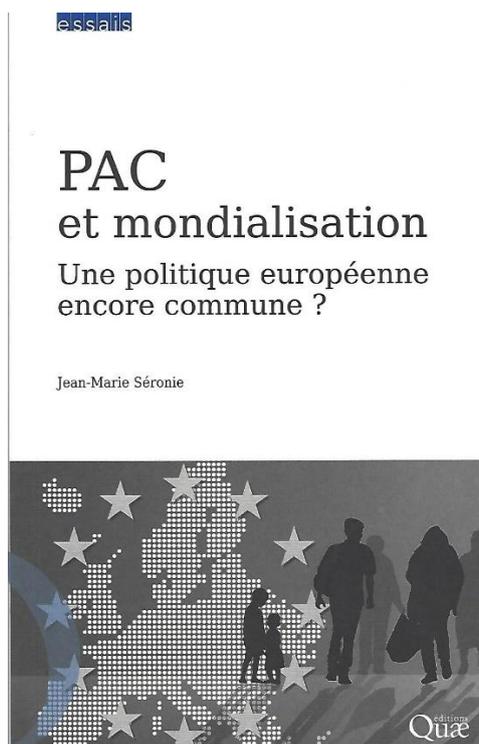


PAC ET MONDIALISATION. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE ENCORE COMMUNE ?¹



par Jean-Marie **SÉRONIE**²

Ouvrage analysé par Gilles **BAZIN**³

Jean-Marie Séronie connaît bien le monde agricole français. Il a travaillé dans le conseil aux exploitations et dans diverses organisations professionnelles et produit deux ouvrages ces dernières années : « L'agriculture française : une diva à réveiller » Quæ, 2014 et « Vers un Big Bang agricole ? La révolution numérique en agriculture » France Agricole, 2016. L'ouvrage « PAC et mondialisation » arrive en plein débat sur la future PAC 2021-2027.

J-M Séronie cherche à répondre à une double interrogation :

- Compte tenu des enjeux actuels de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, la PAC devenu illisible, doit profondément évoluer. Cette réforme est-elle possible dans le contexte économique et politique européen actuel ?

¹ Éditions Quæ. 2018

² Membre de l'Académie d'agriculture de France, Président SAS Champs d'Avenir.

³ Membre de l'Académie d'agriculture de France, Professeur émérite de Politique agricole à AgroParisTech.
Copyright Académie d'agriculture de France, 2018.

- Quelles peuvent être les positions et les propositions de la France, première puissance agricole européenne, sur la future PAC ? Pourra-t-elle influencer sur le projet dévoilé par la Commission qui poursuit la renationalisation de la PAC déjà engagé en 2013 ?

L'ouvrage, très pédagogique, débute par un historique de la PAC depuis le traité de Rome (1957) qui fixe les objectifs fondateurs puis la conférence de Stresa en 1958 qui détermine les principaux moyens d'intervention (prix garantis, intervention sur les marchés en cas de surproduction, taxes à l'importation et soutiens à l'exportation). Il montre bien le rôle des pères fondateurs comme celui de Sicco Mansholt, premier Commissaire européen à l'agriculture, qui réussissent à fédérer des visions nationales agricoles différentes aux niveaux économiques, techniques et sociales. L'auteur montre ensuite les limites de cette politique des années 60, victime de son succès. Vient alors le temps des réformes : quotas laitiers en 1984 et réforme de 1992 sous la pression des négociations du GATT. Premier pas de l'intégration de l'UE dans les échanges agricoles internationaux, la réforme de 1992 baisse fortement les prix des céréales et de la viande bovine et compense ces baisses par des aides directes qui forment aujourd'hui l'essentiel du budget européen (et du revenu de nombreux agriculteurs). Le découplage de ces aides en 2003 (elles ne sont plus liées à l'acte de production mais conditionnées à des bonnes pratiques agricoles et environnementales) rend cette PAC de plus en plus illisible pour les agriculteurs comme pour les citoyens européens. Proportionnels à la superficie et non plafonnés, inéquitables, inutiles en cas de haut prix et inefficaces en cas de crise des marchés, ces soutiens favorisent l'agrandissement plutôt que l'installation et sont critiqués par la plupart des organisations professionnelles agricoles françaises. Jean-Marie Séronie considère finalement que la PAC a été « victime de la mondialisation et de l'élargissement de l'Union ». Certes, mais ces changements ont été voulus et assumés par la Commission, dont on aurait pu attendre qu'elle remplace les politiques de gestion de l'offre et de régulation des marchés par une véritable politique commune de gestion des risques économiques cherchant à limiter la volatilité des prix, ce qui n'a pas été le cas. D'où des crises à répétition (lait et céréales récemment) qui affaiblissent la compétitivité de l'agriculture européenne alors que ses concurrents mènent souvent des politiques de soutien agricole très offensives (Etats-Unis notamment).

