'exception de l'Europe, l'agriculture occupe désormais une place de choix dans les priorités gouvernementales par la conjonction de quatre facteurs déterminants :

- La crise financière et économique de 2008, au-delà des turbulences et des récessions qu'elle a engendrées dans la plupart des régions du monde, a non seulement révélé l'incapacité des marchés à s'autoréguler, mais plus encore les dangers du laisser-faire en matière économique pour des marchés de plus en plus financiarisés comme ceux de l'agriculture.

- Les crises alimentaires à répétition qui se sont produites depuis 2008 dans plusieurs régions du globe et le dépassement du seuil critique du milliard d'individus souffrant de la faim dans le monde en 2009, ont rappelé à tous les Etats, développés comme en développement, l'importance stratégique de l'agriculture et de la sécurité d'approvisionnement des produits agricoles et alimentaires, au même titre que les matières premières énergétiques.
- La crise de la dette, qui affecte la plupart des pays du monde, place l'agriculture au premier rang des secteurs économiques en difficulté et implique d'améliorer la valeur ajoutée des moyens d'intervention publique comme en ont témoigné les décisions prises par les Etats-Unis pour faire évoluer le *Farm Bill*. Cet effort n'a pas encore été entrepris en Europe où l'on s'est contenté de raisonner en termes de réduction des budgets au détriment de la recherche de nouvelles formes de soutiens plus efficaces et adaptés aux spécificités de l'agriculture.
- Les enjeux liés au changement climatique, à l'épuisement des énergies fossiles et plus généralement au développement durable redonnent à l'agriculture une place stratégique dans la formulation de solutions face à ces problématiques et la construction de transition des systèmes productifs.

Le monde dans lequel ces préoccupations prennent forme a totalement changé par rapport à celui qui prévalait au lendemain de la seconde guerre mondiale, et dans lequel ont été instituées les premières politiques agricoles *modernes*, qu'il s'agisse du *Farm Bill* aux Etats-Unis ou de la Politique Agricole Commune (PAC) en Europe. Il y a désormais plus de complexité, plus d'acteurs, plus d'interactions, plus d'incertitude, plus de risques mais également, plus d'opportunités pour les pays qui sauront s'en donner les moyens compte tenu des défis démographiques, économiques, alimentaires et non alimentaires du 21<sup>ème</sup> siècle.

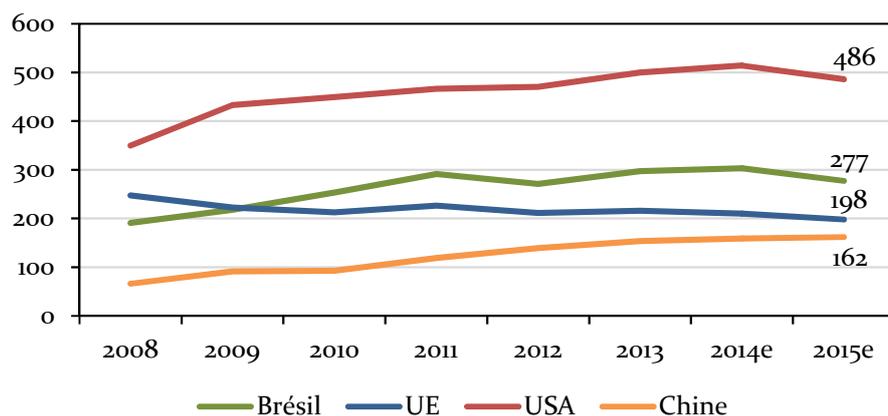
Une gestion efficace et dans la durée des outils de politiques agricoles pour endiguer les effets néfastes de l'hypervolatilité des prix agricoles est en conséquence devenue la condition essentielle de la performance et de la compétitivité des exploitations agricoles, quelles que soient les régions concernées. L'échec des négociations successives qui se sont tenues dans le cadre de l'OMC sur le volet agricole s'explique en partie par le très faible degré de consensus initial sur la définition, le périmètre et les effets sur le commerce des moyens publics d'intervention consacrés à l'agriculture par les Etats. Mais, cet échec s'explique surtout par la dimension hautement stratégique du secteur agricole, que les Etats membres ne souhaitent pas sacrifier sur l'autel de justifications économiques et mercantiles.

Les problématiques agricoles ne peuvent pas être réduites à de simples considérations commerciales dictées par l'application de la seule théorie des avantages comparatifs. La sécurité d'approvisionnement, le maintien des équilibres politiques et sociaux, sans compter l'importance croissante du changement climatique, sont autant d'arguments qui confèrent à l'agriculture un statut spécifique, souvent considéré par les chefs d'Etat, comme relevant directement de la sécurité nationale.

Il est, dans ce contexte, primordial d'identifier et de comparer les stratégies mises en œuvre par les grandes puissances économiques et agricoles mondiales, de manière à identifier les axes de développement privilégiés, les moyens alloués et les modalités de soutien mises en œuvre. Une telle analyse est essentielle pour mieux apprécier quelles seront les grandes puissances agricoles de demain et anticiper les dynamiques d'évolution de manière à positionner au mieux les débats en cours sur l'évolution de la PAC.

L'indicateur SGPA (Soutiens Globaux à la Production Agricole et à l'Alimentation), développé par Momagri, permet d'apporter un éclairage intéressant sur ce sujet. Il évalue la réalité des soutiens directs et indirects effectivement accordés par les grands Etats à l'agriculture et à l'alimentation, à partir de la création d'une nomenclature adaptée. Les dépenses publiques allouées par les Etats-Unis, le Brésil et la Chine ont toutes augmenté depuis 2008, à des taux importants bien supérieurs à ceux de la croissance démographique : +154% pour la Chine, +55% pour le Brésil, +47% pour les Etats-Unis. Seule l'Union européenne voit le montant de ses dépenses diminuer de 18% entre 2008 et 2015.

**Evolution des SGPA par habitant, 2008-2015, USD**



Source : Momagri

### **Les Etats-Unis**

#### *Une sécurisation de la production agricole couplée à une politique alimentaire d'ampleur*

Entre 2008 et 2015, les soutiens publics américains ont augmenté de 50 milliards USD, passant de 106 milliards USD à 156 milliards USD. L'accroissement des soutiens s'explique essentiellement par une augmentation des aides allouées à l'aide alimentaire interne publique, à l'organisation des marchés et au développement des filières via notamment les aides à la filière des biocarburants. Un filet de sécurité garantit les revenus et/ou les marges des agriculteurs, grâce aux aides contracycliques et aux assurances subventionnées. La dernière réforme du *Farm Bill* en 2014 a renforcé ces dispositifs et a supprimé les dernières aides découplées. Rapportés au nombre d'habitants, les soutiens publics par habitant s'établissaient à 486 USD en 2015, en hausse de 39% par rapport au niveau observé en 2008. Rapportés à la production agricole totale en valeur, ils s'établissaient à 40%.

## **Le Brésil**

*Une politique active de soutien de la production nationale et de stimulation de la demande en produits alimentaires et non alimentaires*

Entre 2008 et 2015, les soutiens globaux brésiliens à la filière agricole nationale ont crû de 55%, passant de 36 milliards USD à 56 milliards USD. Cet accroissement s'explique essentiellement par la hausse des aides aux biocarburants, des interventions sur les marchés par des systèmes d'enchères et des aides à l'investissement via le programme PRONAF (*Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar*) destiné au financement de l'agriculture familiale. Rapportés au nombre d'habitants, les soutiens publics par habitant s'établissaient à 277 USD en 2015, en hausse de 44% par rapport à 2008. Rapportés à la production agricole totale en valeur, ils s'établissaient à 31%.

## **La Chine**

*Une politique interventionniste de sécurisation des équilibres économiques et sociaux*

Entre 2008 et 2015, les soutiens publics ont augmenté de 154%, passant de 88 milliards USD à 224 milliards USD. Cet accroissement s'explique principalement par la hausse des aides couplées à la production, des soutiens à la productivité de l'agriculture, et des soutiens aux infrastructures et à l'habitat rural. Il faut noter que la mise en œuvre d'un soutien des prix intérieurs pour la plupart des grandes cultures (blé, riz) constitue l'un des piliers du soutien public au secteur agricole. Rapportés au nombre d'habitants, les soutiens publics s'établissaient à 162 USD en 2015, en hausse de 145% par rapport au niveau observé en 2008. Rapportés à la production agricole totale en valeur, ils s'établissaient à 23% en 2014.

## **L'Union européenne**

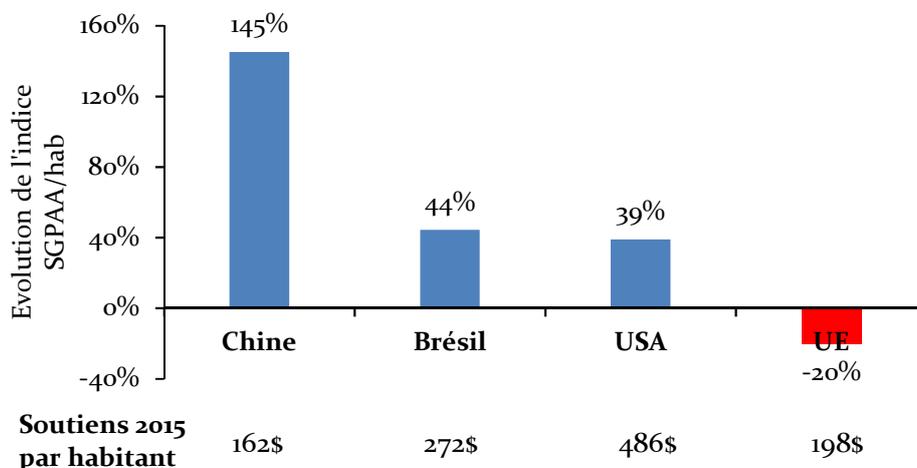
*Une généralisation progressive du découplage des aides aux effets contreproductifs*

Évalués à 100 milliards USD en 2015<sup>6</sup>, les soutiens publics européens qu'il s'agisse de la PAC ou des politiques nationales affichent une diminution de 18,7% depuis 2008. En effet, certains soutiens ont été réduits depuis 2008 du fait de la baisse du budget agricole de la PAC et du transfert de financement du niveau national vers l'échelon communautaire. Ces diminutions se sont faites majoritairement au profit des paiements découplés et des « paiements verts », même si à partir de 2015 on observe un certain retour des aides couplées à la production. Rapportés au nombre d'habitants, les soutiens publics par habitant s'établissaient à 198 USD en 2015, en baisse de 20% par rapport à 2008. Rapportés à la production agricole totale en valeur, ils s'établissaient à 21%.

---

<sup>6</sup> Budget de la PAC + Budget des Etats membres

### Evolution des soutiens publics à l'agriculture et à l'alimentation (en % et en US\$) par habitant entre 2008 et 2015



Source : Momagri

L'évolution globale des soutiens publics alloués aux filières agricoles témoigne de l'importance économique et stratégique qu'ils revêtent pour les Etats-Unis, le Brésil et la Chine. Leur augmentation est en effet continue sur la période, à un taux bien supérieur au taux de croissance démographique, traduisant bien la stratégie de ces Etats, mais également leur volonté de stimuler la demande intérieure par l'aide aux plus démunis et la production de biocarburants.

La dynamique de croissance des soutiens dans les puissances émergentes, Brésil et Chine, mérite par ailleurs d'être soulignée. Si en 2012, le montant des soutiens par habitant brésilien était de 189\$ contre 207\$ en UE ; celui-ci a en effet largement dépassé le niveau européen en 2015. De l'autre côté, si le rythme des dernières années se poursuit, les soutiens publics par habitant pour l'agriculture et l'alimentation en Chine pourraient s'établir dès 2017 au même niveau qu'au sein de l'Union européenne, alors que le niveau de vie en parité de pouvoir d'achat est trois fois moins important en Chine.

Au-delà de ces évolutions globales, l'étude des modalités de soutien et des axes de développement privilégiés fait ressortir des tendances intéressantes et utiles pour les débats futurs sur la réforme de la Politique Agricole Commune.

#### ***b. Le nouveau Farm Bill***

La politique agricole américaine plus connue sous le nom de *Farm Bill* est la démonstration que l'agriculture occupe une place centrale aux Etats-Unis. Adopté le 7 février 2014, le nouveau *Farm Bill* est l'héritier des politiques agricoles américaines initiées dans les années 1930 qui reconnaissent que livrés à eux-mêmes, les marchés agricoles ne permettent pas d'assurer un développement agricole et une sécurité alimentaire durables.

C'est ainsi que le *Farm Bill*, centré sur la production et l'équilibre économique des exploitations, apporte des réponses depuis bientôt près d'un siècle à l'instabilité chronique des marchés et aux méfaits des aléas climatiques. La raison est simple : les risques de marché et de production ont des conséquences irréversibles sur le potentiel productif. Il est en effet établi que les producteurs soumis à une volatilité trop forte et récurrente des prix ne peuvent développer leurs exploitations et dans le pire des cas, sont contraints d'arrêter leurs productions. De même, par l'association de mécanismes variés, le chiffre d'affaires des agriculteurs américains, en particulier les producteurs de grains, est soutenu et stabilisé notamment par des prix de référence fixés par la loi.

Ce nouveau *Farm Bill* confirme aussi le pragmatisme des Américains : si un mécanisme n'est plus adapté, il est supprimé. C'est ce qui est arrivé aux aides directes découplées, au profit d'un recentrage sur des dispositifs qui garantissent un niveau de prix ou de revenu selon le choix des dispositifs, c'est-à-dire des soutiens couplés à la production et au marché. Autre incongruité pour les Européens, le budget de 956 milliards USD autorisé pour les dix prochaines années offre une latitude importante car il peut être dépassé selon que de besoin. On est très loin des pratiques budgétaires européennes qui fixent une enveloppe pluriannuelle, qui, elle, ne peut pas être dépassée !

Mis à part les postes de l'aide alimentaire interne et de soutien aux biocarburants qui permettent de sécuriser une partie de l'écoulement de la production agricole américaine et donc d'assurer une forme de régulation, les législateurs ont concentré leur action sur la couverture des risques, à travers les chapitres I et XI. De la sorte, ce qui est qualifié de manière extensive de système assurantiel, avec près de 70% des dépenses budgétaires hors aides alimentaires internes, devient un peu plus encore la pierre angulaire du système de soutien.

Ce terme recouvre une réalité complexe où aides contracycliques et contrats d'assurance se combinent. Les premières offrent une couverture contre le risque de prix, là où les secondes protègent également contre les aléas climatiques. Parfois mis en opposition par certains observateurs, ces deux formes d'intervention publique se complètent. Le développement des assurances résulte en effet d'un fort engagement des pouvoirs publics (subvention des primes à 60% en moyenne, définition des primes par une agence fédérale, réassurance publique, etc.). On relève toutefois ces dernières années la volonté de l'Etat fédéral de couper dans le financement des assurances chiffre d'affaires. En cause, la faible efficacité de cet instrument à soutenir les revenus agricoles en cas de prix durablement déprimés et les marges jugées excessives des assureurs. Ainsi en 2016, pour 5 milliards de budget, on estime à 300 millions le montant des indemnités nettes (une fois déduite les primes d'assurance payées par les agriculteurs) : cela fait donc peu ou prou 4.7 milliards qui sont restés chez les assureurs<sup>7</sup>.

De plus, comme pour les assurances, la participation aux différentes mesures contracycliques est de plus en plus laissée au choix des agriculteurs.

---

<sup>7</sup> Pour plus d'éléments à ce sujet, voir <http://www.momagri.org/FR/articles/Les-marches-a-terme-et-les-assurances-revenus-ne-sont-pas-des-substituts-aux-regulations-publiques-2-3-1912.html>

## Les grands chapitres du Farm Bill

Près de 99% des soutiens publics sont fléchés vers les quatre chapitres suivants<sup>8</sup> :

- Chapitre I « Programmes Grandes Cultures » rassemble les filets de sécurité assurantiels gratuits, connus sous les intitulés « *Marketing Loans* », « *Price Loss Coverage (PLC)* », « *Agricultural Risk Coverage (ARC comté + ARC individuelle)* ». Ils disposent d'un budget de plus de 44 milliards USD.

- Chapitre II « Environnement », avec un budget de 57 milliards USD, subit une réduction du nombre de ses programmes de 23 à 13, avec une érosion budgétaire de 1%.

- Chapitre IV « Aide alimentaire interne », conserve près de 80% du budget total avec 756 milliards USD (-8,6 milliards USD). Programme emblématique, le *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)* est bien davantage qu'une aide alimentaire. C'est aussi un dispositif d'écoulement de la production car les achats alimentaires des Américains sont constitués à plus de 90% de production nationale.

- Chapitre XI « Assurances agricoles » qui, avec plus de 89 milliards inscrits, complètent la panoplie des outils du chapitre I qui protège les agriculteurs de l'instabilité des marchés et de la volatilité des intrants. Le *Supplemental Coverage Option (SCO)* et le *Stacked Income Protection Plan (STAX)* figurent parmi les nouveaux produits d'assurance dont les primes sont subventionnées.

### Les principaux dispositifs du Farm Bill contre le risque de marché pour les grains et le lait

1- Le *Marketing Assistance Loan Programme* constitue le filet de sécurité de base pour la plupart des productions végétales. Fixé à 108\$/t de blé ou à 77\$/t de maïs, l'agriculteur a l'assurance de pouvoir touché ce niveau de prix, notamment via des aides appelées *loan deficiency payments*. Au-dessus de ce filet, les producteurs de grain ont l'occasion de choisir entre deux types d'aides contracycliques : le PLC et l'ARC.

2- Le PLC (*Price Loss Coverage*) octroie des aides pour couvrir la différence entre le prix de marché et le prix de référence. Ce dernier joue donc un rôle de prix plancher. Le dernier *Farm Bill* a sensiblement rehaussé les prix de référence, par exemple +32% pour le blé pour le porter à 202 \$/t. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des prix de référence pour les principales productions.

---

<sup>8</sup> Le Farm Bill 2014 comporte 12 chapitres.

### Prix de référence du programme PLC, \$/t

Maïs	146	Orge	227
Soja	309	Avoine	139
Blé	202	Cacahuète	535
Riz	309	Tournesol	444
Sorgho	156		

Les versements sont effectués sur 85% du volume de production de référence ; les surfaces et les rendements de référence étant établis sur un historique. Le *Farm Bill* 2014 offrait d'ailleurs la possibilité de réactualiser les références.

3- L'ARC (*Agriculture Risk Coverage*) relève également de la catégorie des aides contracycliques. Contrairement au PLC, les aides sont versées pour combler une baisse du chiffre d'affaires, mais seulement partiellement : les aides sont plafonnées à 10% du chiffre d'affaires de référence. La moyenne olympique des 5 dernières années est utilisée comme référence soit au niveau individuel, soit au niveau du comté. A noter que les prix de référence du programme PLC sont utilisés pour calculer le chiffre d'affaires si les prix de marché passent sous les prix de référence.

4 - Les assurances chiffre d'affaires sont de différents types, selon que ce soit le rendement individuel (*Revenue Protection*), le rendement du comté (*Area Risk Protection*) ou le revenu réel de l'ensemble de l'exploitation (*Whole Farm Revenue Protection*) qui est pris comme référence et déclencheur de l'indemnité. Les deux premières sont les plus développées. Moyennant le versement d'une prime subventionnée à environ 60%, les agriculteurs peuvent couvrir de 50 à 85% du chiffre d'affaires sur la base d'un prix correspondant au maximum entre le prix à terme au moment du semis et le prix à terme à la récolte.

Entre PLC, ARC et assurances chiffre d'affaires, la performance de la couverture dépend de l'évolution pluriannuelle des prix : si le PLC n'est pas affecté en cas de baisse des prix, l'intérêt de l'ARC va s'éroder progressivement à mesure que la moyenne olympique des chiffres d'affaires diminue et du fait du plafonnement du soutien à 10% du chiffre d'affaires de référence, alors que l'assurance chiffre d'affaires ne sera d'aucun secours en cas de marché déprimé plusieurs années durant.

5 - Pour le lait, le dernier *Farm Bill* a introduit le DPMPP (*Dairy Producer Margin Protection Program*) un programme contracyclique qui se déclenche en fonction de l'évolution de la marge brute théorique des producteurs de lait calculée comme la différence entre le prix de vente et le coût d'une ration fourragère. L'accès au programme est volontaire : pour 100\$ chaque agriculteur peut couvrir un niveau minimal de 80\$ la tonne de lait de marge brute théorique et, moyennant une cotisation pouvant atteindre environ 23\$ la tonne la couverture peut être portée à 160\$ la tonne.

\*\*\*

Déjà dotée de larges atouts de compétitivité (surfaces des exploitations, accès à l'innovation sous toutes ses formes, fiscalité aménagée), voilà l'agriculture des Etats-Unis bien armée pour affronter l'instabilité intrinsèque des marchés internationaux et négocier un accord de libre-échange avec l'Europe.

### c. Le renforcement de la politique agricole chinoise

En poursuivant le renforcement de sa politique agricole, l'empire du Milieu est en passe de remettre en cause la majeure partie des théories du développement économique. En effet, alors que celles-ci considèrent le plus souvent le secteur primaire comme un facteur de blocage au développement qu'il s'agit de lever en faisant baisser les prix agricoles pour accroître la main d'œuvre disponible pour les autres secteurs et faire baisser le coût du travail comme prélude à l'industrialisation, la Chine montre au contraire que son développement économique s'est également basé sur une politique agricole et alimentaire forte pour assurer sa sécurité alimentaire et les équilibres socio-économiques entre mondes rural et urbain.

L'évolution des politiques de soutien à la production de riz et de blé en atteste. Le tableau-ci-dessous reproduit les niveaux de prix de soutien à l'œuvre en Chine.

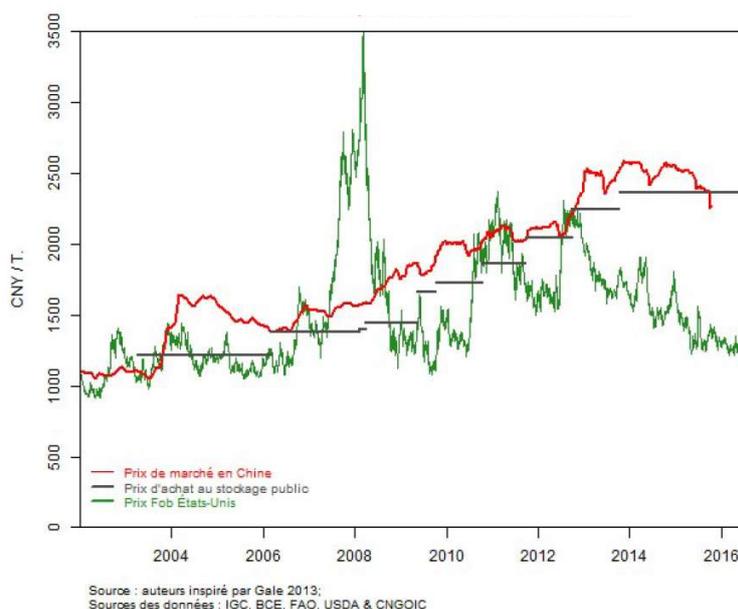
**Prix de soutien en Chine pour les principales céréales, \$/t**

USD/t	Riz			Blé	Maïs
	Indica précoce	Indica tardive	Japonica		
2013/2014	420	430	478	357	355 - 362
2014/2015	430	442	496	367	355 - 362
2015/2016	435	445	500	372	314
2016/2017	404	420	471	360	n.a.

Comme le montre le graphique ci-dessous le prix de soutien du blé en Chine a été progressivement ajusté à la hausse ce qui a protégé à la fois le marché intérieur contre la flambée de 2007 mais également contre la chute des prix internationaux depuis 2014. Les prix de soutien s'élèvent à environ 360\$/tonne pour le blé et plus de 400\$ pour les différents types de riz. La politique de soutien du maïs a connu une réforme en 2016 : le prix intérieur a été baissé aux alentours de 240\$/tonne de manière à faire légèrement baisser la production et les stocks, et une aide directe pour compenser cette baisse a été instauré dans certaines régions<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voir cet article <http://www.momagri.org/FR/articles/Reforme-de-la-politique-chinoise-sur-le-mais-ajustement-ou-demantelement-1799.html>

## Prix de soutien et prix de marché du blé en Chine, CNY/t



Source : Courleux F., Depeyrot J.N. (2017)<sup>10</sup>

### **d. L'Europe désormais seule à privilégier les aides découplées**

La comparaison des différentes politiques agricoles à l'œuvre au sein des quatre pays étudiés, et leur évolution depuis 2008 révèlent à la fois leurs profondes différences, tant dans l'approche par la puissance publique du soutien aux filières que dans leurs modalités d'application.

Les Etats-Unis, le Brésil et la Chine disposent de mécanismes de soutien et de régulation de la production et des revenus agricoles *via* des aides couplées à la production (dont le niveau peut être ajusté selon les niveaux des prix internationaux pour certaines d'entre elles) ou des interventions directes sur l'offre et la demande. S'y ajoutent des soutiens indirects favorables à l'écoulement de la production agricole nationale telle la stimulation de la demande non solvable au travers de l'aide alimentaire interne publique ou la production des biocarburants. Classées en catégorie orange selon la nomenclature OMC, les aides couplées à la production croissent fortement au Brésil et en Chine, et elles restent l'un des piliers de la politique agricole américaine, pour ce qui est des aides couplées contracycliques, dont l'efficacité tant économique que budgétaire sur des marchés volatils, n'est plus à démontrer.

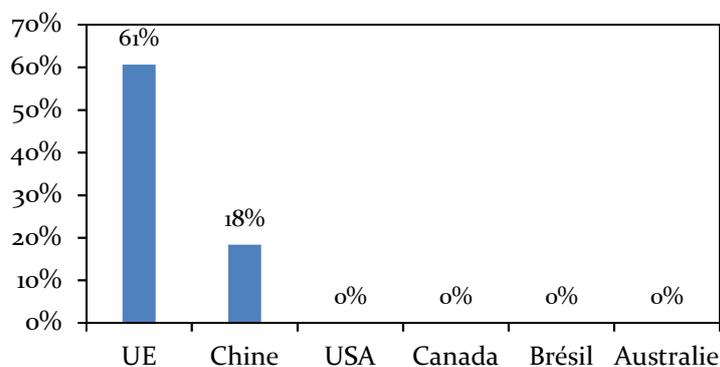
L'Union européenne est donc la seule à fonder sa politique agricole sur des soutiens découplés de la production assortis de contraintes environnementales, - classés en boîte verte à l'OMC- dans la droite ligne des recommandations arrêtées par l'OMC. La stratégie agricole de l'Union européenne diverge donc profondément des stratégies mises en œuvre par les autres grandes

---

<sup>10</sup> F. Courleux, J.-N. Depeyrot « *La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort après les Etats-Unis* », in G. Allaire, B. Daviron, « *Transformations agricoles et agroalimentaires : Entre écologie et capitalisme* », Editions Quae, « Synthèses », 2017, p.81-99.

puissances économiques et agricoles de la planète. Elle expose ainsi l'agriculture européenne à subir les effets de la volatilité des prix qui est devenue un risque majeur contre lequel l'Union européenne n'offre aucun instrument capable d'y faire face.

