NOTE DE REFERENCE STRATEGIQUE

LE GREEN DEAL EUROPEEN

UNE OPPORTUNITE POUR REORIENTER LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE



Paris, le 11 mars 2020

Table des matières

Sy	nth	rèse	3
Αv	ant	t-propos	8
		e 1 : Green Deal européen : quelles implications attendues pour la Politique Agrico	
Pa	rtie	2 : Pour une réforme de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler	. 17
A.		La PAC dans l'impasse des règles agricoles de l'OMC	. 18
	1.	Découplage, dérégulation et alignement sur les prix internationaux	18
	2.	La négation de l'instabilité structurelle des marchés agricoles	19
	3.	L'Europe aux ordres d'un fantôme : le cycle de Doha	21
	4.	Le renforcement des politiques agricoles dans le Monde	22
	5.	L'Europe à contre-courant	23
	6. con	Protection de l'environnement et connexion aux marchés internationaux : les injonctions tradictoires	26
	7.	PAC post 2020 : un projet de réforme dans la plus stricte continuité	27
В.		Pour une réforme en profondeur de la PAC	. 29
	1.	Quatre objectifs pour une PAC réformée en profondeur	30
	a	- Garantir la sécurité alimentaire :	30
	b	- Assurer la stabilisation des marchés :	31
	C	- Participer au relèvement des revenus agricoles :	31
	d	l- Accompagner la transition environnementale et énergétique :	33
	e	- Et leurs interactions :	33
	2.	Une PAC en quatre piliers	34
	P	ilier 1 : Renforcer l'organisation économique pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation	35
	P	Pilier 2 : Assurer l'intégrité du marché communautaire vis-à-vis des crises	36
		Pilier 3 : Bâtir une stratégie de transition environnementale et énergétique des systèmes de production sur des approches contractuelles	38
	P	ilier 4 : Redonner aux aides à l'installation et aux investissements un pouvoir d'orientation	. 40
	3.	Enveloppe budgétaire et faisabilité institutionnelle	42
	a	. Une enveloppe pluriannuelle stabilisée pour une meilleure efficacité budgétaire	42
	b	Dans le respect des traités, du règlement financier et du droit de la concurrence	43
En	со	nclusion	. 45
Δn	ne	xe : les membres du Comité d'Orientation Stratégique	46

Synthèse

Le Green Deal européen est une opportunité majeure pour l'agriculture européenne. En plaçant les défis climatiques et environnementaux au centre de son action, la nouvelle Commission propose un nouveau logiciel à la construction européenne. L'important capital politique mobilisé sur le Green Deal devra se traduire par des évolutions substantielles et des résultats tangibles s'agissant de la Politique Agricole Commune (PAC), de la politique commerciale européenne et de la position de l'Union européenne dans un multilatéralisme en crise. A défaut, la perpétuation de l'impuissance politique risque d'être fatale à l'Europe politique.

Le Green Deal européen porte en lui la promesse d'une meilleure mise en cohérence de politiques communautaires gérées aujourd'hui sans véritable cap commun. La référence au New Deal de Roosevelt est synonyme d'une réhabilitation de l'intervention publique pour améliorer le fonctionnement des marchés défaillants et orienter l'économie européenne dans un nouveau modèle de croissance. Enfin, le Green Deal se situe dans une vision internationaliste en cherchant à tirer vers le haut nos partenaires commerciaux en matière de standards de production, via la promotion d'un mécanisme de compensation carbone aux frontières.

L'agriculture étant une compétence communautaire mais surtout la base de notre subsistance quotidienne et le mode d'occupation de 40% du territoire européen, nul ne sera surpris de constater que la liste des différentes stratégies qui auront à décliner le Green Deal laisse une place importante aux questions agricoles et alimentaires. Engager l'agriculture européenne dans les transitions nécessaires à l'atteinte des objectifs du Green Deal représente un défi important pour la PAC et une chance pour l'agriculture européenne.

En effet, la PAC a été réduite à la distribution d'enveloppes budgétaires, sans capacité d'orientation des modes de production. Et, l'agriculture européenne se trouve ainsi piégée par une trajectoire de réformes de la PAC qui, à vouloir suivre trop à la lettre les règles agricoles de l'OMC, a surestimé les capacités auto-régulatrices de marchés laissés à euxmêmes. A l'inverse des grands pays producteurs qui renforcent leurs politiques agricoles depuis la crise alimentaire de 2007/08, l'agriculture européenne se retrouve entre le marteau de standards de production les plus élevés au monde et l'enclume de la course à la compétitivité sur des marchés internationaux de dumping.

La dynamique du Green Deal est ainsi de nature à redonner à l'UE une capacité de proposition dans un multilatéralisme en crise. Rappelons que le cycle de Doha est bloqué depuis 2008 quand l'Inde et la plupart des pays en développement ont dénoncé une discipline qui rend illicite les politiques de stockage. A l'heure où le changement climatique fait craindre la multiplication d'évènements extrêmes, il serait opportun de réhabiliter les coopérations internationales autour des stocks publics. Pour l'UE, il est nécessaire de sortir d'une ambiguïté majeure : d'un côté, elle se veut le chantre du multilatéralisme mais, de l'autre, elle défend le statu quo de règles incompatibles avec la sécurité alimentaire mondiale.

L'une des propositions phare du Green Deal européen est la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs. Si l'Union européenne utilise massivement l'accès à son marché intérieur comme contrepartie afin de tirer vers le haut les standards de production chez nos partenaires commerciaux, cela constituera un tournant majeur pour le commerce international.

La lutte contre le dumping pourra ainsi être au cœur d'un multilatéralisme renouvelé. Cela s'appliquera très directement à l'agriculture et à l'alimentation tant les règles actuelles de l'OMC et notamment les aides découplées constituent une forme d'institutionnalisation d'un dumping généralisé. Il est d'autant plus nécessaire de sortir de cette logique que la réussite de la transition environnementale dépendra en premier lieu de notre capacité à redonner toute leur valeur aux ressources naturelles et aux produits agricoles qui en sont issus.

Sortir les marchés internationaux de produits agricoles du dumping constitue également l'opportunité de limiter l'exposition de l'économie mondial à des chocs de prix et de disposer d'un nouveau levier face aux risques de la déflation. De surcroit, redonner aux prix agricoles leur niveau d'équilibre rendrait solvables les 500 millions de familles paysannes, avec à la clé des perspectives de développement colossales en particulier en Afrique où les prévisions démographiques imposent de tenir compte des causes profondes des phénomènes migratoires.

Dès lors, un examen critique des aides découplées, considérées comme le Graal lors de la création de l'OMC, est nécessaire. Leur neutralité sur la production et les échanges est plus que discutable comme l'a montrée la mise en place en 2018 de mesures anti-dumping par les Américains sur les importations d'olives de table espagnoles. Pour l'UE, il est temps de tourner la page du découplage des soutiens à l'agriculture qui représente la principale raison de l'inefficacité de la PAC face aux crises de marché, mais aussi dans l'accompagnement vers la transition environnementale.

Pour renforcer sa crédibilité dans les enceintes internationales, l'UE devra donner des gages par des mesures de court terme en ajustant ses politiques dans le sens qu'elle souhaitera donner au multilatéralisme vert dans le sillon de l'Accord de Paris. Les principaux signaux attendus sont de deux ordres. En premier lieu, il s'agira de montrer que l'UE cesse de considérer que ses décisions politiques n'ont pas d'effet sur les marchés internationaux comme cela a été le cas avec la fin des quotas laitiers et sucriers mais aussi avec l'écoulement absurde des derniers stocks européens de céréales les quatre années précédant la crise alimentaire de 2007/08.

