

NOTE DE REFERENCE STRATEGIQUE

**POUR UNE REFORME EN PROFONDEUR DE LA PAC
DANS UN CADRE MULTILATERAL A RENOUVELER**



AGRICULTURE
STRATÉGIES

Paris, le 25 mai 2018

Table des matières

Synthèse	3
Préambule.....	6
Introduction	10
Partie 1 : La PAC : une politique devenue inefficace.....	11
1. Découplage, dérégulation et alignement sur les prix internationaux : le grand désengagement 11	
2. La négation de l'instabilité structurelle des marchés agricoles	12
<i>Encadré 1 : L'instabilité structurelle des marchés agricoles.....</i>	<i>12</i>
3. L'Europe aux ordres d'un fantôme : le cycle de Doha	14
4. Le renforcement des politiques agricoles dans le Monde	14
5. L'Europe à contre-courant	16
<i>Encadré 2 : Les limites des outils de gestion des risques.....</i>	<i>17</i>
6. Protection de l'environnement et connexion aux marchés internationaux : les injonctions contradictoires	18
7. Vers une PAC de basse intensité ?	19
Partie 2 : Pour une réforme en profondeur de la PAC	20
1. Quatre objectifs pour une PAC réformée en profondeur	21
<i>a- Garantir la sécurité alimentaire :</i>	<i>21</i>
<i>b- Assurer la stabilisation des marchés :</i>	<i>22</i>
<i>c- Participer au relèvement des revenus agricoles :</i>	<i>22</i>
<i>d- Accompagner la transition environnementale et énergétique :</i>	<i>23</i>
<i>e- Et leurs interactions :</i>	<i>24</i>
2. Une PAC en quatre piliers	25
<i>Pilier 1 : Renforcer l'organisation économique pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation.....</i>	<i>26</i>
<i>Pilier 2 : Assurer l'intégrité du marché communautaire vis-à-vis des crises</i>	<i>27</i>
<i>Pilier 3 : Bâtir une stratégie de transition environnementale et énergétique des systèmes de production sur des approches contractuelles.....</i>	<i>29</i>
<i>Pilier 4 : Redonner aux aides à l'installation et aux investissements un pouvoir d'orientation</i>	<i>31</i>
3. Enveloppe budgétaire et faisabilité institutionnelle.....	33
<i>a. Une enveloppe pluriannuelle stabilisée pour une meilleure efficacité budgétaire</i>	<i>33</i>
<i>b. Dans le respect des traités, du règlement financier et du droit de la concurrence.....</i>	<i>34</i>
En conclusion	36
Annexe : les membres du Comité d'Orientation Stratégique	37

Synthèse

L'agriculture européenne a besoin d'une réforme en profondeur de la politique agricole commune (PAC). Devenue inefficace à la fois face aux crises de marché et pour conduire vers la durabilité les systèmes de production agricole, la trajectoire actuelle de la PAC qui prend ses racines dans les années 1990 doit être révisée. Une nouvelle impulsion politique est désormais nécessaire pour sortir de la logique de renationalisation et de mise en concurrence des Etats-membres. Alors que toutes les grandes puissances agricoles renforcent leur soutien public à l'agriculture, on ne peut se résoudre à voir l'Europe être la seule à ne pas considérer l'Agriculture comme étant au cœur des enjeux du 21^{ème} siècle (sécurité alimentaire, migrations, changement climatique, protection des ressources naturelles, inégalités, genre).

A l'instar de la Revue stratégique établie en France en matière de défense, nous pensons qu'un consensus stratégique en matière agricole doit émerger à l'échelle européenne. Agriculture Stratégies et son Comité d'Orientation Stratégique regroupent les compétences et les sensibilités de différents bords pour faire progresser un débat nécessaire là où prime trop souvent un embargo intellectuel quant à l'avenir de la PAC. La Présidence Française laisse entrevoir une volonté de refondation de l'Europe, nous souhaitons contribuer à cet élan. Sans pour autant chercher à imposer ses seules vues, la France doit assumer ses responsabilités, ne pas succomber au défaitisme et chercher à convaincre les plus résignés en dépit du « french bashing » souvent rencontré en matière agricole. Figurant aux premiers rangs de la plupart des productions et ayant l'expérience d'une diversité quasiment aussi grande que la diversité de l'agriculture européenne, la France en a la légitimité.

Alors que les premières propositions de la Commission en matière budgétaire et réglementaire sont désormais connues, **il semble hors de portée d'aboutir à un consensus politique ambitieux d'ici la fin de mandature de l'actuel Parlement, en mars 2019.** Pour autant, le temps presse. La campagne des prochaines élections européennes et la perspective d'une Commission renouvelée doivent pousser à l'action afin d'élever un débat dont le niveau actuel se résume à la redistribution d'un budget européen limité qui s'effectuerait au détriment de la PAC et de la Politique de Cohésion pour alimenter d'hypothétiques nouvelles politiques.

Notre appréciation de la situation est que, **comme pour la réforme de 1992, c'est de la conjonction d'un contexte géopolitique en pleine redéfinition et d'un constat des limites de la politique actuelle que naîtra une nouvelle ouverture pour la construction européenne.** C'est la condition pour donner corps à cette « Europe qui protège » et sortir, sur la scène internationale, d'une posture tantôt naïve tantôt cynique, qui était tenable dans l'ombre des Etats-Unis avant que celle-ci ne disparaisse depuis l'élection du Président Trump.

Aussi, il devient indispensable de considérer conjointement les trajectoires de la PAC et de l'OMC depuis le début des années 1990. Toute tentative de faire évoluer l'une tout en considérant l'autre inchangée est vouée à l'échec. Au cœur des deux trajectoires, le principe du découplage des aides repose sur l'hypothèse de l'efficacité des marchés, c'est-à-dire la capacité des prix à retrouver leur niveau « d'équilibre » après un choc. La réalité est tout autre : les marchés agricoles sont structurellement instables et les prix dessinent des cycles marqués par des « brefs pics et des larges creux » qui rendent, par ailleurs, illusoire les approches assurantielles au grand dam de certaines organisations professionnelles agricoles qui continuent d'en faire leur cheval de bataille.

Se voyant tel un « leader vertueux mais isolé » l'Europe est la seule à continuer de faire reposer sa politique sur le principe du découplage qui est au cœur de la discipline agricole de l'OMC. Aussi rien d'étonnant dans l'échec du cycle de Doha : des règles mal fondées ne peuvent être respectées. Face à des marchés internationaux cotant la plupart du temps des prix de dumping, là où la théorie les voudrait « d'équilibre », une nouvelle coopération internationale pour stabiliser ces marchés et éviter le repli des échanges est indispensable. Aujourd'hui, c'est paradoxalement l'idéologie libre-échangiste basée sur l'hypothèse d'efficacité des marchés qui est le principal risque pesant sur le commerce international car elle empêche toute approche pragmatique visant à tenir compte des enjeux de sécurité alimentaire et des limites de l'ajustement par les prix. Il faut donc renouer avec l'esprit qui prévalait avant les années 1980, où ce sont les actions de stabilisation des principaux pays producteurs qui ont permis le développement des échanges. Avec la fin des quotas laitiers et sucriers, l'Europe montre qu'elle continue, au contraire, de se penser comme un petit pays sans effet sur les prix internationaux, et n'a donc pas tiré les enseignements du bras de fer des années 1980 avec les Etats-Unis.

S'il est essentiel qu'un nouveau multilatéralisme émerge, l'Europe agricole doit d'ores et déjà retrouver la lettre et l'esprit du Traité de Rome. Garantir la sécurité alimentaire, assurer la stabilisation des marchés, participer au relèvement des revenus agricoles constituent ainsi les objectifs d'une réforme en profondeur de la PAC, en y adjoignant celui d'accompagner la transition environnementale et énergétique. Entre le marteau des contraintes environnementales et l'enclume des prix de dumping internationaux, les agriculteurs sont, en effet, devant des injonctions contradictoires. Depuis 1992, la PAC a nettement contribué à l'amélioration de la compétitivité de son secteur agro-alimentaire en lui permettant d'avoir accès à des matières premières de qualité à un prix bien souvent inférieur aux coûts de production. Un rééquilibrage vers les objectifs sociaux du maintien d'une agriculture familiale et environnementaux de protection des ressources est désormais nécessaire pour éviter de fragiliser le socle sur lequel l'agro-alimentaire européen se situe.

Nos propositions de réforme en profondeur de la PAC se traduisent par une PAC articulée autour de 4 nouveaux piliers qui remplaceraient les deux piliers existants et rendraient beaucoup plus claire l'orientation stratégique de la politique communautaire.

- **Le premier serait dévolu à l'organisation économique des producteurs et doit notamment permettre aux organisations de producteurs d'être, comme toute entreprise, en capacité d'ajuster leur offre pour ne pas déstabiliser ses marchés.**

Cette responsabilisation des producteurs face aux marchés peut pour autant ne pas s'avérer suffisante et nécessite un pilotage des marchés par le niveau communautaire, seul garant de l'intégrité du marché unique.

- **Dans le deuxième pilier se situeraient les mesures de gestion de crise à l'instar de l'aide à la réduction volontaire de la production laitière expérimentée en 2016 mais aussi la possibilité d'utiliser les biocarburants comme un stabilisateur des marchés grâce à une priorisation des usages alimentaires sur les usages non alimentaires. Pour les produits soumis aux aléas des prix internationaux, des aides contractuelles pourront permettre une stabilisation des revenus dans une optique d'efficacité dans l'emploi des fonds publics et de plus-value communautaire** en association avec les mesures de pilotage de marché. A ce sujet, les travaux que nous avons conduits avec Momagri ont démontré le potentiel de ces outils tout en s'inscrivant dans les règles budgétaires en vigueur.
- **Le troisième pilier serait celui de la transition environnementale et énergétique en recourant à des approches contractuelles qui nous semblent bien plus opérantes que les démarches basées sur le verdissement d'aides découplées.** Pour les agricultures des zones à handicaps naturels, disposer d'aides couplées à la production nous semble nécessaire car les services rendus dans ces territoires dépendent directement de la production. De notre analyse, la seule aide découplée qui pourrait se justifier serait celle qui viendrait compenser les agriculteurs européens pour les surcoûts qu'ils ont à supporter compte tenu de standards de production plus élevés. De plus, à l'opposé du laxisme dont fait preuve la Commission vis-à-vis de dérogations accordées à certains pays, il est important que le niveau communautaire reste le garant de la politique environnementale car, à défaut, renvoyer cette responsabilité aux Etats-membres se traduira par un nivellement par le bas.
- **Enfin, le quatrième nouveau pilier doit permettre d'assurer le renouvellement des générations et soutenir l'investissement.** La pyramide des âges des agriculteurs est plus que préoccupante et la décennie à venir sera décisive car sans assez d'hommes et de femmes dans l'agriculture, la valeur ajoutée et les capacités de transition des systèmes s'étioleront. Outre l'aide à l'installation, la PAC doit structurer des programmes visant à accompagner la transmission des exploitations : c'est lors de l'installation que les investissements offrent le plus grand levier possible pour orienter les exploitations vers la durabilité qu'elle soit environnementale, économique ou sociale. Et le soutien aux assurances climatiques doit permettre de sécuriser dans le temps les systèmes de production.

Cette nouvelle PAC s'inscrirait dans les limites des perspectives financières pluriannuelles, maintenues à un niveau équivalent à celles dévolues à la période 2014-2020 et respecterait pleinement les traités et le règlement financier en vigueur.

Préambule

La présente note a été élaborée par Agriculture Stratégies avec le concours de son Comité d'Orientation Stratégique dont les membres sont présentés en annexe.

Il s'agit d'un **travail innovant et essentiel, celui d'établir un consensus stratégique** quant à l'urgence d'une refondation, non seulement de la PAC, mais aussi du dialogue multilatéral sur l'agriculture et l'alimentation. Car, depuis un quart de siècle, les accords de Marrakech et leur avatar le Cycle de Doha ont enfermé la coopération internationale dans une démarche stérilisante qui a conduit la PAC dans une impasse sans favoriser l'émergence d'un développement agricole significatif pour les pays en développement.

C'est un **impératif diplomatique de premier rang** alors que se recomposent très rapidement les lignes de force dans le monde avec l'émergence de plus en plus affirmée de grandes puissances du 21^{ème} siècle, telle la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Iran, la Turquie et plus récemment la Russie.

C'est une **nécessité politique majeure** à un moment où l'Europe n'en finit pas de se chercher un destin et où le monde paysan n'en finit plus de supporter des crises à répétition.

C'est aussi un **défi humain prioritaire** car les phénomènes migratoires dans les zones à forte croissance démographique comme l'Afrique, n'en sont qu'à leur début. Et on a trop tendance à attribuer ces migrations aux seuls conflits, en sous-estimant l'émigration rurale massive ayant pour origine l'appauvrissement généralisé des agriculteurs dans les pays en développement.