### Comparaison de la part des paiements découplés dans les soutiens globaux versés, 2015



Source : Momagri

## 3. Un risque majeur à contenir : la volatilité des prix agricoles

### a. La volatilité des prix agricoles, bien que structurelle, s'amplifie

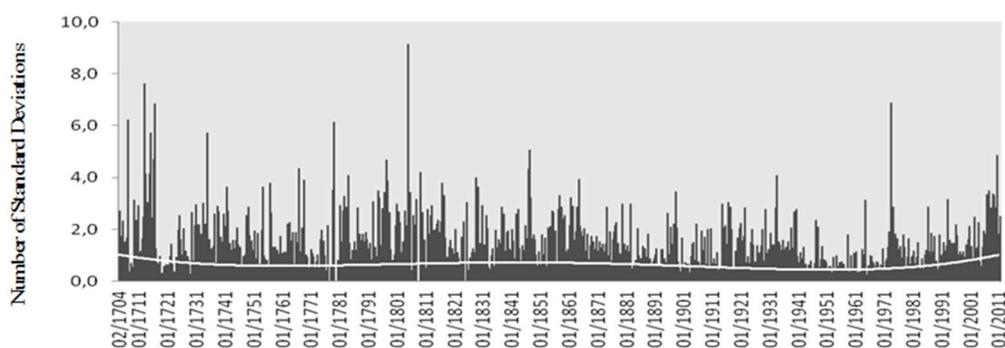
Pour mettre en place la politique économique la plus adaptée au secteur agricole, il est primordial de connaître les risques auxquels ce secteur est exposé. Jusqu'à une période très récente, la grande majorité des experts et des décideurs internationaux considérait que la volatilité des prix agricoles était due à la seule existence de risques exogènes ou naturels, de type épizooties ou aléas climatiques.

Toutefois, ces risques, qui sont par définition indépendants des comportements des acteurs, devraient selon toute logique être atténués par la libéralisation des échanges agricoles internationaux, cette dernière agissant comme une mutualisation des risques à l'échelle globale : un aléa climatique ne peut affecter simultanément et brutalement les productions de toutes les régions du monde. Or, si la libéralisation des échanges est en marche depuis plusieurs décennies, la volatilité des cours des matières premières agricoles ne s'est pas réduite, bien au contraire.

Le graphique ci-après présente l'évolution de la volatilité des prix du blé depuis 1704, mesurée en nombre d'écart type. Il faut noter que la fréquence et l'amplitude de la volatilité s'accroît régulièrement depuis le début des années 2000.

Ce graphique montre que la volatilité des prix agricoles est historique et structurelle et que les risques auxquels sont exposés les marchés agricoles sont multiples. Il existe en effet des facteurs explicatifs de la volatilité des cours, qui ne trouvent pas leur origine à l'extérieur des marchés agricoles (climat, épizooties,...), mais qui en sont une composante intrinsèque.

## Evolution de la volatilité mensuelle du prix du blé américain depuis 1704



Source : Bourses de Philadelphie et Chicago, Calcul : Bertrand Munier - Momagri

Pour reprendre la distinction arrêtée notamment par J-M Boussard, ces risques peuvent être qualifiés d'endogènes, par opposition aux risques exogènes. Ils correspondent aux erreurs d'anticipation des agents, aux phénomènes mimétiques mais aussi, dans une certaine mesure, à l'existence de coûts fixes et irrécouvrables qui limitent les capacités d'ajustement de l'offre au prix.

Le principal problème réside dans le fait que ces sources d'instabilité ne sont aujourd'hui pas ou peu modélisés, ni évalués et quantifiés avec précision par les modèles couramment utilisés au plan international (OCDE, Banque Mondiale, FAPRI, etc.). Il en résulte une incompréhension des mécanismes de marché à l'œuvre pour expliquer de manière pertinente les causes de la volatilité.

Le graphique ci-dessous met en évidence que sur la période 1990/2016 l'évolution réelle du prix mondial du blé (en trait noir) a été très chaotique, alors que les projections faites chaque année sur les dix années suivantes sont systématiquement linéaires et stables (traits en couleur).

Momagri s'est donc attaché à intégrer les éléments caractéristiques qui fondent cette variabilité des prix dans un modèle de projection, le modèle Momagri, destiné à fournir aux responsables en charge des politiques agricoles un outil d'aide à la décision plus réaliste. Le modèle économique Momagri a été construit pour simuler la volatilité des prix agricoles sur les marchés mondiaux, en modélisant les différents facteurs de risques, exogènes et endogènes, auxquels ces derniers sont exposés. Il permet d'évaluer l'impact sur la volatilité des cours de différents politiques économiques, et notamment celle d'une libéralisation, totale ou partielle, des marchés agricoles<sup>11</sup>.

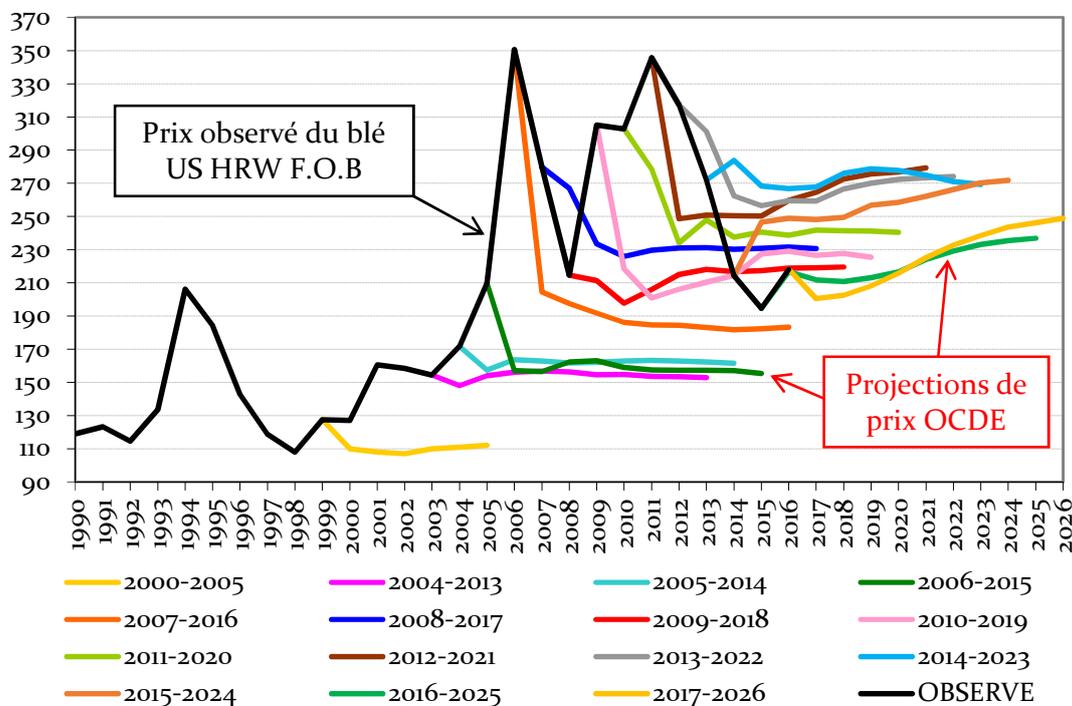
Quels que soient les scénarios testés, les résultats sont sans appel : la libéralisation non régulée des échanges (partielle ou totale) s'accompagne d'un accroissement de la volatilité des cours des

---

<sup>11</sup> Pour une présentation complète du modèle, voir Munier, B., 2010. Boundedly rational exuberance on commodity markets. Risk and Decision Analysis, 2(1), pp 33-50

matières premières agricoles contrairement aux projections d'évolutions linéaires et tendanciellement à la hausse, communiquées par la Banque mondiale et l'OCDE.

**Des projections de prix déconnectées de la réalité**  
**L'exemple du prix international du blé (USD/t) pour le modèle Aglink (OCDE)**



Source : OCDE, IGC

Mise en forme : Ministère de l'Agriculture, CEP

**b. La volatilité s'est amplifiée avec la financiarisation des marchés agricoles**

Les marchés agricoles sont marqués depuis le début des années 2000 par un phénomène de financiarisation caractérisé par :

- 1) Une augmentation des volumes échangés et des positions ouvertes sur les marchés à terme : à titre d'exemple les positions ouvertes à Chicago ont été multipliées par 3 sur les principaux produits entre 2003 et 2010. En 2008, à l'échelle mondiale, sur l'ensemble des places cotant des matières premières agricoles, le volume des transactions annuelles représentait 8 fois la production mondiale pour le blé et 15 fois pour le maïs.
- 2) A côté des places de marché réglementées, des transactions de gré-à-gré continuent de se développer en dehors de tout cadre prudentiel au préjudice de la transparence et de la sécurisation contre les risques de contrepartie.
- 3) Parmi les différents types d'utilisateurs des marchés à terme, la proportion des acteurs commerciaux recule : ils détiennent moins du quart des positions ouvertes. Si la présence d'investisseurs institutionnels est nécessaire pour assurer la liquidité, leur prépondérance en termes de positions ouvertes et surtout de volumes perturbe

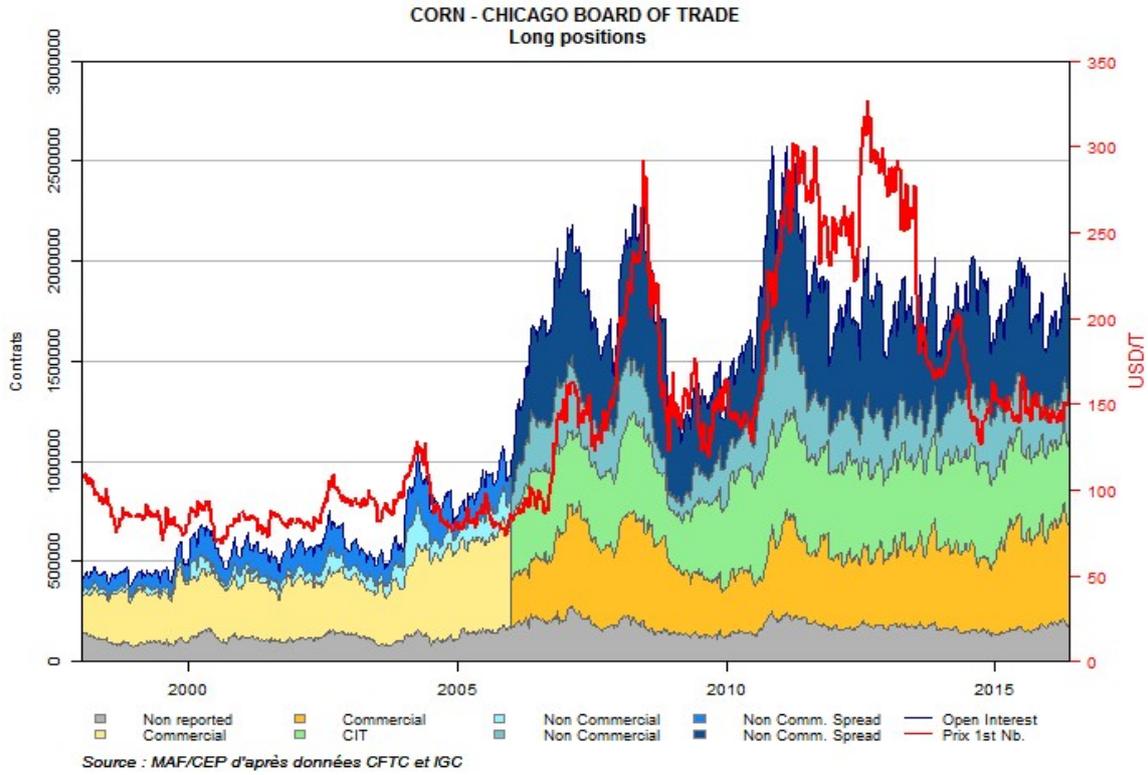
d'autant plus la formation des prix que leurs décisions sont davantage motivées par des considérations extérieures aux fondamentaux des marchés agricoles.

- 4) Une nouvelle catégorie d'investisseurs est apparue au milieu des années 2000 : les fonds indiciels. Contrairement aux autres spéculateurs, ils ont la particularité de se positionner essentiellement à l'achat afin de profiter de hausses de prix. Ces fonds sont utilisés dans des stratégies de diversification contre l'effet de l'inflation sur un portefeuille de placements. Représentant à eux seuls jusqu'à 30% des positions ouvertes à l'achat, ils amplifient les mouvements de hausse de prix.
- 5) L'électronisation des échanges a bouleversé le processus de formation des prix à partir de la fin des années 1990 (scandale Enron) et a permis l'arrivée de nouvelles techniques de trading, comme le trading à haute fréquence.
- 6) Les marchés à terme sont devenus la référence en termes de prix pour les principales commodités agricoles en l'absence de marchés au comptant. Les évolutions en termes de prix observés sur ces marchés de référence s'imposent à tous les acteurs.
- 7) La dérégulation du cadre de supervision observée depuis les années 1990 aux Etats-Unis, là où sont localisés les places de marché les plus développées, explique pour partie ces évolutions. La régulation des marchés à terme sur les matières premières agricoles s'était construite depuis les années 1930 au gré des dysfonctionnements observés et avait notamment conduit à limiter drastiquement l'usage des options et également à mettre en place des limites au nombre de positions détenues par un seul acteur (limites de position).

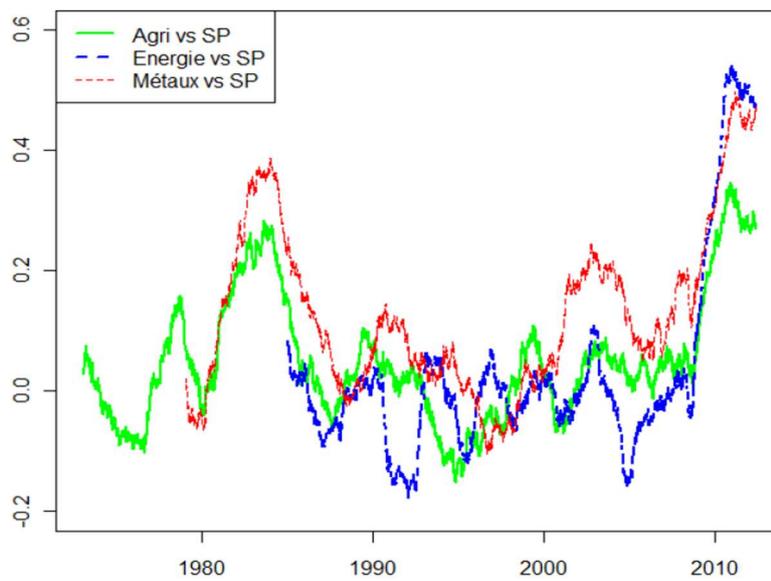
Le premier graphique de la page suivante représente l'évolution des prix (en rouge) et des positions ouvertes sur le marché à terme du maïs de Chicago depuis 1998. Les positions ouvertes sont ventilées selon le type d'intervenant. Les acteurs commerciaux apparaissent en orange et les fonds indiciels en vert (avant 2006 ces deux catégories n'étaient pas distinctes). De 500 000 contrats au début des années 2000, les positions ouvertes ont atteint 2,5 millions en 2010.

La financiarisation progressive des marchés agricoles s'est ainsi traduite par une évolution fondamentale : les produits agricoles sont maintenant considérés comme une classe d'actifs financiers comme les autres. Compte tenu de la taille modeste de la capitalisation des marchés financiers de produits agricoles, cette connexion au secteur de la finance ne peut qu'accroître la volatilité de marchés agricoles déjà structurellement instables. La financiarisation des marchés agricoles se traduit ainsi par un accroissement de la corrélation des prix des matières premières avec les autres actifs financiers représentés dans le second graphique ci-dessous par l'indice Standard and Poors 500 (SP).

## Evolution des positions ouvertes à l'achat sur le contrat maïs à la bourse de Chicago



## Evolution des corrélations des prix de différents types de matières premières avec les autres actifs financiers



Au final, on peut avancer que la financiarisation des marchés agricoles, si elle ne peut pas aller à l'encontre des fondamentaux de chaque marché (les équilibres offre-demande), provoque une hyper-sensibilité dans la formation des prix et un accroissement de l'instabilité des marchés. Pouvoir utiliser les leviers nécessaires pour faciliter les ajustements de l'offre à la demande est donc nécessaire afin d'éviter les variations excessives des prix et des revenus agricoles. A ces conditions, les marchés à terme resteront des instruments utiles pour l'économie réelle en offrant des solutions d'optimisation au fonctionnement des filières. Il convient donc de renforcer le cadre de supervision des marchés financiers de manière à améliorer la formation des prix, favoriser la transparence et réduire les risques de contrepartie. Aux Etats-Unis, le *Dodd-Frank Act* adopté dès 2010 a été dans ce sens en renforçant les prérogatives du régulateur financier, la CFTC (*Commodities Futures Trading Commission*). En Europe, les directives Barnier dont les mesures d'application seront, pour les dernières, effectives au 1<sup>er</sup> janvier 2018, permettront au vieux continent de rattraper en partie son retard sur les Etats-Unis.

**c. L'ouverture commerciale non-réglée aggrave la situation**

L'ouverture commerciale est un facteur de stabilité des prix agricoles dans la mesure où les conditions climatiques plus ou moins favorables se compensent à l'échelle mondiale, c'est une application de la loi des grands nombres, en quelque sorte il y a mutualisation des risques à grande échelle. Malheureusement, il y a d'autres facteurs d'instabilité des marchés agricoles, les risques endogènes, qui ont, eux, tendance à s'amplifier dans le cas d'une ouverture commerciale non-réglée.

De la sorte, les marchés agricoles sont défaillants à fournir le prix d'équilibre tel que théorisé dans la loi de l'offre et de la demande. Ce prix d'équilibre doit en effet correspondre au coût de production marginal, c'est-à-dire au coût de production du producteur le moins compétitif mais néanmoins nécessaire pour satisfaire la demande. Dans les faits, sur les marchés internationaux on a plutôt tendance à voir alterner des périodes de déprime où les prix se rapprochent des coûts des pays aux producteurs les plus efficaces, et des périodes de tension sur les prix (plus courtes) dès lors que les systèmes de production et les stocks ont été trop mis à mal par les périodes de déprime.

Les prix agricoles ne fluctuent donc pas régulièrement autour des coûts de production complets marginaux, leur niveau d'équilibre. Au contraire, ils sont soumis à des cycles marqués par de « brefs pics et des larges creux ». Tout ce passe comme si après un épisode d'insécurité alimentaire, les prix hauts stimulent la relance de la production (nouveaux investissements, nouvelles surfaces) qui elle-même va conduire les prix à la baisse. Or face à des prix bas, les agriculteurs n'ont pas intérêt à baisser d'eux-mêmes leur production. On parle alors d'asymétrie de la réponse de l'offre au prix : l'offre réagit fortement aux prix hauts, nettement moins aux prix bas.

C'est un point fondamental de l'économie agricole : si les agriculteurs ne baissent pas leur production en cas de prix bas, ce n'est pas qu'ils sont autistes face aux « signaux du marché », c'est juste qu'ils n'y ont pas intérêt du fait de caractéristiques qui, combinées, sont à la base d'une des principales spécificités des marchés agricoles : d'une part ils sont très atomisés donc ne

peuvent voir l'effet sur les prix de leurs propres choix ; de l'autre la structure de leur coût de production est celle d'une industrie lourde, mieux vaut continuer à écraser les coûts fixes en produisant à l'optimum technique. La capacité des agriculteurs à supporter une faible rémunération des facteurs de production qu'ils mobilisent explique également la faible réactivité de l'offre au prix bas.

La conjugaison de ces caractéristiques est à la base de la justification de l'intervention publique en agriculture : les politiques agricoles sont là pour aider les ajustements entre offre et demande et également pour protéger les agents économiques contre les mouvements erratiques des prix agricoles. Si la croissance démographique est un fait indéniable, elle ne remet néanmoins pas en cause le fonctionnement heurté des marchés agricoles où un léger surplus peut faire plonger les prix en deçà du niveau des coûts de production d'une écrasante majorité de producteurs, et pour aussi longtemps que les ajustements ne seront pas accompagnés par les pouvoirs publics.

Aussi, quand les prix ne fluctuent pas régulièrement autour du niveau des coûts de production, les assurances, les marchés à terme ou encore les fonds de mutualisation sont des instruments peu efficaces pour venir au secours des agriculteurs. Le risque de marché est de nature systémique, c'est-à-dire qu'il touche tous les producteurs en même temps. De la sorte le risque de marché n'est pas assurable par mutualisation. Des assurances contre les risques économiques peuvent être proposées dès lors que les assureurs peuvent se couvrir eux-mêmes sur les marchés à terme. Ainsi le niveau de couverture proposé ne pourra pas être différent du niveau des prix observés : si les prix sont durablement bas et donc stables, le niveau de couverture sera également bas et aucune indemnité d'assurance ne pourra être déclenchée. Il en va de même pour les fonds de mutualisation : les pics de prix sont trop peu nombreux pour que le fonds engrange des versements suffisants de la part des agriculteurs. Ces outils ne sont pas à proscrire, mais doivent être associés à des outils publics pour être véritablement utiles.

Les marchés agricoles ne sont donc pas aussi efficaces que l'épure de l'équilibre général des marchés où offre et demande s'ajustent gentiment via le système de prix. Ces éléments d'analyse économique ne sont pas nouveaux. L'histoire de la pensée économique nous rapporte que cela fait au bas mot trois siècles qu'ils sont travaillés<sup>12</sup>. Et ces théories étaient dominantes partout dans le monde jusqu'à la fin des années 1980, y compris aux Etats-Unis où les tenants de la théorie du Farm Problem ont occupé les postes de conseiller du ministre de l'agriculture jusqu'alors. Œuvrons pour que la parenthèse de la doctrine de l'efficacité des marchés agricoles, qui est surtout dominante en Europe, se referme au plus vite.

Après près d'une décennie de prix hauts, la perspective de voir les marchés agricoles internationaux s'enfoncer dans une longue crise de surproduction doit pousser à une meilleure gouvernance et une meilleure coordination des politiques agricoles et régionales afin de continuer à bénéficier du stabilisateur partiel qu'est l'ouverture commerciale.

---

<sup>12</sup> Voir Boussard J.M., 2017, *Les prix agricoles*, « Nouveau dialogue sur le commerce des bleds », L'harmattan.

Il est donc indispensable que l'Europe, promotrice d'une vision du monde multipolaire, tourne la page des choix pris au début des années 1990 et remette en cause le principe du découplage qu'elle est la seule à poursuivre. Il en va de sa survie car en s'arcboutant sur une conception du commerce international datant des années 1990 elle restera un nain politique sur la scène internationale et, en restant bloquée sur la fiction des marchés efficients auto-régulateurs, elle continuera d'alimenter la mise en scène de son impuissance à régler les crises agricoles et à assurer les transitions agricoles en son sein, avec à la clé un ressentiment croissant vis-à-vis du projet européen.

Malheureusement, alors que le Commissaire Hogan a présenté, le 29 novembre 2017, la communication de la Commission sur les perspectives de réforme de la PAC 2021-2027, force est de constater que l'Union européenne poursuit sa course tragique.

## **Partie II**

# **Pour une refonte de la PAC à l'horizon 2020 : Le projet de PAC-Momagri**

---

### **1. La PAC 2014-2020 passe à côté de l'essentiel**

Le Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-sept du 19 décembre 2013 a abouti à un résultat en demi-teinte quant au Cadre Financier Pluriannuel :

- 960 milliards d'Euros (valeur 2011) pour les crédits d'engagement (CE), soit 1% du RNB de l'UE.
- 908,4 milliards d'Euros pour les crédits de paiement, soit un peu moins de 130 Milliards par an.

Cette décision traduit une baisse de 3,4% par rapport à la période 2007-2013, soit 34 milliards en CE. La PAC connaît la plus forte réduction puisque l'enveloppe en CE passe de 420,6 milliards d'Euros pour la période 2007-2013 à 373,4 milliards d'Euros, soit -12,6%. Les fonds structurels, pour leur part diminuent de 30 milliards, soit -8,5%. Toutes les autres politiques européennes augmentant globalement de 44 milliards, soit +20%, l'essentiel concernant la croissance et la compétitivité (+37,4%). A vrai dire cet accord n'est que l'habillage de façade d'un compromis de circonstance.

L'absence de volonté politique à augmenter significativement un budget communautaire qui reste à peau de chagrin autour de l'équivalent de 1% de la richesse créée chaque année en Europe, a des répercussions d'autant plus fortes que dans le même temps on souhaiterait vouloir augmenter les champs d'intervention couverts par le niveau communautaire. Ce compromis budget n'a donc aucun « souffle » car, par ailleurs, il se couple d'une absence de remise en cause de l'orientation actuelle d'une politique agricole qui se contente d'acheter la paix sociale en versant des aides à l'hectare pour compenser, mal et en partie, les conséquences de la dérégulation des marchés qu'elle met en œuvre. Réguler coutant toujours moins cher que compenser les pertes, on aurait pu imaginer que la volonté de redéployer des budgets ténus aurait pu se traduire par une remise en cause de la dérégulation des marchés, il n'en est rien : l'Europe s'interdit à la fois de protéger son marché intérieur et de disposer des moyens pour compenser les conséquences du chaos des marchés internationaux sur le maillon le plus faible, la production agricole. Quel contraste avec les autres grands pays qui affichent des politiques agricoles ambitieuses !

Après le Forum public ouvert en avril 2010 par le Commissaire Dacian Ciolos sur l'avenir de la PAC, qui avait pour objectif de relancer la réflexion sur la place de l'agriculture, la Commission avait fixé trois défis principaux à la réforme de la PAC :

- la sécurité alimentaire,
- l'équilibre territorial,
- l'environnement et les changements climatiques.

Elle avait par ailleurs affiché des objectifs précis afin de répondre à ces enjeux :

- contribuer au revenu agricole et limiter ses variations,
- améliorer la compétitivité du secteur agricole,
- compenser les régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques,
- garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables,
- favoriser la croissance écologique par l'innovation,
- poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques,
- soutenir l'emploi et préserver le tissu social.

Si ces objectifs semblaient pertinents, les instruments proposés au fil de la négociation ne permettent pas de les atteindre, notamment parce qu'aucune solution n'est proposée pour résoudre le problème, pourtant central, de la volatilité structurelle des cours agricoles. Sans mécanismes de régulation de l'instabilité des prix, qui a des effets dévastateurs sur les agriculteurs et les industries agroalimentaires, les objectifs qui viennent d'être énoncés ne pourront pleinement être atteints.

La convergence d'une partie des aides directes entre les nouveaux et les anciens Etats Membres était un geste politique attendu. Pour qu'elle soit équitable, il aurait fallu que son application tienne compte des spécificités liées aux conditions de production et aux divergences des régimes sociaux et monétaires.

L'objectif affiché de verdir 30% des aides allouées au premier pilier comme moyen de préserver le budget agricole est une illusion dangereuse qui risque *in fine* de cautionner le discours des promoteurs d'une reconversion de la PAC en une politique réduite à la seule composante environnementale.

A un moment où les concurrents de l'Europe s'emploient à augmenter leur production, cette mesure pose la double question de son impact sur la réduction de la production agricole européenne et la compétitivité des agriculteurs européens. En outre, à l'heure où tous les acteurs réclament une simplification de la PAC, le risque est considérable d'alourdir encore les procédures et d'en renforcer le caractère bureaucratique. Il n'y a qu'à voir les difficultés et la complexité de prise de décisions au plan national pour traduire dans les faits une politique « hors sol » qui restera inefficace pour réellement accompagner les transitions des systèmes de production agricoles.