La volonté de rééquilibrer progressivement les productions de céréales et d'oléoprotéagineux sur le sol européen, au profit des secondes, s'intègrera dans cette logique. L'amorce d'un dialogue entre grands pays producteurs de biocarburants pour flexibiliser et coordonner les politiques nationales de développement de cette énergie renouvelable constituerait une voie complémentaire. De la sorte, on utiliserait ce débouché pour stabiliser les marchés internationaux tout en sécurisant la nouvelle stratégie européenne en matière d'économie circulaire et de bioéconomie annoncée dans le Green Deal européen. En second lieu, il s'agira pour l'UE de montrer qu'elle est prête à se donner les moyens d'œuvrer à la transition environnementale de l'agriculture européenne. La réduction des émissions de méthane et de protoxyde d'azote devra s'opérer dans le souci d'arbitrages complexes avec d'autres objectifs environnementaux mais aussi en tenant compte de la sécurité alimentaire et de l'économie des filières.

Afin de faciliter l'acceptabilité de telles évolutions auprès des agriculteurs, la question de la rupture avec la trajectoire actuelle de la PAC se pose en ces termes : le démantèlement des outils d'orientation et de régulation de la PAC ainsi que l'érosion progressive des transferts budgétaires sont des évolutions contradictoires avec l'objectif de transition environnementale de l'agriculture. Sans capacité à maintenir suffisamment de valeur ajoutée dans les fermes et sans soutiens spécifiques conséquents, les agriculteurs sont dans l'incapacité de prendre les risques du changement de pratiques plus vertueuses pour l'environnement.

Ainsi, il convient d'établir un nouveau contrat politique entre la société et ses agriculteurs sur la base d'une réhabilitation de l'intervention publique en agriculture. Intégrer pleinement la logique du Green Deal dans la PAC amène à considérer que l'on ne peut pas poursuivre à la fois les trois objectifs politiques du paradigme dominant actuellement, à savoir assurer la durabilité environnementale, déréguler les marchés et baisser les ressources budgétaires.

Compte tenu du capital politique que mobilise la nouvelle Commission dans le Green Deal, il n'est pas envisageable que le projet de réforme de la PAC lancé par le précédent Commissaire suive son cours comme si de rien n'était. Et ce, d'autant plus si le budget dédié à la PAC stagne voire régresse. Les propositions de réforme de juin 2018 ont été analysées à juste titre comme une volonté de statu quo où le recours accru à la subsidiarité était surtout le moyen de faire passer au plus vite une réforme avant la fin du mandat. Ce dévoiement du principe de subsidiarité porte en lui le risque de pousser un peu plus loin la PAC dans une renationalisation synonyme de fragmentation politique au sein de l'UE. En dépit des améliorations significatives qu'il avait apportées à la copie de la Commission, le Parlement ne s'y est pas trompé et n'a pas donné son feu vert pour le lancement des négociations en trilogue avant les élections européennes.

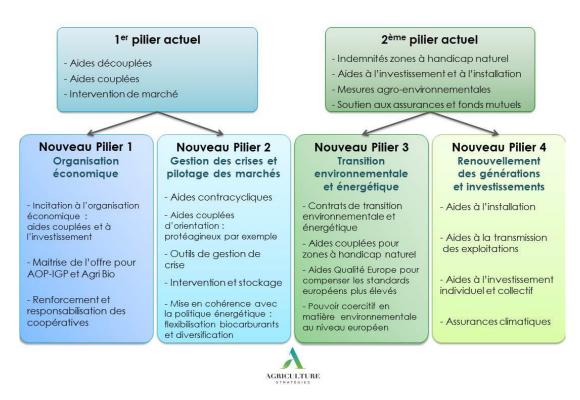
Aussi se dessine une ligne de crête pour conduire une véritable réforme de la PAC qui porterait pleinement l'ambition du Green Deal. Les « interventions sectorielles » pour inciter les producteurs à mieux s'organiser doivent être mises en œuvre au plus vite. Il en est de même du nouveau cadre de prévention et de gestion des crises établi par le Parlement européen afin que la Commission puisse assurer pleinement son rôle de régulateur sectoriel tel que défini dans les directives de régulation financière.

Si la révision du règlement OCM nous parait atteignable à court terme, ce n'est pas le cas du règlement « Plans stratégiques nationaux » qui traite pour l'essentiel des aides directes. L'éco-dispositif n'est qu'une variante des paiements verts dont l'inefficacité en matière environnementale tient principalement au fait que l'on en resterait à des aides à l'hectare découplées et annuelles, soit des instruments intrinsèquement inférieurs aux mesures agroenvironnementales et climatiques du second pilier. Par conséquent, même si le Parlement a

encore la possibilité d'améliorer la copie des « Plans stratégiques nationaux », la probabilité n'est pas mince que la révision de ce règlement soit bloquée et que l'on renvoie à la Commission la responsabilité d'une nouvelle proposition à la hauteur de l'ambition du Green Deal. Mieux vaut en effet prendre le temps d'une réelle réorientation de la PAC plutôt que de bâcler une réforme mal engagée qui hypothèquerait le succès du Green Deal en matière d'agriculture et d'alimentation.

Par ailleurs, au regard des succès de la Politique Commune des Pêches dans la reconstitution des ressources halieutiques en Atlantique, il serait opportun de réhabiliter les quotas de production, notamment pour des productions animales, car ce type d'instruments dispose du meilleur potentiel pour gérer à la fois les ressources naturelles mais également l'équilibre des marchés. Face aux tendances à la baisse de consommation de produits animaux, l'acceptabilité du Green Deal dans les campagnes suppose une meilleure régulation des revenus. Pour les productions végétales, la flexibilisation des politiques de biocarburants et des aides contracycliques — c'est-à-dire qui varient en fonction des prix — constituent les leviers d'un pilotage des marchés et de stabilisation des revenus bien plus efficaces que des aides découplées versées chaque année dans une logique de consommation budgétaire.

Le Green Deal est indéniablement l'occasion de lancer une nouvelle trajectoire de réformes de la PAC qui redonnera à l'UE sa souveraineté en matière alimentaire, agricole et environnementale. Après la PAC des origines et celle issue de la réforme de 1992, cette troisième PAC pourrait s'organiser autour de 4 piliers.



- Le premier serait dévolu à l'organisation économique des producteurs et devrait notamment permettre aux organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs d'être en capacité d'ajuster leur offre pour ne pas déstabiliser leurs 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 avec succès 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 contracycliques pourront permettre une stabilisation des revenus dans une optique d'efficience dans l'emploi des fonds publics et de plus-value communautaire en association avec les mesures de pilotage de marché.
- Le troisième pilier serait celui de la transition environnementale et énergétique en recourant à des approches contractuelles qui sont bien plus efficaces que les démarches fondées sur le verdissement basées sur le verdissement d'aides découplées. Pour les agricultures des zones à handicaps naturels notamment, disposer d'aides couplées à la production nous semble nécessaire car les services rendus dans ces territoires dépendent directement de la production. De plus, il est important que le niveau communautaire reste le garant de la politique environnementale car, à défaut, renvoyer cette responsabilité aux Etatsmembres se traduira par un nivellement par le bas.
- Le quatrième nouveau pilier doit permettre d'assurer le renouvellement des générations et de 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, une meilleure articulation entre la PAC et les politiques foncières des Etats membres dont certaines sont à remettre à niveau est indispensable car l'accès au foncier est le passage obligé pour assurer le renouvellement des générations et 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.

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.

Avant-propos

Le présent dossier a été élaboré par Agriculture Stratégies avec le concours de son Comité d'Orientation Stratégique dont les membres sont présentés en annexe.

