

QUELLE PAC POUR QUELLE AGRICULTURE ?

Synthèse des propositions du groupe « PAC 2020 » de l'Académie d'Agriculture de France

Mars 2017, Gilles Bazin rapporteur, gilles.bazin@agroparistech.fr

Ce texte émanant d'un groupe de travail de l'Académie d'Agriculture de France, souhaite contribuer au débat concernant l'avenir de la PAC et des agricultures européennes. Cette contribution remet en cause certains arguments économiques que développe la Commission depuis les années 2000 pour poursuivre la dérégulation des marchés agricoles et justifier le découplage des soutiens à l'agriculture européenne qui ont conduit aux graves crises que nous avons connues en 2015 et 2016. Cette note propose de nouveaux moyens d'intervention publique permettant de mieux répondre aux attentes des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens européens.

1. Comment justifier la PAC aujourd'hui ? Des enjeux fondamentaux pour l'avenir de l'Europe.

La PAC est une politique fondatrice et structurante de la construction européenne qui **doit aujourd'hui répondre à des enjeux fondamentaux pour l'avenir de la société européenne :**

-Des enjeux de sécurité alimentaire et de santé publique :

La sécurité alimentaire de l'UE dans les grands produits et la réduction de sa dépendance protéique (50 millions de tonnes d'aliments pour animaux importés dont 35 millions de tonnes de soja), restent stratégiques afin d'assurer durablement l'approvisionnement européen dans un contexte géopolitique et climatique de plus en plus incertain. Mais il faudrait élargir cet objectif en cherchant à mieux répondre aux attentes des consommateurs européens. Cet objectif devrait intégrer la sécurité sanitaire, la politique nutritionnelle, l'accès aux aliments pour les plus démunis, la diversité et la qualité de l'offre agricole et alimentaire, la valorisation de la proximité et l'ancrage territorial des filières. **Sur un marché agricole mondialisé, l'Europe doit chercher à faire reconnaître ses spécificités, celles en particulier attachées aux produits et aux territoires, aux modèles familiaux de production et au savoir-faire des hommes.**

- Des enjeux économiques et sociaux :

L'agriculture européenne représente aujourd'hui 5 % des actifs et 2 % du PIB. Par ailleurs le secteur de la production et de la distribution alimentaire est le premier secteur industriel et commercial européen avec un chiffre d'affaires de 1000 milliards d'euros (15 % du PIB). Premier importateur mondial et deuxième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires, l'UE est devenue excédentaire, mais 90 % de ce qu'elle produit est destiné à son marché intérieur. Le budget de la PAC est aujourd'hui dominé par les paiements directs (37 milliards d'euros sur 54 milliards) dont 32 milliards sont découplés et attribués quelle que soit la situation des marchés en fonction de la superficie des exploitations. Les soutiens au développement rural s'élèvent à 14 milliards d'euros (auxquels il faut ajouter les cofinancements par les Etats). Les dépenses résiduelles, soit 3 milliards d'euros (5 %) concernent essentiellement les coûts de l'intervention sur les marchés agricoles (fond de crise, stockage, régulation...).

Les processus de concentration du foncier et de baisse des emplois agricoles (2 millions d'unité de travail agricole, soit 17 % des actifs, ont disparu entre 2007 et 2013) sont largement encouragés par les modalités d'attribution des soutiens de la PAC, fonction de la surface des exploitations. Toutes les

tentatives de plafonnement des aides dans les plus grandes exploitations ont échoué. La question de la dégressivité ou du plafonnement des aides directes par exploitation, en fonction de leur taille, nous semble fondamentale si on souhaite limiter les effets de rente conduisant sans cesse à l'agrandissement et à la baisse de la valeur ajoutée par hectare. En grandes cultures aujourd'hui, comme en élevage bovin et ovin, la valeur ajoutée hors aide est négative et le revenu n'est constitué que d'une partie des aides directes. **L'emploi et la création de valeur ajoutée, indispensables à la dynamique des territoires ruraux, sont les grands perdants de la PAC actuelle.**

-Des enjeux environnementaux, territoriaux et climatiques

Les défis environnementaux auxquels l'UE doit faire face sont particulièrement importants. Les interactions entre l'agriculture et l'environnement peuvent produire des externalités soit positives (entretien des paysages, sauvegarde de la biodiversité, réduction des risques naturels...), soit négatives (pollution des ressources en eau, érosion des sols, détérioration des habitats...). Ainsi l'agriculture peut fournir non seulement des produits agricoles, alimentaires et non-alimentaires, mais aussi des services environnementaux, et plus largement des biens d'intérêt général avec la lutte contre le réchauffement climatique et la participation au maintien du tissu économique et social rural. La future PAC doit être l'occasion de faire évoluer les systèmes de production agricoles vers davantage de durabilité, d'autonomie et de résilience. **Le développement de systèmes plus diversifiés et plus durables dans des filières valorisantes et territorialisées devrait devenir une priorité de la future PAC.**

-des enjeux géopolitiques et stratégiques

L'Union européenne restera l'un des premiers espace géographique mondial en matière à la fois de marché en valeur de produits agricoles et alimentaires, d'exportation et d'importation de ces produits. Cette position constitue un atout et une responsabilité en termes géopolitique. Cependant, ce *leadership* est menacé, d'un côté par l'érosion des parts de marché et de l'autre par la multiplication des accords bilatéraux entre pays tiers. Simultanément, on observe des basculements dans les alliances internationales. La réforme de la PAC est une opportunité pour réexaminer la politique extérieure de l'UE dans le domaine stratégique de l'alimentation en innovant dans les partenariats et en jouant la carte des complémentarités Afrique-Méditerranée-Europe.