C'est enfin un **enjeu d'équilibre territorial, de progrès social et de santé publique** où la qualité de l'alimentation et la protection du milieu sont devenus des exigences incontournables au même titre que la lutte et l'adaptation face au changement climatique.

Il est donc indispensable de repenser totalement la politique agricole et alimentaire de la France et de l'Europe avec un esprit ouvert et novateur, sans sacrifier au défaitisme ambiant qui condamne la PAC et promeut des solutions irréalistes de repli sur soi, l'abandon progressif d'une politique commune et la privatisation rampante de l'accès au soutien public servie par le mirage assurantiel.

Notre démarche est de même nature que celle du monde de la Défense qui a produit en octobre 2017 une Revue stratégique, coordonnée par le député européen Arnaud Danjean afin d'analyser les menaces à long terme et d'en inférer le dimensionnement des forces, leur composition et les priorités en matière de recherche et d'équipements. Cette Revue est devenue le socle sur lequel se construit la prochaine loi de programmation militaire.

En matière agricole, l'Europe n'est momentanément plus capable d'agir avec cette ambition d'objectivité stratégique et d'adaptation aux réalités.

Car faute d'avoir pu aller jusqu'au bout d'une intégration de la politique agricole, qui était l'objectif à six et qui est maintenant perçue comme une contrainte à 27, **l'Europe a abandonné sa fonction de plateforme stratégique et de régulation publique**. La conséquence : une politique sans stratégie qui a cherché sa légitimité dans des palliatifs socialement corrects, tel le verdissement, la résilience des agriculteurs ou le découplage des aides.

Ainsi la PAC, qu'il est de bon ton de décrier comme cause de dépense budgétaire excessive au plan européen est victime d'un blocage de l'Europe qui empêche également d'autres politiques d'émerger. Il en résulte une sorte **d'embargo intellectuel quant à l'avenir de la PAC** alors que tous les autres grands Etats producteurs renforcent leur politique agricole tant pour des motifs de sécurité alimentaire que d'indépendance nationale.

Il est impératif de sortir de cette impasse alors que la population mondiale dépassera dix milliards d'hommes en 2050. Dans ce contexte, l'Europe, qui est encore une puissance économique et politique forte, ne le sera plus à cet horizon si l'agriculture et le secteur agroalimentaire ne sont pas gérés comme des sujets de premier ordre.

Quant aux relations multilatérales, l'Europe est devenue schizophrène depuis que le cycle de Doha s'est enlisé car **elle a instauré le principe de la double peine pour le monde agricole** :

- En restant le bon élève d'un cycle de Doha en voie de disparition et en continuant, seule, de privilégier le découplage des aides.
- Et en s'engageant simultanément dans des négociations bilatérales (CETA, TTIP, Mercosur, etc.) qui fragilisent encore plus le tissu de l'agriculture européenne.

A huit mois des élections des chambres d'agriculture et à un an des élections européennes, il fallait donc poser les termes de cette réflexion préliminaire dans cette note de référence stratégique. Car nous sommes convaincus qu'il faut construire un socle commun pour la réforme de la PAC et l'évolution du multilatéralisme, comme il en existe un pour la Défense nationale.

La Présidence Française laisse entrevoir une volonté de refondation de l'Europe sans sacrifier au repli que voudrait nous infliger la Commission européenne d'une constriction budgétaire a priori avant toute réflexion sur la stratégie et la politique à suivre.

Mais l'environnement politique et les positions des organisations professionnelles agricoles sont trop souvent marqués par la conviction que la France n'est plus audible, que la PAC est sur le déclin et que le mieux que l'on puisse espérer est que son budget ne baisse pas trop tout en donnant des gages à une pensée écologique désincarnée.

C'est pourquoi, dans la suite des travaux de Momagri, mais aussi de ceux réalisés par les Jeunes Agriculteurs, l'Académie d'Agriculture ou l'Association des Régions de France, nous avons réuni au sein de notre Comité d'Orientation Stratégique les compétences de responsables politiques et élus français et européens de différents bords, des représentants

du monde agricole, à la fois syndicalistes, exploitants, dirigeants de coopératives, mais aussi des experts, économistes, juristes, scientifiques et grandes consciences.

Le but : disposer de l'assise stratégique partagée et argumentée pour élaborer une réforme de la PAC en profondeur.

Notre proposition intervient au moment où **la Commission européenne met sur la table des négociations les deux propositions législatives suivantes :**

- le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027
- la réforme de la PAC post 2020.

Si le dialogue interinstitutionnel aboutit d'ici avril 2019, date de l'arrêt des travaux du Parlement européen en raison des élections européennes prévues en mai 2019, le prochain Parlement et la prochaine Commission se trouveraient dans la position d'avoir à appliquer un cadre législatif déterminé avant les élections européennes.

De notre côté, nous considérons que **l'éventualité de tels accords est faible**, pour les raisons suivantes :

- Les négociations sur le CFP ont chaque fois duré deux voire trois ans et les perspectives affichées par la Commission correspondent à un plafonnement des ressources par rapport à la période 2014-2020 traduisant une Europe à l'arrêt malgré quelques redéploiements limités créant l'illusion de la montée en puissance de politiques nouvelles. Nous faisons l'hypothèse que cet « **eurostatisme frileux** » ne sera pas la base de l'accord interinstitutionnel surtout quand il revient à déshabiller brutalement la PAC au profit d'autres programmes à portée européenne limitée.
- **Le projet de réforme de la PAC affiche d'emblée une diminution en euros constants de 15%, au bas mot, sous prétexte d'une meilleure valeur ajoutée budgétaire** qui n'est **qu'un alibi technocratique** sans aucune ambition stratégique. Il s'inscrit dans la trajectoire de renationalisation de la PAC déjà largement entamée et qui scelle l'impuissance publique tant dans la résolution des crises agricoles que dans la transition environnementale et énergétique des exploitations ;
- Le processus de refondation du projet européen structurera la campagne aux élections européennes en dépit des doutes de tous ceux qui comme les « somnambules » des chancelleries européennes d'avant 1914 ont laissé venir la crise sans imaginer de solution alternative. C'est certainement pour éviter un tel réveil que la Commission européenne a proposé par anticipation ces deux propositions législatives tentant, de la sorte, à forcer des accords avant la fin de la présente législature. Les premières réactions sont très négatives et on peut espérer une prise de conscience qui ne favorise pas un accord sur des bases aussi caricaturales

Nous nous situons donc dans la perspective de non aboutissement de ces deux réformes à court terme et d'avancement en parallèle d'une négociation informelle entre les Chefs d'Etat, notamment la France et l'Allemagne, qui pourrait aboutir à **reconfigurer l'Union européenne d'ici la fin 2019, date de la mise en place de la nouvelle Commission**. Cette période qui va durer dix-huit mois est la brèche politique dans laquelle nous espérons que notre proposition pourra s'incarner et changer la donne vis-à-vis du statu quo en place depuis le début des années 1990 en matière agricole et qui nourrit l'euro-scepticisme dans les campagnes.

Il est clair que **la France doit être leader** pour initier un tel changement. Elle en a la légitimité et la responsabilité : seule puissance militaire de l'Europe après le départ de la Grande-Bretagne, la France est redevenue un acteur majeur du dialogue international disposant d'un soft power déterminant et de la volonté politique de relancer l'Europe. De surcroît, en matière agricole, la France est le premier territoire agricole en taille et la diversité de son agriculture est proche de la diversité de l'agriculture européenne, ce qui lui donne une expérience de première importance.

C'est sur ces bases que pourra se nouer une nouvelle alliance européenne malgré des partenaires à la fois prudents et, pour certains, soumis aux tentations du repli identitaire.

Mais les conditions sont réunies, le temps presse et **les questions de politiques alimentaires et agricoles doivent constituer l'un des creusets d'une nouvelle coopération non seulement européenne mais internationale**.

Jacques Carles, Fondateur d'Agriculture Stratégies

« La transformation de l'Europe autour d'une vision partagée est la condition d'un nouvel ordre mondial plus stable, apaisant les rivalités des puissances », Emmanuel Macron, Discours à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs, 29/08/2017

Introduction

A quelques jours d'intervalle, deux communications officielles, l'une depuis Bruxelles, l'autre depuis Buenos Aires, ont confirmé que la Politique Agricole Commune (PAC) et le multilatéralisme connaissent une crise politique profonde. Le 29 novembre 2017, le Commissaire européen à l'Agriculture présentait un projet de réforme dans la stricte continuité des précédentes. Le 12 décembre 2017, la réunion ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) s'achevait sur le constat d'un nouvel échec à sortir le cycle de Doha de l'enlisement.

Au-delà de la proximité calendaire, il semble plus que jamais nécessaire de considérer conjointement la trajectoire de la PAC et celle de l'OMC, l'échec de l'une expliquant l'échec de l'autre, et vice-versa. Ainsi, toute tentative de faire évoluer l'une tout en considérant l'autre inchangée est vouée à l'échec.

L'objet de cette note est d'établir les fondements du double enlisement dans lequel se situent la PAC et le multilatéralisme et d'en tirer les enseignements pour lancer une réforme en profondeur de la PAC susceptible de remédier aux difficultés des secteurs agricoles et agro-alimentaire et de redonner à l'Europe la crédibilité nécessaire pour participer à la refondation d'un nouveau multilatéralisme. Dans la première partie, les trajectoires liées de la PAC et de l'OMC sont présentées au regard de leur dénominateur commun, le principe de découplage, et de leur carence partagée, la croyance dans l'efficacité des marchés agricoles. Dans la seconde partie, les axes d'une réforme en profondeur de la PAC fondée sur les trois objectifs assignés par le Traité de Rome, complétés par l'impératif de la transition environnementale et énergétique sont présentés et organisés sous la forme d'une PAC à quatre piliers.

Partie 1 : La PAC : une politique devenue inefficace

Co-auteur de l'accord agricole de l'Uruguay Round avec les Etats-Unis en 1994, l'Union Européenne a une responsabilité toute particulière dans la construction d'une sortie par le haut pour une relance du multilatéralisme en matière alimentaire et agricole. La prééminence de règles commerciales inadaptées n'est plus de mise alors que l'Agriculture est au cœur des principaux enjeux du 21ème siècle (sécurité alimentaire, migrations, changement climatique, protection des ressources naturelles, inégalités, genre). Et il relève également de la responsabilité des dirigeants européens de trouver une nouvelle voie de réformes à une PAC dont les failles et les limites minent, chaque jour davantage, le rêve européen dans les campagnes.

1. Découplage, dérégulation et alignement sur les prix internationaux : le grand désengagement

Comprendre l'impasse dans laquelle se situe actuellement la PAC nécessite de revenir sur la stratégie sous-jacente à la série de réformes qui s'enchaînent depuis 1992. Confrontée aux développements d'excédents de production de plus en plus coûteux à stocker et dont le dégagement à l'exportation la menaçait de représailles commerciales, l'Union européenne choisit la manière forte en voulant reconnecter son marché intérieur avec les échanges internationaux, en baissant ses protections douanières. Afin de rendre acceptable cette disposition, il était proposé aux agriculteurs de recevoir des aides directes avec, dès l'origine, la perspective de les « découpler » progressivement, c'est-à-dire de les verser indépendamment de la production, afin de les supprimer dès lors que les ajustements et rééquilibres auraient été opérés.

Ainsi a émergé, le concept de découplage des aides qui veut que les subventions soient octroyées sans référence ni aux rendements, ni aux prix et qu'il soit même possible de ne pas produire tout en continuant de percevoir ces aides. Dans un contexte de surproduction, il était en effet tentant de soutenir le revenu des agriculteurs, sans aggraver le problème, c'est-à-dire en évitant de les inciter à produire trop.

Le découplage des aides a ainsi constitué le principe central de la discipline agricole de l'OMC : les aides découplées, classifiées en « boîte verte », étaient exemptées de réduction. A partir de la signature de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay en 1994, il s'agissait en effet d'étendre cette logique de réformes des politiques agricoles à l'ensemble des pays. Les Etats-Unis, véritable concepteur de cette approche, attendirent que l'Europe emprunte ce sentier de réforme pour nous embrayer le pas en 1996, en découplant leurs aides directes lors de la réforme du Fair Act également appelé Freedom to Farm Act. Le respect de cette nouvelle discipline collective avait comme principal objectif de résorber les excédents afin de faire remonter les prix internationaux.