Le contexte mondial évolue rapidement mais les défis restent les mêmes et la recherche d'un nouvel équilibre se heurte à de multiples singularités nationales, notamment au plan européen qu'il s'agisse du Brexit ou d'autres postures antagonistes sur fond d'interrogation sur le rôle et le sens de l'Europe : Europe puissance, Europe simple espace d'échanges, Europe des identités ou Europe des valeurs ? Au-delà de ces approches souvent binaires c'est toute l'évolution des politiques européennes qui est en jeu au premier rang desquelles la politique agricole commune trop souvent décriée pour la place qu'elle occupe et pour le soutien, que d'aucuns jugent excessif, à un monde paysan pourtant fortement fragilisé.

Le cadre stratégique de la nouvelle Commission européenne, présidée par Ursula von der Leyen, est celui d'un Green Deal réunissant les ambitions d'une croissance exemplaire : neutralité carbone, développement économique, contribution à l'équilibre mondial et poursuite d'une intégration autour de valeurs communes.

Quels seront les impacts sur la Politique Agricole Commune (PAC) et quelles opportunités pour amender un véritable projet de réforme qui a été à peine esquissé par la précédente Commission ? C'est le sens de ce dossier qui actualise nos propositions de réformes pour la PAC pour prendre pleinement en compte la nouvelle donne du Green Deal. Il se compose de deux parties complémentaires :

- Une réflexion opérationnelle sur les implications attendues du Green Deal sur la PAC alors qu'un projet de réforme est engagé.
- L'actualisation de la première note de référence stratégique d'Agriculture Stratégies du 25 mai 2018 où l'on resitue les trajectoires imbriquées de la PAC et de l'OMC depuis les années 1980 avant de présenter les principes et outils d'une PAC véritablement renouvelée.

Partie 1 : Green Deal européen : quelles implications attendues pour la Politique Agricole Commune ?

L'Union européenne a choisi de placer les défis climatiques et environnementaux au centre de son action pour la nouvelle mandature. La communication « le pacte vert pour l'Europe » du 11 décembre 2019 propose une première feuille de route qui annonce la manière dont cette ambition devra être déclinée pour chaque politique communautaire dans les deux prochaines années. Le chantier est énorme, il s'agit ni plus ni moins de changer le logiciel de la construction européenne à l'œuvre depuis la fin des années 1980. Là, où il s'agissait surtout de créer un marché unique européen considéré comme une sorte d'amorce à un grand marché mondialisé, le Green Deal européen annonce un nouveau modèle de croissance pour une Union européenne qui y place son autonomie géopolitique dans un monde plus multipolaire que jamais.

Alors que la construction européenne est déstabilisée par le Brexit et la remise en cause des préceptes libre-échangistes, y compris par des régimes politiques prenant leurs distances avec les valeurs démocratiques européennes, cette expression d'une nouvelle ambition politique arrive à point nommé. Elle porte en elle la promesse d'une meilleure mise en cohérence de politiques communautaires gérées aujourd'hui sans véritable cap commun. Elle passe inévitablement par une réhabilitation de l'intervention publique dans l'économie et par la conception d'outils de régulation intelligents pour pallier les dysfonctionnements de certains marchés. Enfin, elle se situe dans une vision internationaliste évidente en cherchant à tirer vers le haut nos partenaires en matière de standards de production, tout en évitant de subir les blocages des plus récalcitrants. Si cette ambition du pacte vert pour l'Europe réussit, elle constituera une grande avancée pour la construction européenne, en premier lieu pour les jeunes générations. Mais, dans le cas contraire, cette chance pour l'Europe risquerait d'être la dernière et consacrerait la perpétuation de l'impuissance politique dans la gestion de la chose publique que porte le néolibéralisme.

L'agriculture étant une compétence communautaire mais surtout la base de notre subsistance quotidienne et le mode d'occupation de 40% du territoire européen, nul ne sera surpris de constater que, dans cette première communication du Green Deal, on retrouve fréquemment des références aux questions agricoles et alimentaires. Le tout dans un cadre qui « vise aussi à protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'UE, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement ».

Outre la stratégie « de la ferme à la table » dont le leitmotiv est de « concevoir un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement », plusieurs actions planifiées pour les deux prochaines années impliqueront de près ou de loin le secteur agricole européen. Du projet de règlement sur l'utilisation et les changements d'affectation des terres, à la stimulation des carburants alternatifs durables et à l'économie circulaire, en passant par la stratégie en faveur de la biodiversité et aux mesures visant à la réduction « significative de l'utilisation des pesticides chimiques », l'agriculture sera concernée de toute part. On peut

également envisager que l'agriculture et l'agro-alimentaire figure parmi les secteurs concernés par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières également annoncé.

Engager l'agriculture européenne dans les transitions nécessaires à l'atteinte de ces multiples objectifs représente un défi énorme pour la Politique Agricole Commune (PAC). En effet, elle a été réduite au cours des trois dernières décennies à la distribution d'enveloppes budgétaires, sans capacité d'orientation des modes de production. Ainsi le Green Deal pour l'Europe porte en lui la possibilité d'une réorientation de la trajectoire de réformes de la PAC entamée au début des années 1990. Il s'agissait alors de neutraliser au maximum les effets des politiques publiques — considérées comme des « distorsions » - sur la production et les marchés en application du principe du découplage des soutiens à l'agriculture. Cette logique à la base des règles agricoles de l'OMC résultait *in fine* de l'accord trouvé entre Américains et Européens pour sortir du bras de fer commercial déclenché par les subventions européennes à l'exportation dans les années 1980.

Un nouvel élan pour le multilatéralisme

Au-delà d'une sortie par le haut de l'impasse dans laquelle la PAC s'est fourvoyée (la seconde partie de ce dossier présentant la réforme que nous préconisons développe abondamment ce diagnostic), la dynamique du Green Deal européen pourra également redonner de l'allant à une Europe politique qui n'arrive plus à être force de proposition face à un multilatéralisme en crise depuis plus d'une décennie. En effet, il convient de rappeler que le cycle de Doha est bloqué depuis la crise alimentaire de 2007/08 qui est la résultante directe d'une stratégie du découplage où l'on a surestimé les capacités auto-stabilisatrices de marchés agricoles laissés à eux-mêmes. Depuis, l'Union européenne préfère jusqu'ici défendre le statu quo de règles incompatibles avec la sécurité alimentaire mondiale mais sur lesquelles elle a construit la légitimité de 25 ans de réformes de la PAC.

L'une des propositions phare du Green Deal européen est la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs. Les règles de l'OMC permettent déjà de prendre en compte les modes de production pour discriminer les échanges de certains produits au nom de l'enjeu environnemental, mais ces dispositions n'ont quasiment jamais été utilisées. C'est pourquoi si l'Union européenne utilise massivement l'accès à son marché intérieur comme contrepartie afin de tirer vers le haut les standards de production chez nos partenaires commerciaux, cela constituera un tournant majeur pour le commerce international.

La lutte contre le dumping pourra ainsi être au cœur d'un multilatéralisme renouvelé. Cela s'appliquera très directement à l'agriculture et à l'alimentation tant les règles actuelles de l'OMC et notamment la boite verte des aides découplées constituent une forme d'institutionnalisation d'un dumping généralisé. Rappelons en effet que la définition de l'OMC considère le dumping comme la vente à un prix inférieur au prix intérieur et ne prend pas en compte les coûts de production. Aussi le dumping sur les marchés internationaux n'est pas répréhensible dès lors qu'il s'opère déjà sur le marché intérieur.

Il est d'autant plus nécessaire de sortir de cette logique que la réussite de la transition environnementale dépendra en premier lieu de notre capacité à redonner toute leur valeur

aux ressources naturelles. Il convient de définitivement tourner la page de l'illusion de l'abondance et du sentiment d'infinité des ressources de notre planète, croyances à la base de ce que l'on a longtemps considéré comme une loi d'airain de l'économie : la baisse tendancielle des prix agricoles.

