

Réussir le Green Deal ou rester le bon élève de l'OMC : la PAC à l'heure des choix

Entre le Green Deal européen et le plan de relance suite à la crise sanitaire du Covid-19, la nouvelle Commission européenne a ouvert de nouvelles perspectives à la construction européenne. L'agriculture, compétence partagée des 27, est directement concernée par ce nouvel agenda politique. Pour autant, la proposition de réforme lancée en 2018 par la précédente Commission suit son cours et est actuellement travaillée par le Parlement européen. Ce cadre de négociation est-il adapté pour atteindre les objectifs du Green Deal et sa déclinaison agricole, la stratégie de la ferme à la fourche ? C'est à cette question, posée par le Parlement européen, que la Commission et plus particulièrement sa direction en charge de l'agriculture (DG Agri) ont cherché à répondre dans une récente communication parue le 20 mai 2020. A sa lecture, on reste dubitatif tant la DG Agri défend un projet de réforme dans la stricte continuité des précédentes avec comme ligne de conduite principale celle de rester le bon élève des règles inadaptées de l'OMC en matière agricole. La compensation carbone aux frontières, un des totems du Green Deal, n'est même pas évoquée, et l'opération de greenwashing que constitue l'éco-dispositif (eco-scheme dans la langue de Shakespeare) continue d'être défendue. Pour autant, si la Commission ne semble pas disposée à repartir d'une page blanche, elle aura indéniablement à faire des propositions législatives complémentaires dans les prochains semestres, et surtout les co-législateurs que sont le Parlement et le Conseil européens devront se donner d'importantes latitudes pour infléchir le projet initial au cours des négociations. Cette note développe les limites de la proposition initiale de la Commission et propose les principales pistes pour que l'agriculture participe à la réussite du Green Deal en remettant de la « plus-value communautaire » dans la PAC et en se gardant de faire du « zèle par anticipation » vis-à-vis d'un cycle de négociation de l'OMC en coma profond.

Peut-on faire du neuf avec du vieux ? C'est en quelque sorte la question posée par le Parlement européen dans une résolution en janvier dernier à propos de la capacité de la réforme de la PAC proposée en 2018 de participer aux objectifs de l'UE en matière environnementale, climatique et de protection de la biodiversité tels que définis dans le Green Deal européen et ses annexes. La réponse faite par les services de la Commission, et en particulier par ceux en charge de l'agriculture, a pris la forme d'un document de travail intitulé « [Analyse des liens entre la réforme de la PAC et le Green Deal](#) » paru le 20 mai 2020. Certes, on ne devait pas s'attendre à une remise en cause fondamentale de la part des initiateurs d'une réforme sur laquelle travaille actuellement le Parlement. Pour autant, l'absence de certains sujets et le manque d'ouverture sur d'autres laissent dubitatifs. Plus précisément, **ce document semble révéler la position de la DG Agri qui s'accroche à la légitimité de règles de l'OMC totalement inadaptées voire devenues absconses pour défendre, de manière totalement aveugle, la**

trajectoire de réformes de la PAC ouverte en 1992. Les conséquences principales en sont doubles : d'une part, **la boîte à outils nécessaire pour accompagner la transition environnementale de l'agriculture a été vidée de la plupart des instruments efficaces** ; de l'autre, en réduisant la PAC à la distribution d'enveloppes, **la « plus-value communautaire » de la PAC est de plus en plus faible, conduisant inéluctablement vers la renationalisation de la principale politique européenne intégrée.**

Afin de conduire l'analyse de ce document révélateur des tensions dans la nécessaire recombinaison de l'agenda de la PAC, nous organisons la réflexion **en cinq parties** :

1) L'« éco-dispositif » n'est-il en réalité qu'une opération de greenwashing ?