Or, il faudra bien un jour reconnaître que les agriculteurs sont les premiers acteurs de la protection de l'environnement, et que depuis plus de deux décennies ils ont entrepris des efforts importants pour réduire les impacts de leurs pratiques sur l'environnement. Sans agriculteur, qui s'occupera de nos territoires ? Préserver les milieux naturels agricoles passe donc avant tout par une plus grande sécurisation économique des agriculteurs : comment prendre les risques qu'impose un changement de pratiques plus vertueuses pour l'environnement quand la survie économique de l'exploitation est en jeu ? Le renforcement des attentes environnementales vis-à-vis de l'agriculture est incompatible avec la dérégulation des politiques agricoles.

La création d'une réserve de 430 Millions d'Euros par an<sup>13</sup> pour la gestion des crises apparaissait déjà bien dérisoire, mais au final, à ce stade, elle n'a toujours pas été utilisée alors que les crises sont bien là. Censée être un filet de sécurité activé en cas de fortes perturbations de marché, elle ne pourra jouer ce rôle que si elle s'appuie sur des outils efficaces de prévention et de gestion des crises. Or, les possibilités d'intervention publique ont à nouveau été réduites : supprimées pour le blé dur et le sorgho, ouvertes de façon optionnelle pour la viande bovine, l'orge et le maïs, maintenues à des niveaux très faibles pour le blé tendre, le beurre et le lait en poudre.

Sous la pression des événements, et en l'occurrence l'explosion du plafond d'intervention sur la poudre de lait, la Commission a toutefois accepté de « remettre son ouvrage sur le métier » dès 2016 pour solutionner la crise du secteur laitier en utilisant l'article 219 du règlement OCM qui lui a permis de mettre en place une aide volontaire à la réduction de la production laitière. Cette mesure inédite a été plutôt couronnée de succès en réduisant les volumes et en contre-carrant les stratégies des transformateurs, même si certains pensent qu'activée plus tôt cette mesure aurait été plus efficace car elle aurait empêché l'accumulation d'un trop gros stock de poudre de lait.

En dépit de ce succès, la Commission ne semble toujours pas vouloir opérer une remise en cause de sa ligne en matière de gestion des risques et des crises. Les outils privés de gestion des risques (assurances, marchés à terme, fonds mutuels) sont toujours autant mis en avant, alors qu'il n'est plus à démontrer que si ces instruments sont efficaces quand les prix fluctuent régulièrement autour du niveau des coûts de production, ce n'est pas le cas quand les prix marquent des cycles formant de « brefs pics et de larges creux ». Cette seconde conception du fonctionnement des marchés étant plus proche de la réalité observée.

A l'évidence, à moins d'un fort rebond des prix agricoles consécutif d'un grave incident climatique ou de tensions géopolitiques fortes, on voit mal comment le compromis européen actuel basé sur des aides découplées et le recours à des outils privés de gestion des risques à l'efficacité plus que limitée pourrait résister à la multiplication des secteurs agricoles européens en crise.

---

<sup>13</sup> Euros constants

## 2. La PAC dans un cul-de-sac stratégique

### a. La fin d'un processus de démantèlement

La dernière réforme de la PAC, qui couvre la période 2014-2020, s'inscrit dans la continuité d'un processus engagé depuis le début des années 1990 : le découplage du soutien public à l'agriculture. Initialement fondée sur des prix garantis fixes ou peu variables, en moyenne sensiblement plus élevés que les prix internationaux, la PAC d'avant 1993 permettait l'ajustement de l'offre et de la demande domestiques par l'emploi de différents instruments comme des droits de douane variables, des mesures de stockage public (achat d'intervention), des mesures de contrôle de l'offre et des subventions à l'exportation.

Avec l'introduction des aides directes en 1993 et leur découplage progressif jusqu'à leur conversion en droits à paiement versés indépendamment de l'action de production, les réformes successives de la PAC vont progressivement démanteler les outils de régulation et conduire les agriculteurs européens à être de plus en plus connectés aux marchés internationaux. Les aides directes découplées, liées dans un premier temps à des références historiques puis seulement à la superficie des exploitations sont censés soutenir le revenu des agriculteurs tout en n'ayant pas d'effets sur la production et donc sur les échanges (non distorsif au sens de l'OMC).

Ce faisant l'Union européenne se décharge de sa responsabilité de stabiliser les marchés agricoles (objectif pourtant inscrit à l'article 39 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne), et préfère acheter le consentement social des agriculteurs en leur versant des aides découplées, ces derniers étant appelés à suivre les « signaux du marché », quelles que soient les fluctuations auxquelles ils sont soumis. Les stocks d'intervention disparaissent ainsi que les restitutions à l'exportation et les quotas de production. La multiplication des quotas d'importation libres de droits venant émousser une protection douanière qui s'affaiblit (cf. accords de libre-échange en cours de négociation).

La prochaine étape du train de réformes successives a déjà été écrite au début des années 1990 par les instigateurs du découplage sous le nom du scénario du « bond scheme »<sup>14</sup> : la suppression des aides par la conversion des droits à paiement en équivalent de bons du Trésor à durée de vie finie. Les aides directes au revenu seraient alors supprimées, car devenues inutiles grâce aux jeux de l'ajustement de marchés débarrassés des distorsions que créent les politiques publiques. Dans cette vision du monde où les marchés sont parfaits, seules les aides permettant la rémunération des biens publics non marchands (protection de l'environnement, entretien des territoires, politique sociale) se justifient.

Malheureusement, la réalité des prix agricoles est là pour nous rappeler que les marchés agricoles sont caractérisés par de nombreuses défaillances qui les empêchent d'être aussi efficaces qu'on le souhaiterait, et le scénario du « bond scheme » s'est heurté au mur d'une

---

<sup>14</sup> Tangermann, S., 1991, *A bond scheme for supporting farm incomes*. dans "The changing role of the common agricultural policy : the future of farming in Europe", Marsh, Green, Kearney, Mahe, Tangerman et Tarditi eds., pp. 93-101.

réalité qui le remet sévèrement en cause. Il s'agit donc maintenant d'écrire un nouveau projet politique pour prendre le relais d'un programme de réforme avorté par sa confrontation au réel. Les Américains ont mis 6 ans à remettre en cause le découplage et moins de deux décennies pour s'en débarrasser complètement ; en Europe la logique du découplage a commencé à être mise en œuvre il y a 25 ans, combien de temps nous faudra-t-il pour admettre une remise en cause de la pierre d'angle de la PAC actuelle ?

### ***b. Des handicaps majeurs***

La réforme de la PAC ne répond pas aux enjeux stratégiques auxquels est confrontée l'agriculture européenne. La PAC post 2013 ne prend pas du tout la mesure des changements intervenus dans les agendas politiques des autres Nations suite à la crise alimentaire de 2007/08 et ses répliques de 2010 et 2012. De la sorte, nous continuons à nous affaiblir face à des géants, tels les Etats-Unis, le Brésil, la Russie, la Chine et l'Inde, aux ambitions agricoles mondiales. L'attitude des Etats-Unis face au multilatéralisme comme au bilatéralisme doit nous conduire à être moins naïfs. Il en est de même s'agissant de leurs politiques agricoles plus interventionnistes que les nôtres sur de nombreuses facettes. Beaucoup d'agriculteurs européens souhaiteraient bénéficier des mêmes avantages qu'outre-Atlantique.

Il faut repenser en profondeur les principes qui fondent la PAC et choisir des modalités d'intervention publique efficaces pour corriger les défaillances de marché et faire évoluer les systèmes de production en comblant les lacunes qui rendent la PAC inopérante voire dangereuse compte tenu du caractère stratégique de ce secteur.

Voici les principaux sujets en question :

- L'instabilité des prix et les crises qui en découlent sur les principaux marchés ne sont pas suffisamment prises en compte
- Le découplage des aides directes constitue un gaspillage en période de prix hauts et traduit un désengagement des pouvoirs publics.
- La priorisation sur les objectifs environnementaux et sociaux rend hors de portée l'atteinte de ces objectifs faute de sécurisation économique des agriculteurs et détourne l'Europe du rang de puissance politique mondiale.
- La PAC devient un monument bureaucratique coûteux, de moins en moins agricole, et de moins en moins commune, qui affectera profondément le modèle agricole européen.

#### ***b.1. L'instabilité des prix et la gestion des crises ne sont pas prises en compte***

La PAC ignore totalement l'instabilité des prix alors qu'elle est une des composantes structurelles des marchés agricoles. Et la volatilité qui en résulte s'est accentuée depuis une dizaine d'années concomitamment au retrait de l'intervention publique directe sur les marchés en Europe et au développement d'une spéculation excessive sur les marchés financiers alimentée par de considérables mouvements de capitaux.

Or les fluctuations excessives des prix sont très préjudiciables non seulement aux agriculteurs mais à l'ensemble de l'économie. Les politiques agricoles constituent toujours pour certains pays un moyen de lutter contre les emballements inflationnistes. Même dans les économies développées, les conséquences de la volatilité des matières premières agricoles ne sauraient être négligées. Les coûts de l'instabilité des marchés devraient être mis au regard des coûts des politiques de stabilisation afin de rationaliser les jugements à l'emporte-pièce trop entendus à l'égard de ces dernières.

Les variations de prix observées vont bien au-delà de l'ajustement « naturel » de l'offre à la demande. Les prix internationaux peuvent rester inférieurs aux coûts de production de la plupart des producteurs et mettre à mal des pans entiers d'un secteur productif car l'offre est particulièrement rigide à court terme pour des producteurs dispersés et capables d'endurer une faible rémunération de leur travail et de leurs capitaux. Inversement, des prix anormalement élevés conduiront à des choix de mises en production inadaptés pour les années à venir, entretenant voire amplifiant les phénomènes d'instabilité eux-mêmes à l'origine d'une spéculation de plus en plus déstabilisante. L'agriculteur perd ainsi progressivement toute visibilité faussant de la sorte ses choix d'investissements et l'intégration du progrès technique.

Si la première époque de la PAC a tant favorisé le développement de la production et la hausse des rendements c'était justement parce qu'elle donnait une visibilité sur le long terme au producteur leur permettant de se moderniser et d'augmenter leur productivité. Au final les consommateurs et l'ensemble de la chaîne alimentaire ont profité de cette politique de stabilisation des prix agricoles qui s'est, de fait, traduite par une baisse progressive des prix agricoles. En démantelant ce système pour des raisons essentiellement de coût budgétaire et de plus grande ouverture à la concurrence on a ouvert la boîte de Pandore des effets dévastateurs de l'instabilité des prix.

Pire, les experts et les responsables politiques européens ont raisonné comme si les marchés étaient de concurrence pure et parfaite et qu'il fallait donc les libérer de toute intervention régulatrice afin de les laisser exprimer le signal des prix qui conduit mécaniquement à l'ajustement de l'offre et de la demande. Aucun autre Etat au monde ne s'est engagé dans un tel déni de réalité et n'a sacrifié avec autant de résolution les mécanismes anti-crises.

En un mot, l'Union européenne est totalement à découvert face à la volatilité des prix. Il est urgent de compenser cette fragilité par les mécanismes adéquats, au premier rang desquels des paiements contracycliques, c'est-à-dire des paiements qui varient en fonction de la conjoncture et se déclenchent quand les prix passent en deçà d'un prix de référence. Cela est d'autant plus urgent que l'essentiel du budget communautaire est consacré à des aides découplées dont l'utilité économique est aussi faible qu'elles peuvent être coûteuses.

### ***b.2. Le découplage des aides directes ignore la réalité économique et traduit un désengagement des pouvoirs publics.***

La réforme de 2013 s'inscrit dans la continuité des précédentes et confirme le respect du principe de découplage des aides. Si les droits à paiement unique (DPU) ont été supprimés fin 2014 pour

être remplacés par de nouveaux « droits à paiement de base » (DPB), des « paiements verts » et pour les pays qui l'ont souhaité des « paiements redistributifs », ces types d'aides continuent de suivre les mêmes principes et demeureront sans corrélation avec la production, ni même avec les marchés.

On relèvera néanmoins qu'une brèche non négligeable a été ouverte lors de la négociation au sujet des aides couplées. En effet, alors qu'elles étaient vouées à disparaître au gré des réformes successives, le compromis final de la réforme de 2013 s'est traduit par la possibilité accordée aux Etats-membres d'utiliser jusqu'à 15% de leur enveloppe du premier pilier pour financer des aides couplées pour des productions en difficulté ou vertueuses pour l'environnement. Ainsi, on observe que 20 Etats-membres (auquel il convient d'ajouter l'Ecosse) ont utilisé au maximum la possibilité de recoupler une partie des aides<sup>15</sup>. Faut-il y voir le début de la remise en cause du découplage ? La part du premier pilier dévolue aux aides découplées reste pour autant importante : elle passe de 88% en 2014 à 81.6% en 2016<sup>16</sup>.

Le découplage des aides initié dès 1993 mais véritablement enclenché en 2003 et complété par le « Bilan de Santé » de 2009, entre désormais en contradiction avec les principes qui sont à l'origine de la PAC (article 39 du Traité), à savoir la nécessité d'une stabilisation des marchés pour garantir la pérennité des capacités de production et des approvisionnements, à un prix raisonnable et stable pour les consommateurs. Cette évolution de la PAC ignore totalement les bouleversements des marchés agricoles observé depuis le début des années 2000 : d'un côté des agriculteurs de plus en plus exposés à l'instabilité des prix, de l'autre un découplage des aides qui conduit au non-sens et au gaspillage. Comment justifier le versement d'aides découplées quand les prix sont élevés ? Inversement, quelle utilité accorder à ces aides quand les prix sont bas et qu'elles ne suffisent pas à assurer la couverture des coûts de production de la plupart des agriculteurs européens ?

Le découplage est synonyme d'irresponsabilité des pouvoirs publics européens qui en niant la réalité des marchés ont construit un système hors sol, coûteux, inefficace et conduisant à biaiser les choix politiques par l'introduction d'objectifs environnementaux et sociaux trop souvent en contradiction avec les impératifs économiques auxquels sont de plus en plus soumis les agriculteurs. On peut ainsi relever le paradoxe qui est que l'essentiel du budget de la PAC est distribué indépendamment de la conjoncture des prix agricoles : l'agriculture devrait s'adapter aux marchés, mais la PAC !

Autre paradoxe d'ailleurs que celui de prôner « l'orientation par le marché » de l'agriculture et dans le même temps d'instaurer un système de rente. Car en effet, les aides découplées ont toutes les caractéristiques d'une rente qui, au-delà d'exprimer un dénigrement vis-à-vis de l'acte de production (on peut toucher la rente même en ne faisant rien !), se traduit également par des effets pervers préjudiciables pour la compétitivité du secteur. En effet, d'un côté la rente va pouvoir être plus facilement capturée par l'aval de la filière via la baisse du prix de vente des

---

<sup>15</sup> Voir [http://www.momagri.org/FR/articles/Application-de-la-PAC-2014-le-retour-en-grace-des-aides-couplees\\_1936.html](http://www.momagri.org/FR/articles/Application-de-la-PAC-2014-le-retour-en-grace-des-aides-couplees_1936.html)

<sup>16</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/index_fr.cfm)

produits agricoles. Et, de l'autre, elle va contribuer à surenchérir artificiellement la valeur de certains facteurs de production comme le foncier (et surtout le montant des reprises d'exploitation) mais aussi les autres inputs nécessaires à la production (équipements, matériels, semences, etc.). De la sorte, les aides découplées augmentent les coûts de production ce qui est préjudiciable à la compétitivité du secteur et donc contraire aux objectifs initiaux.

### ***b.3. Le verdissement et la convergence ne suffisent pas à fonder une stratégie agricole européenne***

Le verdissement à hauteur de 30% du budget du premier pilier, la convergence des aides directes et le paiement redistributif pour les premiers hectares ne constituent pas les axes d'une réforme visant à assurer la sécurité alimentaire de 500 millions d'Européens. Et ce, d'autant plus que, pour nourrir la population mondiale, la production agricole devrait augmenter de 70% dans les trente années à venir. Il semble que nous soyons les seuls à ne pas prendre la mesure de ce chiffre. Nous préférons nous focaliser sur des sujets périphériques faute d'objectifs stratégiques ambitieux.

Le débat sur la convergence et le verdissement a, par ailleurs, conduit à occulter l'épineuse question de la volatilité des prix agricoles, pourtant au cœur des politiques des autres grands pays producteurs. L'Union européenne se distingue en cela de ses partenaires commerciaux en n'ayant plus de mesures spécifiques à la hauteur des risques de marché supportés par les agriculteurs. Alors, même si le discours ambiant insiste sur le fait que le budget agricole européen aurait été sauvé, ce n'est qu'une illusion. Il diminue en euros constants et son utilisation sera contrainte par le verdissement et la convergence. N'oublions pas que dans le même temps, nos concurrents dopent leurs budgets agricoles et utilisent notamment des paiements contracycliques.

Le verdissement de la PAC provient de l'approche qui voudrait que l'on puisse dissocier la production marchande (qui doit être rémunérée par le seul marché) et production d'aménités environnementales (qui ne peut être financée que par les pouvoirs publics). Dans la pratique cette distinction est inopérante pour concevoir des politiques publiques efficaces car ces productions ne peuvent pas être dissociées car elles résultent des mêmes choix des agriculteurs. Libéraliser les marchés d'un côté et entretenir des armées de contrôleurs pour « internaliser les externalités » de l'autre n'a aucun sens. La politique agro-environnementale conduite depuis 20 ans est un échec car, par idéologie, on ne souhaite être pro-actif dans l'évolution et la transition des systèmes de production.

Ainsi en livrant la production marchande au seul jeu de l'offre et de la demande, on en arrive à construire des dispositifs poursuivant des objectifs environnementaux et sociaux inatteignables car les producteurs ne peuvent pas sacrifier la rentabilité de leur activité de production de biens agricoles. D'un côté, on dit aux agriculteurs de baisser leur coût pour améliorer leur compétitivité face des concurrents qui n'ont pas les mêmes standards ; de l'autre on leur dit de prendre des risques en changeant leurs pratiques ce qui se traduit le plus souvent par des surcoûts pas ou peu compensés par des soutiens publics : ces injonctions sont contradictoires et expliquent l'échec de la politique agro-environnementale.

Au final, la PAC actuelle, en donnant de plus en plus la prééminence à des objectifs environnementaux et sociaux, court à sa perte car, faute d'assumer sa fonction régulatrice de la production alimentaire, elle abandonne sa raison d'être initiale tout en s'empêchant d'être efficace sur les plans environnementaux et sociaux en adoptant une approche qui dissocie la production de biens marchands et celle de biens non marchands.

#### ***b.4. La PAC devient ainsi un monument bureaucratique qui sape le modèle agricole européen.***

La PAC est en voie de « décommunautarisation » par l'absence d'objectifs communs en termes de sécurité alimentaire, de politique sectorielle et de stratégie d'insertion dans une mondialisation que nous subissons plus que nous ne maîtrisons. La renationalisation de nombreuses décisions au nom d'une subsidiarité ne peut cacher la perte de cap de la PAC. Du fait des latitudes offertes aux Etats-membres dans la convergence des aides, dans la mise en œuvre du verdissement, dans le recours au paiement redistributif ou aux compensations des handicaps naturels, sans parler des transferts d'enveloppes entre premier et second pilier, c'est maintenant l'ensemble de la PAC dépend de choix nationaux. Et à l'avenir, à en croire les propos du Commissaire Hogan, la possibilité d'un co-financement des aides du premier pilier pourrait encore venir aggraver ces distorsions de concurrence entre agriculteurs européens. Alors que la PAC a été conçue comme une des pièces maîtresses du projet européen pour unir les peuples européens, ne faut-il pas voir dans la divergence des applications nationales de la PAC la mise en opposition des agriculteurs européens ?

Elle est en voie de « désagriculture » car elle conduit inéluctablement à une transformation du modèle agricole européen, les agriculteurs continuant de quitter la terre faute de pouvoir en vivre. Le risque est que l'agriculture familiale fasse place à une agriculture financiarisée dominée par des fonds d'investissement ou des conglomérats agroalimentaires. La diversité alimentaire et l'aménagement des territoires seront bouleversés sans pour autant garantir la sécurité alimentaire de l'Europe et la compétitivité des industries agroalimentaires porteuses de nombreux emplois.

L'inefficacité de la PAC à solutionner les crises et à favoriser l'intégration des enjeux environnementaux sape sa légitimité et fragilise de facto sa position dans les débats sur les arbitrages. Autrement dit, si la part du budget agricole diminue régulièrement au sein du budget communautaire c'est parce que la valeur ajoutée de la dépense budgétaire apparaît comme faible au regard des graves insuffisances de la PAC. Les tentations d'aller vers davantage de renationalisation au nom d'une recherche de consensus vis-à-vis d'Etats-membres de moins en moins satisfaits de l'évolution de la PAC conduisent inéluctablement à la disparition de la principale politique communautaire intégrée. C'est aussi en redonnant une ambition politique nouvelle à la PAC que l'on sortira par le haut d'une crise communautaire qui s'exprime en premier lieu par la pression budgétaire exercée par les Etats-membres sur les ressources de l'UE.

La PAC est au centre de la construction européenne. Elle le restera ou alors l'échec de la PAC signera l'échec de la construction européenne. Les cinquante années d'évolution de la PAC ont

été marquée par deux grandes périodes : 1962-1992 et 1992-2020. La première destinée à protéger l'agriculture de l'instabilité des marchés a permis une forte augmentation de la production et des rendements mais a conduit, dans certains cas, à une surproduction et des coûts budgétaires importants, faute de garde-fous. La seconde, inspirée par une approche libérale ou néo-libérale, a pris l'exact contrepied de la politique précédente en favorisant le découplage des aides, la priorité environnementale et la logique du tout marché sans aucune considération pour les réalités stratégiques et économiques des secteurs agricoles et agroalimentaires et sans aucune velléité de corriger les nombreuses défaillances qui marquent les marchés agricoles.

Il est grand temps de construire une PAC qui fasse la synthèse de ces deux grands courants de pensée et qui permette de donner à l'agriculture et au secteur agroalimentaire les instruments nécessaires pour les protéger de l'instabilité des marchés, tout en favorisant l'innovation et la compétitivité au service d'objectifs communs répondant aux enjeux stratégiques du 21<sup>ème</sup> siècle. La protection de l'environnement prend rang parmi ces objectifs mais elle ne peut devenir l'alpha et l'oméga de la politique agricole : sans sécurisation économique des agriculteurs toutes les politiques agro-environnementales sont vouées à l'échec.

Cette évolution de la PAC à venir peut et doit être réalisée dans les limites des enveloppes financières pluriannuelles afin, en améliorant l'efficacité budgétaire des euros alloués par la puissance publique européenne, d'éviter tout risque de dérapage budgétaire, principale critique formulée à l'encontre de la PAC d'avant 1992. Il convient au préalable de bien comprendre les handicaps majeurs de la PAC 2014-2020, et ce afin de bien délimiter le champ des propositions de refonte d'une nouvelle PAC.

Il est donc urgent de fonder la PAC sur de nouvelles bases et d'engager une réforme en profondeur.

### **3. Les fondements de la PAC-Momagri**

#### ***a. Les principes***

Dans la droite ligne des principes fondateurs de la PAC lors du Traité de Rome et des évolutions du contexte géostratégique mondial, la proposition de Momagri s'articule autour des trois constats suivants :

- Ce que cette politique doit prendre en compte :
  - Les marchés, notamment agricoles, ne s'autorégulent pas. Les récentes crises économique, financière et alimentaire l'ont révélé à nouveau.
  - La volatilité des cours est une composante structurelle des marchés agricoles. Au-delà de leur exposition à des aléas climatiques et épizootiques, ils sont impactés par l'asymétrie de la réponse de l'offre aux variations de prix et par la faible élasticité de la demande au prix.

- L'absence d'une gouvernance mondiale solide conduit à des prises de décision unilatérales de certains Etats faute de mécanismes de coopération pour stabiliser et sécuriser les échanges internationaux.
- La financiarisation croissante des marchés agricoles et la spéculation sur les grandes productions agricoles mondiales depuis les années 2000 amplifient la volatilité des prix agricoles.
- Les erreurs et lacunes de la PAC actuelle à éviter :
  - Elle est fondée sur une logique de découplage qui empêche la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'agriculture adaptée aux enjeux du 21<sup>ème</sup> siècle.
  - Elle entretient des dispositifs coûteux, inefficaces et de plus en plus divergents selon les Etats-membre et les types de production au détriment de mécanismes permettant de lutter contre la volatilité des prix et des revenus.
  - Elle favorise par différents mécanismes une renationalisation progressive de la PAC qui éloigne l'Europe de la consolidation d'une politique intégrée, plus que jamais stratégique.
  - Elle crée une confusion de plus en plus grande entre politique agricole et politique environnementale ce qui mène à affaiblir l'une sans développer l'autre.
- Les impératifs auxquels doit répondre le projet alternatif de PAC proposé par Momagri :
  - Mettre en œuvre des mécanismes de régulation permettant d'assurer aux agriculteurs une visibilité suffisante et une rémunération équitable de leurs productions.
  - Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles européens en corrigeant les défaillances de marché et en favorisant l'émergence de modes d'organisation économique des producteurs efficaces au sein des filières.
  - Encourager la production européenne sur un plan quantitatif et qualitatif pour optimiser la sécurité alimentaire.
  - Assurer une meilleure prévention et gestion des différents risques, notamment des risques de marchés, auxquels sont exposés les agriculteurs.
  - Sécuriser davantage économiquement la filière agricole, tant pour les producteurs, que pour les consommateurs et les acteurs intermédiaires, afin de permettre des progrès effectifs en matière sociale et environnementale.
  - Optimiser l'efficacité budgétaire de la PAC et retrouver une véritable « plus-value communautaire ».
  - Comblent le décalage de l'actuelle PAC par rapport aux orientations stratégiques des politiques agricoles menées par les grandes puissances économiques et agricoles mondiales.

Dans ce contexte, Momagri préconise une autre PAC, toujours articulée sur deux piliers, mais dont une part importante du budget du premier pilier consacrée aux droits à paiement de base et au verdissement serait redéployée vers des outils de gestion des marchés agricoles et des revenus des producteurs, selon une logique contracyclique. En outre, une Aide « Qualité Europe » d'un montant équivalent pour les différentes productions serait versée à tous les agriculteurs sur la base des hectares cultivés comme contrepartie pour les standards de production européens plus élevés. Ce projet a été appliqué aux secteurs agricoles des céréales, des oléo-protéagineux et celui du lait.