Sortir du dumping

L'accélération des échanges commerciaux à partir des années 1980 a constitué un facteur déflationniste important alors que l'inflation était apparue hors de contrôle dans les années 1970. Quatre décennies après, l'équation macroéconomique est tout autre : la faiblesse de l'inflation au regard des politiques monétaires très accommodantes à l'œuvre depuis la crise financière de 2008 montre qu'il s'agit de trouver un autre vecteur que celui des taux d'intérêt. Et plutôt que de subir des chocs déstabilisateurs et à portée systémique consécutifs de l'épuisement des stocks alimentaires et de phénomènes climatiques, n'est-il pas temps de retrouver une source d'inflation régulière davantage maitrisée, celle s'exprimant par le canal des prix agricoles que l'on aurait libérés de la logique du dumping ?

Les mesures de stabilisation des marchés agricoles sont historiquement les premières politiques macro-économiques dans la mesure où stabilité des prix et sécurité alimentaire sont intimement liées. Surtout, redonner aux prix agricoles leur niveau d'équilibre permettrait de solvabiliser les 500 millions de familles paysannes, qui représentent plus de 40% de la population mondiale. Cela constituerait un moteur colossal pour l'ensemble de l'économie de la planète. Ce point est d'autant plus important que la communication de la Commission sur le Green Deal mentionne que le climat et les questions environnementales devraient être au cœur des discussions du sommet de 2020 entre l'Union africaine et l'Union européenne.

Sortir de la logique du dumping nécessite un examen critique des aides découplées, considérées lors de la création de l'OMC comme le Graal. Leur neutralité sur la production et les échanges est plus que discutable comme l'a montrée la mise en place en 2018 de mesures anti-dumping par les Américains sur les importations d'olives de table espagnoles. En choisissant de porter la défense des aides découplées de la PAC devant l'OMC début 2019, l'UE a démontré qu'elle était la dernière à défendre un principe du découplage que plus aucun pays n'applique. Cette position est intenable. Pour l'UE, il est temps de tourner la page des aides découplées. Incompatible avec la sécurité alimentaire mondiale, le découplage des soutiens à l'agriculture est la principale raison de l'inefficacité de la PAC face aux crises de marché, mais aussi dans l'accompagnement vers la transition environnementale.

Il est inenvisageable que le Green Deal européen n'ait pas une répercussion sur la politique commerciale de l'UE. Ce nouvel horizon commun doit permettre au bloc européen de redevenir acteur pour faire émerger les solutions nécessaires à une sortie de crise du multilatéralisme. La prochaine ministérielle de l'OMC au Kazakhstan à Nur-Sultan en juin 2020 constitue ainsi un évènement décisif où l'UE et ses membres seront particulièrement attendus.

Afin de repartir sur de nouvelles bases, le multilatéralisme commercial n'aura d'autre alternative que de déclarer l'échec du cycle de Doha ouvert en 2001 et de se placer

résolument dans le cadre des objectifs du développe durable (ODD) de l'ONU. Sur le plan agricole et alimentaire, la légitimité des géants démographiques et agricoles que sont l'Inde et la Chine ne saurait davantage être niée. Alors que les phénomènes climatiques extrêmes se multiplient, il n'est plus concevable que les politiques de stockage public de denrées alimentaires à visée stabilisatrice continuent d'être considérées comme illicite dans la doctrine de l'OMC. Les marchés agricoles ne peuvent pas être seulement vus comme un terrain de jeu fructueux pour spéculateurs.

Donner des gages

Pour renforcer sa crédibilité dans les enceintes internationales, l'UE devra donner des gages par des mesures de court terme en ajustant ses politiques dans le sens qu'elle souhaitera donner au multilatéralisme vert. C'était déjà le cas lors de la séquence où la réforme de la PAC de 1992 précéda l'accord agricole du cycle de l'Uruguay et la décision de créer l'OMC en 1994. Les principaux signaux attendus sont de deux ordres. En premier lieu, il s'agira de montrer que l'UE cesse de considérer que ses décisions politiques n'ont pas d'effet sur les marchés internationaux comme cela a été le cas avec la fin des quotas laitiers et sucriers mais aussi avec l'écoulement absurde des derniers stocks européens de céréales les quatre années précédant la crise alimentaire de 2007/08.

La volonté de rééquilibrer progressivement les productions de céréales et d'oléoprotéagineux sur le sol européen, au profit des secondes, s'intègrera dans cette logique. L'amorce d'un dialogue entre grands pays producteurs de biocarburants pour flexibiliser et coordonner les politiques nationales de développement de cette énergie renouvelable constituerait une voie complémentaire. De la sorte, on utiliserait ce débouché pour stabiliser les marchés internationaux tout en sécurisant la nouvelle stratégie européenne en matière d'économie circulaire et de bioéconomie annoncée dans le Green Deal européen.

En second lieu, il s'agira pour l'UE de montrer qu'elle est prête à se donner les moyens d'œuvrer à la transition environnementale de l'agriculture européenne. La réduction des émissions de méthane et de protoxyde d'azote devra s'opérer avec le souci d'opérer des arbitrages complexes avec d'autres objectifs environnementaux mais aussi en tenant compte de la sécurité alimentaire et de l'économie des filières. A titre d'exemple, une réduction non ciblée des émissions de méthane pourrait conduire à une réduction des surfaces en pâtures, ce qui affecterait la capacité de stockage du carbone dans les sols agricoles. Les autres attentes sociétales vis-à-vis du bien-être animal et des limites à la spécialisation productive des territoires devront également être traitées.

Afin de faciliter l'acceptabilité de telles évolutions motivées par la protection des ressources, des mesures visant à rééquilibrer les pouvoirs de négociation sur les marchés agricoles et à garantir un juste niveau de rémunération des producteurs sont indispensables. L'expérience des « gilets jaunes » montre bien que la transition environnementale ne peut pas se limiter à la mise en place de taxes mais qu'elle doit sécuriser les acteurs économiques. Qui plus est dans un contexte de baisse de la consommation de viandes et de produits laitiers, la réhabilitation dans l'élevage des outils de maitrise de l'offre parait ainsi incontournable de manière à opérer conjointement une bonne gestion des ressources naturelles et une

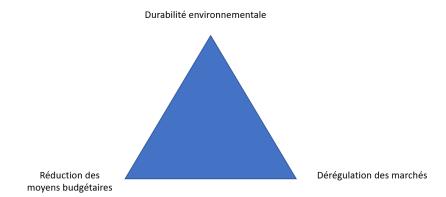
régulation des marchés. L'ajustement par les prix ne fonctionne pas bien dans un secteur atomisé avec une structure des coûts de production similaire à une industrie lourde. Il sera ainsi pertinent de s'appuyer sur le succès de la Politique Commune des Pêches (PCP) qui grâce aux quotas de pêche a permis la reconstitution des stocks halieutiques et une gestion ordonnée de la mise en marché.

Un nouveau creuset pour davantage d'efficacité et de cohérence

Evidemment on ne peut changer de logiciel politique et de modèle de croissance en un claquement de doigts. Le Green Deal européen doit constituer un creuset où les politiques communautaires trouveront une nouvelle vigueur synonyme d'efficacité et de cohérence. Mais l'adhésion à un projet de cette ampleur nécessite du temps et de la méthode. Pour autant, compte tenu du capital politique que mobilise la nouvelle Commission dans le Green Deal il n'est pas envisageable que le projet de réforme de la PAC lancé par le précédent Commissaire suive son cours comme si de rien n'était. Et ce, d'autant plus que les propositions de réforme de juin 2018 ont été vues comme une volonté de statu quo où le recours accru à la subsidiarité était surtout le moyen de faire passer au plus vite une réforme avant la fin du mandat. En dépit des améliorations significatives qu'il avait apportées à la copie de la Commission, le Parlement ne s'y est pas trompé et n'a pas donné son feu vert pour le lancement des négociations en trilogue avant les élections européennes.