Il est souvent assez sain de se méfier des mots-valises et des concepts creux. « Eco-dispositif », ou « eco-scheme » en anglais, n'échappe à la règle. Introduit dans la proposition de la Commission en 2018, il s'agissait de mettre en avant que les subventions du premier pilier de la PAC pouvaient servir à rémunérer les agriculteurs quand ils améliorent leurs pratiques vis-à-vis de l'environnement, et ce, en allant plus loin que les Mesures Agro-environnementales et climatiques (MAEC). **Ainsi a été proposé le concept d'« éco-dispositif » pour parler d'une nouvelle forme de subventions qui s'inscriraient dans une obligation de résultats et non de moyens et qui seraient plus attractives pour les agriculteurs** car la rémunération pourrait dépasser « la règle des surcoûts et manques à gagner » en vigueur pour les MAEC. Bref, on allait pouvoir faire plus vert que vert, en tirant les enseignements de l'échec du verdissement des aides du premier pilier de 2014, [établi notamment par la Cour des comptes européennes](#).

Mais, le diable se cachant dans les détails, la proposition de la Commission indiquait que les « éco-dispositifs » devaient rester des aides annuelles et à l'hectare afin d'être classées en boîte verte à l'OMC. Aussi, comme l'a précisé par la suite la Commission (voir [ce document](#) et la note de bas de page 5), l'« éco-dispositif » devra, soit être une aide environnementale respectant la « règle des surcoûts et manque à gagner », soit être une aide découplée versée sans obligation de production, sans condition de volume et de type de production à l'exception de celle au moment d'une période de référence historique. Cette seconde possibilité pose une question majeure : **comment accompagner la transition avec des aides découplées qui ne peuvent pas prendre en compte les modes de production ? C'est la quadrature du cercle !** Le soufflet de l'« éco-dispositif » retombe complètement quand on ajoute que l'obligation de résultat n'est pas mesurable à l'échelle d'une ferme pour la plupart des compartiments de l'environnement, à l'exception du stockage de carbone qui, lui, peut être valorisé sur le marché du carbone !

Surtout, les premières propositions budgétaires parues en 2018, qui amputaient de plus de 26% le budget du second pilier en euro constant par rapport à la période précédente, révélait la tactique sous-jacente à l'« éco-dispositif » : **il s'agissait de couper l'herbe sous le pied des MAEC en basculant une partie des objectifs environnementaux vers le premier pilier, au bénéfice des Etats Membres les plus « radins » qui auraient ainsi moins de cofinancements nationaux à verser.** Au regard de la logique d'action des MAEC – contrat pluriannuel d'accompagnement vers la durabilité en prenant compte de la cohérence des systèmes de production –, l'éco-dispositif fait bien pâle figure en termes d'efficacité dès lors que l'on commence à en clarifier les contours.

Mais, la récente annonce lors du plan de relance européen d'un complément de 20 milliards d'euros au budget du second pilier (15 milliards dans le plan de relance + 5 milliards pour le cadre financier pluriannuel) - l'élevant à 90 milliards, soit un montant quasiment équivalent à celui de la précédente période mais à 27 -, laisse à penser que la tactique n'aura pas été suivie jusqu'au bout,

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

vraisemblablement par souci de cohérence avec les objectifs ambitieux du Green Deal et de la stratégie de la ferme à la fourche. En revanche, le premier pilier n'a pas connu d'augmentation similaire : la hausse de 4 milliards d'euros dans la nouvelle proposition de la Commission conduit le premier pilier de la PAC à un montant de 258 milliards d'euros (en euros 2018) soit une baisse de 20,5% relativement aux 325 milliards d'euros mobilisés pour la période 2014-2020.

En l'état, on peut souhaiter que le très conceptuel « éco-dispositif » atterrisse au mieux sous la forme d'une aide au maintien de l'agriculture biologique. Mais, on peut également espérer que les négociations avec les co-législateurs puissent aboutir à donner plus de latitudes en acceptant des formes d'aides couplées positives pour l'environnement comme des aides aux surfaces en herbe par exemple, car **au vu de nos engagements effectifs à l'OMC, l'UE a beaucoup de marge de manœuvre pour recoupler les aides, à l'instar de ce que pratiquent déjà les Etats Unis.**

2) Comment croire à l'efficacité de la « nouvelle architecture » ?