2. La négation de l'instabilité structurelle des marchés agricoles

Faire évoluer la forme des soutiens publics aux agriculteurs, pour les rendre inutiles et *in fine* pouvoir les supprimer, quoi de plus séduisant comme stratégie ? Cette construction intellectuelle peut s'explicitier ainsi : les déséquilibres de marché sont la conséquence de « distorsions » créées par des politiques agricoles qu'il suffirait de supprimer pour que les marchés retrouvent leur équilibre. Elle repose en effet sur le postulat que les marchés laissés à eux-mêmes sont efficaces ou auto-régulateurs, c'est-à-dire que les ajustements de l'offre et de la demande se font sans heurts pour faire converger les prix vers leur niveau d'équilibre. Malheureusement ce postulat est faux car l'instabilité des marchés agricoles est la norme, connue de tout temps, et ses conséquences négatives, que ce soit pour la sécurité alimentaire, les agriculteurs et l'ensemble de l'économie, justifient les politiques régulatrices pour corriger ou, à minima, pour limiter l'expression des nombreuses défaillances des marchés agricoles¹.

Encadré 1 : L'instabilité structurelle des marchés agricoles

L'agriculture est ainsi faite que ses marchés sont structurellement instables, annihilant toute perspective de voir les prix se stabiliser durablement à un niveau d'équilibre. En cause :

- d'une part, l'inélasticité de la demande en produits alimentaires et les craintes de pénuries alimentaires qui peuvent entraîner les prix bien au-dessus des coûts de production ;
- d'autre part, la forte atomicité des producteurs, conjuguée à une structure de coûts de production proche de celle d'une industrie lourde et à une augmentation continue du progrès technique, qui conduisent l'offre agricole à être nettement moins réactive face aux baisses de prix, qu'elle ne l'est en conjoncture favorable.

Par conséquent, il est vain de sommer les agriculteurs de suivre « les signaux du marché » : ce n'est pas dans leur intérêt individuel à court terme de produire moins quand les prix baissent, et c'est là même l'un des principaux fondements de l'intervention publique en agriculture, celle d'accompagner l'ajustement de l'offre à la demande pour résorber des surcapacités de production qui prendraient trop de temps à disparaître d'elles-mêmes.

De surcroît, l'instabilité structurelle des marchés agricoles se double de déséquilibres importants dans la répartition des pouvoirs de négociation tout au long de la chaîne de valeur. Ces déséquilibres se traduisent par la capacité, notamment de la transformation et de la distribution, à capturer non seulement la valeur ajoutée dégagée par la production mais également une part des aides octroyées aux producteurs. Ainsi les aides découplées sont superflues lors des périodes, plutôt brèves, où les prix dépassent le niveau des coûts de production, et elles sont insuffisantes en période de prix bas, plus longues, au cours desquelles elles sont, en quelque sorte, captées par les maillons de l'aval de la chaîne de valeur.

¹ Voir en particulier, Boussard J.M. (2017) *Les prix agricoles, nouveau dialogue sur le commerce des bleds*, l'Harmattan, 174p.

Dans un premier temps, la hausse des prix internationaux des céréales observée au début des années 1990 a semblé valider l'approche du découplage, même si l'effet des jachères obligatoires européennes (jusqu'à 15%) n'est pas à négliger. Mais, le ressac des prix observé dès 1998 pousse les Etats-Unis à faire un premier pas de côté en distribuant des aides d'urgence en sus des aides découplées. Et le Rubicon est finalement franchi en 2002, quand les Américains réintroduisent les aides dites contracycliques, c'est-à-dire dont le montant varie en fonction des prix. Et, les Etats-Unis trouvent dans le développement des biocarburants le moyen de créer un nouveau débouché important pour le maïs. Les aides découplées seront progressivement réduites à peau de chagrin avant d'être supprimées en 2014.

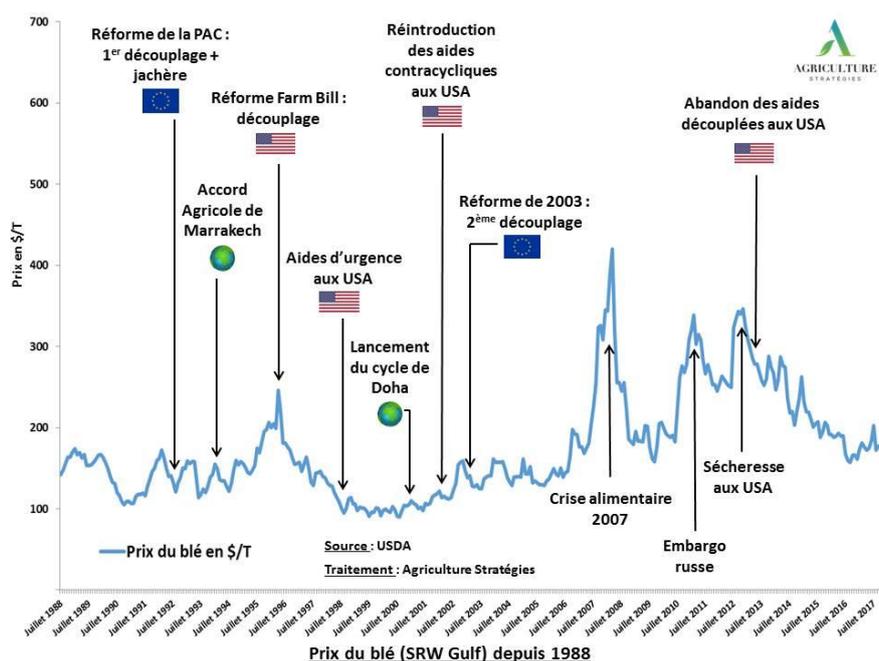


Figure 1 : les principales dates de la stratégie du découplage des aides

A contrario, l'Union européenne poursuit sans coup férir sa trajectoire de réformes, en décidant en 2003 de faire un pas supplémentaire vers le découplage complet des aides. Elle voit dans cette réforme l'occasion d'apparaître comme la bonne élève de l'OMC. Le découplage des aides lui permet en effet de faire basculer une part importante de son budget agricole dans la catégorie de la boîte verte, celle des aides non soumises à réduction. De la sorte, elle pense pouvoir se prévaloir d'une monnaie d'échange dans les négociations du cycle de Doha qui débutent.

L'Europe se veut par conséquent allante dans les ministérielles de l'OMC, notamment celle de Hong Kong en 2005. La martingale est là : il suffit de transformer le soutien en aides découplées, pour sortir de la surproduction et ainsi pouvoir à terme supprimer les soutiens directs. Dans cette optique, il n'est plus question de conserver des stocks que l'on vend dès la première amélioration des prix et encore moins de réguler son marché intérieur. On enclenche ainsi la fin des quotas laitiers, celle des quotas sucriers suivra.

3. L'Europe aux ordres d'un fantôme : le cycle de Doha

Pour autant, les principes de la trajectoire de réformes définies entre Européens et Américains ne séduiront pas les autres membres de la communauté internationale. Le passage à des aides directes suppose des moyens budgétaires et administratifs d'autant plus conséquents pour des pays dont la paysannerie est nombreuse. Cette évolution impliquerait en outre de mettre à mal les outils de stabilisation de leur marché intérieur (stockage public, protections douanières), sujet particulièrement sensible pour des sociétés dont la part de l'alimentation dans le budget des ménages est élevée. Au-delà de la sécurité alimentaire dont aucun gouvernement ne peut sciemment se désintéresser, les mesures de stabilisation des marchés agricoles figurent en effet toujours pour de nombreux pays au premier rang des moyens pour éviter des phénomènes inflationnistes dévastateurs pour l'ensemble de l'économie.

Ainsi, la crise alimentaire enclenchée en 2007, dont des répliques seront encore observées en 2010 et 2012, sonne le glas d'une stratégie qui visait explicitement à faire remonter les prix internationaux. Pour différents observateurs le cycle de Doha s'est de facto arrêté en juillet 2008 lorsque Indiens et Américains n'ont pu se mettre d'accord sur les mesures qui pouvaient être prises, dans le cadre de l'OMC, en cas de flambée des prix alimentaires. La discipline de l'OMC avait pour but de contraindre l'usage de mesures déstabilisatrices pour les échanges internationaux, mais soumise à la foi dans l'auto-régulation des marchés, elle en avait oublié de penser les coopérations pour prévenir les emballements spéculatifs propres à toute menace pesant sur la sécurité alimentaire.

Avec le retrait progressif des Etats-Unis du multilatéralisme, engagé bien avant l'arrivée de Donald Trump au pouvoir, l'Union européenne se retrouve ainsi comme la dernière gardienne d'un temple aux règles surannées. Difficile en effet de soutenir que les aides, même découplées, n'ont pas d'effets sur la production quand, 25 ans après le début du processus de réformes, elles constituent environ la moitié des revenus agricoles. Et ce, d'autant plus que dans le même temps la suppression des limites quantitatives à l'expansion de la production européenne a conduit à profondément déstabiliser des échanges internationaux de produits laitiers, puis de sucre.

Par conséquent, en s'arc-boutant sur le principe du découplage, l'Union européenne porte d'importantes responsabilités dans le blocage du multilatéralisme. Dans ce contexte, la négociation tous azimuts d'accords bilatéraux fait office de fuite en avant, quitte à oublier en chemin ce que la signature de l'Accord de Paris ou les phénomènes migratoires aux portes de l'Europe pourraient signifier en matière de politique commerciale européenne.

4. Le renforcement des politiques agricoles dans le Monde

Si l'Europe agricole semble continuer sur sa trajectoire, ce n'est pas le cas pour les autres pays qui renforcent leurs politiques alimentaires et agricoles. La crise de 2007/08 semble avoir même redonné vigueur aux stratégies basées sur le développement du secteur agricole. Et, malgré la chute des prix internationaux observés depuis 2013, la dynamique engagée se poursuit. Pour faire face à

des prix internationaux grevés par la reconstitution des stocks, trois types de stratégies sont observés.

Le premier type, le plus classique, consiste à jouer sur la protection douanière, l'arme par excellence des pays importateurs, comme la Chine où, à titre d'exemple, le prix du blé minimum instauré par la puissance publique, s'élève à environ 360\$/t contre 140€/t comme prix payé aux producteurs européens depuis 4 ans (auquel il faut ajouter environ 40 €/t d'aides découplées). L'Inde mais également la plupart des pays de la rive sud de la Méditerranée et du Proche Orient sont sur cette logique.

Le second type de stratégie consiste à développer des débouchés alternatifs comme le Brésil qui continue de promouvoir l'incorporation d'éthanol dans les carburants pour valoriser sa canne à sucre ; c'est également le cas des producteurs des grandes plaines ukrainiennes et russes dont la production des viandes blanches explose littéralement. Enfin, le troisième type consiste à donner à ses producteurs les moyens de supporter l'exposition aux prix internationaux grâce à des aides qui varient en fonction des prix, les aides contracycliques, comme c'est le cas aux Etats-Unis ou au Canada pour les céréales notamment. Les Farmers américains ont ainsi la possibilité d'avoir un chiffre d'affaires garanti de 202\$ par tonne de blé en cumulant prix de vente et aides variables.

L'Union européenne est, dès lors, la seule à n'avoir d'autre stratégie que de prendre de plein fouet les assauts des prix internationaux qui sont soit trop hauts, soit trop bas. Les échanges internationaux restent en effet des marchés étroits, où s'échangent les surplus d'une poignée d'exportateurs pour chaque produit. Hors périodes de tensions sur la sécurité alimentaire, les prix associés aux échanges internationaux se rapprochent nettement de la notion de prix de dumping. Dans ce cas, c'est le niveau des coûts de production du bassin de production le plus compétitif qui aimante les prix, alors même que cette zone de production restera insuffisante à satisfaire l'ensemble de la demande. Le secteur laitier offre l'une des illustrations les plus évidentes : la Nouvelle-Zélande dispose d'avantages comparatifs indéniables en termes d'élevage et ses exportations sont prises comme référence en termes de prix internationaux, pour autant elle représente moins de 5% de la production mondiale.

Cette situation, bien réelle, n'est certainement pas optimale. Mais la constitution d'un vaste marché mondial intégrant l'ensemble des agricultures du Monde aurait supposé une coopération forte entre ses promoteurs pour être en capacité d'endiguer les excès de la volatilité des prix internationaux. A l'instar de la gestion de tout bien commun, une relative stabilité des échanges internationaux, condition nécessaire à l'ouverture commerciale, suppose une coopération et des garde-fous pour éviter les comportements de passagers clandestins. Tel n'a pas été le cas, et la crise alimentaire de 2007/08 aura sévèrement remis en cause le projet d'une mondialisation des échanges de produits agricoles basée sur la dérégulation des politiques agricoles. En outre, les différentiels de productivité du travail sont tels que ce schéma équivaut à mettre en concurrence directe les agricultures mécanisées des pays de l'OCDE avec les centaines de millions de familles paysannes à peine équipées de la traction animale, avec des répercussions potentiellement intenable en termes de creusement des inégalités et de mouvements de population.