La seconde partie s'interroge sur les possibilités de réformer la PAC dans le contexte économique et géopolitique européen et mondial. L'analyse est plutôt pessimiste. Les tensions internes européennes avec le Brexit, la montée des populismes, les difficultés budgétaires, réduisent les marges de négociation. Les pressions de l'OMC n'existent plus vraiment que dans la tête des technocrates bruxellois, mais les tensions internationales avec la Russie et la montée du protectionnisme américain sont générateurs de conflits sur les marchés (agricoles notamment). « Tout cela génère donc un haut degré d'incertitudes peu favorable à une réforme d'envergure » conclut J-M Séronie. Il considère par ailleurs que la France qui a réussi à quasiment préserver son budget agricole européen (9 milliards d'euros) n'est plus force de proposition, mais a plutôt cherché à maximiser ces marges de manœuvre dans le cadre d'une renationalisation rampante de la PAC.

La dernière partie pose un certain nombre de questions prospectives qui sont au cœur des objectifs et des outils de la future PAC. Concernant l'environnement et la nécessaire transition agro-écologique, il pose ces questions. « Faut-il des mesures générales (ou territorialisées) en Europe ? Faut-il des obligations de moyens ou de résultats ? Doit-on aller vers une rémunération de véritables services environnementaux ? Comment inciter et accompagner une transition des systèmes agricoles ? Comment financer les investissements environnementaux ? Quelle échelle géographique pertinente ? Faut-il des aides de soutien vertes » ? J-M Séronie plaide pour un réel

accompagnement financier de la transition des systèmes d'exploitation plutôt que pour un verdissement des aides. Concernant la gestion des marchés et des crises, J-M Séronie insiste sur la construction d'un véritable système européen de gestion individuelle et collective des risques et de mécanismes de stabilisation des revenus, qui sont aujourd'hui laissés à l'appréciation des Etats. Par ailleurs l'auteur plaide pour une meilleure prise en compte du nombre d'actifs (familiaux et salariés) dans la répartition des aides directes, aujourd'hui basées sur le capital (hectares, nombre d'animaux). Il propose ainsi un premier étage constitué d'un soutien de base universel assis sur le nombre d'actifs. Un second étage constitué de soutiens ciblés vers la modernisation, l'innovation et la transition des exploitations. Le troisième étage de gestion des risques ferait l'objet d'un mécanisme unique et subventionné à l'échelle européenne.

Cette proposition d'architecture nouvelle des soutiens qui vise à assurer la transition agro-écologique tout en limitant la variabilité des revenus est certes séduisante et bien argumentée. Je suis personnellement critique sur les possibilités de faire face aux risques de marché par l'assurance en cas de crise grave et systémique comme la crise laitière de 2016 qui occasionnée plus de 10 milliards d'euros de perte de revenu agricole à l'échelle européenne et causée la faillite de nombreux éleveurs. Il manque dans ce dispositif un réel mécanisme de prévention et de gestion des crises permettant d'intervenir rapidement, dès les premiers signes, afin d'en limiter les effets (en réduisant par des soutiens volontaires la production et en taxant ceux qui l'augmentent par exemple, comme l'avait proposé le Parlement européen lors de la crise laitière de 2016). C'est-à-dire en réhabilitant des mécanismes de gestion de l'offre dont l'abandon a conduit à des crises destructrices de valeur et d'emplois.

Ceci étant il faut recommander cet ouvrage pédagogique, clair et bien documenté, à tous ceux et notamment les étudiants, qui s'intéressent à la PAC.