C'est donc un Parlement renouvelé qui s'apprête à retravailler la proposition de réforme de la Commission antérieure. Pour la PAC, cela ne s'était jamais produit! A ce stade, les différents groupes politiques au Parlement se sont exprimés pour ré-ouvrir les discussions sur un nombre assez substantiel d'articles. En intégrant ce que la nouvelle Commission voudra ellemême faire évoluer, les discussions au Parlement arriveront à faire avancer certains sujets mais il est fort probable que, sur d'autres, le cadre de négociation tel qu'il a été initié en juin 2018 sera considéré comme trop étroit. Le tout étant toujours conditionné à des négociations sur le cadre budgétaire pluriannuel qui, en l'état, annonce une réduction significative des moyens. Avec, à la clé, la difficulté de vouloir faire plus avec moins en matière agricole et de transition environnementale.

Se pose ainsi la question de la rupture avec la trajectoire actuelle de la PAC. Le démantèlement des outils d'orientation et de régulation de la PAC ainsi que l'érosion progressive des transferts budgétaires sont des évolutions contradictoires avec l'objectif de transition environnementale de l'agriculture : sans capacité de maintenir suffisamment de valeur ajoutée dans les fermes et sans soutiens spécifiques conséquents, les agriculteurs sont dans l'incapacité de prendre les risques du changement de pratiques. Et, il convient d'alerter sur le scénario du pire, celui qui voudrait que le renforcement des normes en matière environnementale et climatique mette un peu plus en danger la pérennité des fermes européennes, avec à la clé l'accroissement d'importations alimentaires qui ne respecteraient même pas nos standards sanitaires. Intégrer pleinement la logique du Green Deal dans la PAC s'inscrit donc dans un trilemme où parmi les trois propositions, seules deux sont possibles alternativement.



Le trilemme exprime la contradiction entre les trois objectifs en discussion dans la PAC : on ne peut résolument chercher conjointement à améliorer la durabilité environnementale de l'agriculture européenne tout en lui consacrant moins de moyens budgétaires et en supprimant les outils de régulation de marché. Seuls deux de ces trois objectifs sont compatibles, on distingue donc trois cas de figures :

- <u>Cas n°1</u>: En réduisant les budgets et en libérant totalement la connexion aux prix internationaux de dumping, on augmente la capacité de l'aval des filières à aspirer la valeur ajoutée et le fruit des gains de productivité de l'agriculture, dans ces conditions assurer la durabilité environnementale est largement hypothéquée.
- <u>Cas n°2</u>: Inversement, la recherche d'une meilleure performance environnementale de l'agriculture dans une économie agricole dérégulée nécessiterait un budget de la PAC nettement plus conséquent – au moins le double s'il fallait donner un ordre de grandeur.
- <u>Cas n°3</u>: Enfin, et c'est la voie que nous préconisons, à budget agricole équivalent, la réussite du Green Deal en agriculture passe par la remise en cause de la dérégulation des marchés agricoles opérée depuis trois décennies. Il s'agit en effet de concevoir de nouveaux instruments susceptibles de rendre efficace le pilotage des marchés de manière à sécuriser économiquement les acteurs du changement que sont les agriculteurs et à endiguer la capacité de filières agricoles très concentrées à siphonner la valeur ajoutée du maillon agricole.

La réussite du Green Deal et de la transition environnementale en agriculture relève en définitive de la capacité à sortir de la spirale de destruction de valeur qu'orchestre une concurrence aveugle sur le prix de l'alimentation dans des filières où le pouvoir de négociation de la production est faible voire nul dans certaines filières.

Quel agenda à court terme ?

Aussi se dessine une ligne de crête pour conduire une véritable réforme de la PAC qui porterait pleinement l'ambition du Green Deal. Nous distinguons ainsi dans les discussions en cours, ce qui pourrait aboutir courant 2020 voire 2021, de ce qui devra être reporté et faire l'objet de nouvelles propositions de la part de la Commission, détentrice du pouvoir d'initiative.

L'une des rares nouveautés parmi les propositions du Commissaire Hogan résultait de la possibilité d'étendre les « interventions sectorielles » à l'ensemble des productions là où elles ne concernent aujourd'hui que les fruits et légumes, la viticulture, le houblon et l'huile d'olive. La logique d'action de ces « interventions sectorielles » est d'encourager les producteurs à se réunir en Organisations de Producteurs (OP), le plus souvent des coopératives, en finançant une partie des dépenses liées à la mise en œuvre d'un Programme Opérationnel (PO) pluriannuel pour atteindre des objectifs en matière de R&D, de protection de l'environnement ou de mise en marché commune. En l'état actuel de la négociation, les Etats membres pourraient mobiliser pour les nouveaux secteurs jusqu'à 3% de leur enveloppe d'aides du premier pilier. Par l'intérêt qu'elle présente en particulier pour les secteurs de l'élevage qui souffrent le plus d'un déficit d'organisation, cette mesure devrait être adoptée au plus vite. Nous relevons d'ailleurs que la déclaration commune de décembre 2019 des ministres de l'Agriculture allemands, espagnols et français prévoit de conserver cette mesure dans le règlement OCM plutôt que de l'intégrer dans le nouveau règlement « Plans stratégiques nationaux ».

Nous estimons également que les propositions apportées par le précèdent Parlement européen afin de renforcer les mesures de prévention et de gestion des crises méritent d'entrer en vigueur au plus vite. Le nouveau Parlement pourra néanmoins faire aboutir les ultimes amendements qui enjoindront la Commission de définir son cadre de performance dans sa mission de régulateur sectoriel agricole, mission définie lors de la révision des directives financières. Le secteur agricole souffre, en effet, d'un important retard par rapport au secteur de l'énergie où des autorités de régulation, nationales et communautaires, sont déjà à l'œuvre. Du côté agricole, des rapprochements opérationnels avec ces autorités sembleraient d'ailleurs opportuns afin d'y mobiliser les compétences et savoir-faire nécessaires.

Ainsi, si la révision du règlement OCM nous parait atteignable à court terme, ce n'est pas le cas du règlement « Plans stratégiques nationaux » qui traite pour l'essentiel des aides directes. Comme nous le développons dans la suite du dossier, l'éco-dispositif n'est qu'une variante des paiements verts dont l'inefficacité en matière environnementale tient principalement au fait que l'éco-dispositif ne prévoit que des aides à l'hectare découplées et annuelles, soit des instruments intrinsèquement inférieurs aux mesures agroenvironnementales et climatiques du second pilier. Par conséquent, même si le Parlement a encore la possibilité d'améliorer la copie des « Plans stratégiques nationaux », la probabilité n'est pas mince que la révision de ce règlement soit bloquée et que l'on renvoie à la Commission la responsabilité d'une nouvelle proposition à la hauteur de l'ambition du Green Deal. Mieux vaut en effet prendre le temps d'une réelle réorientation de la PAC plutôt que de bâcler une réforme mal engagée qui hypothèquerait le succès du Green Deal en matière d'agriculture et d'alimentation.