5. L'Europe à contre-courant

Moins sensible aux effets des prix agricoles trop élevés du fait de la faible part de l'alimentation dans le budget des ménages, l'Union européenne n'a pas connu de difficultés à poursuivre son agenda lors des réformes de la PAC de 2008 et de 2013. La perspective des « 10 milliards de bouches à nourrir à l'horizon 2050 » comme promesse d'un maintien des prix élevés aura eu raison de la jachère obligatoire, des quotas laitiers et sucriers.

Les chutes de prix sur les principaux marchés internationaux agricoles observées depuis 2013 se sont donc directement répercutées sur le territoire européen et traduites en crises agricoles. Directement connectés à ces prix de dumping, on met ainsi au supplice le monde agricole, sans autre protection que des aides découplées rabotées année après année. Et comme la majeure partie des autres puissances agricoles n'ont pas fait le choix de rester passives face au retournement des prix internationaux, l'ajustement sera d'autant plus long qu'il ne portera que sur ceux qui n'auront pas voulu s'en protéger.

La Politique Agricole Commune s'en remet donc à l'espoir d'un grave incident climatique chez un grand pays producteur pour espérer voir sortir de l'ornière les prix internationaux et les revenus des agriculteurs européens. Les défenseurs du statu quo mettront également en avant les bénéfices d'une crise qui, à nouveau, sélectionnera les plus résistants. La modernité de l'Europe agricole, ce serait donc de s'en remettre aux cieus et d'en passer par le sacrifice des plus faibles, des plus endettés et donc des plus jeunes.

La défense de cette stratégie de réformes ancrée dans les années 1990 passe également par la promotion des outils privés de gestion des risques. Pour mieux assumer le retrait de l'intervention publique, on renvoie aux agriculteurs la responsabilité de se couvrir par eux-mêmes contre les aléas des marchés. Il s'agirait pour les agriculteurs d'utiliser les marchés à terme et d'avoir recours à des assurances et à des fonds de mutualisation pour garantir un niveau de revenu suffisant. Or, ces outils, quand ils existent, ne sont d'aucun secours quand les prix sont bas plusieurs années de suite. Mais certains responsables d'organisations professionnelles croient encore qu'en devenant gestionnaires de fonds alimentés par de l'argent public ils offriront aux agriculteurs une solution durable.

C'est ainsi, particulièrement en France, que certaines organisations se sont positionnées en faveur du basculement de la PAC dans une logique purement assurantielle et, malgré l'ampleur de la crise, semblent encore loin de chercher à relégitimer l'intervention publique pour stabiliser les marchés et les revenus agricoles. Et parmi les arguments avancés pour justifier ce positionnement, il est largement fait référence à une politique agricole américaine dont on gonfle artificiellement pour l'occasion le rôle dévolu aux assurances tout en omettant de rappeler que les aides contracycliques y sont centrales. Alors que, eu égard à leur faible performance contre les crises de marché, les assurances sont sur la sellette dans le cadre de la négociation du nouveau Farm Bill : en 2016 pour 5,8 milliards de dollars de subventions aux polices d'assurance, les agriculteurs n'ont reçu que 400 millions de dollars d'indemnités nettes, le reste revenant aux distributeurs d'assurances aux premiers rangs desquels on compte les antennes et filiales du Farm Bureau. Efficacité très limitée et forte rentabilité dérivée !

Encadré 2 : Les limites des outils de gestion des risques

Le risque de marché a pour caractéristiques d'être systémique et catastrophique : tous les producteurs sont touchés en même temps et les pertes associées peuvent être très fortes. Par conséquent, l'assurabilité par mutualisation est impossible. Des solutions de couvertures contre le risque de marché existent toutefois grâce au transfert du risque vers les marchés financiers. Ce transfert peut être réalisé directement par l'agriculteur qui prendra les positions adéquates sur les marchés à terme, ou par un intermédiaire (généralement sa coopérative) qui se couvre lui-même pour garantir un niveau de prix bien avant la commercialisation du produit.

Si les marchés à terme se sont développés pour les grains, ce n'est pas le cas pour la plupart des autres produits du fait principalement d'une transparence insuffisante sur les marchés physiques et/ou du caractère non stockable de certains produits. Surtout, le transfert du risque implique que la couverture ainsi obtenue soit calculée en fonction du niveau des prix observés au moment de l'engagement qui constituera le prix de déclenchement : ainsi si les prix sont élevés, un prix ou un chiffre d'affaires élevé pourra être garanti, mais dans le cas inverse si les prix sont bas, la couverture proposée ne sera pas intéressante. Il est bien évidemment possible de rehausser le prix de déclenchement d'une assurance revenu ou d'une option (put), mais cela (« relever le niveau du strike » dans le jargon) suppose un coût quasiment égal à l'augmentation du prix de déclenchement. Autant dire que c'est l'assuré qui paie l'intégralité de sa couverture !

Par conséquent, l'efficacité des outils privés de gestion des risques dépend du profil de la volatilité des prix. Si la volatilité est régulière et de faible fréquence autour du niveau des coûts de production, ils seront utiles. Mais si les prix connaissent des cycles marqués par « de brefs pics » consécutifs de craintes sur la sécurité alimentaire, et de « larges creux » où la demande peine à rattraper une offre sur-stimulée par l'épisode précédent, alors les outils privés de gestion des risques de marché ne seront pas d'un grand secours pour les producteurs.

Introduits par la Commission lors de la réforme de 2013, les fonds mutuels économiques – appelés instrument de stabilisation des revenus – n'ont été utilisés que par la Hongrie et une région espagnole, la Castille-la Mancha, pour une efficacité très limitée. Pour autant, les espoirs placés en eux en ont fait le sujet phare de la négociation dite de l'Omnibus en 2017. Les modifications apportées ne régleront pas le problème principal propre à l'ensemble des outils de gestion des risques : ils ne sont efficaces que quand les prix fluctuent régulièrement autour du niveau des coûts de production. En outre, ils posent question quant aux dérives potentielles liées à une privatisation de l'accès au soutien public dans la mesure où leurs promoteurs doivent être des acteurs économiques. Enfin, dans la logique du Plan Juncker, l'argent public pourra servir à la dotation initiale du fonds ainsi qu'au remboursement des emprunts, laissant entrevoir la possibilité de voir émerger en quelque sorte la titrisation de la crise agricole européenne.

6. Protection de l'environnement et connexion aux marchés internationaux : les injonctions contradictoires

Directement confrontés aux prix de dumping des échanges internationaux, les agriculteurs ne sont pas dans une situation idoine pour prendre les risques liés au changement vers des pratiques plus durables. La simplification des systèmes de production et l'utilisation de produits phytosanitaires, de plus en plus décriée dans l'opinion, ont pour but de baisser les coûts de production de producteurs soumis à l'injonction « d'être compétitifs sur les marchés mondiaux ». Or, leur incompréhension ne peut être que grande quand, face à eux, leurs concurrents n'ont pas à respecter les mêmes standards de production mais qu'ils ont pourtant également accès au marché européen. Coincés entre le marteau des « contraintes » environnementales et l'enclume des prix internationaux de dumping, les alternatives comme la conversion à l'agriculture biologique ou la vente en circuit court sont loin d'être accessibles à tous.

Une meilleure prise en compte de l'environnement a figuré en bonne place dans les objectifs des réformes de la PAC depuis 1999 et la création du second pilier. La mise en place de contrats avec les agriculteurs, sur une base volontaire, pour les accompagner dans le changement de leurs pratiques a été une option plutôt efficace mais qui a pâti de la faiblesse des ressources budgétaires qui lui ont été affectées.

A l'inverse, apparu comme l'argument-phare du débat sur les perspectives budgétaires de l'Union pour la période 2013-2020, le verdissement des aides découplées du premier pilier s'est soldé par un bilan plus que mitigé en termes de protection des ressources naturelles². Compte tenu de la diversité des systèmes de production et des territoires, retenir des critères uniformes et des niveaux d'exigence élevés ne semble pas compatible avec le versement d'une aide découplée dont l'objectif premier reste le soutien au revenu. Par définition une aide découplée ne peut pas être versée en fonction de la production. Et, au-delà des difficultés techniques à suivre des indicateurs au niveau individuel, l'acceptabilité politique d'un véritable recouplage selon des critères environnementaux ambitieux doit être mesurée : la pression politique pour établir les indicateurs et les seuils les moins contraignants sera d'autant plus forte qu'aucune réponse jugée satisfaisante à la question de la protection de leur revenu n'aura été apportée.

Aussi, si la PAC a été très performante pour améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire en lui garantissant l'accès à des matières premières saines, mais à un prix souvent en deçà des coûts de production, les nouveaux impératifs liés à la performance environnementale et sociale de l'agriculture européenne nécessitent désormais une rupture avec la trajectoire de réformes entreprises dans les années 1990.

² Voir le rapport n°10/2018 de la Cour des comptes européenne : « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement »

7. Vers une PAC de basse intensité ?

En dévoilant ses priorités pour la prochaine réforme de la PAC, le Commissaire européen à l'Agriculture a clairement signifié que la remise en cause de la ligne suivie depuis 1992 n'était pas à l'ordre du jour.

A la lecture des projets de règlements, il semble même que la Commission assume le scénario d'une renationalisation de la PAC et la mise en concurrence des Etats-membres afin de conserver le statu quo sur le découplage, la dérégulation et l'alignement sur les prix internationaux. Sous couvert du principe de subsidiarité, chaque Etat membre devra en effet définir un 'plan de soutien' où il établira ses propres objectifs et les moyens pour les atteindre qu'il s'agisse de soutien de revenu, de protection de l'environnement ou d'organisation des producteurs.

Certes la Commission aura à valider les plans proposés par les Etats-membres, mais comment pourra-t-elle peser pour faire converger les options retenues par chaque Etat-membre alors que l'on se situe dans une logique de concurrence réglementaire ? Et la carotte d'un bonus budgétaire pour les bons élèves n'y changera rien, cette mise en concurrence se traduira inévitablement par un nivellement par le bas des ambitions, notamment en matière environnementale.

Le désengagement de l'échelon communautaire en matière de prévention et de gestion des crises semble assumé vu qu'aucune proposition n'est faite pour utiliser la réserve de crise et que l'on renvoie aux producteurs et leur éventuelle meilleure organisation cette responsabilité sans garantie sur les moyens dont ils pourraient disposer.

A la recherche du plus petit dénominateur commun pour espérer sauver les apparences et obtenir un accord, la Commission en est donc rendue à pousser la logique actuelle jusqu'à son terme quitte à prendre le risque de passer la principale politique communautaire par pertes et profits, si aucun sursaut politique n'advenait.

Il est donc indispensable d'introduire, dès à présent, les lignes de force d'une réforme de la PAC adaptée à la situation très dégradée du monde agricole et répondant à des objectifs stratégiques en phase avec l'évolution d'un monde qui n'a jamais été autant polycentrique et où la sécurité et la souveraineté alimentaire sont au cœur des enjeux de puissances.

C'est l'objectif de la seconde partie de cette note qui vise à établir les objectifs et une architecture cohérente des outils pour une réforme en profondeur de la PAC.

Partie 2 : Pour une réforme en profondeur de la PAC

La trajectoire de réformes entamée au début des années 1990 est en fin de course. L'échec du cycle de Doha est en passe d'être acté et le blocage des nominations à l'Organe de Règlement des Différends pourrait complètement paralyser l'OMC à court terme. En déclenchant un bras de fer commercial sur l'acier et l'aluminium, les Etats-Unis ont franchi une étape supplémentaire dans la remise en cause de la coopération internationale en faveur du libre-échange.

Ce nouveau contexte donne à l'Union européenne davantage de latitude pour concevoir une réorientation de sa politique agricole mais également plus de responsabilité dans la définition d'un nouvel ordre économique international. Premier importateur mondial et disposant du marché intérieur le plus attractif au monde, l'Union européenne dispose d'un levier incomparable pour mettre en œuvre ses ambitions en matière de lutte contre le changement climatique et pour les transitions environnementales et énergétiques. L'arrivée à l'agenda politique des phénomènes migratoires l'amène également à reconsidérer la question du développement des pays les moins avancés – en particulier l'Afrique - et, en filigrane, celles de la sécurité alimentaire et du développement par l'agriculture. Finalement ce sera dans la capacité à participer à la définition d'une troisième voie entre libre-échange et protectionnisme pour être en mesure d'apporter les réponses aux défis du 21^{ème} siècle et aux Objectifs du Développement Durable que l'Union européenne se donnera les moyens d'être acteur d'une mondialisation maîtrisée et non plus subie.