La seconde nouveauté de la proposition de la Commission de 2018 a consisté à donner, sous couvert de simplification, davantage de latitudes à chaque Etat membre dans la définition de sa stratégie et dans l'usage des différents types d'aides mobilisables. De la sorte, les Etats Membres devront établir leur plan stratégique pour l'ensemble de la PAC et non plus seulement pour le second pilier où le principe de subsidiarité a été poussé, de longue date, pour le développement rural. Mobiliser et impliquer davantage les Etats Membres dans un processus de construction des choix d'application de la PAC est évidemment louable, même s'il n'est pas entièrement nouveau du fait des grandes latitudes qui leur sont laissés depuis la réforme de 2003.

Pour autant, la manière dont les plans stratégiques ont émergé pose question : **cette idée présentait l'avantage d'accélérer les négociations puisque que l'on échappait à la séquence où il s'agissait de se mettre d'accord sur un socle commun de règles et son cortège d'aménagements.** On renvoyait ainsi l'essentiel à des négociations bilatérales entre la Commission et chaque Etat Membre, postérieures à l'accord politique sur un cadre suffisamment flou pour être accepté au plus vite. Vu le calendrier contraint d'une réforme qui devait être bouclée avant les élections européennes de la mi-2019, cela permettait d'envisager boucler la réforme en un temps record. Mais le Parlement en a décidé autrement et n'a pas voté en plénière les amendements qui auraient permis de lancer les négociations en trilogue avant son renouvellement.

Le nouveau Parlement se trouve ainsi dans une position particulière : il hérite d'un projet de réforme antérieur aux annonces du Green Deal et dont la logique est celle d'une renationalisation qui le laissera de côté, lui et les régions, puisque l'essentiel de la négociation sur l'utilisation des fonds de la PAC devrait avoir lieu en bilatéral entre la Commission et chaque Etat Membre. Rappelons que les questions agricoles ne sont en co-décision, c'est-à-dire impliquant le Parlement, que seulement depuis 2009 : on aurait cherché à le squeezer en revenant à la période antérieure où la dépense agricole était une dépense obligatoire du ressort du seul Conseil, c'est-à-dire des Etats membres, on ne s'y serait pas pris autrement !

De plus, **au-dessus de la « nouvelle architecture » plane l'avis de la Cour des Comptes qui a jugé infondée la logique de simplification prônée par la DG Agri :** la Commission doit rester responsable de la bonne conformité dans l'utilisation des fonds communautaires, ce qui vient en contradiction avec la « nouvelle architecture » où le contrôle de la mise en œuvre reviendrait seulement à l'Etat membre, la Commission réduisant son action au contrôle de la performance globale du programme ([pour aller plus loin](#)).

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50



Mais force est de constater que **si la PAC continue d'être réduite à la distribution d'enveloppes, sa renationalisation et donc la fin de son caractère « intégré » constituent toujours un horizon tout à fait envisageable** avec des répercussions plus que fâcheuses pour la construction européenne. On comprend ainsi pourquoi une part importante de la négociation actuellement au stade du Parlement européen consiste à imposer des critères les plus contraignants possibles pour encadrer au maximum les degrés de liberté consentis aux plans stratégiques.

Car, en l'état, **l'efficacité de la « nouvelle architecture » dépendra de la capacité de la Commission à rester fort face au « jeu du moins disant »** que ne manqueront pas de jouer des Etats membres placés dans une logique de concurrence où, faute d'un socle commun ambitieux, les contraintes supplémentaires sur la production, y compris environnementales, seront vues comme des distorsions défavorables à la compétitivité de l'Etat membre relativement à ses voisins. Cela a déjà été le cas lors de la tentative de verdissement de 2013, et en l'état tout laisse à croire que l'on s'apprête à rejouer le même match.