### ***b. Des outils adaptés à la nature des risques***

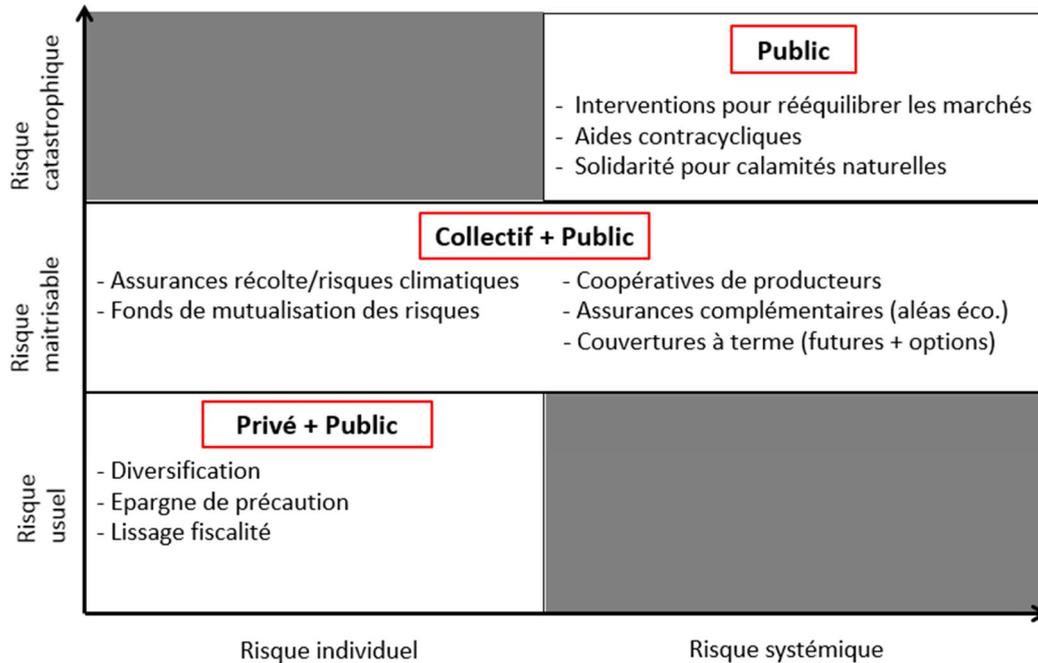
Afin de mettre en œuvre les principes définis ci-dessus, il convient d'avoir une approche reposant sur une caractérisation fine des risques (nature, intensité, fréquence, interdépendance, etc.) de manière à définir le niveau de responsabilité auquel incombe de supporter l'aléa (l'individu, le collectif, les pouvoirs publics) et à employer les outils adaptés.

La catégorisation des risques repose en premier lieu sur le critère d'indépendance de survenue de l'aléa, c'est-à-dire l'existence ou non d'une corrélation des occurrences de l'évènement au sein d'une population. Lorsque cette corrélation est forte, on parle de risque systémique, car tous les individus sont touchés en même temps, alors que dans le cas inverse, on parle de risque indépendant ou individuel. Pour ces derniers, la mutualisation des risques est possible : le risque est assurable. C'est le cas par exemple des accidents de voiture, ou dans le champ agricole, des orages de grêle qui sont très localisés.

De manière générale, on considère que les risques de production qu'ils soient liés au climat ou au sanitaire (épidémie, infestation de ravageurs, etc.) relève plutôt de la catégorie des risques indépendants même si des phénomènes de sécheresse ou des épizooties peuvent très bien concerner de vastes territoires. En revanche le risque de marché ou risque de prix (risque-prix) est intrinsèquement systémique : un retournement de conjoncture touche tous les agents économiques en même temps.

Dans ce cas, la mutualisation entre producteurs n'est pas possible, le risque de marché n'est pas assurable à proprement parler. Le moyen d'obtenir une couverture contre le risque de prix tient alors à la possibilité de transférer ce risque notamment vers les marchés financiers quand des contrats à terme existent pour le produit en question ou un produit similaire. La principale limite au transfert du risque via les marchés à terme tient toutefois au fait que le niveau de couverture proposé dépend du prix en vigueur, c'est-à-dire que si les prix sont déjà bas la couverture ne sera pas intéressante : le transfert du risque prix n'a au final d'intérêt que pour profiter des variations de prix.

## Représentation des instruments de prévention et de gestion des risques selon la nature des risques et le niveau de responsabilité concerné



Le deuxième critère d'importance s'agissant des risques tient au niveau d'intensité de l'aléa et donc à l'importance des pertes que le producteur subit. Schématiquement on distingue trois niveaux croissants : usuel, maîtrisable, catastrophe. La figure ci-dessus représente cette dimension sur son axe vertical. En croisant les deux critères proposés pour caractériser les risques on obtient ainsi une cartographie des risques permettant d'identifier les niveaux de responsabilité liés à la gestion de l'aléa ainsi que les outils adaptés pour répondre à ces enjeux.

Les risques usuels relèvent de la bonne gestion de l'entreprise agricole. La diversification des productions voire des modes de commercialisation doit permettre de répondre à l'adage « ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier ». La gestion financière doit également intégrer les aléas potentiels : cela implique de poursuivre une stratégie d'investissement adaptée de manière à pouvoir utiliser un volant de trésorerie voire de constituer des réserves de précaution (déduction pour aléas en France). Les règles de la fiscalité doivent également pouvoir aider l'agriculteur à gérer ses risques usuels en adaptant les modes de prélèvement pour tenir compte de la variabilité des résultats économiques.

Les risques maîtrisables sont d'une intensité trop élevée pour pouvoir être supportés par le producteur isolément. Il doit alors avoir recours à des solutions relevant de la mutualisation entre agriculteurs. La principale forme de mutualisation des risques relève de la participation à une coopérative de producteurs car elle permet, entre autres, de sécuriser la commercialisation des produits, de bénéficier de stratégies collectives de développement de débouchés ou encore d'un accès simplifié aux marchés à terme.

Les fonds de mutualisation et les assurances relèvent également de cette catégorie. Pour les risques climatiques et sanitaires, ces outils sont appropriés car la nature de ces risques permet en grande partie la mutualisation. Pour les risques de marché, ils le sont nettement moins. Alors que la dernière réforme de la PAC prévoyait de financer ces outils pour permettre leur développement, au final aucun Etat Membre n'a choisi d'avoir recours à ce type d'instruments dans des proportions significatives comme réponse au risque de prix, ce qui en traduit bien les limites face à un risque systémique. L'Italie qui s'était montrée particulièrement pro-active en la matière a finalement renoncé de mettre en œuvre un fonds mutuel économique : par la voix de son ministre elle a, au contraire, finalement exprimé sa préférence pour les aides contracycliques dans le cadre du premier pilier<sup>17</sup>.

Les fonds de mutualisation pour le risque de marché se heurtent en effet à plusieurs contraintes qui affectent leur efficacité à secourir les producteurs. En premier lieu, comme les prix ne fluctuent pas régulièrement autour des coûts de production mais dessinent plutôt des cycles marqués par de « brefs pics et de larges creux », le nombre d'années où les prix sont suffisamment élevés pour permettre d'abonder le fonds n'est pas assez élevé au regard des années où les décaissements seraient nécessaires. De surcroît, même avec un seuil de déclenchement revu à la baisse à 20% de pertes, ainsi que modifié par le règlement Omnibus suite à l'accord obtenu dans le cadre du trilogue d'octobre 2017, l'existence de bas de cycle de prix pourrait conduire à empêcher les décaissements faute de variations suffisantes de revenus trop bas et trop stables.

Au-delà de ces considérations techniques, la mise en place de fonds mutuels économiques pose de nombreuses questions d'ordre institutionnel et politique. La solidité institutionnelle des organisations de producteurs, seules habilitées à monter ce type de fonds, se pose. En outre, les potentiels effets d'éviction que subirait les agriculteurs incapables de cotiser les bonnes années interrogent la légitimité d'un soutien qui ne serait seulement accessible aux acteurs en moindres difficultés économiques. La mobilisation de fonds publics pour abonder proportionnellement aux versements des agriculteurs se traduirait alors par des formes de privatisation de l'accès au soutien public difficilement défendable. De plus, alors qu'une gestion des crises efficace nécessite une intervention au niveau communautaire, seul garant du bon fonctionnement du marché intérieur, les fonds mutuels économiques renverraient à des niveaux nationaux ou régionaux dans l'incapacité d'utiliser les autres instruments nécessaires pour assurer une sortie de crise efficace. Cela correspondrait donc à une forme de renationalisation de la PAC et légitimerait encore davantage le désengagement du niveau communautaire dans la gestion des crises.

Enfin, la possibilité d'utiliser de l'argent public pour l'abondement initial des fonds et le règlement des intérêts d'emprunt ne peut que laisser perplexe alors que dans une période longue de prix la seule perspective de mettre en route le fonds serait de procéder à une levée de fonds sur les marchés de capitaux. Cela reviendrait à créer par la dette et la mise en gage de collatéraux

---

<sup>17</sup> Voir : [http://www.momagri.org/FR/articles/PAC-post-2020-l-Italie-plaide-en-faveur-d-aides-contracycliques-aupres-du-Commissaire-Hogan\\_1874.html](http://www.momagri.org/FR/articles/PAC-post-2020-l-Italie-plaide-en-faveur-d-aides-contracycliques-aupres-du-Commissaire-Hogan_1874.html)

un équivalent de soutien aux producteurs ... dont il faudrait bien un jour rembourser la partie empruntée. On voit bien là la logique du Plan Juncker que de lever des capitaux à partir du levier constitué par une partie du budget européen. Cette logique est certainement valable pour d'autres secteurs, elle l'est nettement en agriculture pour trois raisons : i) le secteur ne souffre pas d'un manque d'investissement mais d'une surcapacité de production, ii) les marchés agricoles étant marqués par de « brefs pics et de larges creux », comment rembourser les emprunts si la crise se poursuit ?, et iii) le rôle du niveau communautaire est d'assurer l'intégrité du marché commun et donc de solutionner les crises de marché et non de procéder à la titrisation d'une crise agricole qu'elle aurait intérêt à faire perdurer pour atteindre les objectifs de déploiement du Plan Juncker. Il est urgent de revenir à la raison : la mise en avant des fonds mutuels économiques prend les traits d'une cavalerie politique et financière qui conduirait à créer les « subprimes de l'agriculture ». Quels responsables professionnels agricoles pourraient prendre le risque de se lancer de pari périlleux ?

Le développement des assurances sur le chiffre d'affaires ou la marge brute de l'exploitation est également limité par la nature systémique du risque de marché. Proposer ces outils nécessite aux assureurs de se couvrir eux-mêmes en transférant le risque sur les marchés à terme. Les assurances sur le chiffre d'affaires sont donc construites sur la référence d'un prix qui ne peut pas être différent des cours en vigueur : de la sorte, si les marchés sont déprimés, la couverture proposée sera d'un intérêt très limité. Au final, les assurances chiffre d'affaires ne sont pas l'outil miracle comme certains le prétendent, leur intérêt existe mais en complémentarité avec d'autres outils qui couvrent les fortes baisses de prix (les aides contracycliques) et qui empêchent les marchés de sombrer dans la surproduction (les outils qui équilibrent l'offre avec la demande).

Les risques catastrophes demandent en effet d'avoir recours à des instruments relevant de la responsabilité des pouvoirs publics. Dans le cas de phénomènes climatiques majeurs, seule la solidarité nationale peut intervenir, notamment par la réassurance publique et des aides pour compenser les préjudices des calamités naturelles. S'agissant des risques de marché résultant de l'instabilité structurelle des marchés agricoles, combiner des aides contracycliques (qui varient en fonction des prix) et des mesures de gestion de crise pour favoriser l'adaptation de l'offre à la demande paraît être la solution la plus efficace et la plus économe. Parmi les mesures de gestion de crise, l'aide à la réduction volontaire de la production laitière expérimentée en 2016 constitue un précédent intéressant et novateur : plutôt que de venir en aide aux producteurs seulement pour panser les conséquences de crises, ce type de mesures permet également d'agir directement pour permettre un rééquilibrage des marchés. D'autres mesures pour agir intelligemment sur l'offre ou la demande seraient à expérimenter comme la flexibilisation de la production des valorisations non alimentaires en complément des mesures d'intervention classiques basées sur le stockage public ou privé.

Contrairement aux aides découplées de la PAC dont la légitimité et l'efficacité à soutenir le revenu se réduisent à mesure que la volatilité des marchés s'installe et que leur valeur est capturée par l'environnement économique des agriculteurs, les aides contracycliques doivent constituer le socle de la prochaine PAC pour s'adapter au nouveau contexte économique et rebâtir une véritable stratégie à l'une des principales politiques communautaires. Nous allons

maintenant développer le schéma opérationnel de la proposition de PAC Momagri basé sur un dispositif d'aides contracycliques.

### ***c. Le schéma opérationnel***

#### **Un tunnel de variation libre des prix autour d'un prix d'équilibre (PE)<sup>18</sup>**

Pour chaque produit, un prix d'équilibre (PE) correspondant au niveau des coûts de production moyens constatés dans l'UE constitue l'élément central du dispositif. Il peut être révisé en fonction d'une évolution sensible des coûts. Un tunnel de variation libre où les prix fluctuent sans aucune intervention publique est déterminé selon une procédure d'évaluation correspondant aux besoins de régulation du marché autour de ce prix d'équilibre. Par convention, le prix d'équilibre est égal au niveau des coûts de production moyens<sup>19</sup>, et les bornes du tunnel, appelées « prix plancher » et « prix plafond » sont définies à partir de la dispersion moyenne observée des coûts de production des Etats membres (exprimée en écart-type).

#### **Le versement d'une Aide « Qualité Europe » (AQE) forfaitaire à l'hectare**

L'Aide « Qualité Europe » est une aide destinée à compenser les coûts induits par le modèle agricole européen pour répondre aux exigences qualitatives, sanitaires et environnementales. Elle est évaluée à 75€/ha pour toutes les surfaces.

#### **Lorsque les prix sortent du tunnel et se retrouvent en dessous du plancher, les producteurs touchent des paiements contracycliques**

Calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté et le prix plancher (bas du tunnel), cette aide sera éligible pour la quasi-totalité de la production (90%) sur la base de références individuelles en termes de rendements et de surfaces. Si les prix franchissent à la baisse un deuxième seuil, le seuil de régulation publique, des mesures de régulation dont des achats publics de régulation seront déclenchées. Ils pourront représenter jusqu'à 4% de la production annuelle (stocks de régulation), et viendront en complément d'un stock stratégique permanent de sécurité alimentaire représentant 2% de la production annuelle, constitué la première année de la mise en œuvre de la PAC-Momagri.

#### **A contrario, lorsque les prix sortent du tunnel au-delà du plafond**

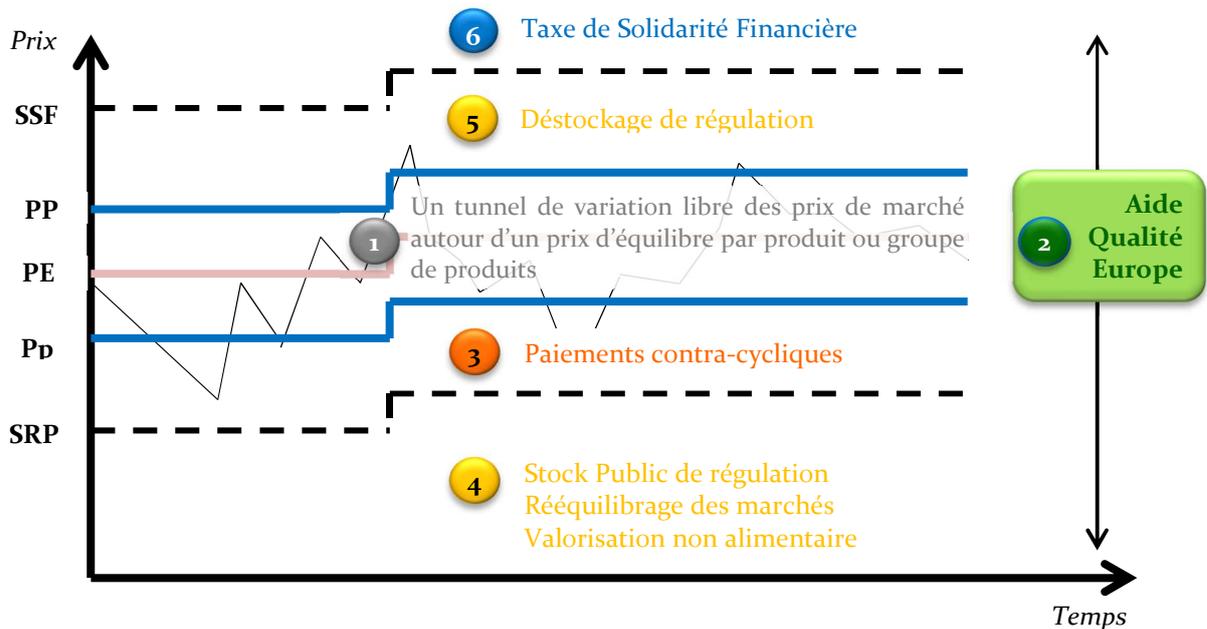
L'UE procédera à des opérations de déstockage de régulation publique, dans des proportions maîtrisées. Au-delà d'un seuil de solidarité financière, défini par l'UE, une taxe de solidarité sera appliquée sur les transactions financières des marchés dérivés des produits concernés. Le produit de cette taxe de solidarité financière abondera le Fonds de réserve pour gestion de crise.

---

<sup>18</sup> Le terme « équilibre » est employé ici au sens de l'équilibre nécessaire entre la rémunération équitable du producteur et un prix acceptable pour le consommateur.

<sup>19</sup> Sur base quinquennale glissante sauf si variation supérieure à un seuil qui sera déterminé par le Conseil

## Schéma opérationnel de la proposition de PAC-Momagri



### 4. L'approfondissement des mécanismes de la PAC-Momagri

Le schéma d'ensemble qui vient d'être décrit appelle plusieurs approfondissements afin de bien mesurer le caractère à la fois innovant et efficient des principes qu'il décrit.

Il convient tout d'abord de souligner que les principaux secteurs agricoles pourraient prétendre à relever des mécanismes de la PAC-Momagri. Toutefois, nous avons fait le choix de conduire l'application de ces mécanismes sur seulement trois grandes familles de produits : les céréales, les oléo-protéagineux et le lait de vache. Ces secteurs ont en commun d'être d'importants bénéficiaires d'aides découplées actuellement, d'être soumis fortement à la volatilité des marchés internationaux et d'être des produits stockables (poudre et beurre pour le lait).

Il nous semble que d'autres secteurs comme le secteur viticole ou celui des fruits et légumes ont plus intérêt à plaider en faveur du renforcement des systèmes de gestion collective de la production à l'œuvre actuellement, complété par des aides à l'investissement, plutôt que de chercher à bénéficier d'aides contracycliques. Pour les viandes, les choses nous paraissent moins tranchées, bien qu'il y ait déjà des marges de progrès à atteindre via une meilleure organisation collective de la production. Pour les viandes bovines et ovines s'ajoutent également la logique des aides couplées, confortée lors de la dernière réforme, et le soutien aux surfaces herbagères et aux zones défavorisées qui nous ont conduits à ne pas chercher à décliner le projet de PAC-Momagri à ces productions. D'une manière générale, tous les secteurs soumis à l'instabilité des marchés devront trouver des solutions adaptées à leurs spécificités (Cf. Partie IV.5.b).

**a. Principe n°1 : L'instauration d'un prix d'équilibre par famille de produits agricoles**

Le principe directeur est la définition d'un prix d'équilibre par famille de produits agricoles correspondant à un niveau de rémunération équitable et stabilisateur pour les producteurs tout en restant accessible pour le consommateur. Ces prix feraient fonction de repères symbolisant des marchés équilibrés où les coûts de production seraient couverts. Un prix d'équilibre est ainsi défini pour chaque famille de produits visés (céréales, oléo-protéagineux et lait) sur la base des coûts de production connu pour les différents produits appartenant à la dite famille. La réactualisation des prix d'équilibre tiendrait compte des évolutions des coûts de production et de l'accroissement de la performance des acteurs.

Le calcul des prix d'équilibre sera confié à la Commission européenne en relation avec les Etats-membres par l'intermédiaire du comité de gestion et du CSA (Comité Spécial Agriculture) à qui ils seraient soumis. En cas de désaccord, il y aura un processus d'arbitrage (Coreper puis Conseil des ministres). L'objectif est de construire une base de référence qui prendra en compte l'évolution des coûts des facteurs de production afin de corriger le fait que le prix des échanges internationaux ne reflète que très épisodiquement les niveaux d'équilibre attendus.

Le marché jouera librement, sans intervention sur les marchés physiques, entre le seuil plafond du tunnel et le seuil de régulation publique, soit pour les céréales, entre 235 €/t et 135€/t, constituant une marge de fluctuation potentielle importante.

Les prix d'équilibre seront des prix définis par des conventions de calcul et une nomenclature commune afin que la référence qu'ils constitueront soit « traçable » et explicable. Comme toute convention internationale ces calculs seront transparents et seront le fruit d'un choix motivé, sur la base des systèmes d'information reconnus comme le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) et dans le cadre d'un dispositif spécifique de décision communautaire.

Le choix du niveau du prix d'équilibre pour un produit donné devra permettre d'assurer la couverture d'une part importante des coûts de production sans toutefois constituer un soutien qui aille au-delà du niveau d'équilibre qu'atteindrait le prix dans une situation de marchés efficients. En effet, fixer des prix d'équilibre trop élevés et des marges de fluctuation du tunnel restreintes serait difficilement défendable. Le présent projet vise à assurer une stabilité des revenus pour les agriculteurs afin de prévenir les crises sans s'accompagner d'une inflation budgétaire, et un dispositif d'intervention, sous la forme de réserve budgétaire, pour prévenir et traiter les crises rapidement.

**b. Principe n°2 : Des plages de variation libres de toute régulation**

Une plage de variation des prix autour de ces prix d'équilibre serait définie comme libre de toute régulation, car traduisant une variabilité supportable par l'ensemble des acteurs économiques. Elle est fixée par convention à +/- 1 écart-type des coûts de production moyen (période quinquennale). Si le prix du produit agricole venait, pendant une période excédant une durée

minimale, à s'écarter significativement à la baisse de la plage de variation des prix, la mise en œuvre des paiements contracycliques serait engagée.

Les marges de fluctuation déterminant le tunnel seront calculées selon une double approche :

- L'approche économique selon laquelle le dimensionnement des marges du tunnel pourra provenir, en première analyse, de l'écart-type des prix de revient par rapport à la moyenne communautaire. C'est ce que nous avons retenu pour les simulations relatives aux marchés des céréales, des oléo-protéagineux et du lait.
- L'approche budgétaire selon laquelle la moyenne des budgets d'intervention ne devra pas dépasser la moyenne interannuelle de l'enveloppe prévue par les perspectives financières pour assurer les objectifs stratégiques de la PAC.

Ces modalités d'application supposent que des simulations soient faites à partir de différentes hypothèses de prix d'équilibre et de prix de marché afin de s'assurer que le dispositif sera robuste et tiendra même dans des hypothèses de crise forte.

**c. Principe n°3 : Le versement d'une aide reconnaissant le rôle sociétal de l'agriculteur : l'Aide « Qualité Europe »**

L'aide « Qualité Europe » est une aide destinée à tous les agriculteurs afin de prendre en compte le rôle non marchand de gestion des territoires, de préservation de l'environnement, de respect de contraintes sanitaires et de normes qualitatives qui font de l'agriculture européenne une agriculture de qualité à tous les sens du terme.

Conçue non comme une contrainte, mais comme la reconnaissance d'un rôle sociétal majeur elle devient le corollaire positif du verdissement, qui, dans la réforme actuelle est vécu à juste titre comme un dispositif de sanction. Par ailleurs, en passant de la contrainte à la reconnaissance on sort du dilemme bureaucratique provoqué par le passage aux DPU historiques qui n'ont fait que consolider des situations extrêmement disparates dans l'Union.

Dès lors, les objectifs de convergence qui forment une part importante des décisions de la récente réforme de la PAC n'auront plus lieu d'être puisque cette aide « Qualité Europe » sera forfaitaire et fixée à 75€/ha. Quant aux sanctions éventuelles pour non-respect des réglementations communautaires elles proviendront des contrôles et des enquêtes effectuées par les services compétents et seront établies selon des règles qui ne porteront plus sur le bénéficiaire ou non de l'aide de plein droit que constituera l'AQE. Enfin l'AQE sera notifiée au sein de la boîte verte car elle est découplée.

**d. Principe n°4 : Les aides contracycliques**

Pour surmonter les handicaps qui affectent la PAC actuelle il faut repartir d'un socle pragmatique qui traite les risques provenant de l'instabilité des prix, et qui donne aux agriculteurs une visibilité suffisante pour pouvoir assurer un revenu décent et investir.

Ce socle est principalement constitué d'un mécanisme contracyclique auxquels viendront s'adjoindre différents instruments spécifiques propres à chaque marché. Afin d'éviter que le versement des aides n'affecte le comportement des producteurs, le projet de PAC-Momagri repose sur un système d'aides contracycliques établis sur des références historiques pour les surfaces et les rendements. De la sorte on évite les effets pervers qui pourraient résulter de stratégies d'optimisation dans le bénéfice des aides. Ainsi le producteur continue de faire ses choix de culture en fonction des débouchés réels.

De même, pour le prix servant au calcul du montant de l'aide : il ne sera pas défini en fonction du prix auquel l'agriculture commercialise effectivement sa production mais il sera établi sur la base d'une moyenne des cotations d'un marché de référence sur une période suffisamment longue pour couvrir une grande partie de la période de commercialisation. Cela permet de ne pas interférer avec les modes de commercialisation habituels. De surcroit, le recours à des références historiques présente un double avantage. Il permet d'éviter d'avoir à constituer un système administratif lourd de collecte des rendements et des prix de vente, avec à la clé des gains de temps dans le déclenchement des aides. En outre, il permet de maintenir sous contrôle le dispositif et évite ainsi les risques de dérives budgétaires résultant de l'augmentation des surfaces ou des rendements.

### **Pourquoi des aides contracycliques ?**

#### ***Parce qu'elles sont économiquement efficaces***

La question des paiements contracycliques se pose autant au regard des niveaux de prix élevés ou bas, que de leur hypervolatilité. Dans un tel contexte, les aides flexibles sont économiquement beaucoup plus efficaces que des aides forfaitaires découplées pour aider le producteur à faire face à une situation conjoncturelle difficile.

Les aides découplées sont, en effet, peu légitimes lorsque les prix sont élevés, et souvent insuffisantes lorsque les prix sont trop bas. Dans les bonnes années, elles gonflent les revenus et poussent à des pratiques fiscales qui grèvent in fine les coûts de production. Et de manière générale, elles sont captées par l'aval des filières et se capitalisent dans la valeur des exploitations ce qui en réduit d'autant l'efficacité.

#### ***Parce qu'elles sont budgétairement économes***

Les aides flexibles sont budgétairement plus économes dans la durée par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui, si elles sont définies par des seuils plancher et plafond qui en limitent l'amplitude budgétaire tout en leur octroyant un fort levier de rééquilibrage des revenus.

Les simulations budgétaires que nous avons menées le démontre (cf. infra), et les orientations stratégiques prises par les Etats-Unis avec l'*Agricultural Act* 2014 et d'autres grandes puissances agricoles à l'instar du Brésil, le renforcent.

Adopter des aides contracycliques permettra également d'instaurer un cercle vertueux dans la dépense publique en responsabilisant réellement le niveau communautaire. Aujourd'hui ce n'est pas le cas, l'argent du premier pilier de la PAC est consommé chaque année ... pour être consommé. Il faut sortir de cette logique bureaucratique de consommation budgétaire. La plus-value communautaire est nulle voire négative sur la principale ligne budgétaire de la PAC, elle-même principal poste budgétaire du budget européen (Feaga et Feader).

Le cercle vertueux proposé consiste à mettre en responsabilité la Commission en lui donnant la possibilité d'agir sur les deux leviers : d'un côté les transferts budgétaires aux agriculteurs, de l'autre les outils de gestion des crises. De la sorte un dialogue s'établirait entre les Etats-membres et la Commission pour justifier de l'emploi tour à tour des deux leviers afin d'atteindre l'objectif de stabilisation des revenus dans le respect du plafond budgétaire pluriannuel.