Quels objectifs à court/moyen terme ? une priorité : la sortie du découplage

Il convient de prendre la mesure de la remise en cause opérée à l'égard des aides découplées, en particulier depuis les taxes anti-dumping américaines sur les olives espagnoles. Les chances de succès de l'UE dans la défense des aides découplées européennes auprès de l'OMC sont

plus que ténues. Cette attaque est donc paradoxalement une chance pour la PAC, celle de faire évoluer un type d'aides inefficace que ce soit face aux crises de marché ou pour accompagner la transition agro-environnementale. Le constat du non-sens et des effets pervers d'une aide découplée d'un montant unique à l'hectare que les Allemands ont été les premiers à adopter dès 2009 commence d'ailleurs à bousculer les certitudes outre-Rhin.

Pour se donner toutes les chances de participer à une relance du multilatéralisme, l'envoi d'un signal sur la capacité de l'UE à entamer une sortie des aides découplées est attendu. C'est une réforme de fonds qui permettra de sortir de l'impasse du cadre idéologique et stérilisant de Doha et qui orientera la PAC vers une nouvelle logique de politique publique. A court/moyen terme, nous conseillons donc d'introduire une approche contracyclique dans le versement des aides de la PAC en prévoyant le non versement d'une part des aides en cas de nouvelles flambées des prix agricoles, afin de les réserver pour les années où les prix auront rechuté. Des aides couplées à la production et/ou variant en fonction des prix, c'est-à-dire des aides contracycliques, seront toujours plus efficaces que des aides découplées, versées sans lien avec la production dans une logique de consommation budgétaire.

La capacité du Green Deal à transformer la PAC et l'agriculture européenne dépendra des moyens qui seront donnés aux agriculteurs pour transformer leurs systèmes de production. Il s'agit non seulement de moyens budgétaires provenant du budget de la PAC mais aussi de la valeur qui sera recréée dans le prix des produits par davantage de régulation des marchés. Sortir du dumping est la condition sine qua non de la transition environnementale. Aussi en fonction du budget que l'UE voudra se donner pour faire muter son agriculture, l'ajustement pourra également se faire par le recours à des outils de régulation de marché introduits pour faire vivre un nouveau contrat politique entre la société et ses agriculteurs. La réhabilitation des quotas de production pour l'élevage relève de cette optique, car il est évident que réguler coûte moins cher!

Enfin, outre les incitations relevant des politiques publiques, la mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques des filières sera essentielle pour qu'ils anticipent et fassent advenir ce nouveau logiciel car ils percevront le changement de la légitimation du soutien à l'agriculture : là où l'on mettait en avant la contribution de l'agriculture et de l'agro-alimentaire à la balance commerciale, le nouveau cap politique sera la recherche de la durabilité d'un système agricole et alimentaire européen pour répondre aux attentes sociétales dont fera partie intégrante la sécurité alimentaire, quantitative et qualitative.

Une telle réforme en profondeur de la PAC demandera davantage de temps que les réformes intervenues en 1999, en 2003, en 2008 ou en 2013 où il s'agissait d'enfoncer toujours un peu plus le clou du découplage et du dumping. Nous allons sortir de la trajectoire ouverte par la réforme de 1992. La nouvelle trajectoire s'écrira progressivement dans une recherche de cohérence avec le renouveau d'un multilatéralisme en matière agricole et de lutte contre le changement climatique que l'UE portera. Il s'agit de redéfinir la souveraineté alimentaire de l'UE tout en portant les valeurs d'un nouvel internationalisme vert au service de la planète et des générations futures.

Partie 2 : Pour une réforme de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler

L'Union européenne est en train de connaître une mue importante qui marquera sans doute l'histoire de la construction européenne. En plaçant au cœur du projet européen les enjeux climatiques et environnementaux, la nouvelle Commission affiche l'ambition de mettre en scène un nouveau régime de croissance pour l'Europe basé sur la transition environnementale et énergétique. Annonçant notamment l'adoption à venir d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'Union européenne semble également vouloir se donner les moyens de redéfinir sa politique commerciale. En quête de cohérence, cette dynamique du Green Deal européen est-elle en mesure de constituer un nouveau creuset de l'action européenne, synonyme d'efficacité et de cohérence ? On ne peut que le souhaiter tant le Green Deal semble à même de redonner au bloc européen la capacité d'être à nouveau force de proposition face à un multilatéralisme commercial en crise depuis plus d'une décennie. A la clé, les enjeux sont considérables pour l'agriculture européenne : sortir la Politique Agricole Commune (PAC) de l'impasse dans laquelle les différentes réformes entreprises depuis 1992 l'ont conduite et redéfinir une nouvelle trajectoire pour une PAC au service d'une transition environnementale et énergétique efficace car prenant pleinement la mesure des dimensions alimentaires, économiques et sociales de ce changement.

Afin de nourrir la réflexion collective nécessaire à l'opérationnalisation du Green Deal européen, Agriculture Stratégies propose de resituer ces enjeux en actualisant la note de réflexion stratégique de juin 2018 consacrée à la PAC et à son histoire croisée avec celle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En effet, les trajectoires de la PAC et de l'OMC sont intimément liées et toute tentative de faire évoluer l'une tout en considérant l'autre inchangée est vouée à l'échec. De plus, la réussite de la transition environnementale et énergétique nécessite de redonner des capacités d'orientation à la PAC afin d'accompagner au mieux les agriculteurs dans leurs prises de risques vers des pratiques plus vertueuses pour l'environnement. Et précisément, c'est à vouloir pleinement intégrer la doctrine agricole de l'OMC et en particulier le principe du découplage des soutiens agricoles que la PAC a été réduite à la distribution d'enveloppes sans possibilité ou presque d'influencer des systèmes de production agricoles placés dans le même temps dans une logique de dumping économique, social et environnemental.

Le corps de cette note de référence stratégique actualisée s'organise en deux parties. La première suit le déroulement historique de la PAC et de l'OMC depuis les choix opérés au début des années 1990. Il est en effet indispensable de se resituer dans une trajectoire de long terme pour envisager les inflexions nécessaires à une doctrine en déroute. Pour des éléments plus précis quant aux pistes non exclusivement agricoles d'un renouveau du multilatéralisme, nous renvoyons à la lecture de la note de référence stratégique intitulée « La réforme du multilatéralisme : un défi pour les institutions européennes et une solution pour la PAC ». 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.

A. La PAC dans l'impasse des règles agricoles de l'OMC

Comprendre l'impasse dans laquelle se situe la PAC nécessite de revenir sur les fondements qui ont prévalu lors de la réforme de 1992. Il s'agissait alors de sortir du bras de fer commercial engagé avec Washington qui dénonçait l'utilisation de subventions à l'exportation par les Européens, alors même que les Etats-Unis tentaient de sortir les marchés internationaux de la surproduction en mettant en jachère près du tiers de leur surface agricole.

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

La réforme de la PAC de 1992 et celles de 1999, 2003, 2008 et 2013 s'inscrivent toutes dans la même logique : faire baisser les prix intérieurs européens pour les aligner sur les prix internationaux et verser des subventions de moins en moins liées à la production pour compenser temporairement les producteurs. On appelle ainsi découplage du soutien agricole l'opération qui consiste à passer de prix garantis à des subventions versées indépendamment de la production afin de supprimer les différentes incitations et effets pervers regroupés sous le terme de distorsions. L'idée sous-jacente étant de laisser opérer les ajustements et rééquilibrages de manière à ce que les prix remontent et retrouvent leur niveau d'équilibre. La finalité du découplage est donc bien la suppression du soutien au revenu des agriculteurs, ce dernier étant devenu inutile pour des producteurs qui seraient dès lors en mesure de trouver leur rémunération grâce à des niveaux de prix adéquats.