Comment éviter ce scénario où la « nouvelle architecture » se traduise par un nivellement par le bas des ambitions environnementales ? **Vraisemblablement en substituant la logique de concurrence actuelle par une logique de coopération à la fois entre Etats membres et avec l'échelon communautaire.** Les ingrédients d'un tel dépassement se situent dans **deux dimensions : le volet budgétaire et la politique commerciale communautaire.** En effet, les négociations bilatérales entre la Commission et les Etats-membres auront le plus de chance d'aboutir à un niveau ambitieux notamment en matière environnementale si elles se déroulaient dans un contexte d'augmentation des moyens budgétaires alloués à la PAC et/ou **si la politique commerciale communautaire était davantage mobilisée pour limiter les effets du dumping environnemental et social via le jeu d'importations ne respectant pas des standards européens que l'on cherche dans le même temps à élever.** On peut également ajouter qu'à politique commerciale constante, la volonté affichée du niveau communautaire de mieux réguler le marché intérieur en gérant mieux des crises de surproduction serait de nature à faire accepter aux Etats membres, et à leurs intérêts agricoles, des niveaux d'ambition environnementale supérieurs dans la mesure où l'on sécuriserait économiquement ainsi des agriculteurs qui seraient mieux à même de prendre les risques du changement de pratiques plus respectueuses de l'environnement. **Mais force est de constater que sur la gestion des crises et les compensations aux frontières en particulier sur le carbone, le document de travail de la DG Agri ne dit rien comme nous le développons dans les deux parties suivantes.**

3) Gestion des crises : en pleine crise post COVID, un silence assourdissant

Le document ici discuté le dit de manière tout à fait explicite : « les plans stratégiques nationaux auront à définir l'application de **TOUS les instruments de la PAC** (paiements directs, développement rural et intervention sectorielle (c'est à dire : financement des organisations de producteurs)) »¹. **Les auteurs de ce document semblent oublier que la PAC recouvre également des mesures de régulation de marché présentes dans le règlement OCM (Organisation Commune de Marché) avec, notamment, ses prix minimums d'intervention qui déclenchent le stockage public.** Et effectivement, le document ne mentionne à aucun moment cette partie historique de la PAC, **à croire que les objectifs de stabilisation de marché et sécurisation des approvisionnements qui figurent depuis 1957 et le Traité de Rome dans la base constitutionnelle de l'UE n'existeraient plus !**

¹ Voir la page 3.

Cela est d'autant plus surprenant qu'il est largement admis que sans stabilisation des revenus, les agriculteurs ne seront pas en position de prendre les risques qu'impliquent le changement vers des pratiques plus durables. De plus, les récentes perturbations de certaines filières comme les pommes de terre, le vin et le lait consécutives des mesures de confinement de la crise du Covid-19 ont bien montré l'extrême instabilité de ces marchés. **Et un constat s'impose, faute de mesures communautaires pour gérer ses crises, la multiplication des aides d'Etats de la part des pays les plus riches de l'UE mais pas forcément les plus favorables aux mesures de régulation, se traduira par une fragmentation croissante du marché commun et de la solidarité européenne.** Le cas des Pays-Bas qui a versé 50 millions d'euros à ses producteurs de pommes de terre est emblématique².

S'appuyant sur la réussite de l'aide à la réduction de la production laitière en 2016, le Parlement européen a pourtant fait des propositions pour améliorer la gestion de crise au sein de la PAC. Ces propositions seront bientôt votées afin de lancer les négociations en trilogue avec la Commission et le Conseil. Rappelons que la proposition initiale de la Commission en 2018 était quasiment vide en la matière. Pourtant, **qui d'autre que la Commission est responsable de l'intégrité du marché européen ?** Une situation de crise de marché ne peut être considérée comme une situation normale et la faible réactivité de l'offre agricole face à des prix bas nécessite des mesures - de différents ordres - pour faciliter l'ajustement de l'offre. Plus prosaïquement, **comment les Etats membres vont-ils établir leurs objectifs en matière de revenus agricoles et de renouvellement des générations, si dans le même temps la Commission ne définit pas elle-même sa stratégie, filière par filière, de gestion des crises agricoles ?** A l'heure où la crise du Covid démontre, à la fois, la nécessité mais aussi la difficulté à prendre des mesures communes aux 27 Etats membres, il serait bienvenu que la Commission assume à nouveau pleinement son rôle régulateur dans la mise en commun des politiques agricoles nationales que constitue la PAC, première politique communautaire intégrée. **Il en va de la crédibilité de la construction européenne : comment prétendre aller plus loin dans l'intégration, si l'on laisse aller à vau l'eau la politique historique du continent européen ?**