### ***Parce qu'elles sont stratégiquement nécessaires***

Les risques spécifiques auxquels sont exposés les marchés agricoles empêchent les agriculteurs de les gérer seuls et dans la durée. Or, sans visibilité, les producteurs ne peuvent pas s'engager dans un processus d'investissement durable, les risques de retournement de marché étant trop élevés en l'absence de filets de sécurité efficaces.

Cette situation représente une réelle menace pour la stabilité et la compétitivité de la filière agricole européenne, d'autant plus que la plupart des autres grandes puissances agricoles disposent, elles, des moyens de se protéger de la volatilité des marchés agricoles internationaux, soit par des mécanismes de marché (droits de douanes, stocks stabilisateurs, etc.) ; soit par des instruments contracycliques et assurantiels ; soit par la combinaison des deux types d'intervention.

S'engager dans cette voie permettra de renverser la logique qui prévaut aujourd'hui, consistant à stabiliser le budget agricole au prix d'une forte volatilité des revenus pour au contraire stabiliser les revenus des agriculteurs grâce à un budget flexible.

### ***Parce qu'elles sont politiquement acceptables***

Les crises que nous traversons doivent profondément modifier la perception des décideurs européens vis-à-vis des défis de la PAC dont l'un des objectifs premiers est de mieux gérer l'instabilité des prix au moindre coût. Or, dans le contexte d'hypervolatilité qui règne aujourd'hui, les aides forfaitaires découplées sont bien incapables de protéger les agriculteurs des fluctuations des prix internationaux. Et comme le budget de la PAC est désormais de plus en plus contraint, les aides découplées pourraient être fortement réduites du fait de la part prépondérante qu'elles y occupent.

Dès lors, la mise en œuvre d'un système alternatif et flexible permettant de garantir un niveau de rémunération similaire aux producteurs, tout en stabilisant dans la durée leurs revenus à un coût global inférieur est une option qui doit susciter un intérêt certain de la part des décideurs européens.

Un tel système pourrait par ailleurs être OMC-compatible dans le cas européen, et rester dans les marges autorisées des boîtes orange et bleue, comme le démontre l'étude de l'OMC-compatibilité de notre proposition (Cf. partie IV). Ces aides contracycliques seront versées à 90% de la production de chaque agriculteur au maximum. Elles leur seront acquises et leur permettront ainsi de lisser leur chiffre d'affaires annuel dans la durée.

***e. Principe n°5 : Les seuils d'intervention***

Deux seuils d'intervention ont été créés :

- Un seuil de régulation publique qui déclenche des mesures de régulation de marché dont un mécanisme de stockage public en cas de prix de marché descendant en deçà de ce seuil.
- Un seuil de solidarité financière lorsque les prix dépassent le seuil correspondant qui se situe à un niveau traduisant un emballement de la spéculation à la hausse.

Dans le premier cas les achats publics au prix de ce seuil seront limités à 4% de la production annuelle ce qui évitera les risques de dérapage budgétaire que la première PAC a connus, tout en contribuant à stabiliser le marché. Ce stock d'intervention plafonné à 4% s'ajoutera au stock de sécurité alimentaire constitué lors de la mise en place de la PAC-Momagri (2% de la production). En cas de crise majeure, le Conseil des Ministres pourra décider de dépasser ce seuil de 4%, dans le cadre d'une concertation internationale au sein du Conseil de Sécurité Alimentaire mondial. En outre des mécanismes d'action sur l'offre ou sur la demande, notamment les aides volontaires à la réduction de la production et la dénaturation de produits agricoles sous forme de biocarburants, compléteront les mesures de stockage afin de ramener les prix dans le tunnel.

Le coût budgétaire du stockage de régulation publique est donc, par construction plafonné. Les simulations que nous avons faites sur les marchés des céréales, des oléo-protéagineux et du lait démontrent que si pendant les années de crise le coût budgétaire peut être légèrement supérieur au budget moyen observé, sur une période pluriannuelle les principes de la PAC-Momagri génèrent des économies significatives tout en assurant un revenu équivalent et stabilisé aux agriculteurs.

Dans le deuxième cas, à savoir au-delà d'un seuil de solidarité financière, défini par l'UE, une taxe de solidarité sera instaurée sur les transactions financières de produits dérivés. Cette taxe introduira alors une viscosité nécessaire pour limiter les embardées spéculatives. Le produit de cette taxe de solidarité financière abondera le Fonds de réserve pour gestion de crise. Des ressources nouvelles seront donc recueillies par cette entremise, ce qui contribuera à améliorer encore l'efficacité des nouvelles règles budgétaires. D'une manière générale, quand les prix de marché se situeront au niveau du prix d'équilibre ou au-delà, l'UE aura la faculté de procéder à des opérations de déstockage de régulation publique, dans des proportions maîtrisées, avec là encore, l'objectif de converger vers le prix d'équilibre.

Ces opérations équilibreront les achats en stocks et elles ne généreront donc aucune accumulation excessive de stocks dans la durée. Ce risque sera d'autant plus réduit que la croissance des débouchés industriels non alimentaires apportera des solutions durables. Ce mécanisme devrait être suffisamment fort pour ramener rapidement les prix dans le tunnel, en dissuadant les comportements spéculatifs sur les marchés. En cas d'urgence, quand il s'agira de renforcer l'aide alimentaire ou de répondre à des contrats concernant des Etats soumis à des crises alimentaires persistantes, le Conseil européen pourra autoriser des opérations de déstockage public additionnelles à des niveaux de prix inférieurs au prix d'équilibre, voire à inverser les mesures de dénaturation.

*f. **Principe n°6 : Un système de prélèvement***

Pour appliquer pleinement les principes de gouvernance établis par Momagri les échanges entre grandes zones économiques homogènes devront se faire en appliquant, aux frontières de ces zones, des prélèvements qui seront différenciés, selon les zones de départ et d'origine. Tant que les prix d'échanges se situeraient dans la plage de variation libre des prix, ces prélèvements ne seraient pas appliqués. Les marchandises circuleraient donc sans aucun droit de douane.

Il en résulterait une véritable ouverture des marchés sans subventions coûteuses et distorsives des échanges tout en conservant la possibilité pour certains pays, notamment les pays en développement d'appliquer un système d'écluses aux frontières permettant à leur agriculture de se développer. Ce prélèvement aux frontières procurerait à la fois une protection des agriculteurs et des moyens financiers indispensables pour leurs investissements. C'est d'une certaine manière l'extension à l'ensemble du monde des principes de préférence de la PAC dans un cadre de coopération internationale totalement nouveau et adapté à l'évolution du monde.

Au cas spécifique de la PAC-Momagri les prélèvements devraient donc s'établir sur la base du seuil de régulation publique en prenant en compte la volonté de chaque pays de mettre en œuvre les mécanismes de régulation contracycliques nécessaires. De la sorte, on éviterait les comportements opportunistes (passager clandestin) et on inciterait à la responsabilisation de chaque pays producteur dans sa participation à la stabilisation des échanges internationaux dans une optique de coordination internationale de sortie de crise.

\*\*\*

L'application des principes qui viennent d'être définis donneront un nouveau cap stratégique à la PAC sans pour autant entraîner des coûts budgétaires supplémentaires. Bien au contraire, le dispositif que nous proposons de mettre en œuvre est stabilisateur et n'entraîne des dépenses budgétaires qu'en cas de crise.

Nous avons réalisé des simulations et analysé les résultats qui en proviennent sur les trois grands secteurs agricoles que sont les céréales, les oléo-protéagineux et le lait. Les enseignements sont très encourageants et plaident pour une extension à d'autres secteurs dans les limites de leurs

spécificités. Mais le caractère central et directeur de ces trois grands secteurs créera un contexte de régulation qui, à lui seul, peut suffire à remettre la PAC sur une trajectoire de développement stratégique à long terme.

La stabilisation et le renforcement de l'efficacité des mesures engagées dans le premier pilier permettront d'optimiser l'efficacité des mesures sociales et environnementales aujourd'hui contenues dans le second pilier.

# Partie III

## Simulation budgétaire de la PAC-Momagri

---

### 1. Les hypothèses générales

#### Champ d'application sectoriel de la proposition PAC-Momagri

Les études d'impact économique et budgétaire de la proposition PAC-Momagri ont été réalisées sur trois secteurs : céréales, oléo-protéagineux et lait.

Les simulations budgétaires ont porté sur la période 2011-2020, en tenant compte de la réforme PAC et des dernières perspectives budgétaires du Cadre Financier Pluriannuel tel qu'il a été adopté par le Parlement et le Conseil. Toutes les données budgétaires prises en compte sont en exécution sur la période 2011-2016, et en prévision pour la période 2017-2020<sup>20</sup>.

#### **Budgets PAC, milliards d'Euros, 2011-2020**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Budget</b>	56,3	57,9	58,3	55,8	57,1	57,2	55,7	55,8	55,8	55,8

Source : CE (Budget et Cadre financier pluriannuel)

#### Méthodologie de simulation budgétaire

Les simulations ont été réalisées en remplaçant les interventions sur les marchés des céréales, oléo-protéagineux et du lait et les aides découplées alloués à ces trois productions par les dépenses de la PAC-Momagri, c'est-à-dire par l'AQE (Aide Qualité Europe), les paiements contracycliques et les coûts de stockage publics ou de régulation. L'allocation des aides découplées a été réalisée sur la base des surfaces en céréales et oléo-protéagineux en y ajoutant également les autres surfaces des exploitations laitières.

L'application des principes de la PAC-Momagri génère donc des modifications budgétaires qui ne concernent que les Titres 05 02 et 05 03 du budget PAC, les dépenses budgétaires des autres Titres<sup>21</sup> étant supposées inchangées.

Les interventions sur les marchés (Titre 05 02), les aides directes découplées et les autres aides directes (Titre 05 03) pour les secteurs céréales, oléo-protéagineux et lait ont ainsi été déduites

---

<sup>20</sup> Selon le Cadre financier pluriannuel fixé en 2014

<sup>21</sup> y compris les dépenses engagées pour le développement rural et les Titres 05 05, 05 06, 05 07, 05 08, 05 09 et 05 AWBL-01

des montants totaux, hormis les restitutions à l'exportation. En 2014, le montant des aides allouées aux exploitations des secteurs céréales, oléo-protéagineux et lait a représenté 61% des aides directes découplées totales. Pour les autres secteurs, l'ensemble des aides est maintenu à l'identique dans ce modèle budgétaire.

Une Aide « Qualité Europe » (AQE) est instaurée pour ces trois secteurs, quels que soient les niveaux des prix de marché. Elle est fixée forfaitairement à 75€/ha pour toutes les surfaces en grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) ainsi que pour l'ensemble des cultures fourragères des exploitations laitières.

En fonction des niveaux des prix de marché, des paiements contracycliques sont versés et des achats publics pour le stockage sont réalisés. Le coût de la régulation publique opérée via des opérations de stockage/déstockage est pris en compte dans les évaluations budgétaires réalisées. Ces coûts viennent en complément de ceux associés à la constitution d'un stock stratégique de sécurité alimentaire représentant l'équivalent de 2% de la production annuelle et constitué lors de la première année de la mise en œuvre de la PAC-Momagri. Le coût d'entretien des stocks est estimé annuellement à 5% de la valeur du stock (stocks cumulés valorisés au prix de marché). A ce stade il n'a pas été intégré de ressources nouvelles en cas de dépassement du seuil de solidarité financière.

#### Etablissement des prix d'équilibre et des seuils plancher et plafond du tunnel

Le prix d'équilibre constitue un indice de référence utile pour qualifier le niveau des prix du marché. Il est calculé en fonction des coûts de revient moyens à partir des publications de la Commission européenne réalisées sur la base des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA).

Dans cette simulation, le prix d'équilibre a été évalué par la moyenne des coûts de revient observés pour la période 2006-2010, période qui précède la première année de l'exercice de simulation. Entre 2010 et 2013, les évolutions des coûts de revient évoluent peu et ne justifient pas le changement du prix d'équilibre.

Les seuils de prix plancher et plafond, correspondant aux limites à partir desquelles la volatilité des cours est considérée comme excessive, sont définis à partir d'une étude de la variabilité des coûts de revient sur 2006-2010. Ils sont déterminés comme suit :

- Prix plafond = Prix d'équilibre + 1 écart-type
- Prix plancher = Prix d'équilibre - 1 écart-type

#### **Pour les céréales et oléo-protéagineux**

##### *Les céréales*

Nous calculons les coûts de revient moyens sur 2006-2010 pour les quatre céréales principales. Il s'agit du blé tendre, du blé dur, du maïs et de l'orge. Ces quatre cultures contribuent en moyenne à 88% de la production céréalière totale de l'UE-28. La mesure du coût de revient pour

le secteur des céréales est la moyenne des coûts de revient des quatre cultures, pondérée par leur part dans la production des céréales. Le tableau ci-dessous récapitule les paramètres sur la période 2006-2010.

Au regard des règles que nous avons établies, nous pouvons évaluer les prix plancher et plafond, ainsi que le prix d'équilibre sur cette période comme suit :

- Prix d'équilibre = 215 €/t
- Prix plancher = 195€/t
- Prix plafond = 235€/t

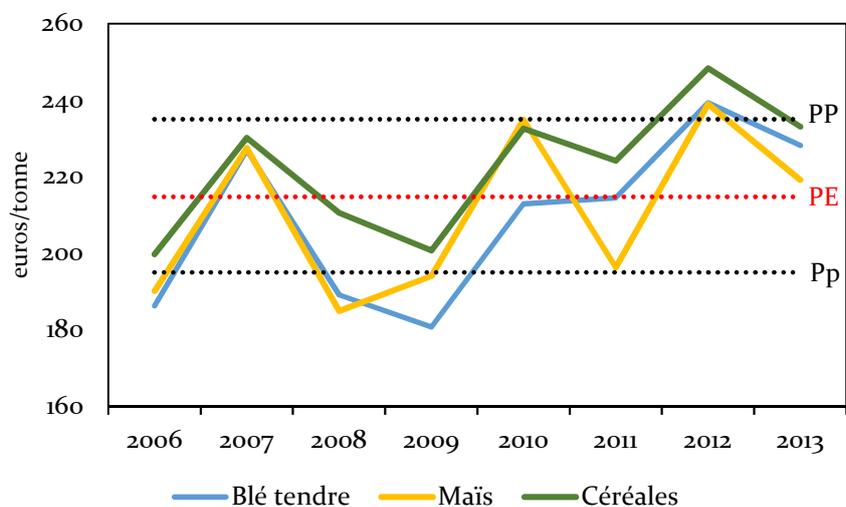
#### Evaluation des coûts de revient moyen UE-28, 2006-2010

Culture	Coût de revient moyen (€/t)	Ecart-type (€/t)
Blé tendre	199	20
Blé dur	358	33
Maïs	206	23
Orge	235	19
Céréales*	215	20

\* Mesure synthétique, correspondant à la moyenne pondérée des 4 céréales.  
Source : CE, RICA, Momagri

L'évolution des coûts de revient sur la période post-2010 ne justifie pas la modification de ces paramètres car les coûts de revient restent proches des années précédentes. En fait, entre 2006 et 2013, les coûts de revient moyens ont été contenus dans le tunnel délimité par le seuil plancher et le seuil plafond cinq années sur huit.

#### Evolution des coûts de revient moyens UE blé et maïs, et évaluation du prix d'équilibre et des prix plancher et plafond retenus pour les céréales, 2006-2013, €/t, sortie ferme



Sources : RICA, Momagri

### Les oléo-protéagineux

L'analyse des coûts de production européens pour le secteur des oléo-protéagineux révèle que le coût de revient moyen sur la période 2010-2012 est de 425 €/t pour un écart type de 35 €/t. Ce niveau est assez avantageux pour les protéagineux, ce qui peut se justifier par l'intérêt agronomique et économique de rééquilibrer la part de la sole en protéagineux parmi les oléo-protéagineux. Tout comme pour le secteur des céréales, au regard des définitions proposées, nous avons défini les prix plancher et plafond, ainsi que le prix d'équilibre sur toute la période de simulation :

- Prix d'équilibre = 425 €/t
- Prix plancher  $\approx$  390€/t
- Prix plafond  $\approx$  460€/t

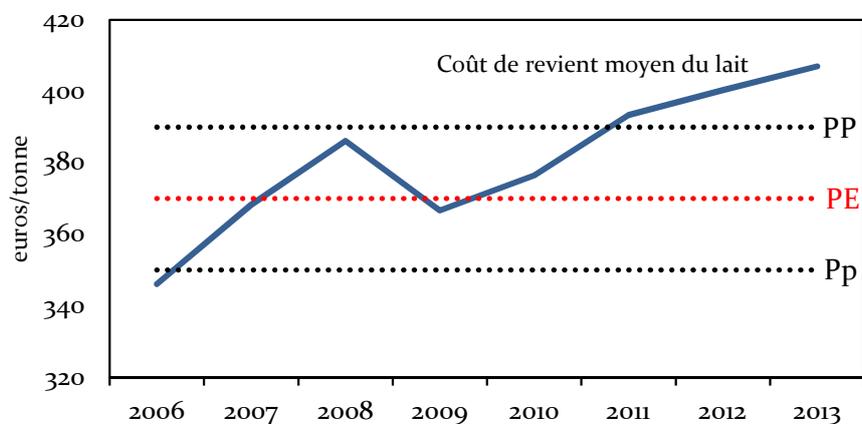
### Pour le lait

L'analyse des coûts de production européen pour le secteur du lait révèle que le coût de revient moyen du lait sur la période 2006-2010 est de 369€/t avec un écart type de 20. Cela donne lieu aux niveaux du prix d'équilibre et des prix plancher et plafond comme suit :

- Prix d'équilibre = 370 €/t
- Prix plancher  $\approx$  350€/t
- Prix plafond  $\approx$  390€/t

Depuis 2010, les coûts de revient du secteur laitier de l'UE-28 ont connu une tendance haussière. Néanmoins, nous décidons de ne pas modifier le prix d'équilibre ainsi que le tunnel car l'ampleur du changement reste dans des limites acceptables (inférieur à 10% du prix d'équilibre).

**Evolution du coût de revient moyen total européen du lait et des seuils plancher et plafond, euros/t**



Sources : RICA, Momagri

L'évolution comparée des coûts de revient totaux UE du lait sur la période 2006-2013 révèle que quatre années sur huit, les coûts de revient totaux ont été contenus dans le tunnel délimité par le seuil plancher et le seuil plafond. Les coûts de revient totaux ont été supérieurs au seuil plafond du tunnel trois années sur huit.

L'une des spécificités relatives au marché du lait est que le lait n'est pas stockable, contrairement aux produits laitiers transformés (poudre de lait et beurre), et que ces deux marchés sont distincts l'un de l'autre, ne serait-ce qu'au regard de leur couverture géographique respective (locale pour le premier et internationale pour le second). Il est donc fondamental que la proposition de réforme intègre, dans sa logique de fonctionnement, ces deux marchés aux deux niveaux concernés :

- le lait collecté à la ferme pour l'évaluation des paiements contracycliques payés aux producteurs,
- la poudre de lait et le beurre pour l'évaluation des stocks éligibles à l'intervention publique.

Les paiements contracycliques seront déclenchés en fonction des prix du lait collecté à la ferme. Ils seront versés aux producteurs lorsque le prix du lait collecté à la ferme sera inférieur au prix plancher du tunnel, calculé par le Comité de gestion sur la base de la formule de calcul des prix d'équilibre adoptée par le Conseil. La mise en place des aides contracycliques s'accompagnera de mesures pour améliorer la transparence sur les marchés des produits laitiers ainsi que des mesures adéquates pour assurer un meilleur partage de la valeur ajoutée entre la production et la transformation. Cela permettra de baisser le poids des évolutions de prix du beurre et de la poudre dans la formation des prix du lait payé aux producteurs. Le système américain d'offices de commercialisation du lait pourra servir d'exemple pour atteindre cet objectif. Tout comme pour les céréales et les oléo-protéagineux et afin de ne pas favoriser la surproduction, un plafonnement de la production éligible à l'aide contracyclique sera défini par exploitation, et l'aide portera sur 90% de cette production de référence.

Le stockage public ne concerne que la poudre de lait et le beurre. Il sera effectif lorsque le prix de marché de la poudre de lait et du beurre sera inférieur au seuil de régulation publique. Un stock stratégique de sécurité alimentaire équivalant à 2% des quantités produites sera investi la première année de mise en œuvre du dispositif. Le stock de régulation marchand sera limité à 4% des quantités produites sur l'année. Le déstockage public ne concernera que la poudre de lait et le beurre. Il sera effectif lorsque le prix de marché de la poudre de lait et du beurre sera supérieur au prix plafond.

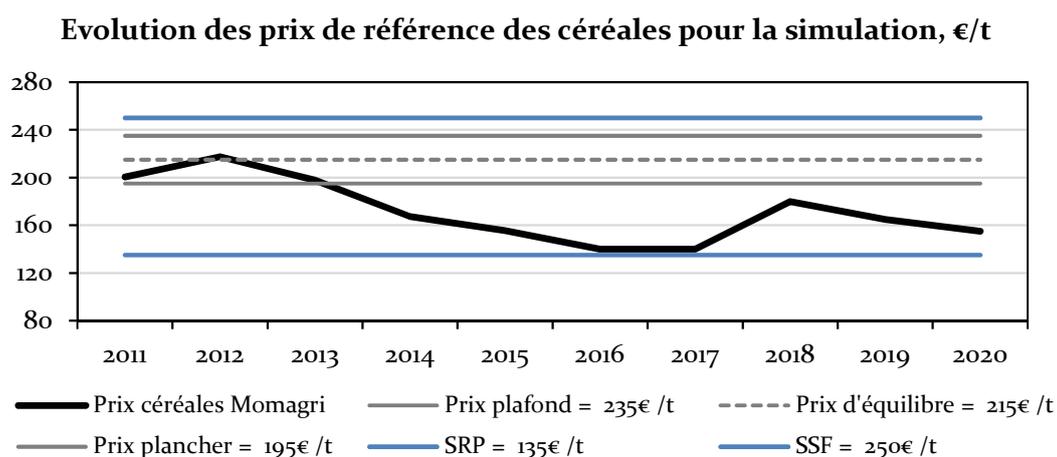
## **2. Les hypothèses retenues pour le secteur des céréales**

### ***a. Les prix de marché***

Les prix de marché utilisés pour les simulations budgétaires sur la période 2011-2016 sont les prix moyens annuels du blé tendre rendu Rouen (en euros/tonne) desquels on déduit 15€/t au titre

du coût moyen de transport et de stockage. Les hypothèses de prix de marché du blé projetés sur la période 2017-2020 ont été arrêtées sur la base des résultats de simulation du modèle Momagri<sup>22</sup> et ont été revues à la baisse par rapport à la précédente version de ce Livre Blanc.

Le graphique suivant présente le prix de référence (prix de marché nets des coûts de transport)<sup>23</sup> ainsi que les seuils d'intervention de la PAC-Momagri qui sont retenus pour réaliser les simulations budgétaires sur la période 2011-2020 pour le secteur des céréales. Le prix d'équilibre (PE) est symbolisé par une ligne pointillée grise. Les seuils plancher et plafond sont représentés par des lignes pleines grises. Le seuil de régulation publique (SRP) est symbolisé par une ligne pleine bleue tout comme le seuil de solidarité financière (SSF).



### **b. Les quantités produites et l'activation des mécanismes de régulation**

Le dispositif d'aides contracycliques sera basé sur des références individuelles établies sur un historique de production. Pour la projection budgétaire, les quantités de référence sont établies sur la moyenne des trois années 2012, 2013 et 2014 d'après les données collectées par Eurostat.

#### **Quantités produites de céréales, UE-28, millions de tonnes données historiques 2011-2014, projections 2015-2020**

	2011	2012	2013	2014	2015-2020
<b>Production</b>	292	282	307	332	307 par an

Source : CE, hypothèses Momagri

<sup>22</sup> Le modèle Momagri est un modèle économique d'équilibre général calculable séquentiel. Il est composé d'un module central d'équilibre général, linéaire, et d'un module Risque spécifique qui modélise les différents types de risques exogènes et endogènes auxquels sont exposés les marchés agricoles. Sa principale spécificité est de modéliser la volatilité des prix agricoles. Pour plus d'informations : voir Munier, B., 2010. Boundedly rational exuberance on commodity markets. Risk and Decision Analysis, 2(1), pp 33-50.

<sup>23</sup> Par convention, dans la suite du rapport, les prix présentés sont nets producteurs, c'est-à-dire les prix de marché nets des coûts de transport.

## Répartition des quantités produites par tranche de prix

	< 140€/t	140-195€/t	195-235€/t	>235€/t
Eligibles aux PC	90%	90%	0%	0%
Non éligibles aux PC	6%	10%	100%	100%
Stockées	4%*	0%	0%	0%
Déstockées	0%	0%	2%	2%

PC : Paiements contracycliques

\* seuil maximum pouvant aller au-delà sur décision du Conseil

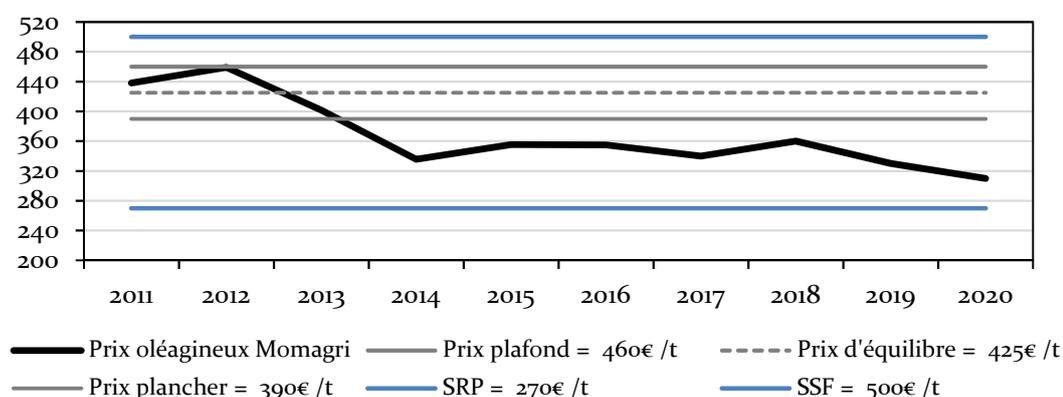
Les différents mécanismes de régulation envisagés sont activés en fonction des niveaux des prix de marché. Le tableau ci-dessus présente l'éligibilité des quantités produites de céréales pour chaque mécanisme de régulation envisagé en fonction des niveaux de prix de marché. L'achat et la revente des quantités mises en stockage entraînent des imputations budgétaires calculées à partir du prix de marché de l'année donnée. Compte tenu des hypothèses de prix de marché retenues, il n'y a pas d'opération de stockage/déstockage sur la période. Les seuls coûts relatifs au stockage public correspondent à la constitution du stock stratégique de sécurité alimentaire (2% de la production) et à son entretien. Nous prenons l'hypothèse d'un coût de 5% de la valeur du stock (valorisée au prix de marché) pour financer la gestion des stocks (coût des infrastructures + renouvellement du stock pour éviter son déperissement).