L'objectif est de redonner à l'Europe sa souveraineté en matière agricole et alimentaire. La trajectoire de réformes s'est traduite par la construction d'une impuissance politique que ce soit en matière de stabilisation des marchés et des revenus agricoles ou d'accompagnement des agricultures dans les transitions environnementales et énergétiques. Au cours des 25 dernières années, on a réduit la PAC à sa seule dimension redistributive avec une vaine tentative de verdissement. Cet état de fait est l'un des ferments qui minent aujourd'hui la construction européenne.

Réorienter la PAC suppose de revenir à l'esprit et à lettre de l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en assumant à nouveau les objectifs de sécurité alimentaire, de stabilisation des marchés et de relèvement du revenu des paysans, tout en y adjoignant celui de la transition environnementale et énergétique. C'est la mise en cohérence de ces quatre objectifs et des instruments dédiés qui permettront de retrouver une réelle efficacité dans la dépense publique et une plus-value communautaire via un pilotage d'ensemble du système agricole et alimentaire européen.

Sur cette base, à la fois stabilisatrice et durable, l'Union européenne sera alors en mesure d'être actrice dans la définition d'un nouveau multilatéralisme, car plus à même de s'inscrire dans une logique partagée par les pays émergents et les moins avancés tout en redevenant un interlocuteur fort vis-à-vis des grands pays producteurs. Elle pourra également mieux assurer son intégration dans les échanges internationaux de manière à participer à l'émergence de coopérations par produits. A l'instar des accords-produits qui, des années 1900 aux années 1980 – en dépit de la non ratification

de la charte de la Havane en 1948 - ont permis, pour plusieurs produits comme le blé, de sécuriser les échanges internationaux de la plupart des matières premières agricoles³.

Tout comme la réforme de la PAC de 1992 avait donné les gages nécessaires pour valider *a posteriori* les bases du multilatéralisme consignées dans l'Accord de Marrakech en 1994, une réforme en profondeur de la PAC pourra préfigurer un nouveau multilatéralisme en matière agricole et alimentaire. Pour autant, compte tenu des lourdes incertitudes qui pèsent sur l'évolution des règles du commerce international avec ce qui ressemble à un nouvel épisode de tensions commerciales d'ampleur, l'évolution de la PAC doit également être pensée pour répondre aux besoins des Européens dans la situation d'un blocage du multilatéralisme dans la durée.

1. Quatre objectifs pour une PAC réformée en profondeur

Nous proposons d'en revenir, en les actualisant, aux objectifs fondateurs de l'Europe politique tels que définis lors du Traité de Rome de 1957 - sécurité alimentaire, stabilisation des marchés, parité des revenus agricoles – tout en y adjoignant celui de la transition environnementale et énergétique du système agro-alimentaire.

a- Garantir la sécurité alimentaire :

Une politique agricole satisfaisante ne peut être conçue sans répondre à l'objectif de sécurité alimentaire. Garantir la sécurité alimentaire nécessite des échanges internationaux suffisants pour palier à d'éventuels chocs d'offre (sécheresse, épidémie, etc.). Mais s'en remettre uniquement au commerce international est d'autant plus risqué qu'aucune discipline inter-étatique n'est en place pour éviter les mouvements de panique.

Paradoxalement, on remarque que si les pays importateurs nets de pétrole, comme l'Europe, se doivent de disposer de stocks de réserve d'au moins 90 jours, rien de la sorte n'est prévu en matière de sécurité alimentaire. En céréales, la Chine joue aujourd'hui le rôle de stockeur en dernier ressort pour l'ensemble de la planète, position occupée par les Etats-Unis jusque dans les années 1980. Si l'Union européenne souhaite véritablement participer à la sécurité alimentaire mondiale, notamment vis-à-vis des pays du Maghreb et du Machrek, elle ne peut pas ne pas prendre sa part dans la gestion des stocks mondiaux.

Alors que la FAO estime à 815 millions le nombre d'hommes et de femmes, en majorité des ruraux et des paysans, qui souffrent toujours de malnutrition en 2016 dans le monde, la sécurité alimentaire reste également un enjeu sur le territoire européen. Le creusement des inégalités et la pauvreté touchent de nombreuses familles et beaucoup d'enfants. A l'instar de la politique alimentaire américaine, l'Union européenne et ses Etats membres pourraient davantage accompagner les initiatives des associations et des collectivités locales dans une approche intégrant pleinement

³ Sur la charte de la Havane et les accords-produits, voir les ouvrages de François Collart Dutilleul (2018) *La charte de la Havane, pour une autre mondialisation*, Dalloz et de Niek Koning (2017) *Food Security, Agricultural Policies and Economic Growth, Long-term Dynamics in the Past, Present and Future*, Routledge.

agriculture et solidarité vis-à-vis des plus déshérités, en développant notamment un dispositif élargi d'aide alimentaire.

b- Assurer la stabilisation des marchés :

Les marchés agricoles sont structurellement instables et l'ajustement de la production par les prix se heurte à de nombreuses rigidités dans le secteur agricole. La volatilité excessive des prix agricoles et alimentaires induit des coûts économiques et sociaux qui rendent nécessaire l'intervention publique pour faciliter l'ajustement de l'offre à la demande. L'illusion que les marchés étaient suffisamment efficaces pour que l'on cesse de traiter les causes pour se contenter de gérer les symptômes avec des outils privés de gestion de risque et/ou des aides découplées n'a pas résisté à la réalité de marchés agricoles marqués par des cycles de « brefs pics et de larges creux ».

Prévenir ou remédier aux crises dès leur apparition coûte moins cher que d'intervenir a posteriori alors que des pans entiers de l'économie agricole doivent être soutenus avec des moyens budgétaires importants. De plus, la dynamique des prix de marchés laissés à eux-mêmes est à la base de la mécanique de la captation de la valeur ajoutée dégagée par la production : c'est le fameux effet cliquet qui veut que les marges des intermédiaires progressent à mesure que les chocs sont répercutés de manière unidirectionnelle soit vers le producteur, soit vers le consommateur.

L'aide à la réduction de la production laitière expérimentée en 2016 ou les mécanismes de maîtrise de l'offre gérés directement par les acteurs économiques, comme en viticulture ou pour les fromages sous appellation, font la preuve de l'efficacité d'approches responsabilisant les producteurs. La flexibilisation des politiques de biocarburants doit également pouvoir être envisagée afin de prioriser les usages alimentaires et servir d'amortisseur en cas de différentiel trop important entre l'offre et la demande.

Si l'Europe ne se donne pas les moyens de maîtriser son marché intérieur, elle continuera d'être un facteur de déstabilisation des échanges internationaux. C'était le cas avec les subventions à l'exportation dans les années 1980 ; les perturbations engendrées par la fin des quotas laitiers et sucriers montrent que, de ce point de vue, les choses n'ont pas vraiment changé en Europe. Tout se passe comme si l'Union européenne se voyait comme un petit producteur qui n'a pas d'effets et encore moins de responsabilités sur les équilibres internationaux. Il ne suffit donc pas de se déclarer vertueux en privilégiant les aides découplées pour contribuer à stabiliser les marchés.

c- Participer au relèvement des revenus agricoles :

En dépit de l'importante transition démographique qu'a connue la population agricole jusqu'à atteindre 4% de la population active européenne, la période actuelle montre que cette évolution n'a pas résolu la question de la parité du niveau de vie des agriculteurs avec le reste de la société. Au regard de leur engagement et des importants aléas qu'ils ont à supporter, la rémunération du travail et du capital reste faible malgré les soutiens au revenu versés. Cette réalité affecte l'attractivité du

métier si bien que la pyramide des âges des agriculteurs inquiète dans la mesure où le renouvellement des générations semble inatteignable sans mesures structurelles au moins aussi fortes que celles observées en France à la fin des années 1970 – début des années 1980.

Après une érosion des effectifs paysans constante mais jugée souhaitable pour permettre la modernisation et la pleine utilisation des facteurs de production, il semble que l'on approche maintenant un niveau d'étiage qui, s'il est dépassé, se traduira par le recul significatif de l'usage agricole des terres, la désertification de zones rurales et des baisses de production significatives. Surtout, les limites environnementales liées à la substitution du travail par du capital et des intrants amènent au contraire à considérer que la transition de certains systèmes de production puisse se traduire par un besoin de main d'œuvre. Et de manière plus générale, il est maintenant admis que la sécurisation économique des agriculteurs est une condition importante pour favoriser la prise de risque liée au changement vers des pratiques plus vertueuses.

Il est donc indispensable de disposer des moyens d'intervention publique qui contribuent à stabiliser dans la durée le revenu des agriculteurs. Ce n'est pas le cas des aides découplées dont le montant, par définition, n'intègre pas l'évolution des prix et des revenus. Ce type d'aides repose sur une logique de rente et sont d'autant plus facilement captées par l'environnement économique des agriculteurs que les régulations de marché s'effacent. A l'inverse, la capacité des aides contracycliques à stabiliser les revenus dans un contexte de prix aléatoires n'est plus à prouver.

Le relèvement du niveau de vie des actifs agricoles est un enjeu également important ailleurs dans le monde. Force est de constater qu'il n'y a plus de continents vierges pour faciliter une transition démographique comme celle que l'Europe a débuté il y a plusieurs siècles. Les équilibres socio-économiques entre villes et campagnes sont au cœur des préoccupations des géants démographiques que sont la Chine et l'Inde. Les perspectives de croissance démographique à l'horizon de 2050 concerneront en premier lieu l'Afrique avec des implications potentiellement importantes pour l'Europe. Le schéma de développement basé sur une industrialisation favorisée par la baisse du coût de la main d'œuvre obtenue par une baisse des prix agricoles et le transfert d'actifs depuis le secteur primaire est loin d'avoir fait la preuve de son efficacité et constitue maintenant une conception dépassée.

Au contraire, depuis la crise alimentaire de 2007/08, les stratégies basées sur le développement de l'agriculture semblent au contraire avoir de plus en plus de succès. Outre le fait de traiter les vraies causes des migrations, sortir de la pauvreté les centaines de millions de familles paysannes constituerait une stimulation inédite de la demande synonyme de croissance et de plein emploi des facteurs de production à l'échelle mondiale⁴.

d- Accompagner la transition environnementale et énergétique :

L'agriculture européenne est un des secteurs ayant connu, sur la longue période, la plus forte augmentation de la productivité physique du travail. Avec la sélection génétique, le développement

⁴ C'est le constat que souligne avec force le rapport de l'International Assessment of Agriculture Knowledge Science and Technology for Development (IAASTD) en 2008.

de la pétrochimie figure parmi les principaux déterminants de cette évolution : il a permis la mécanisation ainsi que le recours aux engrais de synthèse et aux produits phytopharmaceutiques. L'accroissement des rendements s'est accompagné d'une amélioration de leur régularité et de la sécurité sanitaire des produits.

Les craintes croissantes quant à l'impact sur la santé et l'environnement de l'usage des produits phytopharmaceutiques ainsi que les conséquences négatives d'une spécialisation jugée trop importante de l'agriculture sur certains territoires sont à la base d'un questionnement profond sur l'évolution des systèmes de production. Mobiliser davantage les fonctionnalités des écosystèmes comme la biodiversité fonctionnelle et les régulations biologiques, rechercher l'efficacité dans l'usage des ressources et une plus grande autonomie des systèmes dans une logique d'économie circulaire font figure de voies d'évolution vertueuses pour une transition vers une agriculture plus durable.

Toutefois, les enjeux de la sécurité sanitaire des aliments et le maintien d'un niveau de production suffisant amènent à penser cette transition non pas comme une négation de l'évolution précédente mais comme la recherche de compromis entre continuité dans la maîtrise technique et prise de risque dans le retrait de certains usages.

La lutte et l'adaptation au changement climatique constituent des challenges importants pour l'agriculture. Le stockage du carbone dans les sols agricoles et forestiers figure parmi les leviers les plus importants pour compenser les émissions de gaz à effet de serre d'origine fossile. Le développement de l'exploitation de la biomasse à des fins énergétiques et la chimie du végétal présentent également des perspectives prometteuses à un secteur agricole dont l'émergence de la pétrochimie l'avait cantonné à la seule vocation alimentaire.

e- Et leurs interactions :

Afin d'optimiser l'atteinte de ces quatre objectifs, il s'agit évidemment d'éviter les logiques de silos pour, au contraire, tirer parti des interactions et effets synergiques associés. A titre d'exemple, citons les interactions entre transition et revenu agricole : en engendrant de nouvelles activités pour les agriculteurs, la transition environnementale et énergétique constitue une nouvelle source de revenus et d'attractivité pour le secteur agricole ; et, en même temps, cette transition ne pourra se faire sans un surcroît de main d'œuvre et sans l'investissement d'hommes et de femmes dans leur territoire. De même, la stabilisation des marchés agricoles est une condition nécessaire à la sécurité alimentaire comme à la transition environnementale et énergétique car le yoyo des marchés et l'absence de visibilité de long terme sont, de ce point de vue, des facteurs négatifs. Et inversement, le développement de la chimie du végétal et de la bioéconomie offre un débouché plus variable que l'alimentation, donc mobilisable pour amortir les fluctuations de l'offre tout en priorisant l'usage alimentaire en faveur d'une plus grande sécurité alimentaire.