A croire que la croyance dans les vertus de l'autorégulation des marchés agricoles, largement partagée dans les années 1990 et qui a volé avec la crise alimentaire de 2007/08 partout dans le monde est encore la référence idéologique de la Commission qui rêve encore de boucler le cycle de Doha alors qu'il est mort et enterré ! Le projet de faire du marché commun un proto-marché mondial dérégulé a échoué, ne pas l'admettre c'est courir le risque de l'implosion de la construction européenne : l'Europe doit d'urgence rétablir une politique agricole commune qui assure une souveraineté européenne suffisante pour garantir des souverainetés nationales coordonnées. Seule la politique agricole permettra d'y parvenir dans un premier temps, mais vingt ans de pratiques dérégulatrices ont anesthésié la fonction de proposition de la Commission en la matière. **Les Etats membres et singulièrement à la France ont également une responsabilité importante dans le but de relancer sur la base des objectifs du Traité de Rome cette politique en état de quasi abandon.**

4) L'ardente obligation de la compensation carbone aux frontières : un objectif primordial carrément oublié

Mettre en place des compensations carbone aux frontières « dans certains secteurs » constitue l'un des moyens affichés par le Green Deal pour se protéger du dumping environnemental et limiter les

² Voir l'article d'Euractiv : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/eu-agri-chief-warns-against-risks-of-state-aid-overuse-in-farming-sector/>

pollutions importées. Apparemment la DG Agri ne semble pas se porter candidate à cette mesure phare pour l'agriculture, **puisque ce document censé traiter de l'alignement de la PAC et du Green Deal n'en fait pas état !** Certes, la tâche ne sera pas simple, mais c'est indispensable. A défaut le renforcement des normes de production sur le sol européen se traduira par une baisse de la production européenne et un afflux d'importations ... qui ne respecteront pas ces mêmes standards. Ceci est valable pour l'agriculture comme pour d'autres secteurs. **Cette possibilité est pourtant offerte par l'OMC et son article XX dès lors qu'elle est justifiée et proportionnée.**

La transition environnementale de l'agriculture rend incontournable la sortie de la logique de dumping dans laquelle s'est inscrite la PAC depuis la réforme de 1992. Les prix internationaux ne sont pas des prix d'équilibre qui rémunèrent tous les producteurs nécessaires pour satisfaire la demande, mais bien des prix de dumping correspondant aux coûts de production des fronts pionniers les plus agressifs à l'export. L'UE est le seul grand producteur à être directement connecté sur ces niveaux de prix inférieurs aux coûts de production européens. Cette logique fait la force de l'agroalimentaire qui achète à un prix inférieur aux coûts de production et, au final, capte une bonne partie des aides versées aux agriculteurs.

Se protéger contre des prix de dumping ce n'est pas être protectionniste, c'est juste retrouver la capacité de choisir démocratiquement la manière dont évoluent nos systèmes de production en tenant compte de leurs impacts y compris environnementaux. En étant le plus grand marché au monde, l'Union européenne dispose d'un levier colossal pour faire évoluer les standards de production vers le haut. Etablir des prix d'entrée minimum et des préférences aux partenaires commerciaux qui souhaitent s'engager dans la durabilité sont des leviers indispensables pour réussir le Green Deal.

S'agissant de l'agriculture, ce serait notamment **le cas prioritairement pour les protéagineux et autres protéines végétales** qui n'ont jamais bénéficié des protections nécessaires à leur développement, y compris aux premières heures de la PAC. **Développer ces productions en Europe permettrait de diversifier les assolements et de réduire l'utilisation de pesticides et d'engrais de synthèse.** La stratégie de la fourche à la fourchette qui affiche pourtant ces objectifs de réduction ne dit pourtant rien sur le sujet alors même que ce dossier est travaillé et connu de tous. **La crédibilité des porteurs du Green Deal se jouera donc sur la capacité à entamer une négociation avec les Etats-Unis pour sortir du joug des accords de Blair House où l'UE, en 1992, s'est engagée à limiter le nombre d'hectare de protéagineux bénéficiant d'aides. Compte tenu des flux importants provenant du Brésil, un accord gagnant pour les Etats-Unis semble pourtant atteignable.**

5) Remettre de la « plus-value communautaire » dans la PAC

Force est de constater que trois décennies de réformes de la PAC ont conduit cette dernière à être réduite à la distribution d'enveloppes entre Etats Membres et entre agriculteurs. **Ce processus s'explique par la volonté de l'UE d'être moteur dans des négociations à l'OMC basées sur des règles totalement irréalistes où les marchés étaient par définition stabilisateurs et les stocks à prohiber.** Seule à poursuivre cette logique à l'échelle internationale, l'UE conduit ainsi sa principale politique intégrée vers la renationalisation car ce choix supprime toute plus-value communautaire et donc concourt à réduire les ressources qui lui sont affectées au niveau communautaire.