### 3. Les hypothèses retenues pour le secteur des oléo-protéagineux

#### a. Les prix de marché

Les simulations budgétaires pour la période 2011-2016 ont été effectuées à partir des prix moyens annuels du colza observé sur la cotation Hambourg, en Euro/tonne. Il a été déduit de 15€/t par rapport au prix moyen côté, au titre du coût moyen de transport pour déterminer le montant des paiements contracycliques et des coûts de stockage. Les hypothèses de prix de marché des oléo-protéagineux sur la période 2017-2020 ont été arrêtés sur la base des résultats du modèle Momagri. Le graphique suivant présente les prix de marché retenus pour réaliser les simulations budgétaires sur la période 2011-2020.

Evolution des prix de référence des oléo-protéagineux pour la simulation, €/t



Source : Momagri

### ***b. Les quantités produites et l'activation des mécanismes de régulation***

Pour la période 2011-2014, les informations sur les quantités produites d'oléo-protéagineux pour l'UE-28 proviennent également d'Eurostat. En se basant sur le même principe que pour les céréales, la production moyenne sur 2012-2014 sert de quantité de référence pour la simulation budgétaire à partir de 2015.

#### **Quantités produites d'oléo-protéagineux, UE-28, millions de tonnes données historiques 2011-2014, projections 2015-2020**

	2011	2012	2013	2014	2015-2020
<b>Production</b>	29,1	27,3	31,4	35,2	31,3 par an

Source : CE, hypothèses Momagri

Les différents mécanismes de régulation envisagés sont activés en fonction des niveaux des prix de marché. Le tableau suivant présente l'éligibilité des quantités produites d'oléo-protéagineux selon les mécanismes de régulation envisagés en fonction des niveaux de prix de marché. Comme pour les céréales, compte tenu des hypothèses de prix de marché retenues, les coûts relatifs au stockage public correspondent uniquement à la constitution du stock initial et son entretien. Nous prenons l'hypothèse d'un coût de 5% de la valeur du stock (valorisée au prix de marché) pour financer la gestion des stocks (coût des infrastructures + renouvellement du stock pour éviter son déperissement).

#### **Répartition des quantités produites par tranche de prix**

	< 250€/t	250-390€/t	390-460€/t	>460€/t
Eligibles aux PC	90%	90%	0%	0%
Non éligibles aux PC	6%	10%	100%	100%
Stockées	4%*	0%	0%	0%
Déstockées	0%	0%	2%	2%

PC : Paiements contractuels

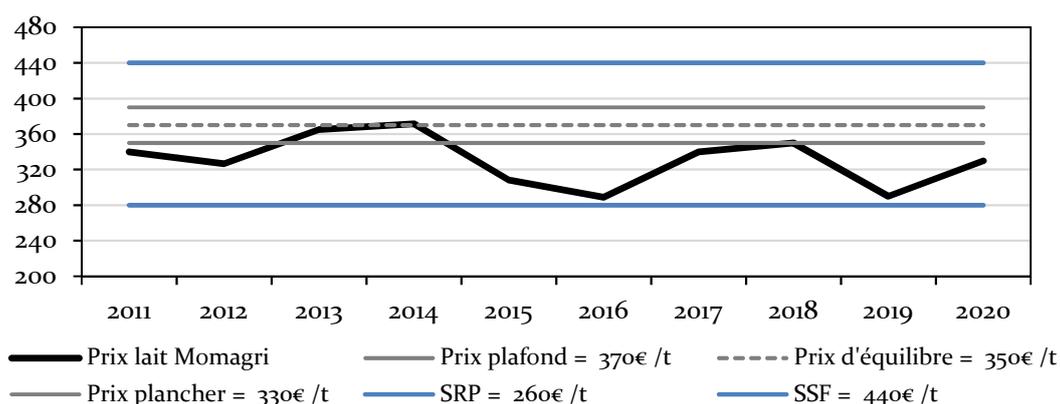
\* seuil maximum pouvant aller au-delà sur décision du Conseil

## **4. Les hypothèses retenues pour le secteur du lait**

### ***a. Les prix de marché***

Les simulations budgétaires pour la période 2011-2016 ont été effectuées à partir du prix du lait sortie fermes *Weighted EU average (real fat content)*, exprimé en Euros/tonne. Il n'a pas été tenu compte, comme pour les céréales et oléo-protéagineux, de coûts de transport dans la mesure où le prix de référence pour le lait est un prix d'enlèvement à la ferme. Le graphique suivant présente les hypothèses de prix de marché retenus pour réaliser les simulations budgétaires sur la période 2011-2020.

### Evolution des prix de référence du lait pour la simulation, €/t



Source : Momagri

#### b. Les quantités produites et l'activation des mécanismes de régulation

Les quantités livrées de lait (*EU Wholesale Milk deliveries*) pour l'UE-28 ont été collectées auprès de l'Eurostat pour la période 2011-2014. La simulation budgétaire post-2014 est effectuée sur une quantité de référence établie sur la production moyenne des années 2012-2014.

#### Quantités délivrées de lait, UE-28, millions de tonnes données historiques 2011-2014, projections 2015-2020

	2011	2012	2013	2014	2015-2020
Quantités	140	140	141	148	143 par an

Source : CE, hypothèses Momagri

Les différents mécanismes de régulation envisagés sont activés en fonction des niveaux des prix de marché. Le tableau suivant présente l'éligibilité des quantités produites de lait par mécanisme de régulation envisagé en fonction des niveaux de prix de marché. Comme pour les autres produits, compte tenu des hypothèses de prix de marché retenues, les coûts relatifs au stockage public correspondent uniquement à la constitution du stock stratégique de sécurité alimentaire (2%) et à son entretien. Nous prenons l'hypothèse d'un coût de 5% de la valeur du stock (valorisée au prix de marché) pour financer la gestion des stocks (coût des infrastructures + renouvellement du stock pour éviter son déperissement).

#### Répartition des quantités de lait par tranche de prix

	< 280€/t	280-350€/t	350-390€/t	>390€/t
Éligibles aux PC	90%	90%	0%	0%
Non éligibles aux PC	6%	10%	100%	100%
Stockées	4%*	0%	0%	0%
Déstockées	0%	0%	2%	2%

PC : Paiements contracycliques

\* seuil maximum pouvant aller au-delà sur décision du Conseil

## 5. Simulations budgétaires

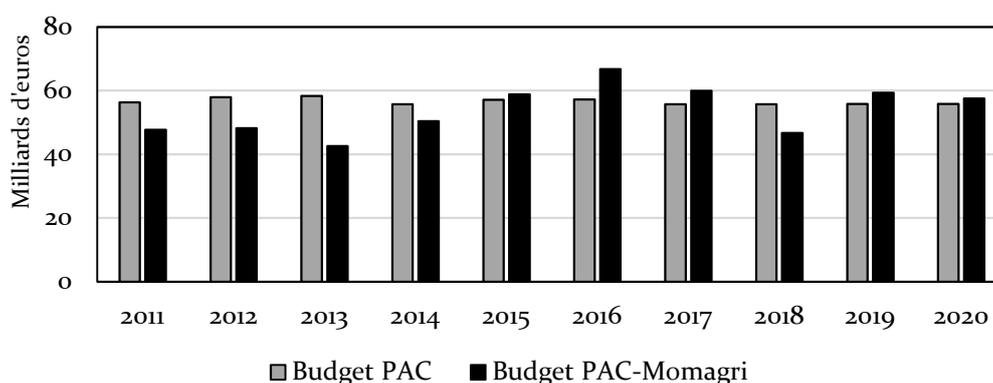
Les simulations réalisées dans cette partie sont de nature budgétaire. Elles portent sur une période de dix ans, de 2011 à 2020. Les simulations budgétaires concernent l'impact des propositions PAC-Momagri sur l'ensemble du budget communautaire agricole dont les dépenses communautaires allouées aux céréales, oléo-protéagineux et au lait. Les mesures pour les autres secteurs ainsi que l'enveloppe pour le second pilier sont prises en compte en l'état, sans modification par rapport à la PAC actuelle.

Des simulations économiques sur l'impact des propositions PAC et PAC-Momagri sur le chiffre d'affaires et le revenu des producteurs de grandes cultures et de lait ont été menées. Elles sont présentées en détail dans la partie IV. Elles s'appuient sur les mêmes hypothèses de marché que celles retenues pour réaliser les simulations budgétaires PAC et PAC-Momagri. Elles n'ont pas vocation à « acter » le niveau moyen de chiffre d'affaires qui pourrait être perçu par les producteurs agricoles européens à l'avenir, mais à comparer, toutes choses égales par ailleurs, les modalités de formation du revenu qui seraient celles d'un producteur de céréales grandes cultures et de lait dans le cadre de la PAC et de la PAC-Momagri, notamment en termes de niveau moyen et de volatilité.

### a. Un meilleur emploi des ressources budgétaires

Le graphique ci-dessous représente l'impact budgétaire des principes PAC-Momagri comparé aux prévisions budgétaires de la PAC dans sa forme actuelle.

**Comparaison des budgets PAC vs. PAC-Momagri, 2011-2020, milliards Euros**



Sources : CE, Momagri

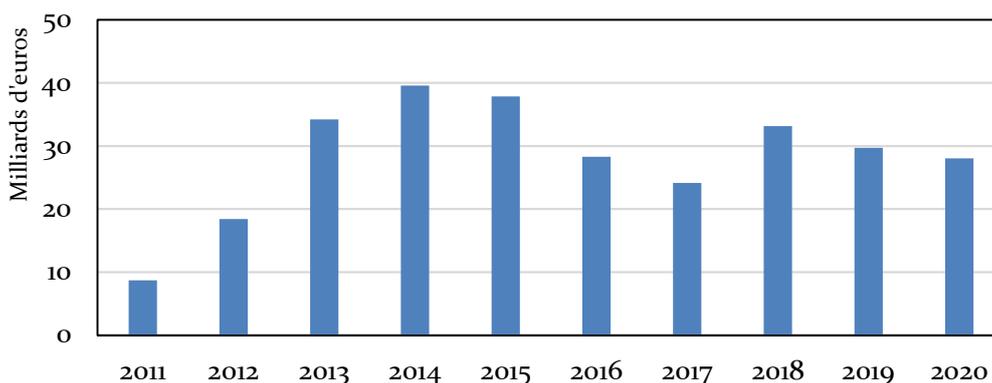
Budget PAC annuel moyen : 56,6 milliards d'Euros (stable)  
Budget PAC-Momagri annuel moyen : 53,8 milliards d'Euros (flexible)

Impact budgétaire annuel moyen sur :  
2011-2020 : +2,8 Mrds d'euros (+28 Mrds d'euros sur 10 ans)  
2017-2020 : -0,06 Mrds d'euros (-0,26 Mrds d'euros sur 4 ans)

Sur la période 2011-2020, l'application des principes PAC-Momagri aurait permis de réaliser une économie budgétaire de 28 milliards d'Euros, soit 2,8 milliards par an, par rapport aux budgets alloués. Par rapport au précédent Livre Blanc publié en Août 2016, il y a une légère dégradation due à des hypothèses plus pessimistes sur l'évolution des prix de marché 2016-2020 pour les trois secteurs d'activité concernés. Il n'en reste pas moins que sur une période pluriannuelle la valeur ajoutée budgétaire est supérieure et se traduit notamment par une nette augmentation du revenu minimum et une plus grande stabilité du revenu moyen (Cf. Partie IV). Le budget annuel moyen de la PAC-Momagri s'établirait en effet à 53,8 milliards d'Euros, contre 56,6 dans le cadre de la PAC (soit une réduction de 5%).

Tenant compte uniquement des années à venir, un très léger déficit de 60 millions d'Euros par an serait enregistré entre 2017 et 2020 en raison d'une baisse significative des prix de marché et d'une réduction des aides découplées sur la période. Par ailleurs, l'application des principes PAC-Momagri se serait également accompagnée d'une plus grande flexibilité budgétaire interannuelle. Les budgets PAC-Momagri peuvent en effet varier entre 43 milliards d'Euros et 67 milliards d'Euros.

#### Ecarts budgétaires cumulés, PAC vs. PAC-Momagri, 2011-2020, milliards Euros



Sources : Momagri

L'écart budgétaire cumulé sur la période s'établit en conséquence à 28 milliards d'Euros, soit 5,9 mois d'exercice budgétaire économisé, ou 5% du budget global de la PAC sur ces dix ans (cf. graphique ci-dessus).

#### **b. Une gestion optimale du budget communautaire pour une meilleure régulation des revenus**

La variabilité budgétaire est due à l'introduction de nouveaux mécanismes de régulation de nature essentiellement contracyclique. Dans les cas où les prix sont supérieurs ou égaux à la limite inférieure du tunnel (195€/t pour les céréales, 390€/t pour les oléo-protéagineux et 350€/t pour le lait), la dépense publique est réduite à la seule AQE pour les productions concernées. Or, sur 2011-2014, les prix des grandes cultures et du lait ont atteint des niveaux proches ou supérieurs à ces seuils (196€/t en moyenne pour les céréales, 409€/t pour les oléo-protéagineux et 351€/t en moyenne pour le lait).

Budgétairement économe, la proposition PAC-Momagri est également économiquement efficace pour réguler les chiffres d'affaires et les revenus des producteurs lorsque les conditions de marché l'exigent. Dans le cadre de la PAC actuelle, les budgets sont stables et les chiffres d'affaires et les revenus des producteurs sont volatils. Les budgets agricoles sont donc déconnectés des réalités des marchés agricoles, et la volatilité de ces derniers, pourtant structurelle, est en hausse ces dernières années. Les aides publiques allouées, de nature essentiellement découplée, sont incapables « d'aider » les producteurs à gérer l'hypermotilité des prix à laquelle ils font face. Tout au plus elles constituent un complément de prix dont le niveau, stable au regard de cours instables, n'est en conséquence jamais adapté à la situation. Dès lors, ce sont les producteurs agricoles qui subissent la volatilité des cours, comme en témoigne la volatilité de leurs revenus, plus forte que celle des prix.

La logique qui sous-tend la proposition PAC-Momagri est inverse à celle qui prévaut aujourd'hui. Dans le cadre de proposition PAC-Momagri, les budgets sont flexibles et les chiffres d'affaires des producteurs sont stabilisés, alors que dans la PAC actuelle c'est l'inverse.

L'introduction d'aides contracycliques accroît la réactivité de la PAC face aux réalités de marché. Par ailleurs, le caractère non systématique du versement des aides contracycliques limite certains des effets les plus pervers des aides découplées actuelles qui restent malheureusement dans une logique de consommation budgétaire, année après année, sans réelle plus-value communautaire.

**c. Un niveau de chiffre d'affaires moyen stabilisé pour mieux soutenir le revenu des agriculteurs et améliorer la compétitivité des filières**

L'un des objectifs de la proposition PAC-Momagri étant d'optimiser l'efficacité des dépenses publiques agricoles européennes à stabiliser les chiffres d'affaires et les revenus des agriculteurs, des simulations économiques ont été menées en complément des simulations budgétaires pour évaluer l'incidence potentielle de la proposition PAC-Momagri sur les recettes liées à la production de céréales, d'oléo-protéagineux ou de lait (Cf. Partie IV). Le principal intérêt de ces simulations réside, en conséquence, moins dans les valeurs brutes qui sont présentées, que dans les comparaisons qui en sont tirées. Elles révèlent la pertinence de la proposition PAC-Momagri par rapport à la PAC en matière de régulation et de rémunération économique pour un producteur moyen de céréales, d'oléo-protéagineux et de lait.

Dépenser mieux et soutenir plus est possible, à condition de ne pas s'opposer à toute idée nouvelle. Dans le cadre de la PAC actuelle, un producteur touche une part relativement stable d'aide publique, quel que soit le niveau des prix selon la logique découplée des aides.

Dans la proposition PAC-Momagri, l'aide publique est non seulement variable, mais elle n'est pas systématique. Elle est versée uniquement lorsque les conditions de marché le justifient, c'est-à-dire quand les prix sont insuffisants à couvrir les coûts de production. Il convient à ce titre de noter que cet argument est l'un de ceux qui a justifié la réforme du *Farm Bill* aux Etats-Unis et la suppression des aides directes découplées.

Deux cas doivent donc être distingués :

- lorsque les prix de marché sont supérieurs au seuil de limite inférieur du tunnel, le prix plancher (cas 1),
- lorsque les prix sont inférieurs au prix plancher (cas 2).

Dans le premier cas, la situation est simple. La proposition PAC-Momagri est source d'importantes économies budgétaires, mais elle s'accompagne d'un chiffre d'affaires moyen plus faible qu'avec la PAC actuelle du fait d'un montant des aides publiques versées bien inférieur. Dans le second cas, la situation est beaucoup plus intéressante pour les agriculteurs. C'est en effet lorsque les prix et les marges d'un producteur sont bas que l'efficacité économique et budgétaire de la proposition PAC-Momagri se révèle.

La nature contracyclique des aides permet d'optimiser les ressources budgétaires par une gestion raisonnée et efficiente de la dépense publique comme le font les Etats-Unis. Contrairement aux aides découplées et aux aides couplées qui prévalent encore dans la PAC actuelle, les paiements contracycliques ne sont pas systématiques et ils ne portent que sur un pourcentage éligible de la production. Ils constituent une aide qui permet au producteur de lisser son chiffre d'affaires annuel.

Ce faisant, ce dispositif permet au producteur :

- de gérer le risque de marché<sup>24</sup>, ce qu'il ne pourrait financièrement pas supporter sans paiements contracycliques,
- d'accroître sa visibilité dans un contexte de marchés structurellement instables,
- et d'ainsi d'optimiser ses investissements, gages de compétitivité et de rentabilité future.

Les paiements contracycliques ont donc une double vertu : économique et budgétaire. Ils permettent de lisser les revenus des producteurs et de compenser les nombreuses imperfections et défaillances des marchés agricoles qui peuvent durablement affecter les équilibres économiques des exploitations européennes. La dépense budgétaire d'un tel système est optimisée, des économies sont réalisées les années où les prix sont satisfaisants, et à contrario, davantage de ressources sont mobilisables en cas de crise.

Prenons l'exemple d'un producteur de céréales européen et d'un prix de marché rendu Rouen de 165€/t, soit 150€/t perçu par le producteur.

*Avec la PAC-Momagri, il aurait touché :*

- 150 €/t correspondant à la vente de sa production au prix de marché,
- 75€/ha d'Aide « Qualité Europe » sur l'ensemble de sa production, soit pour un rendement de 7,5t/ha environ 10€/t.

---

<sup>24</sup> Dans le cas où le prix n'est pas inférieur au seuil de régulation publique

- 40,5€/t de paiements contracycliques, correspondant à une aide de 45€/t<sup>25</sup> pour 90% de sa production.
- soit un chiffre d'affaires total de 200,5€/t.

*Avec la PAC actuelle* et sur la base d'un DPB moyen total de 40€/t, il aurait perçu 190€/t. L'écart est de +5,5% en faveur de la PAC-Momagri.

Il est donc économiquement et budgétairement possible de réaliser d'importantes économies tout en permettant à un producteur de conserver, et surtout de stabiliser son revenu par une plus grande flexibilité des budgets et l'introduction de paiements de nature contracyclique. Des analyses plus détaillées par secteur sont fournies à la partie IV, ainsi que les simulations sur les niveaux de revenu à partir de comptabilités d'exploitations de l'Est (département de la Marne) et de l'Ouest de la France.

---

<sup>25</sup> Correspondant à la différence entre le prix plancher (195€/t) et celui de marché (150€/t)

# Partie IV

## Eléments d'évaluation de la PAC-Momagri

---

### 1. L'OMC compatibilité

#### a. La classification des soutiens internes de l'OMC

Selon la terminologie générale de l'OMC, les soutiens internes agricoles sont classés en trois catégories ou boîtes de couleur : orange, bleue et verte.

#### *La boîte orange*

Selon l'OMC, « toutes les mesures de soutien interne réputées avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges (à quelques exceptions près) entrent dans la catégorie orange ». Elle regroupe, selon la définition figurant à l'article 6 de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle de l'Uruguay (AACU), toutes les mesures de soutien interne à l'exception de celles qui relèvent des catégories bleue et verte. Il s'agit notamment des mesures de soutien des prix ou des subventions directement liées aux quantités produites.

Ces mesures de soutien sont plafonnées et les engagements de réduction sont exprimés au moyen d'une « Mesure globale du soutien totale » (MGS totale) qui englobe dans un seul chiffre tout le soutien accordé par produit agricole, ainsi que le soutien autre que par produit (accordé de manière transversale à l'ensemble du secteur ou d'une filière).

Un soutien minimal, « *de minimis* », est autorisé :

- pour chaque produit agricole, sous un plafond ne dépassant pas 5% (pour les pays développés<sup>26</sup>) de la valeur de la production du produit concerné ;
- pour la catégorie « autre que par produit », sous un plafond ne dépassant pas 5% de la valeur de la production agricole totale.

La règle qui s'applique aux clauses *de minimis* est celle « du tout ou rien » : si le montant des soutiens est au-dessus du seuil des 5%, ne serait-ce que de 0,1%, l'ensemble des soutiens en question est inéligible à l'exception *de minimis*. Dans ce cas, tous les soutiens classés en boîte orange sont inclus dans le calcul de la MGS du pays. Si, au contraire, ce montant est en dessous du seuil, alors il est ramené à 0.

---

<sup>26</sup> 10% pour les pays en développement

Au cours des négociations, différentes propositions ont été présentées sur la question de savoir de combien ces subventions devaient encore être réduites et s'il convenait d'établir des plafonds par produit plutôt que de maintenir le système d'un plafond « global » total et unique. Dans l'Accord sur l'Agriculture, la MGS est définie à l'article premier et aux annexes 3 et 4.

### *La boîte bleue*

La boîte bleue est la catégorie intermédiaire, elle comprend les types de soutien direct qui s'accompagnent d'une forme de réduction de la production. Tout soutien direct qui relèverait normalement de la catégorie orange peut être classé dans la catégorie bleue si le bénéfice de l'aide a pour contrepartie pour les agriculteurs une limitation de leur production.

Les modalités d'éligibilité à la boîte bleue sont détaillées au paragraphe 5 de l'article 6 de l'Accord sur l'Agriculture. Les versements directs au titre de programmes de limitation de la production peuvent entrer dans la boîte bleue si :

- ces versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes ; ou
- ces versements sont effectués pour 85% ou moins du niveau de base de la production ; ou
- les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixes.

À l'heure actuelle, les dépenses consenties au titre des subventions de la catégorie bleue ne sont pas limitées. Certains pays considèrent que la catégorie bleue est essentielle dans la dynamique de réduction des soutiens distorsifs engagés depuis 1995. D'autres, au contraire, souhaitent contraindre cette catégorie en y imposant des limites ou des engagements de réduction, voire en l'incluant dans la catégorie orange.

### *La boîte verte*

Les soutiens classés dans la boîte verte sont ceux dont les effets de distorsion sur les échanges sont considérés comme nuls ou, au plus, minimes. La catégorie verte est définie à l'annexe 2 de l'Accord sur l'Agriculture. Les soutiens classés dans la boîte verte ne visent pas des produits particuliers et ils constituent en majorité un soutien direct du revenu des agriculteurs sans lien avec les niveaux de production ou les prix en vigueur (paiements découplés). Ces soutiens peuvent aussi prendre la forme de programmes de protection de l'environnement et pour le développement rural.

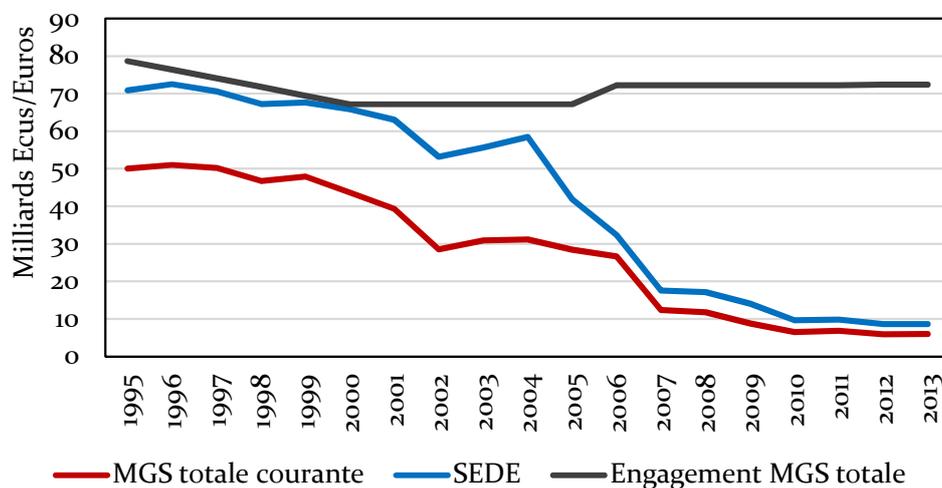
Les soutiens classés dans la boîte verte sont autorisés sans limitation. Ils doivent toutefois être financés par des fonds publics et non par les consommateurs au moyen de prix plus élevés. Au cours des négociations actuelles, plusieurs pays ont remis en question le bien-fondé de la boîte verte qui, en raison de l'importance des montants versés ou de leur nature, généreraient des effets de distorsion des échanges importants (c'est le cas notamment des soutiens découplés aux revenus).

### b. Les marges de manœuvre effectives de l'UE

La section I de la partie IV de la liste de l'UE contient les engagements de réduction du soutien interne qui sont exprimés en termes de MGS totale et de niveaux d'engagement consolidés annuels et finaux. La valeur de la MGS totale courante des mesures non exemptées ne doit excéder, pendant aucune année de la période de mise en œuvre ni par la suite, la limite de la MGS totale inscrite dans la liste.

Les niveaux et seuils concernés pour l'UE sur la période 1995-2013 (dernière année notifiée auprès de l'OMC) sont présentés dans le graphique suivant :

**Evolution du niveau d'engagement maximal de l'UE  
sur la MGS totale, de la MGS totale courante et du SEDE<sup>27</sup>  
milliards Ecus (1995-1999) / Euros (1999-2013)**



Source : OMC

Le niveau d'engagement de la MGS totale constitue un maximum pour l'UE qui pourrait être soumis à des contraintes plus restrictives suite aux différentes négociations et engagements. Les négociations engagées depuis 1995 sur le volet Soutiens internes du dossier agricole ont pour objectifs d'aboutir à « *des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges* », par l'instauration de plafonds et d'engagements chiffrés de réductions pour le SEDE (Soutien interne ayant des Effets de Distorsion des Echanges) et chacune de ses quatre composantes, la MGS totale consolidée finale, les niveaux *de minimis* par produit, les niveaux *de minimis* autre que par produits et la boîte bleue.

<sup>27</sup> Le Soutien interne ayant des Effets de Distorsion des Echanges (SEDE) est évalué par la somme de quatre éléments : la MGS totale consolidée finale par produit, le niveau *de minimis* permis par produit (<5% de la valeur de la production agricole par produit), le niveau *de minimis* permis autre que par produit (<5% de la valeur de la production agricole totale), les soutiens versés au titre de la boîte bleue.

Pour l'heure, les différentes conférences ministérielles du cycle de Doha ont achoppé sur la question du soutien interne. Pleinement concernée par les problématiques de sécurité alimentaire, une part importante des pays en développement ou émergents cherche davantage à faire reconnaître comme licite leurs politiques de stockage plutôt que de chercher à restreindre la MGS des pays développés. De plus, la définition de la boîte verte qui permet de protéger les aides découplées est de plus en plus décriée : comment prétendre que ces aides n'ont pas ou peu d'effets sur la production et les échanges quand elles représentent environ 50% du revenu des agriculteurs européens ?