Ainsi, on parle d'aides découplées à propos de subventions octroyées sans référence ni aux rendements, ni aux prix, ni aux facteurs de production 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 « boite 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, co-concepteur de cette approche avec Bruxelles, 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. Plus de deux décennies après, les Etats-Unis et l'ensemble des puissances agricoles ont largement tourné le dos à ce principe du découplage pourtant toujours au cœur des règles agricoles de l'OMC et de la trajectoire de la PAC.

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'expliciter 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 efficients ou autorégulateurs, 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 entrainer 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, celui d'accompagner l'ajustement de l'offre à la demande pour résorber des surcapacités de production qui prendraient trop de temps à disparaitre 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 chaine 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

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

longues, au cours desquelles elles sont, en quelque sorte, captées par les maillons de l'aval et l'amont de la chaine de valeur.

Comme le montre la figure 1, la hausse des prix internationaux des céréales observée au début des années 1990 a semblé valider dans un premier temps 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. De plus, au début des années 2000, 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.

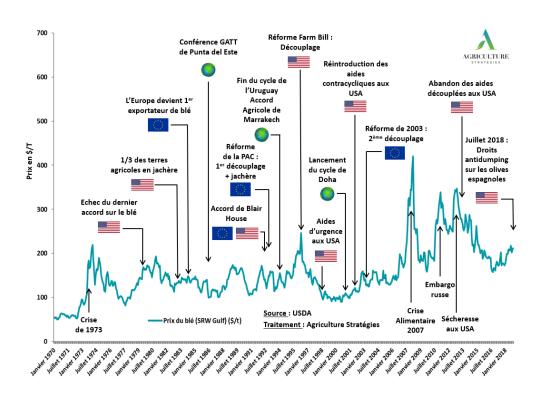


Figure 1 : les principales dates de la stratégie du découplage des aides

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'apparaitre comme la bonne élève de l'OMC. Le découplage des aides lui permet en effet de faire basculer une part importante du budget agricole européen dans la catégorie de la boite 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. Audelà 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 d'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 et les échanges quand, vingt-cinq 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 ne peut faire office que de fuite en avant dans l'optique de conserver un leadership politique. A l'heure où le bloc européen se pose en défenseur du multilatéralisme et de l'Accord de Paris sur le climat, il est impératif que l'Union européenne sorte de cette contradiction et retrouve une autonomie stratégique en étant force de propositions.

4. Le renforcement des politiques agricoles dans le Monde

Si l'Europe agricole semble continuer sur sa trajectoire, ce n'est pas le cas des 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 340\$/t contre 150€/t comme prix payé aux producteurs européens depuis 6 ans (auquel il faut ajouter 30 à 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.

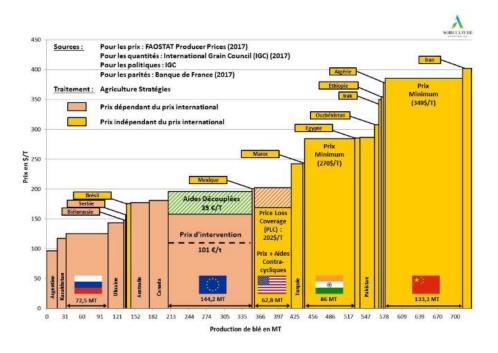


Figure 2 : Prix intérieur et production de blé chez les différents pays producteurs

La figure 2 offre une vision synthétique des différentes stratégies à l'œuvre. Les prix intérieurs sont nettement plus élevés en Chine et en Inde où le marché intérieur est isolé des fluctuations des échanges internationaux. En ajoutant les Etats-Unis où le chiffre d'affaires est garanti, on observe que

la proportion de blé produit indépendamment des niveaux de prix du marché international est supérieure à la proportion de blé produit là où les prix varient en fonction des échanges internationaux.

L'Union européenne n'inscrit sa stratégie agricole dans aucune des trois options identifiées. Pour les principales productions agricoles, elle est la seule à jouer la concurrence avec le front pionnier de chaque production: la Mer Noire pour le blé, le Brésil pour le sucre ou encore la Nouvelle-Zélande pour le lait. Aussi les montants d'aides découplées apparaissent dès lors insuffisants dans une stratégie qui consiste à 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 intenables 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 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 cieux 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. Ceci est d'autant plus troublant que compte tenu de leur faible performance contre les crises de marché, les assurances agricoles sont sur la sellette aux Etats-Unis : pour une moyenne de 6,2 milliards de dollars de subventions publiques aux polices d'assurance sur la période 2015-2018, les agriculteurs n'ont reçu que 1,9 milliards 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.

Encadré 2 : Les limites des outils privés 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 mis en place dans aucun Etat membres. Les trois autorités de gestion qui avaient souhaité mettre en place ce type de fonds — à savoir l'Italie, la Hongrie et une région espagnole, la Castille-la Mancha — n'ont pu faire le constat que des carences d'une telle approche. Et les modifications apportées par le règlement Omnibus en 2017 n'y changeront, comme l'ensemble des instruments privés de gestion des risques, ils ne peuvent s'avérer efficace qu'à la condition que les prix fluctuent régulièrement autour du niveau des coûts de production. En outre, le principe même des fonds mutuels économiques pose 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 une logique de 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 ou du mode de production. Et, au-delà des difficultés techniques à suivre des indicateurs au niveau individuel, l'acceptabilité politique d'une conditionnalité environnementale plus forte des aides au revenu 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 des revenus agricoles 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, 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. PAC post 2020 : un projet de réforme dans la plus stricte continuité

En juin 2018, le précédent Commissaire à l'Agriculture et au Développement Rural, Phil Hogan, a diffusé ses propositions de réforme de la PAC pour la période 2021-2027. A la recherche du plus petit dénominateur commun pour tenter de faire passer la réforme avant la fin de la mandature, ce projet de réforme s'inscrit dans la stricte continuité des précédentes.

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 stratégique' 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 pourrat-elle peser pour faire converger les options retenues par chaque Etat-membre alors même qu'elle ne pourra plus se baser sur des objectifs communs établis politiquement par le Conseil et le Parlement ? 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.

La seconde nouveauté proposée par l'ancienne Commission est de mobiliser le premier pilier pour octroyer aux agriculteurs des aides favorables à l'environnement. Ce qui est appelé « éco-dispositif » ressemble toutefois à une nouvelle tentative de greenwashing comme l'a été le verdissement en 2013. En effet, ces aides favorables à l'environnement devraient restées des aides à l'hectare versées annuellement, soit un outil nettement moins efficace que les mesures agro-environnementales actuelles qui sont, elles, des contrats sur 5 ans cherchant à accompagner globalement la transition des fermes vers la durabilité. Et, compte tenu de la baisse drastique annoncée du second pilier de la PAC (-28%), on comprend bien qu'il s'agit non pas d'utiliser chacun des deux piliers de la PAC en faveur de l'environnement, mais bien de basculer une part importante des objectifs environnementaux dans le premier pilier comme on déshabille Pierre pour habiller Jacques. L'intérêt des Etats membres à baisser leur contribution nationale – le second pilier est co-financé – ni étant pas complètement étranger.

Les propositions de réformes de la PAC sont parues quelques semaines avant les propositions budgétaires et, là aussi, les perspectives pour la PAC ne sont pas très favorables. Outre le second pilier, c'est une baisse de 11% pour le premier pilier qui est proposée, soit une réduction globale de 15% pour l'ensemble des dépenses agricoles. A ce stade, nous ne pouvons qu'espérer que ces premières propositions soient révisées à la hausse tant il parait difficile de demander aux agriculteurs de faire plus, en particulier en matière environnementale, avec moins d'appui de la force publique.