En l'état des négociations à l'OMC, l'UE dispose pourtant d'importantes marges de manœuvre pour développer des aides couplées à la production pour un véritable pouvoir d'orientation vers la durabilité. Rappelons que le plafond de soutien de l'UE (la Mesure Générale de Soutien) est à plus de

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50



70 milliards d'euros par an, soit nettement plus que le budget de la PAC (54 milliards par an dans la période 2014/2020). L'UE a proposé de baisser à 14 milliards sa MGS dans les négociations de Doha, c'est pour cela que la réforme de 2003 avec le découplage des aides a été réalisée. Mais le cycle de Doha n'aboutira jamais tant la crise alimentaire de 2007/08 a remis en cause les bases de la négociation. L'UE peut donc tout à fait recoupler une large part de ses subventions de manière à les utiliser pour réussir le Green Deal sans pouvoir être attaquée devant l'OMC. **Et cela est d'autant plus vrai même en cas de défaite à l'OMC sur [l'affaire des olives espagnoles](#) qui aurait pour conséquence de sortir l'essentiel des aides découplées de la PAC de la boîte verte.**

Remettre de la « plus-value communautaire » doit se traduire par la capacité à mieux piloter le marché européen pour prévenir et gérer les crises agricoles, mais aussi constituer des tampons vis-à-vis de prix internationaux qui ne sont pas des signaux fiables pour orienter à long terme des systèmes de production. **C'est aussi substituer la logique des accords bilatéraux actuels par de réels accords de partenariat économique et environnementaux où l'on gère l'intégration, forcément partielle, du marché européen dans les échanges internationaux avec l'objectif non plus de la course au moins chère mais celui du progrès humain et environnemental** (pour l'ensemble de nos propositions voir « [Le Green Deal européen : une opportunité pour réorienter la PAC](#) »).

Outre le développement des protéagineux et le recul des céréales en Europe, la transition environnementale de l'agriculture européenne nécessitera également de **respecter les principes de l'agroécologie en agissant pour contrer le mouvement de concentration de l'élevage dans les régions portuaires de l'ouest européen**. Réduire la consommation d'engrais de synthèse passe par l'optimisation des complémentarités entre l'élevage et les cultures. Cela peut en partie être réalisé au niveau de chaque EM, mais cela passe surtout par une action résolue au niveau européen. Les mesures drastiques que s'approprient à prendre les Pays-Bas et l'Allemagne offrent des possibilités importantes en la matière.

En conclusion

La PAC est à l'heure des choix : la trajectoire initiée au début des années 1990 sur la base des règles actuelles de l'OMC a conduit à la suppression des principaux outils d'orientation de la production agricole, outils pourtant nécessaires pour atteindre les objectifs du Green Deal. La réalité du fonctionnement des marchés conduit en effet les prix agricoles à ne pas être de bons signaux de long terme pour orienter un secteur atomisé vers la durabilité. **En l'état actuel des engagements de l'UE vis-à-vis de l'OMC, nous disposons de marges importantes pour réhabiliter des outils d'orientation efficaces.** Souhaitant être motrice dans les négociations du cycle de Doha, l'UE a anticipé des réformes qui, au final, n'ont donné lieu à aucune contrepartie. **Du côté européen, il est donc impératif de faire le deuil du cycle de Doha afin d'être à nouveau force de proposition dans les négociations multilatérales et de redonner à la PAC les moyens de l'accomplissement du Green Deal.**

Jacques Carles, Président d'Agriculture Stratégies

Frédéric Courleux, Directeur des études d'Agriculture Stratégies

Le 16 juin 2020