Le découplage des aides a en effet permis à l'Europe de faire baisser sensiblement sa MGS. Forte de cette évolution, l'Union Européenne a ainsi proposé, dans la négociation, une réduction de sa MGS de 80% par rapport à son niveau d'engagement maximal<sup>28</sup>. Faute d'accord sur ce sujet, il s'agit donc d'une proposition unilatérale de l'UE et l'on en reste donc à la MGS initiale. Le découplage des aides en baissant la MGS devait permettre à l'UE de disposer d'une « monnaie d'échange » dans la négociation, il faut croire qu'elle n'intéresse pas vraiment et que les autres pays préfèrent consolider leurs politiques plutôt que de jouer le « jeu du blanchissement des aides », c'est-à-dire leur conversion en aides découplées de la boîte verte, avec l'Europe qui, rappelons-le, est le seul pays à encore faire reposer sa politique agricole sur ce principe.

Le tableau suivant récapitule les notifications de l'UE auprès de l'OMC. On constate que l'utilisation de la règle *de minimis* permet de soustraire une partie des aides normalement en boîte orange. Avec une MGS totale courante de 6 Md€ pour un plafond à 72 Md€, les marges de manœuvre de l'UE sont conséquentes pour utiliser des aides ne figurant pas dans la catégorie de la boîte verte, comme les aides contracycliques.

#### Niveaux effectifs MGS, *de minimis* et boîte orange, UE, 2011-2013, milliards euros

	2011	2012	2013
MGS totale courante	6,9	5,9	6,0
Niveau <i>de minimis</i> par produit	0,3	1,0	1,1
Niveau <i>de minimis</i> autre que par produit	0,7	0,8	0,9
Niveau boîte orange	7,9	7,7	8,0

Source : OMC

#### c. L'OMC compatibilité de la proposition PAC-Momagri

Les différentes mesures de soutien de la proposition PAC de Momagri se répartissent dans les différentes catégories de la façon suivante.

L'AQE est une aide découplée de la production. Elle peut donc être classée à ce titre dans la boîte verte.

<sup>28</sup> Correspondant à un seuil effectif maximal de la MGS de 14,4 milliards d'Euros pour l'UE sur la période 2007-2020.

Les paiements contracycliques sont classés en boîte orange. En faisant baisser de 90% à 85% le niveau de couverture de la production par les aides contracycliques, un classement en boîte bleue pourrait être plaidé. Dans l'incertitude, nous les classons en boîte orange dans cette simulation.

Mécanismes de soutien PAC-Momagri	Catégorie OMC <sup>1</sup>
Aide « Qualité Europe »	Verte
Paiements contracycliques	Orange (ou Bleue <sup>2</sup> )
Stockage de régulation	Orange
Stockage de sécurité alimentaire	Verte

<sup>1</sup> selon l'Accord sur l'agriculture

<sup>2</sup> Hypothèses retenue pour les simulations : boîte orange.

L'OMC distingue les mesures de stockage de sécurité alimentaire des autres formes de stockage notamment à des fins de régulation de marché. Le paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay précise que pour être considéré comme un stock de sécurité alimentaire, les prix d'achat et de vente doivent être réalisés au niveau des prix de marché. C'est le cas ici, nous imputons donc les coûts de gestion du stock de sécurité alimentaire à la boîte verte. Enfin, compte tenu des niveaux de prix de marché retenus, les stocks de régulation ne sont pas activés dans cette simulation.

Afin d'optimiser l'usage de la clause *de minimis*, nous choisissons de considérer les aides contracycliques au secteur laitier comme des aides par produit. En revanche, les aides aux céréales et oléo-protéagineux sont comptabilisées dans la catégorie « autre que par produit » dans la mesure où les aides contracycliques pour les céréales concernent plusieurs céréales de manière indistincte, il en est de même pour les oléo-protéagineux.

Compte tenu du fait que la PAC-Momagri vise à convertir une partie des aides découplées en aides contracycliques, toutes choses égales par ailleurs s'agissant du reste de la PAC, il convient dans cet exercice de simulation de l'OMC-compatibilité d'ajouter à la MGS de la PAC actuelle les nouvelles aides contracycliques classées en boîte orange. L'application de la règle *de minimis* devra néanmoins tenir compte conjointement de ces deux composantes. Le tableau suivant récapitule les montants qui seraient à notifier au titre de la boîte orange pour la PAC-Momagri, sans utilisation de la règle *de minimis*. Par commodité, nous supposons les notifications relatives au reste de la PAC comme constantes sur la période 2014-2020 et égales à leur niveau de 2013.

**Montants des MGS par produit, autre que par produit et totale courante  
dans le cadre de la proposition PAC-Momagri  
avant la prise en compte des clauses *de minimis*, milliards d'euros**

Année	MGS par produit			MGS autre que par produit			MGS totale courante avant <i>de minimis</i> (H)
	PAC-Momagri	PAC		PAC-Momagri		PAC (G)	
	Lait (A)	Lait (B)	Autres (C)	(Céréales) (E)	(Oléo-protéagineux) (F)		
2011	1,3	0,2	7,0	0,0	0,0	0,7	9,1
2012	2,9	0,2	6,7	0,0	0,0	0,8	10,6
2013	0,0	0,2	6,8	0,0	0,0	0,9	8,0
2014 <sup>e</sup>	0,0	0,2	6,8	8,3	1,7	0,9	17,9
2015 <sup>e</sup>	5,4	0,2	6,8	10,9	1,0	0,9	25,2
2016 <sup>e</sup>	7,9	0,2	6,8	15,2	1,0	0,9	32,0
2017 <sup>e</sup>	1,3	0,2	6,8	15,2	1,4	0,9	25,9
2018 <sup>e</sup>	0,0	0,2	6,8	4,1	0,3	0,9	12,4
2019 <sup>e</sup>	7,7	0,2	6,8	8,3	0,6	0,9	24,6
2020 <sup>e</sup>	2,6	0,2	6,8	11,1	1,1	0,9	22,7

Note de lecture :

- Montant MGS à prendre en compte pour le lait est égal à la somme, pour chaque année, des 2 colonnes (A) et (B)
- Montant MGS autre que par produit à prendre en compte est la somme des 3 colonnes (E), (F) et (G)
- Montant MGS totale courante (H) est la somme des colonnes de (A) à (G)
- Les montants de la colonne (C) correspondent à la somme des MGS par produit de tous les produits à l'exception du lait telles qu'elles sont notifiées à l'OMC par la Commission Européenne.

*e* : estimation. Source : OMC, calculs Momagri

Afin d'optimiser l'utilisation de la règle *de minimis*, nous considérons les plafonds répertoriés dans le tableau suivant.

**Niveaux *de minimis* par produit et autre que par produit**

	2011	2012	2013	2014-2020
Niveau <i>de minimis</i> par produit				
Lait	2,6	2,6	3,1	3,1 par an
Autres*	9,6	8,7	8,4	8,4 par an
Niveau <i>de minimis</i> autre que par produit	18,5	18,7	19,0	19,0 par an

\* équivalent à la somme des *de minimis* des autres produits. Source : OMC, calculs Momagri

Le tableau suivant propose une vision synthétique de l'optimisation de l'usage de la règle de *de minimis*. Cette règle permet de supprimer tous les montants d'aides inférieures au seuil de 5%. Il en résulte que la MGS de l'UE atteindrait au maximum 14 Mds € pour l'année 2016, contre 32 Mds € sans l'utilisation de *de minimis*.

**Détails de calcul des MGS par produit, autre que par produit et totale courante  
dans le cadre de la proposition PAC-Momagri  
après la prise en compte des clauses de minimis, milliards d'euros**

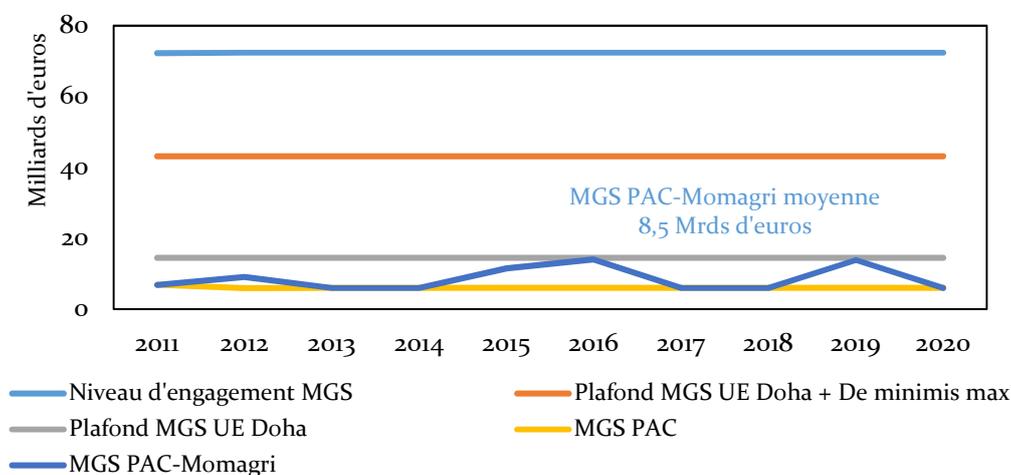
Année	Par produit						Autre que par produit			MGS totale courante après de minimis (X)
	MGS avant de minimis		De minimis		MGS après de minimis		MGS avant de minimis (VII)	De minimis (VIII)	MGS après de minimis (IX)	
	Lait (I)	Autres (II)	Lait (III)	Autres (IV)	Lait (V)	Autres (VI)				
2011	1,5	7,0	2,6	9,6	0,0	6,9	0,7	18,5	0,0	6,9
2012	3,1	6,7	2,6	8,7	3,1	5,9	0,8	18,7	0,0	9,0
2013	0,2	6,8	3,1	8,4	0,0	6,0	0,9	19,0	0,0	6,0
2014 <sup>e</sup>	0,2	6,8	3,1	8,4	0,0	6,0	10,9	19,0	0,0	6,0
2015 <sup>e</sup>	5,5	6,8	3,1	8,4	5,5	6,0	12,8	19,0	0,0	11,5
2016 <sup>e</sup>	8,0	6,8	3,1	8,4	8,0	6,0	17,1	19,0	0,0	14,0
2017 <sup>e</sup>	1,5	6,8	3,1	8,4	0,0	6,0	17,6	19,0	0,0	6,0
2018 <sup>e</sup>	0,2	6,8	3,1	8,4	0,0	6,0	5,4	19,0	0,0	6,0
2019 <sup>e</sup>	7,9	6,8	3,1	8,4	7,9	6,0	9,8	19,0	0,0	13,9
2020 <sup>e</sup>	2,8	6,8	3,1	8,4	0,0	6,0	13,1	19,0	0,0	6,0

Note de lecture :

- La colonne (I) est équivalente à la somme des colonnes (A) et (B) du tableau précédent. Les valeurs de cette colonne sont à comparer avec celles de la colonne (III) en appliquant les règles de de minimis pour retrouver la colonne (V).
- Ce même principe s'applique individuellement pour chaque produit de la catégorie « Autres » de la colonne (II) mais faute de place, nous ne reproduisons ici que la somme des montants individuels. Voir les notifications détaillées dans les rapports de l'OMC.
- La colonne (VII) est équivalente à la somme des colonnes (E), (F) et (G) du tableau précédent. Les valeurs de cette colonne sont à comparer avec celles de la colonne (VIII) en appliquant les règles de de minimis pour retrouver la colonne (IX).
- Montant MGS totale courante après de minimis (X) est la somme des colonnes (V), (VI) et (IX)

e : estimation. Source : OMC, calculs Momagri

**Compatibilité de la PAC-Momagri**



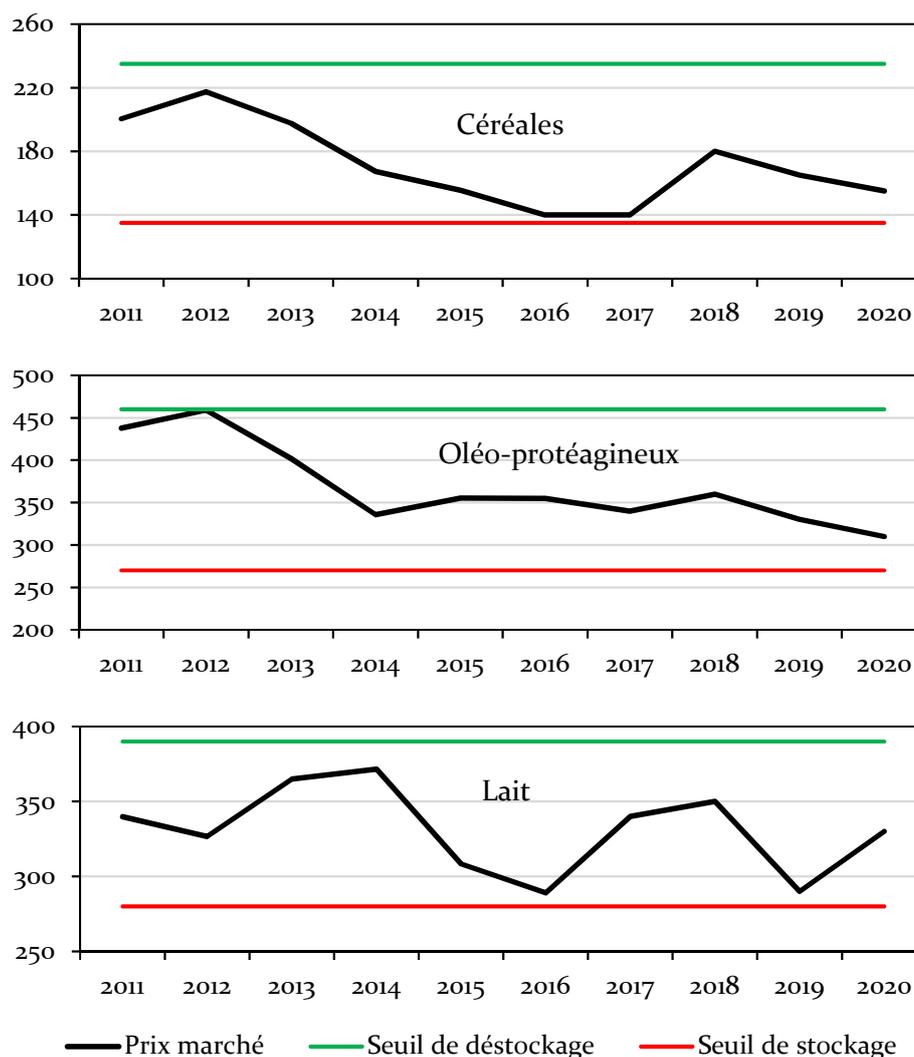
Sources : OMC, Momagri

Au final, il apparaît que les aides versées au titre des paiements contracycliques et du stockage de régulation public, après application des niveaux *de minimis* par produit et autre que par produit, se trouvent pour toutes les années de 2011 à 2020, au-dessous non seulement du plafond maximum de la MGS totale mais aussi du plafond réduit proposé unilatéralement par l'UE. Le graphique ci-dessus illustre que la proposition PAC-Momagri est tout à fait OMC-compatible et le serait également en cas d'accord (improbable) sur la proposition européenne.

## 2. L'impact sur les stocks

La proposition PAC-Momagri suppose la constitution d'un stock initial de sécurité alimentaire de l'équivalent de 2% de la production de chacun des produits concernés et d'un stockage de régulation publique plafonné à 4%. Dans cette simulation les hypothèses de prix retenus impliquent, comme le rappelle les figures ci-dessous, que les stocks de régulation ne sont pas activés sur la période.

**Evolution des prix de marché des céréales, oléo-protéagineux et du lait et des seuils de déclenchement des opérations de stockage et déstockage public, Euros/t**



Source : Momagri

Ainsi, seuls les stocks de sécurité alimentaire sont constitués en début de période. Ils s'élèvent à l'équivalent de 2% de la production européenne, soit 5,6 Mt pour les céréales et 0,6 Mt pour les oléo-protéagineux.

Pour la production laitière, on utilise les coefficients de conversion usuels qui donne la correspondance entre le lait et le couple beurre/poudre maigre. Les stocks de produits laitiers s'élèveraient ainsi à 289 000 tonnes de poudre maigre et à 83 000 tonnes de beurre.

Le tableau ci-dessous traduit le coût de constitution et de gestion du stock de sécurité alimentaire. L'hypothèse d'un coût de gestion de l'équivalent de 5% de la valeur (valorisée au prix de marché) est retenue pour prendre en compte le coût des infrastructures et les achats/reventes de manière à éviter le déperissement du stock sur la période.

### Coût budgétaire lié au stock de sécurité alimentaire, M€

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coût de constitution	2 310	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coût de gestion	56	61	55	47	44	39	39	50	46	43
Coût total	2 366	61	55	47	44	39	39	50	46	43

Source : Momagri

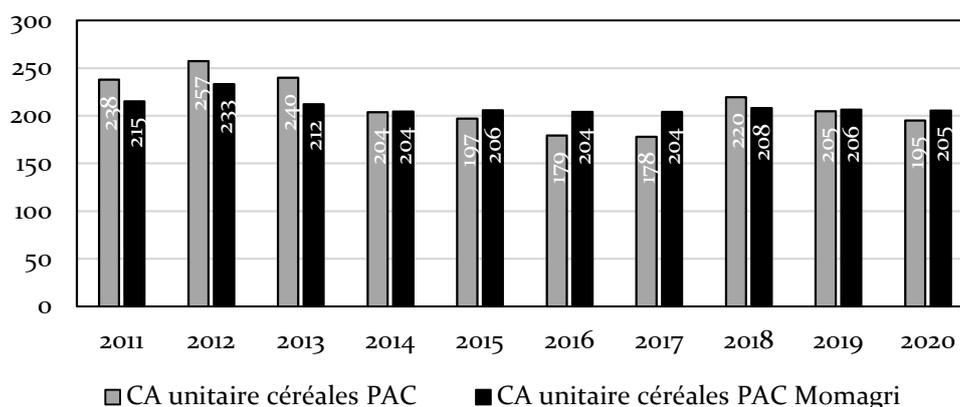
## 3. Les effets sur les chiffres d'affaires des exploitations

Des simulations économiques sur l'impact de la proposition PAC-Momagri sur le chiffre d'affaires des exploitations ont été menées. Elles s'appuient sur les mêmes hypothèses que celles retenues pour réaliser les simulations budgétaires. Elles permettent de comparer, toutes choses égales par ailleurs, les chiffres d'affaire moyens obtenus avec la PAC actuelle à ceux obtenus dans le cadre de notre proposition de PAC-Momagri. Cette comparaison porte à la fois sur la moyenne et variabilité. Dans cet exercice, nous rapportons le chiffre d'affaires moyen à la tonne pour les céréales et les oléo-protéagineux et à l'hectare pour la production laitière. En effet, pour cette dernière nous devons tenir compte du fait que les exploitations laitières produisent également des cultures qui sont, tout ou partie, utilisées comme fourrage pour les animaux.

### a. L'effet sur le chiffre d'affaires moyen pour les céréales

Sous les hypothèses indiquées précédemment, notamment en termes de prix pour la période 2017-2020 et après ventilation des aides découplées sur les surfaces, nous reconstituons un chiffre d'affaires moyen à la tonne constitué de la valeur à la vente du produit (rendement moyen multiplié par le prix de marché) et des aides liées.

### Comparaison des chiffres d'affaires à la tonne de céréales (€/t) PAC vs. PAC-Momagri



Source : CE, Momagri

Il apparaît qu'entre 2011 et 2020, avec la PAC actuelle, le chiffre d'affaires moyen unitaire (chiffre d'affaires ramené à la tonne) composé du prix de vente et des aides devrait s'établir à 211€/t, le minimum s'établissant à 178€/t en 2017 et le maximum à 257€/t en 2012. Sur les seules années 2017 à 2020, le chiffre d'affaires moyen serait de 199€/t avec la PAC actuelle.

Dans le cadre de la proposition PAC-Momagri, le chiffre d'affaires moyen unitaire se serait établi à 210€/t pour la période 2011-2020 et à 206€/t pour 2017-2020. Le minimum s'établirait à 204€/t (2014 et 2016) et le maximum à 233€/t (2012).

Le chiffre d'affaires moyen unitaire dans le cadre de la PAC-Momagri serait par conséquent légèrement inférieur à celui de la PAC (-0,7%) sur 2011-2020 mais supérieur (3,4%) sur les 4 dernières années de période, tout en étant beaucoup plus stable avec un minimum de 204€/t contre 178€/t.

On mesure là le caractère beaucoup plus efficient d'un budget agricole construit selon les principes de la PAC-Momagri, tant pour l'agriculteur qui stabilisera voire améliorera son chiffre d'affaires en ayant une bien meilleure visibilité sur le long terme, que pour le contribuable européen qui sera assuré d'une meilleure valeur ajoutée de la dépense communautaire.

#### **b. L'effet sur le chiffre d'affaires moyen pour les oléo-protéagineux**

Pour les oléo-protéagineux, nous procédons de la même manière pour reconstituer le chiffre d'affaires moyen rapporté à la tonne en sommant la valeur de la production (rendement moyen multiplié par le prix de marché) et le montant des aides. Nous obtenons ainsi une base pour comparer la PAC actuelle et la PAC-Momagri à l'aune de leur effet sur le chiffre d'affaires.

Sur la période 2011-2020, sur la base des hypothèses de marché retenues, le chiffre d'affaires unitaire moyen rapporté à la tonne d'oléo-protéagineux devrait s'établir à 445 €/t dans le cadre de la PAC et à 428€/t dans le cadre de la proposition PAC-Momagri. Cette moindre performance

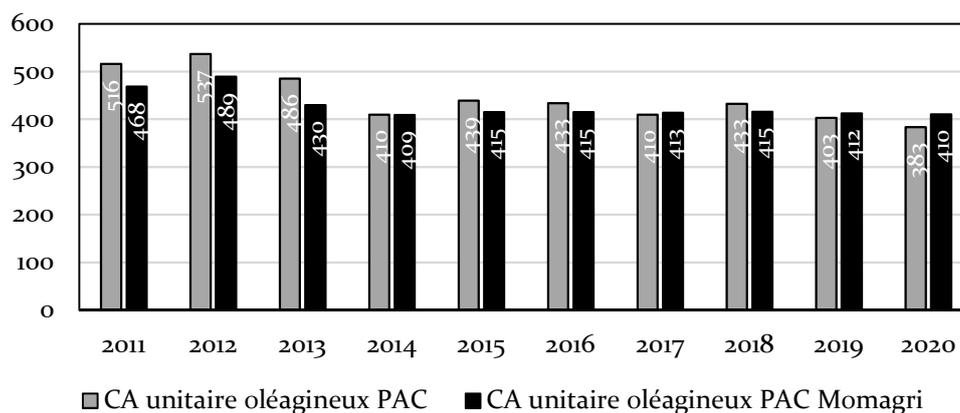
de la PAC-Momagri s'explique par des niveaux de prix de marché globalement plus élevés par rapport aux seuils de déclenchement des aides contracycliques.

En revanche, comme pour les céréales, les chiffres d'affaires seraient également beaucoup plus stables avec la proposition PAC-Momagri qu'avec la PAC. Dans le cadre de la PAC, le chiffre d'affaires unitaire par tonne d'oléo-protéagineux s'élèverait en moyenne à 445€/t en fluctuant entre 383€/t et 537€/t. Dans le cadre de la PAC-Momagri, le chiffre d'affaires unitaire d'un producteur européen d'oléo-protéagineux atteindrait en moyenne 428€/t en fluctuant entre 409€/t et 489€/t.

Sur la période future de 2017-2020, le chiffre d'affaires moyen dans le cadre de la PAC-Momagri serait supérieur de 1,4% que celui de la PAC (413€/t vs. 407€/t).

Les chiffres d'affaires seraient donc plus stables sur la période dans le cadre de la proposition PAC-Momagri que dans la situation de la PAC-actuelle, avec un niveau minimum nettement plus intéressant (409€/t vs. 383€/t). Le graphique ci-dessous compare l'évolution des chiffres d'affaires unitaires d'un producteur d'oléo-protéagineux.

**Comparaison des chiffres d'affaires à la tonne d'oléo-protéagineux (€/t)  
PAC vs. PAC-Momagri**



Source : CE, Momagri

**c. L'effet sur le chiffre d'affaires d'une exploitation laitière type**

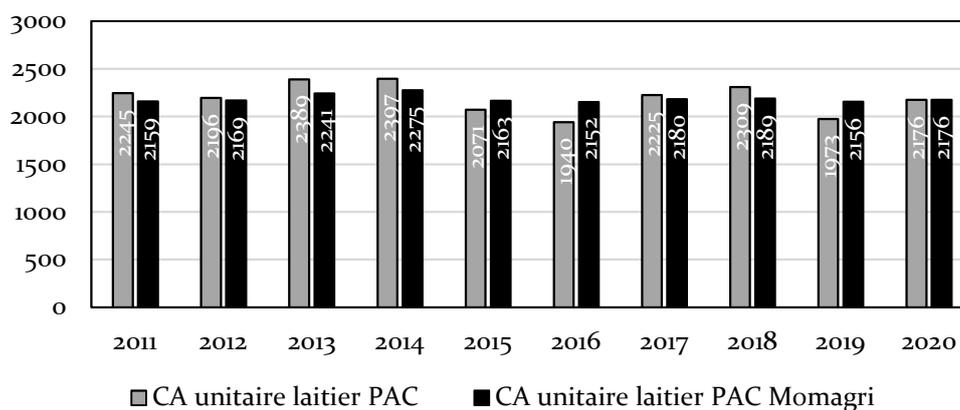
Construire une base de comparaison pour évaluer notre proposition sur ses impacts sur le chiffre d'affaires des exploitations laitières est plus compliqué car ces exploitations disposent de surfaces cultivées qui sont en partie commercialisées et bénéficient aussi d'aides. Nous avons ainsi reconstitué une exploitation moyenne européenne à partir des données d'Eurostat (SAU=58ha, 51VL, 19,8% en culture de vente). Les modifications intervenues suite à la réforme de 2014 et notamment la mise en place d'aides couplées sont prises en compte. Pour assurer une base de comparaison suffisamment explicite, les chiffres d'affaires sont rapportés à la surface.

Les résultats sont les suivants. Sur la période 2011-2020, avec la PAC actuelle, le chiffre d'affaires moyen unitaire à l'hectare d'une exploitation laitière européenne devrait s'établir à 2192 €/ha, le

minimum s'établissant à 1940€/ha en 2016 et le maximum à 2397€/ha en 2014. Dans le cadre de la proposition PAC-Momagri, le chiffre d'affaires moyen unitaire d'une ferme laitière européenne se serait établi à un niveau légèrement inférieur de 2186€/ha, avec un minimum s'établissant à 2152€/ha (2016) et le maximum à 2275€/ha (2014).

Le chiffre d'affaires unitaire moyen d'une exploitation laitière aurait donc été modérément inférieur (-0,3%) à celui qui a été effectivement été perçu mais la borne basse aurait été supérieur de 6%.

**Comparaison des chiffres d'affaires à l'hectare d'une ferme laitière (€/ha)  
PAC vs. PAC-Momagri**



Source : CE, Momagri

Le principal intérêt de ces simulations est de montrer l'effet stabilisateur sur le chiffre d'affaires de nos propositions d'évolution de la PAC. Les chiffres d'affaires moyens sont équivalents, parfois légèrement inférieur, mais la variabilité est beaucoup moins grande. Avec des aides contracycliques, les producteurs sont davantage protégés en cas de dégradation de la conjoncture économique. Dans la section suivante, nous complétons cette approche sur les chiffres d'affaires par une approche sur les revenus des exploitations.