2. Une PAC en quatre piliers

Décliner les quatre objectifs développés ci-dessus en programmes et mesures d'action suppose de revoir l'architecture de la PAC tel qu'elle existe actuellement. Nous proposons une PAC organisée en 4 piliers : les deux premiers visent à améliorer l'organisation économique des producteurs et l'intégrité du marché commun européen contre la survenue de crises. Selon qu'ils s'agissent de produits différenciés et/ou inscrits dans des logiques territoriales fortes (ex : vins, fruits et légumes, fromages AOC) ou de commodités très dépendantes des cours internationaux (ex : céréales, sucre, poudre de lait), l'importance relative des deux premiers piliers pour chaque filière pourra varier. L'élevage, de manière générale, souffre d'un déficit d'organisation économique auquel il devra être remédié pour notamment rééquilibrer le pouvoir de négociation des producteurs.

Le deuxième pilier prend le relais de l'actuel premier pilier tout en en faisant profondément évoluer la nature puisque les aides découplées laissent place à des aides contracycliques ainsi qu'à des mesures de flexibilisation de la production de biocarburants. Quant au premier pilier il regroupera les mesures issues d'une politique règlementaire favorisant l'organisation économique des filières.

Les deux derniers piliers reprendront le périmètre de l'actuel second pilier : le troisième traite de l'accompagnement dans la transition environnementale et énergétique dans une approche contractuelle pour une valorisation d'ensemble des services environnementaux y compris dans les zones à handicap naturel, et le quatrième priorise le renouvellement des générations en agriculture et la modernisation des outils de production individuels et collectifs. Nous ne développons pas ici le renforcement des programmes d'aide alimentaire qui nous semble néanmoins nécessaire. Le schéma ci-dessous propose une vision d'ensemble de la nouvelle architecture à 4 piliers.

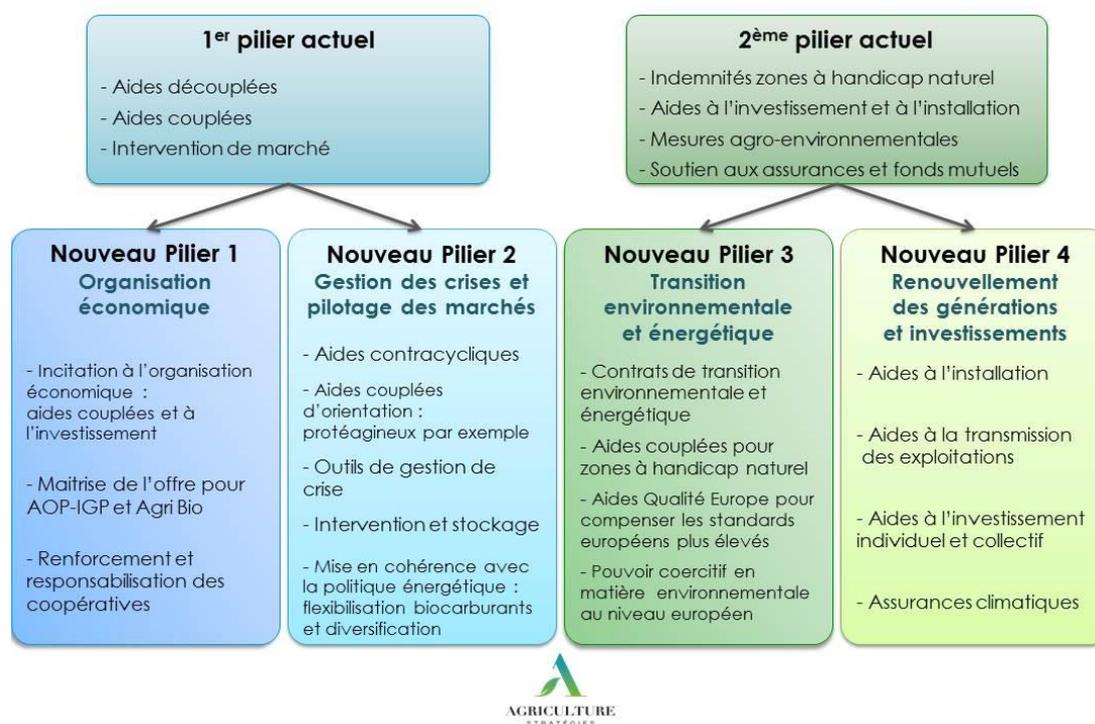


Figure 2 : Une nouvelle PAC à 4 piliers

Pilier 1 : Renforcer l'organisation économique pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation

Le mouvement de concentration observé dans la transformation agro-alimentaire, la distribution et également l'amont agricole (machinisme, produits phytosanitaires, engrais, semences) est en passe de se traduire par une situation oligopolistique en Europe et à l'échelle planétaire. A l'inverse, le niveau de concurrence entre producteurs paraît excessif eu égard à ses conséquences négatives en termes de déséquilibres dans les pouvoirs de négociation. De longue date, la constitution de coopératives agricoles et de syndicats de défense a été le moyen de pallier ce déséquilibre structurel, tout comme l'ont été les mesures de régulation de marché.

Par leur force commerciale et leur capacité à développer de nouveaux débouchés et des activités de diversification pour leurs membres notamment, les coopératives constituent un levier important pour piloter l'adéquation de l'offre et de la demande et le partage de la valeur ajoutée au sein des filières et des territoires. Leur statut et leur gouvernance les poussent à placer les valeurs de responsabilité sociétale et les intérêts de leurs membres au cœur de leurs stratégies. Il s'agit de la forme la plus aboutie d'organisation de producteurs (OP). Les autres formes d'OP notamment celles qui ne sont à aucun moment détentrices du produit à commercialiser sont nettement moins efficaces car elles ne sont notamment jamais en situation de pouvoir ajuster l'offre de leurs adhérents.

L'un des principaux enseignements des Etats Généraux de l'Alimentation est la nécessité d'améliorer l'organisation économique des producteurs afin de permettre un partage plus juste de la valeur au sein des filières. Cette évolution relève en premier lieu des agriculteurs eux-mêmes, mais les pouvoirs publics peuvent également accompagner ce mouvement soit par des incitations directes (conditionnalité de certaines aides, prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement des OP, etc.) ou en rendant plus attractive la constitution et la participation à ces structures en les dotant de leviers assurant leur efficacité.

Ainsi, le régime d'exception en termes d'application de la PAC dont profitent les filières fruits et légumes et viti-vinicoles fait maintenant office de référence dans la mesure où elles ont renoncé aux aides découplées pour préférer disposer de financements structurant pour la modernisation et l'organisation collective. L'octroi de ces aides est soumis à la définition d'une stratégie nationale établie en concertation avec les principaux intéressés ce qui permet d'opérer un premier niveau de priorisation et d'arbitrage. D'autres, comme la filière ovine, ont également choisi de conditionner une partie des aides couplées à la participation à une démarche collective.

De surcroît, depuis 2010, pour les fromages bénéficiant d'une indication géographique protégée comme le Comté, les organisations de producteurs et les interprofessions (qui impliquent également la transformation) disposent du cadre réglementaire communautaire pour réguler collectivement l'offre de fromages sous Indication Géographique Protégée (IGP). Les acteurs sont alors plus à même d'anticiper les évolutions de consommation et de piloter le partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière. Le levier de la maîtrise de l'offre est suffisamment structurant qu'il constitue le ciment pour les démarches collectives.

Outre les fromages, l'ensemble des productions sous IGP devrait pouvoir utiliser ce levier d'intégration et de maîtrise de la valeur ajoutée. Les filières de l'agriculture biologique, qui

bénéficient aujourd'hui d'une importante croissance de la consommation, devraient également pouvoir disposer de ce type de leviers pour gérer les périodes où, la production rattrapant la consommation, la possibilité de maîtriser le déclassement d'une part de la production au prix du conventionnel permettrait de stabiliser l'ensemble.

Dans les secteurs et territoires déjà organisés, l'action des coopératives de producteurs dans le développement de nouveaux débouchés pour leurs adhérents et la recherche d'une meilleure adéquation de leur offre à la demande effective doit être pleinement reconnue afin de protéger ce levier de responsabilisation vis-à-vis des pressions de court terme et des postures.

Propositions pour une réforme en profondeur : Pilier 1

- Etendre la logique des OCM fruits et légumes et viti-vinicole à l'ensemble des filières souffrant de carence en termes d'organisation (notamment l'élevage), en conditionnant certaines aides publiques à la participation à une coopérative ou tout autre organisation de producteurs moins aboutie.
- Etendre à l'ensemble des produits sous indications géographiques et aux produits de l'agriculture biologique les dispositions de régulation de l'offre accordées en 2010 au secteur laitier.
- Considérer les coopératives comme le premier niveau de régulation de l'ensemble du système.

Pilier 2 : Assurer l'intégrité du marché communautaire vis-à-vis des crises

Nul ne peut se résoudre à voir perdurer une situation de crise, y compris en matière agricole. L'ajustement par les prix est trop long pour ne pas être accompagné de mesures de gestion de crise, voire de prévention quand les signes avant-coureurs se manifestent. L'intégrité du marché européen nécessite de disposer, au niveau communautaire, des moyens appropriés pour remédier aux déséquilibres, notamment quand les leviers à disposition des producteurs organisés ne sont pas suffisants.

L'aide à la réduction de la production laitière expérimentée avec succès en 2016 au pire de la crise du lait doit préfigurer des mesures novatrices que la Commission, en tant qu'instance de régulation sectorielle, doit pouvoir mobiliser. Face aux limites des achats d'intervention publique, qui restent nécessaires mais faiblement efficaces dans un monde sans subventions à l'exportation, les mesures de réduction de l'offre sont indispensables. Pour ce faire, la Commission doit pouvoir avoir à disposition une réserve de crise, non pré-fléchée aux Etats-membres, pour financer ces mesures d'urgence.

De surcroît, pour les productions directement soumises aux prix des échanges internationaux du fait du statut d'exportateur net de l'Union européenne, les outils d'accompagnement appropriés doivent être proposés aux producteurs. On pense en premier lieu aux aides contracycliques – qui varient en fonction des prix et qui permettent de limiter l'exposition des agriculteurs à des marchés internationaux généralement caractérisés par des prix de dumping. Relativement aux soutiens

découplés par définition fixes, les aides contracycliques permettent une meilleure efficacité de l'emploi des ressources budgétaires. Et associées aux mesures de gestion de crise, elles pourraient donner à la PAC une véritable plus-value communautaire, ce qui n'est pas le cas actuellement où l'on se situe davantage dans une logique de consommation budgétaire. De surcroît, la recherche d'une meilleure efficacité dans l'emploi de subventions pour atteindre l'objectif de soutien des revenus doit également s'accompagner de dispositions permettant d'introduire une certaine dose de dégressivité dans la distribution des aides, de manière à limiter conjointement les incitations artificielles à la concentration.

Le niveau relatif des prix de déclenchement des aides contracycliques peut également être établi de manière à opérer des rééquilibrages entre productions excédentaires en mal de débouchés et productions à développer. C'est le cas également des aides couplées à la production qui doivent pouvoir être utilisées pour piloter l'évolution de la production européenne de manière à optimiser l'usage des terres. On pense notamment au nécessaire rééquilibrage entre céréales et oléo-protéagineux à l'échelle européenne. Il est indispensable de redonner une capacité d'orientation de la production aux outils de la PAC pour mieux maîtriser l'intégration de l'UE dans les échanges internationaux.

La politique de stockage public doit être également révisée. L'exemple des stocks de poudre de lait accumulé au plus fort de la crise en 2015-2016 montre que le régulateur sectoriel doit disposer des latitudes pour éviter l'effet dépressif des stocks ainsi constitués. Pour autant, participer à la sécurité alimentaire mondiale suppose également pour l'Europe de participer plus activement au stock mondial de fin de campagne afin que le niveau de ce dernier soit suffisant pour éviter les flambées de prix dévastatrices et leurs répercussions politiques. En comparaison de la Chine ou des Etats-Unis, les stocks européens de fin de campagne sont systématiquement les plus bas pour les céréales alors que l'Europe constitue un acteur important en termes de production. Fruits des errances du début des années 1980, il convient de dépasser cette sorte « d'aversion européenne aux stocks », surtout si l'objectif géostratégique de participer à l'approvisionnement des acheteurs historiques de grains européens est maintenu.