Dans les propositions du Commissaire Hogan, le désengagement de l'échelon communautaire s'exprime également en matière de prévention et de gestion des crises : aucune nouvelle proposition n'est faite pour utiliser la réserve de crise. Avec la mise en œuvre réussie de l'aide à la réduction de la production laitière en 2016, la Commission disposait pourtant d'un exemple pour conforter les mesures introduites en 2013 pour faire face aux déséquilibres de marché. Il n'en a rien été, mais heureusement le Parlement européen s'est saisi de ce sujet et a fait des propositions ambitieuses qui continuent d'être discutées en vue de leur amélioration. En effet, il s'agit d'ériger la Direction générale

de l'Agriculture de la Commission européenne en véritable régulateur sectoriel des marchés agricoles en lui donnant notamment l'occasion, comme les autres gestionnaires de fonds européens, d'établir le cadre de performance qui lui permettra de rendre des comptes sur l'efficacité de son action.

A la recherche du plus petit dénominateur commun pour espérer sauver les apparences et obtenir un accord, le Commissaire Hogan s'en est donc tenu à pousser un peu plus loin la logique actuelle. Cette stratégie n'est pas tenable. D'une part, la réussite du Green Deal européen passe par un rééquilibrage entre l'objectif de stimuler la compétitivité de l'agro-alimentaire européen et les objectifs sociaux et environnementaux. D'autre part, en instaurant des taxes anti-dumping sur les olives de table espagnoles, les Etats-Unis ont marqué l'ultime remise en cause du principe du découplage, pourtant pierre angulaire des règles agricoles de l'OMC. L'UE qui est la seule au monde à avoir bâti sa politique agricole en conformité avec ce principe se trouve maintenant tout à fait isolée dans la défense de ce qui est pourtant à l'origine du blocage du cycle de Doha. En décidant de contre-attaquer, début 2019, devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC pour défendre ses aides découplées, l'UE court très probablement le risque d'une défaite historique tant les arguments sont nombreux pour démontrer que les aides découplées de la PAC restent couplées à la terre et surtout qu'elles sont loin d'être sans effet sur la production et les échanges³.

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.

AGRICULTURE STRATEGIES - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies

³ Pour une analyse complète voir cet article http://www.agriculture-strategies.eu/2019/03/affaire-des-olives-espagnoles-lunion-europeenne-a-t-elle-sur-reagit-en-saisissant-lomc-pour-defendre-les-aides-decouplees/

B. 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 d'appel de l'OMC est maintenant effectif depuis décembre 2019. Par ailleurs, 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 des préceptes libre-échangistes.

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 maitrisée et non plus subie.

L'objectif est de redonner à l'Europe sa souveraineté en matière agricole, alimentaire et environnementale. La trajectoire de réformes de la PAC 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 la 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, 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 agricoles⁴.

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 précédemment 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 doit prendre sa part dans la gestion des stocks mondiaux.

La sécurité alimentaire suppose par ailleurs tout à la fois d'assurer les conditions de production et de commerce permettant un approvisionnement suffisant, et de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour donner accès à une alimentation suffisante et saine des personnes précaires et/ou fragiles.

Alors que la FAO estime à 822 millions le nombre d'hommes et de femmes, en majorité des ruraux et des paysans, qui souffrent toujours de malnutrition en 2018 dans le monde, la sécurité alimentaire

⁴ 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.

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 nature, agriculture, nourriture et même culture, dans un objectif de 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 efficients 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 maitrise 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 maitriser 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 passe par un besoin de main d'œuvre supplémentaire. 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 ces aides 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 mondiale⁵.

_

⁵ 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.

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 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'efficience 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 maitrise 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 surcroit 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'il s'agit 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.

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.

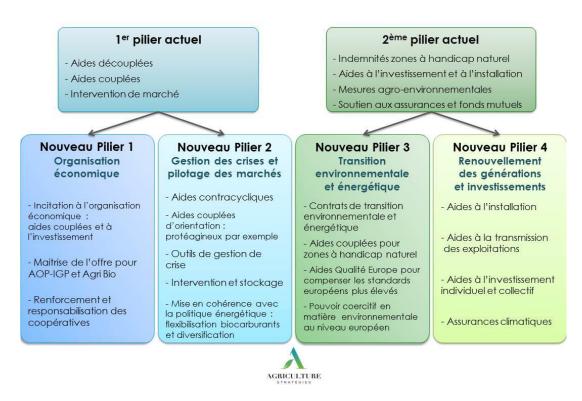


Figure 3: Une nouvelle PAC à 4 piliers

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 parait 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 surcroit, 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 maitrise 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 maitrise 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 maitriser 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 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 surcroit, 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 surcroit, la recherche d'une meilleure efficience 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 oléoprotéagineux à l'échelle européenne. Il est indispensable de redonner une capacité d'orientation de la production aux outils de la PAC pour mieux maitriser 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 dans un contexte de dérèglement climatique 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.

Propositions pour une réforme en profondeur : Pilier 2

- 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 permettent 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€ /ha⁶.

⁶ Cf. le Livre Blanc de Momagri, « un nouveau cap stratégique pour la PAC », décembre 2017. http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/02/Livre-Blanc-2017-final.pdf

Les interactions entre la production agricole et les différents compartiments de l'environnement sont nombreuses et complexes, peuvent être positives comme négatives, dépendent d'effet 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 tels 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 Energétique (CTEE). A 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 débrousailleuses.

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.
- Reconnaitre, 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 parait 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. Une meilleure coordination entre la PAC et les politiques foncières de chaque Etat membre - dont certaines sont à

remettre à niveau – est nécessaire car ces dernières définissent les règles d'accès au foncier, passage obligé pour assurer le renouvellement des générations.

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, notamment en incitant à adjoindre à l'activité de production primaire celle d'une transformation de ces produits.

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, en particulier pour des projets visant à adjoindre une activité de transformation.
- 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'accroit 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 rappelons-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 2017⁷). 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 budgétaire de près de

¹ http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/02/Livre-Blanc-2017-final.pdf

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 couteuses 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 règlementation, 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.

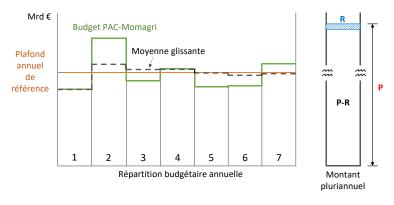
b. Dans le respect des traités, du règlement financier et du droit de la concurrence.

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 financiers⁸. 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 beaucoup plus consistante (de 21 à 28

⁸ http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-Traites-et-reglements-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-Momagri-respectent-pleinement-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri-respectent-pleinement-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europeenne-">http://www.momagri.org/FR/articles/Pourquoi-les-propositions-de-l-Union-europe

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.



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

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 européens⁹.

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 agroenvironnementales, le niveau communautaire, garant de l'intégrité du marché communautaire, ne peut davantage chercher à se défausser 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 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

⁹ Cf les rapports de la Cour de Compte sur les Droits à paiement de base et Paiements verts de 2018.

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 maitrise 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 du respect 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 a 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 21ème siècle. Une réforme en profondeur de la PAC et de l'OMC est possible et nécessaire.

Pour citer ce document : Carles J., Courleux F., 2020, Le Green Deal européen – Une opportunité pour réorienter la Politique Agricole Commune, *Note de Référence Stratégique d'Agriculture Stratégies*, 45p.

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

Daniel Chéron : Président du Haut Conseil de la Coopération Agricole

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

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

Pierre Pagesse : Agriculteur / Haut Conseil de la Coopération Agricole / Président

fondateur de Momagri / ancien Président de Limagrain

Dominique Potier : Député (Socialistes et apparentés)

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 / Vice-Président Conseil départemental Marne (LR)

Bertrand Valiorgue : Professeur de stratégie et gouvernance à l'Université Clermont-

Auvergne

Bernard Valluis: Consultant Expert