#### 4. Les effets sur les revenus des exploitations

Au-delà de l'impact sur les chiffres d'affaires unitaires, nous avons également testé l'applicabilité de la PAC-Momagri sur la base de comptabilités réelles d'exploitations agricoles afin d'approcher plus précisément les effets sur les revenus agricoles. Des travaux ont ainsi été conduits avec différents partenaires comme la FDSEA 51 (Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles de la Marne) et un centre de gestion spécialisé dans la production laitière de l'Ouest de la France. Ils ont permis de reconstituer des exploitations types pour lesquels le revenu est appréhendé via le résultat courant, c'est-à-dire le revenu brut (avant prélèvements fiscaux et sociaux) qui permet de rémunérer l'agriculteur.

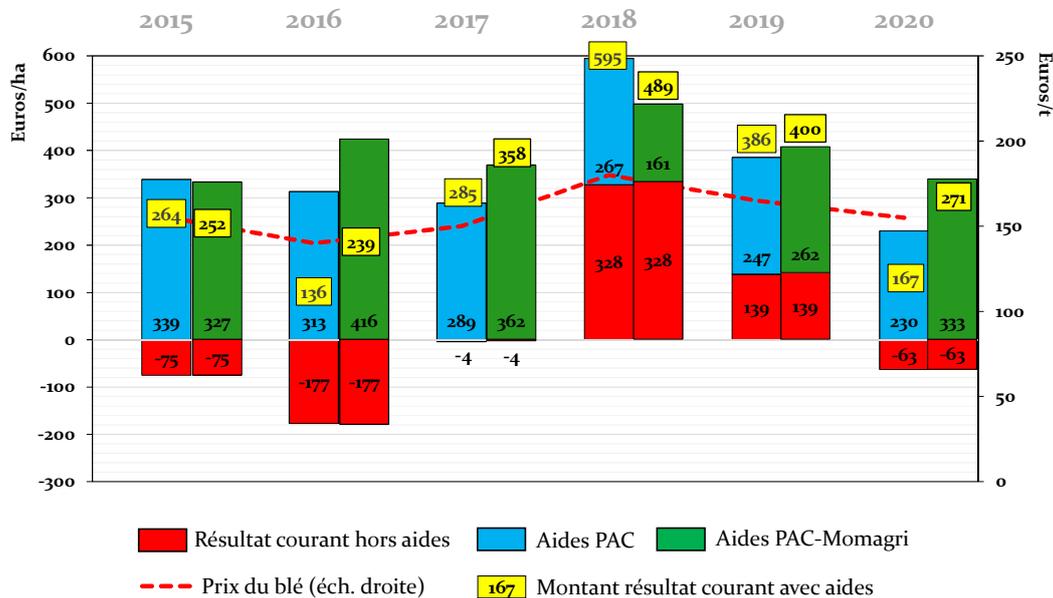
## Application à des exploitations de grandes cultures de l'Est de la France

Nous développons ci-dessous les principaux résultats obtenus sur une population de 600 exploitations de la Marne spécialisées dans les grandes cultures. Avec des coûts de production légèrement inférieurs à la moyenne, les rendements sont de 8,5t/ha en blé, 8,8t/ha en maïs et 3,4 t/ha en colza pour une surface agricole utile de 113 ha en moyenne. Les niveaux d'aides découplés moyens à l'hectare étaient en 2013 de 351€ et devraient connaître une érosion pour atteindre 252€ en fin de période.

La simulation réalisée sur la période 2015-2020 montre un niveau de revenu courant moyen plus élevé pour les exploitations de la Marne dans le cadre de la proposition PAC-Momagri que ce qui devrait l'être avec la PAC. En moyenne sur cette période, le revenu courant à l'hectare avec la PAC-Momagri s'établirait à 335€ contre 305€ avec la PAC, soit 10% supérieur. De plus, le niveau minimum du revenu courant est de près de deux fois plus important sous la PAC-Momagri par rapport à celui du cas de la PAC (239€/ha vs. 136€/ha).

Le graphique en bas récapitule les résultats de la simulation. Il apparaît que plus les prix de marché sont bas, plus la PAC-Momagri est intéressante en termes de revenu courant par rapport à la PAC actuelle.

**Résultat courant d'une exploitation type de grandes cultures,  
Département de la Marne, euros/ha**

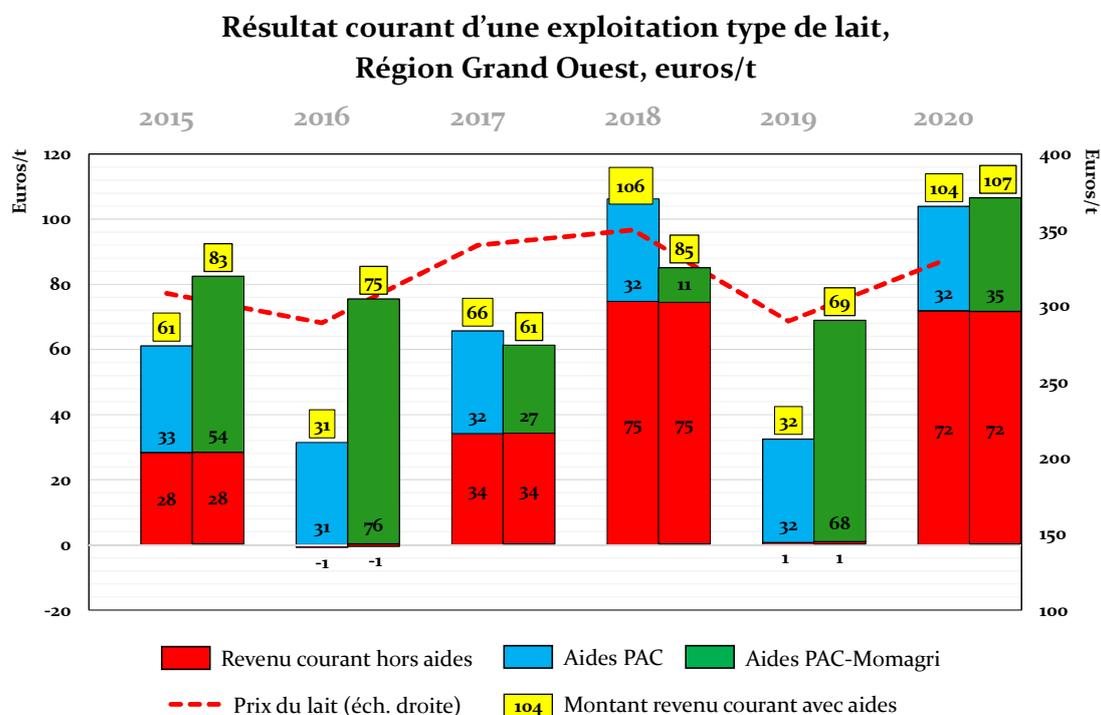


Source : FDSEA51, Momagri

	2015-2020	PAC	PAC-Momagri
Revenu courant moyen (€/ha)		305	335
Revenu courant minimum (€/ha)		136	239

## Application à des exploitations laitières de l'Ouest de la France

Une simulation similaire a été effectuée à partir d'un échantillon de 2600 exploitations spécialisées en produits laitiers de la région Bretagne. La ferme type moyenne opère sur une surface de 77 ha dont 16 ha sont réservés aux cultures de vente, et élève 59 vaches laitières en production. Le coût de production est modérément inférieur à la moyenne nationale. Le rendement moyen est de 6957 litres par vache laitière et celui du blé de 7,2 t/ha. Le montant d'aides découplées à l'hectare devrait passer de 334€/ha en 2013 à 259€/ha en 2020 (effet de la convergence des aides partiellement compensée par la sur-dotation des premiers hectares) auquel il faut ajouter 34€ d'aides couplées pour les 40 premières vaches laitières à compter de 2015. Ramené à la tonne de lait, cela correspond à un montant total d'aides du premier pilier de 40€ en 2013, qui devrait baisser à 32€ en 2020. Le calcul du résultat courant tient compte à la fois des ventes de lait, des co-produits du troupeau laitier (viande de réforme et veaux) et des cultures de vente. Les résultats de l'estimation du résultat courant pour 2015-2020 sont représentés dans le graphique ci-dessous.



Source : FDSEA51, Momagri

2015-2020	PAC	PAC-Momagri
Revenu courant moyen (€/t)	67	80
Revenu courant minimum (€/t)	31	62

Les prévisions d'évolution des résultats courants sur la période 2015-2020 révèlent la capacité de la PAC-Momagri à soutenir davantage le revenu agricole en évitant les fluctuations

préjudiciables. Les aides découplées de la PAC actuelle laissent le revenu des producteurs laitiers osciller avec les évolutions du marché. Inversement, la PAC-Momagri stabilise le revenu courant en comblant les manques à gagner dans les années difficiles. Ainsi avec la PAC-Momagri, en moyenne sur la période 2015-2020, le revenu courant par tonne de lait produit est sensiblement (19%) supérieur : 80€ contre 67€ avec la PAC actuelle. De plus, le niveau minimum du revenu courant est de deux fois plus important sous la PAC-Momagri (62€/t vs. 31€/t).

La proposition PAC-Momagri pourrait ainsi efficacement limiter l'impact négatif sur les revenus des mauvaises années, tout en ayant un effet haussier sur le revenu des producteurs sous les hypothèses de prix ici employées.

## **5. Les Traités et règlements budgétaires permettent déjà la flexibilité nécessaire à la PAC-Momagri**

L'application de la PAC Momagri suppose que les engagements et les paiements budgétaires soient ajustés chaque année en fonction de l'évolution des marchés. Ainsi l'enveloppe budgétaire du premier pilier serait appelée à varier en fonction de la situation des marchés des trois grands secteurs agricoles auxquels la PAC Momagri s'applique (céréales, lait et oléo-protéagineux).

### **Que disent les Traités et règlements communautaires ?**

L'analyse du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (titre II - sixième partie), du règlement 1311/2013 fixant le cadre pluriannuel 2014-2020 et du règlement relatif aux règles financières en cours de négociation (dit règlement Omnibus), on retient les principes suivants<sup>29</sup> :

1. La seule référence à un montant de crédit à ne pas dépasser est celle du cadre financier pluriannuel (CFP).
2. Aujourd'hui l'enveloppe pluri-annuelle (2014-2020) est divisée à part égale pour obtenir le budget annuel. Mais les Traités de l'UE n'indiquent pas que le budget annuel de la PAC doit être égal au septième du cadre financier pluriannuel (CFP).
3. L'autorité budgétaire doit en revanche fixer un plafond de crédit. Rien n'empêche qu'elle fixe chaque année, dans le cadre des perspectives pluriannuelles, un plafond de crédit correspondant à un scénario de crise au-delà d'une moyenne budgétaire annuelle à respecter sur la période pluriannuelle.
4. Le règlement en date du 13/11/2013 fixant le cadre financier pluriannuel ouvre la voie à un pilotage variable de la consommation budgétaire (cf. Art. 5 et 6) puisqu'il prévoit

---

<sup>29</sup> Pour le détail de l'analyse voir : <http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-1855.html>

explicitement que les plafonds prévus peuvent être dépassés (jusqu'à 10 Mrd€ en 2020) d'un montant égal à l'écart entre les paiements exécutifs en « n-1 » et le plafond de « n-1 ».

5. C'est alors que les dispositifs de budget rectificatif, de reports de crédits et de fonds de réserve permettraient de gérer la nécessaire variabilité budgétaire et d'ajuster la dépense budgétaire avant la fin de l'exercice, évitant les transferts d'une année sur l'autre au-delà des reports usuels prévus par l'article 316 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.
6. Les dispositions du règlement Omnibus en cours de négociation confortent la nécessité d'assouplir le fonctionnement des budgets et d'avoir une flexibilité accrue, notamment dans les situations de crises et d'urgence.

### **La construction de budget annuel variable sous le respect du cadre financier pluriannuel (CFP)**

Pour mettre en œuvre la PAC Momagri, le budget du premier pilier de la PAC sera évalué chaque année pour la partie « Aides contracycliques, stockage et autres mesures de régulation » au titre des secteurs « céréales, lait et oléo-protéagineux ». Il y aura donc une variabilité annuelle en fonction de la situation des marchés, en plus de l'Aide Qualité Europe qui aura un montant fixe.

La procédure budgétaire reposera donc pour les secteurs concernés sur un scénario central de dépenses assis sur des prévisions de prix, un fonds de réserve, puis un budget rectificatif. La chronologie de la construction du budget suivra les étapes suivantes :

- ***Le scénario central***

Au cours de la discussion sur le budget de l'année n qui se déroule du 1<sup>er</sup> septembre à fin décembre n-1 (cf. article 314), le projet de budget pourra établir une prévision de consommation budgétaire à partir des prévisions d'évolution des marchés et donc inscrire les crédits correspondants au titre des mécanismes contracycliques, de stockage public et de toute mesure de régulation complémentaire, avec une marge d'erreur réduite. Cela constituera le scénario central.

- ***Le fonds de réserve annuel***

Il sera néanmoins nécessaire d'anticiper dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année n, une éventuelle dégradation des prix et donc de doter un fonds de réserve annuel en conséquence pour répondre à un besoin supplémentaire de crédits pour des aides contracycliques, de stockage public et de toute mesure de régulation complémentaire. A cet effet sera établie une prévision fondée sur une simulation de dégradation plus forte par rapport au scénario central de la prévision.

- ***Le budget rectificatif***

Dans le cadre de la présentation du projet de budget de l'année n+1, un budget rectificatif pour l'année n sera présenté. A cette période de l'année, avant le 15 octobre, les niveaux des prix et les besoins d'intervention pour l'année n seront bien connus. Le budget rectificatif déterminera le degré d'emploi du fonds de réserve, en fonction des besoins issus du niveau des prix de marché.

L'autorité budgétaire appréciera alors avec un degré de certitude beaucoup plus grand, le niveau des crédits budgétaires nécessaires pour le premier pilier de l'année n. Tout cela se fera dans le respect d'un plafond annuel de crédit défini sur la base d'un scénario de crise dans le cadre des perspectives pluriannuelles (cf. article 312.3).

- ***Le report sur l'année n+1***

Compte tenu de ce qui précède, à savoir de l'ajustement des dépenses via le budget rectificatif, le report éventuel de crédits sur l'année n+1 sera limité, ce qui respecte les dispositions des traités (article 316).

Mais le processus même d'élaboration budgétaire, tel que décrit ici, n'implique pas un report de crédit puisqu'une nouvelle séquence de construction d'un scénario central puis d'un fonds de réserve pour l'année n+1 sera engagée au 1er septembre de l'année n, en même temps que le budget rectificatif aura été présenté à l'autorité budgétaire.

La seule contrainte nouvelle de l'application du projet PAC Momagri consistera pour la Commission à développer des outils et une expertise sur l'évolution des marchés plus élaborés que ceux dont elle dispose aujourd'hui.

## **Un dispositif de régulation à deux niveaux**

Les niveaux du prix plancher et du seuil de régulation publique pour chaque secteur seront définis par l'Autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen). Ils devront rester stables dans la durée. La régulation des revenus et des marchés agricoles se fera à deux niveaux :

- la Commission européenne sera chargée dans le cadre des règlements existants et sur la base des prix d'équilibre et des prix plancher en vigueur, de prendre toute mesure de stockage et de régulation complémentaire, aux aides contracycliques.

- l'Autorité budgétaire pourra intervenir de manière exceptionnelle au-delà si ces mesures de régulation prises par la Commission ne suffisent pas à rétablir l'équilibre des marchés et à endiguer un éventuel dérapage budgétaire par rapport aux perspectives pluriannuelles.

Le dialogue entre ces deux niveaux entrainerait un processus vertueux dans lequel les leviers budgétaires pour venir en aide aux agriculteurs et les leviers de rééquilibrage des marchés seraient utilisés de manière complémentaire dans une logique d'efficience budgétaire et une

véritable valeur ajoutée communautaire. On sortirait de la logique actuelle de consommation budgétaire. Seuls les budgets nécessaires seraient appelés par le niveau communautaire.

### **Une simplification du système de paiement**

Les exploitants agricoles recevront en début d'année (février – mars) l'Aide Qualité Europe qui viendra renforcer leur trésorerie et en fin d'année (novembre-décembre), la totalité de l'aide contracyclique calculée sur l'estimation faite sur l'écart entre le prix de marché moyen annuel et le prix plancher. Le recours à des références historiques pour les surfaces et les rendements facilitera l'administration du dispositif.

Or, le budget rectificatif peut être présenté jusqu'au 15 octobre, époque où l'on a une visibilité précise de l'évolution des prix sur l'année n. Dès lors l'écart entre les crédits budgétaires inscrits au budget rectificatif et les paiements destinés aux exploitants agricoles sera faible, ce qui légitime pleinement le fait que le report sur l'année n+1 sera lui-même réduit, voire inexistant.

### **Le respect des perspectives financières pluriannuelles**

Une réserve de crise pour la PAC correspondant à 3% de l'enveloppe pluriannuelle sera constituée à l'intérieur de cette enveloppe. Le plafond annuel des dépenses tel que prévu par les traités et visé dans le règlement fixant le cadre financier sera établi, à titre de référence, sur 97% de l'enveloppe pluriannuelle.

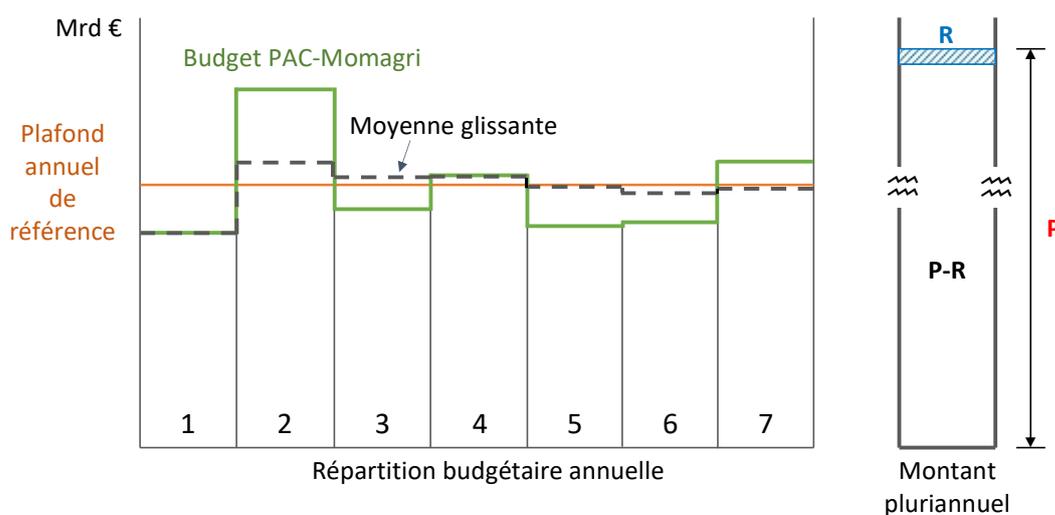
Chaque année, l'écart entre le montant des crédits de paiements effectivement dépensé et le plafond annuel indicatif sera évalué. Le niveau moyen d'exécution budgétaire sera calculé en moyenne mobile par rapport au plafond annuel de référence. A cet effet sera établie une prévision fondée sur une simulation de dégradation plus forte par rapport au scénario central de la prévision.

Si l'écart cumulé de l'année n excède un montant défini par l'autorité budgétaire, la réserve de crise pourra être activée. Inversement, si l'écart cumulé est inférieur à un montant défini par l'autorité budgétaire, la réserve de crise pourra être dotée. Les mécanismes correspondants découleront directement des dispositifs réglementaires déjà adoptés en décembre 2013 (Art. 5 et 6 du règlement 1311/2013 fixant le cadre pluriannuel 2014-2020).

Le graphique ci-après illustre la gestion budgétaire pluriannuelle.

En définitive, il apparaît que les Traités et règlements budgétaires permettent déjà dans leur forme actuelle de mettre en place une logique de variabilité des budgets annuels pour le premier pilier de la PAC. En appelant les contributions nationales de manière variable car au plus près des besoins, il ne sera pas nécessaire d'avoir recours à une pluri-annualité budgétaire où les crédits seraient transférés d'une année à l'autre. On sortirait ainsi de la logique de consommation budgétaire qui prévaut actuellement. A la place s'instaurerait un dialogue vertueux entre le niveau communautaire et l'Autorité budgétaire pour une meilleure efficacité de la dépense publique par un bon policy-mix entre mesures de compensation budgétaires et mesures de rééquilibrage des marchés, pour une véritable plus-value communautaire.

## Schéma de la gestion budgétaire annuelle



- Prévision financière pluriannuelle pour l'agriculture = **P**
- Réserve pluriannuelle de crise = **R** = 3%\*P
- Plafond annuel de référence sur 7 ans = **(P - R)/7**

## 6. L'extension à d'autres secteurs d'activité

Dans ce Livre Blanc, nous proposons la transformation des aides découplées en aides contracycliques pour les secteurs des céréales, des oléo-protéagineux et du lait. Pour les autres secteurs nous avons considéré un maintien des mesures en vigueur, alors qu'il nous semble que d'autres secteurs pourraient être intégrés dans le système contracyclique que nous proposons.

Les aides contracycliques semblent en effet particulièrement adaptées aux commodités dont les prix fluctuent avec les échanges internationaux. Le sucre, récemment impacté pourrait bénéficier d'un dispositif contracyclique : soit en concevant une mécanique propre basé sur un prix d'équilibre de la betterave qui définirait un prix plancher sous lequel des aides contracycliques seraient déclenchées ; soit indirectement en faisant bénéficier les surfaces en betteraves de surfaces de base donnant droit à l'aide contracyclique pour les céréales. Le dispositif d'aides contracycliques que nous proposons reposent en effet sur des références historiques et non sur la production réelle : il permet donc d'opérer par équivalence entre productions.

Les autres cultures de plein champ (pomme de terre, lin, etc.) qui bénéficient aujourd'hui toutes d'aides découplées pourraient également se voir dotées d'équivalent surface en céréales. On peut également imaginer l'association de surface de référence donnant droit à une aide contracyclique au titre des céréales avec une aide couplée de manière à prendre en compte un différentiel de rendement : ce pourrait être le cas pour le blé dur par exemple. Les filières

animales pourraient également intégrer une logique contracyclique dans leur soutien, on pense notamment à l'engraissement de bovins.

Pour le reste, il nous semble nécessaire de préciser que la logique d'aides contracycliques peut également avoir ses limites pour des productions qui peuvent davantage avoir à gagner par d'autres leviers de régulation public ou privée. Certaines filières ont plus à attendre de stratégies basées sur l'organisation collective (coopératives, interprofessions) et le soutien à la modernisation via des aides à l'investissement notamment. C'est notamment le cas des filières viticoles ou des fruits et légumes. De plus, le déploiement de la logique que nous développons ici doit aussi tenir compte des formes de soutien actuel ou à venir : le niveau élevé des soutiens couplés à la production, de compensation aux zones à handicaps naturels pour certains élevages herbivores voire peut être des aides aux pâturages pour la capture de carbone doivent être pris en compte.

Les critères d'appréciation à considérer pour approfondir la réflexion sur la transposition de la mécanique contracyclique préconisée dans ce Livre Blanc sont les suivants :

- Niveau de différenciation du produit
- Niveau d'ouverture commerciale / taille du marché pertinent
- Niveau d'organisation des producteurs et de la filière
- Arbitrage avec d'autres types de soutien
- Caractéristiques intrinsèques du produit (stockable, pondéreux, etc.)

Bien évidemment l'application d'un régime d'aides contracycliques ne saurait être exclusive des autres formes de régulation en place ou envisageables. Les spécificités propres à chaque produit pourraient ainsi conduire à des déclinaisons des principes que nous avons développés pour les céréales, les oléo-protéagineux et le lait.

# Conclusion

---

Le projet de PAC-Momagri doit permettre de redonner au monde agricole l'espoir dans son avenir et à l'Europe l'occasion de renouer avec des objectifs stratégiques ambitieux pour son agriculture et ses industries agroalimentaires.

La mise en avant systématique du coût budgétaire de la PAC, pourtant très faible par rapport aux enjeux du secteur (moins de 0,4% du PIB européen), est devenu un frein idéologique aux réformes nécessaires et a conduit à des décisions dommageables relevant essentiellement de postures idéologiques et d'absence de vision et de courage politiques pour rompre avec les orientations engagées au début des années 1990.

Il est urgent aujourd'hui, alors que le Cycle de Doha apparaît comme totalement inadapté aux objectifs de sécurité alimentaire et de coopération internationale entre politiques agricoles, d'innover en s'engageant dans la voie d'une réforme profonde et audacieuse.

Celle qui est proposée par Momagri répond, en effet, aux objectifs de régulation des marchés et de stabilisation du revenu des agriculteurs. Elle améliore la valeur ajoutée de la dépense communautaire et dégage des marges de manœuvre budgétaires. Certes, il va falloir faire évoluer les procédures budgétaires et s'affranchir des contraintes stérilisantes du découplage imposé par l'OMC. Mais le découplage a créé une illusion économique qui a failli aboutir à une désincarnation complète des soutiens publics, c'est-à-dire à leur bureaucratisation et à leur inefficacité.

Le débat autour de ces propositions est engagé et il reste maintenant à œuvrer pour lui donner les chances de succès qu'il mérite. C'est pour cela que nous publions cette version révisée du livre blanc à la fin 2017 alors que la Commission avec sa récente communication ne semble pas en mesure de proposer à elle-seule un changement de trajectoire à la PAC, et ce dans un contexte de crise agricole profonde. Notre souhait principal est que la proposition que nous faisons soit l'occasion pour la Commission et le Parlement européens, les gouvernements des États membres et le Conseil européen, ainsi que les représentants professionnels agricoles de s'engager dans une réflexion sur la faisabilité d'un projet qui doit permettre de renouveler l'une des principales politiques européennes et ainsi de sortir d'une impasse qui nourrit chaque jour davantage le discours des opposants à la construction européenne.

Créé à l'initiative de plusieurs coopératives agricoles françaises, Momagri est un think-tank présidé par Christian Pèes, qui rassemble des responsables du monde agricole et des personnalités d'horizons divers.

Depuis sa création en 2005, Momagri travaille prioritairement sur les causes et conséquences de l'instabilité structurelle des marchés agricoles ainsi que sur l'analyse des politiques agricoles à l'œuvre dans le monde afin d'éclairer les impacts d'une libéralisation des échanges sans garde fous et les enjeux d'un renouvellement de la gouvernance agricole mondiale.

La mission de Momagri est de créer de nouveaux outils d'évaluation et de formuler des propositions en faveur de politiques agricoles adaptées aux enjeux du XXIème siècle en France, en Europe et dans le monde.

*Ce Livre Blanc a été rédigé par Frédéric Courleux et Jacques Carles.*

Merci d'utiliser la référence suivante pour le citer :

Courleux F., Carles J., 2017, Livre Blanc - un nouveau cap stratégique pour la PAC, Momagri, Paris, 102p.



*Contact Presse :*  
Dominique Lasserre [dominique.lasserre@momagri.org](mailto:dominique.lasserre@momagri.org)  
[www.momagri.org](http://www.momagri.org)  
Twitter @Momagri\_Paris