Assurer l'intégrité du marché européen suppose également d'améliorer la cohérence entre la PAC et la politique énergétique européenne. Il est pour le moins paradoxal que l'on ne discute pas la politique des biocarburants dans le cadre de la PAC alors même, rappelons-le, que cette filière est née de décisions relevant de la possibilité d'utiliser les terres en jachère. Au-delà de la concurrence entre usage alimentaire et non-alimentaire, les biocarburants doivent être vus comme un moyen d'amortir la forte volatilité des prix agricoles et alimentaires. En effet, en ajustant les mandats d'incorporation dans les carburants, quitte à dédommager la sous-utilisation des capacités de transformation, les biocarburants peuvent se révéler bien plus stabilisateurs que des stocks publics, qui une fois constitués, ont un effet dépressif sur le niveau des prix. La Chine comme le Brésil ne s'y trompent pas et continuent de développer la production d'éthanol à partir de céréales ou de sucre dans cette optique. En outre, une meilleure cohérence entre politiques agricoles et politiques énergétiques offrira d'avantage d'opportunités de diversification dans la production d'énergie renouvelable.

- Mettre en place des aides contracycliques pour les productions directement connectées aux prix internationaux.
- Disposer des mesures de crises visant à rééquilibrer l'offre et la demande (exemple : aide volontaire à la réduction de la production laitière en 2016).
- Disposer d'une réserve de crise pluriannuelle pour permettre à la Commission, comme régulateur sectoriel, de financer les interventions.
- Piloter l'intégration de l'agriculture européenne dans les échanges internationaux en jouant sur les prix de référence pour les aides contracycliques et les aides couplées à la production.
- Appréhender la question des stocks sous l'angle de la participation à la sécurité alimentaire mondiale.
- Mettre en cohérence la PAC et la politique énergétique, notamment en flexibilisant les mandats d'incorporation de biocarburants dans les carburants.

Pilier 3 : Bâtir une stratégie de transition environnementale et énergétique des systèmes de production sur des approches contractuelles

Inciter des acteurs à prendre les risques liés à un changement nécessite de les sécuriser. Ce principe est particulièrement valable s'agissant des agriculteurs vis-à-vis de la protection de l'environnement. Alors que produire aux coûts les plus bas pour « être compétitifs sur les marchés mondiaux » reste l'injonction première, il n'est pas étonnant que le bilan du volet environnemental de la PAC soit si faible.

Dès lors qu'une réforme en profondeur de la PAC débouchera sur une sécurisation des agriculteurs via une meilleure organisation économique et une véritable gestion des crises, les conditions seront réunies pour définir un nouveau pacte politique où les agriculteurs seront plus enclins à prendre les risques du changement de pratiques et à saisir les opportunités de la transition environnementale et énergétique.

Il est difficilement acceptable que les contraintes imposées aux producteurs européens soient supérieures à celles pesant sur les importations, surtout dans une logique où l'Europe mettrait dans la balance l'accès à son marché intérieur pour faire progresser vers la durabilité les normes et standards de production. Cela suppose donc de prendre en compte les modes de production dans les limitations au commerce, ce que ne permet pas vraiment les règles de l'OMC actuellement. Faute de compensation aux frontières, la pression du différentiel des standards pourrait être compensée par une aide découplée à l'hectare, sans lien avec la production, une Aide Qualité Europe, telle qu'elle a été définie dans le livre blanc de Momagri pour un montant évalué forfaitairement à 75€ /ha⁵.

⁵ Cf. le Livre Blanc de Momagri, « un nouveau cap stratégique pour la PAC », décembre 2017.

Les interactions entre la production agricole et les différents compartiments de l'environnement sont nombreuses et complexes, peuvent être positives comme négatives, dépendent d'effets de seuils parfois à l'échelle d'un territoire et sont généralement difficiles à quantifier et à rapporter aux pratiques d'une seule ferme. Par conséquent, concevoir des mesures qui rendraient directement opérationnel les concepts d'internalisation des externalités et de rémunération des services environnementaux relève d'un niveau de complexité quasiment inatteignable. Cela relève même de l'impossible quand il s'agit de les concevoir sur la base d'aides découplées dont on voudrait qu'elles concourent aussi à soutenir le revenu des agriculteurs : en cela, le verdissement du premier pilier n'est plus une piste crédible.

En revanche, les approches basées sur des contrats impliquant l'agriculteur et centrées sur la mise en cohérence d'un système de production dans une recherche d'optimisation d'ensemble, ont fait la preuve de leur efficacité et de leur acceptabilité par les agriculteurs.

De la sorte, il n'est pas envisageable de s'extraire d'une obligation portant sur les moyens (les pratiques) mis en œuvre par l'agriculteur pour aller vers une approche basée sur les résultats (les impacts environnementaux). Toutefois, la principale exception semble être la séquestration de carbone dans le sol dans la mesure où cette dernière est mesurable et peut être directement rapprochée de l'agriculteur individuellement. Aussi la perspective d'un nouveau marché européen du carbone peut être vue comme une opportunité de trouver des ressources complémentaires à la PAC pour financer la transition environnementale et énergétique.

Pour accompagner la transition des systèmes de production, l'approche contractuelle retenue pour les MAEC (Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) semble donc la plus pertinente. L'enjeu n'est donc pas tant celui des outils que des moyens budgétaires alloués aux MAEC, sachant que la concurrence pourrait être vive dans le cas du développement d'instruments de gestion de risque tel que les fonds mutuels économiques. Face à la logique du verdissement, nous proposons donc d'affirmer la logique existante en rebaptisant les MAEC en Contrat de Transition Environnemental et Énergétique (CTEE). À l'instar des Contrats Territoriaux d'Exploitation du début des années 2000, ces CTEE devront comporter un volet d'aides à l'investissement et devront inciter aux démarches collectives.

Au-delà de la transition des systèmes de production, le maintien des systèmes vertueux devra également être reconnu au nom de l'ensemble des services environnementaux qu'ils offrent. Par définition, il n'y a pas de marchés pour rémunérer les biens publics environnementaux, il est donc illusoire de penser restreindre le soutien à la seule transition. Cela est notamment valable pour l'Agriculture Biologique.

C'est également le cas pour les systèmes de production dans les zones à handicap naturel où le maintien de la production est nécessaire au vu des services rendus. Il semble donc qu'outre les CTEE spécifiques à ces territoires, des aides couplées à la production en particulier aux productions animales, pourront utilement remplacer la logique actuelle qui s'est dévoyée en pensant rompre le lien entre l'activité agricole et les services environnementaux rendus. Verser des aides couplées à la brebis ou à la vache, majorées en zones à handicap naturel, sera en effet toujours plus efficace que d'acheter les services de tondeuses et de débrousailluses.

<http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/02/Livre-Blanc-2017-final.pdf>

Enfin, on soulignera l'enjeu de conserver un niveau de coercition important au niveau communautaire, car une trop grande place laissée à la subsidiarité ne pourra se traduire que par une course au moins disant entre les Etats membres. Cela devrait concerner en particulier des mesures visant à éviter une trop forte concentration géographique des activités d'élevage dans certaines régions. On pense notamment aux dérogations dont ont bénéficié les éleveurs hollandais, ce qui n'a toutefois pas empêché les fraudes sur le lisier.

Propositions pour une réforme en profondeur : Pilier 3

- Bâtir une stratégie de transition des systèmes de production nécessite au préalable de sécuriser économiquement les agriculteurs.
- Mettre en cohérence les normes et standards de production imposés aux agriculteurs européens avec ceux en vigueur pour les importateurs.
- Renoncer au verdissement des aides découplées qui constitue une impasse tant pour l'efficacité du soutien au revenu que pour la protection des ressources naturelles.
- Préférer les mesures contractuelles pour accompagner les transitions sur la base d'une optimisation d'ensemble de chaque type de systèmes de production.
- Reconnaître, qu'au même titre que la transition, le maintien des pratiques vertueuses doit pouvoir également prétendre à des paiements au nom des services environnementaux rendus.
- Pérenniser la politique en faveur des zones à handicap naturel en renforçant le soutien à l'activité productive par des aides couplées.
- Conserver au niveau communautaire le niveau de coercition en matière environnementale pour éviter la concurrence du moins disant.

Pilier 4 : Redonner aux aides à l'installation et aux investissements un pouvoir d'orientation

Les aides à l'installation constituent un symbole important vis-à-vis des nouvelles générations d'agriculteurs. Au regard de la pyramide des âges, le renouvellement des générations est un véritable défi pour la prochaine décennie. La réussite d'une reprise d'exploitation nécessite une anticipation et une préparation tout particulièrement pour les installations en dehors du cadre familial. Précédemment, la distribution aux jeunes installés de droits à produire et/ou de droits à paiement (Prime au maintien de la vache allaitante) constituait un levier important pour structurer et donner des perspectives à un projet d'installation.

Mobiliser de façon préférentielle les aides à l'investissement dans le cadre de projets de reprise et d'installation devrait être un levier complémentaire aux aides à l'installation qui restent d'un montant assez modeste au regard des capitaux à mobiliser pour un jeune agriculteur. Cela paraît d'autant plus important que les règles de la fiscalité sur les reprises d'exploitation et les effets de capitalisation de certains droits et aides dans la valeur des actifs constituent des obstacles

supplémentaires au renouvellement des générations qu'il convient d'appréhender finement pour des questions d'efficacité de l'intervention publique et de solidarité intergénérationnelle.

En outre, les phases de reprise d'exploitations constituent le moment idoine pour reconfigurer les systèmes de production vers davantage de durabilité et éviter les impasses. En complément des aides à l'installation, un programme visant à accompagner la transmission des exploitations doit être conçu en mobilisant l'ensemble des leviers (fiscalité, accès au foncier, aides au cédant, etc.) pour anticiper et accompagner les projets de cessation d'exploitations.

Les aides à l'investissement doivent pouvoir pleinement concourir à l'accompagnement de projets de transition environnementale et énergétique. Elles constituent également un levier pour faire émerger et conforter des démarches de recherche de meilleures valorisations aux productions.

Ces projets doivent pouvoir s'inscrire au maximum dans des démarches collectives afin de bénéficier des effets de réseaux et de solidarité indispensables à la pérennité de l'activité agricole dans les territoires. A ce titre, l'animation des territoires ruraux, dans le cadre des actions LEADER notamment, reste indispensable en particulier dans les zones les plus défavorisées.

Enfin, autant il s'agit d'être très réservé sur l'intérêt des assurances comme couverture contre les risques liés aux dysfonctionnements des marchés, autant les assurances pour les risques climatiques offrent la possibilité aux agriculteurs de protéger leur outil de production contre les aléas de la météo et de sécuriser les investissements qu'ils ont consentis. Il en est de même pour les risques sanitaires qui peuvent affecter fortement et durablement des régions entières. Afin d'éviter les phénomènes d'anti-sélection, le soutien aux primes d'assurances doit permettre de ne pas chasser les individus les moins exposés de manière à pouvoir assurer une base suffisamment large pour que la mutualisation des risques puisse s'opérer. Il en est de même pour les fonds mutuels qui présentent un intérêt quand il s'agit de gérer les risques sanitaires et environnementaux.

Propositions pour une réforme en profondeur : Pilier 4

- Prioriser le défi du renouvellement des générations en agriculture
- Anticiper les cessations d'activité pour inscrire les projets d'installation dans un véritable programme de transmission des exploitations
- Utiliser préférentiellement les aides à l'investissement en faveur du renouvellement des générations, la période de la transmission étant le moment opportun pour enclencher les transitions et sortir des impasses.
- Encourager les projets d'investissements collectifs pour la transition environnementale et énergétique et la recherche de valorisations.
- Continuer de soutenir les assurances contre les risques climatiques et les fonds mutuels sanitaires et environnementaux.

3. Enveloppe budgétaire et faisabilité institutionnelle

a. Une enveloppe pluriannuelle stabilisée pour une meilleure efficacité budgétaire

A ce stade les principes de réforme de la PAC développés ici doivent se faire à enveloppe pluriannuelle stabilisée par rapport à l'enveloppe 2014/2020 sur la base d'une efficacité budgétaire meilleure telle que les reflètent les quatre piliers.

L'effort d'adaptation de la PAC que nous préconisons vise, en effet, à déployer un projet politique en phase avec les besoins d'une agriculture confrontée à une récurrence des crises due en bonne part à l'inadéquation des modes d'intervention communautaire dans un contexte international en pleine transformation.

C'est ainsi que les simulations proposées par la Commission européenne pour le Conseil informel des Chefs d'Etat du 23 février 2018 dénotent une approche désincarnée des réalités en allant directement à des hypothèses d'évolution de l'enveloppe de la PAC pour la période 2020/27 qui reposent sur des réductions de 15 ou de 30%.

En cause, un évènement conjoncturel le Brexit qui réduit le niveau des ressources et l'émergence de politiques non abouties mais dont le coût s'accroît sans atteindre un niveau significatif : la Défense, la protection des frontières et les migrations. Mais comme la Commission raisonne à budget global constant, faute de projet concret au titre de ces politiques en devenir, cet exercice fausse totalement la perspective stratégique car il revient à faire entrer de manière totalement hypothétique un gonflement de quelques politiques européennes dans une enveloppe figée, selon la technique bien connue du « chausse pied budgétaire ».

Le résultat est catastrophique car il aboutit, en particulier dans le monde agricole, à ancrer l'idée que la PAC est condamnée pour permettre à l'Europe de grandir.

C'est cette voie qui vient d'être confirmée par la Commission européenne dans les deux communications récentes sur le cadre financier pluriannuel et la PAC après 2020, dont la réduction serait rappelés-le de 15%, au bas mot, en euros constants.

Démarche qui démontre bien l'inexistence d'une réflexion stratégique sur l'avenir de la PAC. Certes le chemin de la négociation européenne est complexe et le fait de commencer par la fin simplifie les choses. Il sera certainement plus difficile de remettre le processus à l'endroit et d'initier une véritable réforme comme celle que nous préconisons.

Nous avons procédé, dans le cadre de Momagri, dont Agriculture Stratégies a pris le relais, à des simulations budgétaires approfondies en fonction de l'évolution des prix de marché et selon un modèle budgétaire centré sur des aides contracycliques, un stockage public limité et une « Aide Qualité Europe », sorte d'aide découplée à l'hectare, compensant les standards européens plus élevés (cf. livre blanc du 18 décembre 2017⁶). Or, ces simulations relatives aux secteurs céréalier, laitier et des oléagineux, soumis à la volatilité des marchés internationaux et qui perçoivent 60% des dépenses du premier pilier, font apparaître, toutes choses égales par ailleurs, une économie

⁶ <http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/02/Livre-Blanc-2017-final.pdf>

budgétaire de près de trois milliards d'euros par an, pour les années 2011 à 2020, malgré plusieurs années de prix déprimés sur les trois secteurs concernés.

Elles mettent également en évidence l'effet positif d'une logique contracyclique en termes de stabilisation des revenus, bien plus que les aides découplées (DPB) dans la PAC actuelle.

Or, par rapport aux principes qui fondent les quatre piliers présentés dans ce dossier, les dépenses les plus coûteuses sont celles qui correspondent justement au « nouveau pilier 2 » : gestion des crises et pilotage des marchés. Les autres adaptations que nous proposons ressortent plus d'une évolution de la réglementation, d'un redéploiement des crédits (essentiellement du deuxième pilier actuel) et d'un redécoupage des responsabilités budgétaires entre les niveaux, européen, national ou régional.

A noter que les aides contracycliques sont déterminées sur des bases de surfaces et de rendements historiques, ce qui évitera toute incidence sur le niveau de production. Par ailleurs, la détermination des prix d'équilibre et de prix planchers sera fondée sur la réalité économique des coûts de revient et des objectifs de faisabilité budgétaire en fonction du cadre financier pluriannuel. Il n'y a donc pas de risque de dérapage budgétaire dans un système qui sera sous contrôle tout en étant doté d'une bien meilleure valeur ajoutée européenne.

C'est pourquoi, on peut d'ores et déjà affirmer que le projet de réforme d'Agriculture Stratégies pourra être accompli sans ressources complémentaires, voire en réalisant des économies pendant les années où les prix se situeront aux alentours des prix d'équilibre.

b. Dans le respect des traités, du règlement financier et du droit de la concurrence.

Les bases d'une réforme en profondeur de la PAC proposées ici ne supposent aucun changement des Traités européens. Au contraire, il s'agit même de renouer avec l'esprit du Traité de Rome dans ses objectifs. Il en est de même pour les aspects budgétaires. La logique d'annualité dans le versement des aides du premier pilier ne répond à aucune contrainte d'ordre réglementaire, il s'agit surtout d'une recherche de facilité dans la gestion d'aides dont la légitimité s'érode faute d'une légitimité suffisamment établie, le tout dans un contexte de paralysie politique d'une Europe agricole sans cap.

Le Livre Blanc de Momagri a précédemment démontré que la mise en place d'aides contracycliques ne demandait aucune modification des Traités et règlements financiers⁷. Or, face à des marchés instables, une politique efficace ne peut s'entendre sans être basée sur des budgets variables, construits selon la logique budgétaire annuelle et l'emploi de budgets rectificatifs en cours d'année dès lors qu'elle respecte la limite pluriannuelle prévue par les perspectives financières. Par ailleurs, pour assurer le bon fonctionnement de tels dispositifs lorsque plusieurs années de crise se succèdent, il est prévu de recourir à un fonds de réserve qui aura été constitué par le gel d'une partie de l'enveloppe financière pluriannuelle dès le début de la période. Cette réserve devrait, pour l'agriculture, être de l'ordre de 10 milliards d'euros (3% de l'enveloppe pluriannuelle) de manière à être suffisante. Cela rejoint la réflexion engagée au plan européen d'une réserve budgétaire

⁷ <http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-1855.html>

beaucoup plus consistante (de 21 à 28 milliards d'euros) que les 450 millions figurant dans l'enveloppe actuelle et qui reste, de manière tout à fait paradoxale, inutilisée. Le schéma ci-dessous illustre la mécanique budgétaire proposée.

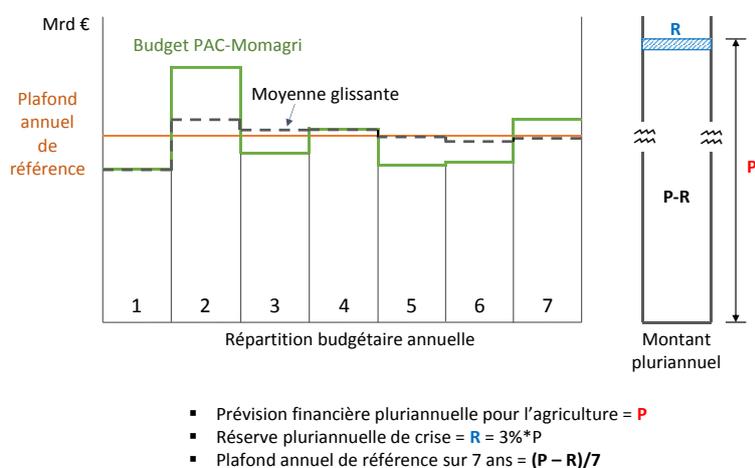


Figure 3 : Gestion proposée de l'enveloppe pluriannuelle pour le budget de la PAC

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.

Aller plus loin dans la recherche de l'efficacité dans l'usage des fonds publics de la PAC suppose également d'entrer dans une logique de policy-mix entre mesures budgétaires de compensation d'un côté, et de gestion des crises de l'autre. Aussi nous proposons que l'action de la Commission pour assurer l'intégrité du marché communautaire agricole s'inscrive dans un véritable cadre de performance établissant les indicateurs et les cibles nécessaires à l'optimisation des arbitrages. De la sorte, un dialogue vertueux pourra s'établir entre la Commission et l'Autorité budgétaire (Conseil et Parlement). Il est en effet remarquable qu'à ce stade la part du lion du budget de la PAC ne soit concernée par aucune des procédures de bonne gestion pourtant largement mises en avant par la Commission aux autorités de gestion des fonds européens⁸.

Le principe de subsidiarité veut que la responsabilité d'une politique publique incombe au niveau institutionnel le plus efficace dans l'atteinte des objectifs. Si le poids croissant des Régions dans la déclinaison des outils et leur gestion s'entend pour les aides à l'investissement et les mesures agro-environnementales, le niveau communautaire, garant de l'intégrité du marché communautaire, ne peut davantage chercher à se défaire de sa responsabilité en matière de gestion des crises et de soutien au revenu des agriculteurs.

Enfin, si l'intégralité des outils proposés dans ce projet de réforme sont compatibles avec les Traités en matière financière, c'est également le cas s'agissant du droit de la concurrence. En effet, la question de l'Euro-compatibilité des propositions de réformes est souvent avancée par les opposants au changement, alors que dans les faits, le cadre institutionnel communautaire est déjà

⁸ Cf les rapports de la Cour de Comptes sur les Droits à paiement de base et Paiements verts de 2018.

suffisamment large. Si l'on entend parfois que le droit de la concurrence expliquerait la mauvaise organisation des producteurs, il n'en est rien. Les Etats-membres du Nord de l'Europe font la démonstration que la concentration des coopératives est encore loin d'être considérée comme excessive pour appeler des mesures de restriction ; et, les formes moins abouties, comme les organisations de producteurs, disposent déjà de latitudes importantes. Enfin, les évolutions apportées par le Paquet Lait en 2010 et validées par le règlement Omnibus en 2017 montrent qu'il est possible, sans que cela soit considéré comme une atteinte à la concurrence, d'organiser une maîtrise de l'offre au niveau des parties prenantes impliquées dans la production et la transformation d'une production de qualité. C'est en effet le moyen pour des opérateurs économiques de trouver la bonne adéquation entre l'offre et la demande, ce que fait chaque entreprise qui par principe n'a aucun intérêt à déséquilibrer son propre marché.

En conclusion

La Politique Agricole Commune, la construction européenne et le multilatéralisme en matière agricole et alimentaire sont à une étape charnière de leurs trajectoires respectives. La PAC et l'OMC sont en bout de cycle, l'Union européenne ne peut plus se réfugier derrière l'argument des règles de l'OMC pour justifier l'impuissance de la PAC à répondre aux difficultés de l'agriculture européenne et l'incapacité à donner des perspectives d'avenir. Plus largement, l'Europe politique continuera de se construire si elle assume ses échecs et prend ses responsabilités vis-à-vis d'un multilatéralisme en crise. En retrouvant l'esprit des pères fondateurs du Traité de Rome, une réforme en profondeur telle qu'esquissée ici pourra à nouveau rendre attractif le projet européen. A l'heure où toutes les puissances renforcent leurs politiques agricoles, le Brexit ne peut pas faire figure de déterminant principal à une prochaine réforme de la PAC. On ne peut réduire l'Agriculture à un secteur de l'économie. C'est de notre alimentation, de notre rapport au vivant, de notre histoire commune et de l'équilibre de nos territoires dont il s'agit. L'Agriculture est au cœur des défis du 21^{ème} siècle. Une réforme en profondeur de la PAC et de l'OMC est possible et nécessaire.

La présente note de référence stratégique lance la réflexion. Elle sera suivie par des compléments qui approfondiront l'analyse budgétaire et le cadre de mise en œuvre sur la base desquels un débat pourra s'engager au plan européen. C'est ainsi que sera abordé le sujet de la transition vers le nouveau système proposé par Agriculture Stratégies comme une diminution progressive des aides découplées sujet particulièrement sensible compte tenu de la part qu'elles occupent aujourd'hui dans le revenu des agriculteurs, en particulier en période de crise.

Annexe : les membres du Comité d’Orientation Stratégique

Olivier Allain : Agriculteur / Vice-président du Conseil Régional de Bretagne, (LREM)

Eric Andrieu : Député européen (S&D)

Gilles Bazin : Professeur émérite AgroParisTech / Académie d’Agriculture

François Collart-Dutilleul : Professeur émérite de droit / Académie d’Agriculture

Jérémy Decerle : Agriculteur / Président des Jeunes Agriculteurs

Frédéric Descrozaille : Député (LREM) / ancien Directeur général des Jeunes Agriculteurs

Maryline Filippi : Professeur d’économie / Haut Conseil de la Coopération Agricole

Hervé Gaymard : Ancien Ministre de l’Agriculture / Président du Conseil Départemental de Savoie (LR)

Catherine Guy-Quint : Ancienne députée européenne (S&D)

Nick Koning : Professeur d’économie / Université de Wageningen (Pays-Bas)

Céline Imart : Agricultrice / Vice-présidente des Jeunes Agriculteurs

Alain Lamassoure : Ancien Ministre, Député européen (PPE)

Marcel Mazoyer : Professeur émérite AgroParisTech / Ancien responsable des programmes à la FAO

Sophia Murphy : Economiste / Institute for Agriculture and Trade Policy (USA)

Henri Nallet : Ancien Ministre de l’Agriculture / Président de la Fondation Jean Jaurès / Président du Haut Conseil de la Coopération Agricole

Pierre PAGESSE : Agriculteur / Haut Conseil de la Coopération Agricole / Président fondateur de Momagri / ancien Président de Limagrain

Thierry Pouch : Economiste à l’Assemblée Permanente des Chambres d’Agriculture, chercheur associé au laboratoire Regards – Univ. de Reims / Académie d’Agriculture

Julien Valentin : Agriculteur / FDSEA 51 / Vice-Président Conseil départemental Marne (LR)

Bernard Valluis : Président Délégué de l’Association Nationale de la Meunerie Française