2. Mieux répondre aux attentes sociétales pour relégitimer la PAC aux yeux des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens

La Commission doit tirer les enseignements des graves crises que traversent de nombreuses filières agricoles européennes depuis 2015. L'ouverture des marchés européens à la concurrence mondiale sans filets de sécurité efficace, se traduit par la transmission directe de la volatilité des prix et une instabilité croissante des revenus agricoles que les aides découplées sont incapables de réguler. Cette situation menace l'existence de nombreux agriculteurs européens et risque d'accroître les inégalités régionales de développement. Il est temps de revenir à certains fondamentaux de la construction de la PAC, l'objectif de stabilisation des marchés notamment, afin de redonner de la confiance dans l'avenir du métier d'agriculteur et de la visibilité sur les perspectives de développement des exploitations. Par ailleurs, la réalisation des attentes des consommateurs et des citoyens européens pour une alimentation saine et de qualité dans un cadre environnemental préservé, nécessite de profondes transformations de la PAC (développées dans le point 3).

Pour les agriculteurs il s'agit de clarifier les objectifs et les moyens de la PAC pour s'inscrire dans la durée :

La stabilisation des marchés (et par conséquent des revenus agricoles) et la réduction des disparités de revenus entre régions dans un objectif de cohésion économique et sociale, sont des moyens puissants de légitimation des soutiens publics. Les priorités devraient chercher à :

- Simplifier le dispositif de soutien et le rendre plus équitable (la plupart des productions devraient être concernées à minima par des dispositifs d'intervention et/ou d'aides compensatoires en cas de forte baisse des prix, mais avec un plafonnement des volumes mis à l'intervention).
- Assurer un niveau de protection aux frontières suffisant pour limiter la baisse des prix intérieurs lors de crises sur les marchés internationaux. Rendre l'ensemble des aides directes touchées par les exploitations dégressives en fonction de la taille des exploitations et/ou plafonner les aides directes en fonction de l'emploi généré sur l'exploitation.
- Mieux soutenir l'installation des jeunes agriculteurs en leur assurant une priorité pour l'accès au foncier et en soutenant davantage les investissements allant dans le sens de la viabilité économique et du développement durable.
- Faire de la rémunération des services environnementaux et territoriaux un axe essentiel de la transition des systèmes d'exploitation vers davantage d'autonomie et d'écologie et soutenir l'adaptation de l'agriculture européenne aux changements climatiques.
- Renforcer le pouvoir de négociation des organisations de producteurs et la contractualisation dans les filières.

Pour les citoyens et les consommateurs européens : rendre la PAC davantage intelligible et légitime !

- Les aides devraient être justifiées aux yeux des consommateurs, par les exigences de l'UE en matière de qualité et de traçabilité des produits, de sécurité sanitaire et de bien être animal, de gestion des paysages et de protection de l'environnement qui entraînent des surcoûts par rapport à la plupart de nos concurrents.
- Une meilleure intégration des dimensions alimentaires et nutritionnelles permettrait à la PAC de mieux participer aux objectifs de santé de nos concitoyens et de réduction des inégalités alimentaires. Le soutien de la demande de produits alimentaires de qualité et à forts enjeux nutritionnels (fruits, légumes, produits laitiers...) dans la restauration collective, scolaire notamment permettrait de développer les circuits courts à l'échelle régionale en collaboration avec les collectivités locales et les groupements de producteurs.

3. En conséquence quelle réforme des moyens d'action de la PAC proposons-nous ?

Notre contribution s'articule autour de quatre grandes propositions qui nécessitent de laisser davantage de marges de manœuvre aux États comme aux Régions dans leur mise en œuvre, selon le principe communautaire de subsidiarité. **La PAC doit reposer sur un ensemble d'objectifs communs, mis en œuvre avec des outils flexibles, adaptables aux situations structurelles et productives agricoles variées de l'Union et réactifs face aux crises.** Tout cela dans un cadre financier pluriannuel souple, permettant des reports budgétaires plafonnés par États membres. La nouvelle PAC devrait également être développée en cohérence et en synergie avec les autres politiques de l'UE.

3.1 Limiter la volatilité des prix en cherchant à anticiper les évolutions pour stabiliser les marchés agricoles

La stabilisation des marchés doit redevenir prioritaire, tant les exploitations agricoles européennes sont fragilisées par la succession des crises qu'elles traversent. Le meilleur moyen de stabiliser à minima un marché agricole est de chercher à réguler l'offre. La Commission dispose des moyens de prendre des mesures exceptionnelles dans ce domaine « en cas de baisses significatives des prix » (retrait du marché, distribution gratuite, aide au stockage privé, réduction temporaire de la

production, relèvement exceptionnel des droits de douane...). Cependant comme l'a montré la crise laitière de 2015-2016, il est urgent de définir des indicateurs d'alerte et de revoir les moyens financiers dédiés à cet objectif de régulation. Le fonds de crise de 430 millions d'euros annuels qui peut permettre de lutter contre une crise sanitaire, reste nettement insuffisant en cas de crise grave de marché.

Maîtrise des volumes et stockage : des outils qui restent indispensables

Il s'agit, en premier lieu, de revenir aux dispositifs classiques d'intervention par stockage et déstockage qui gardent toute leur utilité. L'intervention en amont sur les volumes reste moins coûteuse que la correction en aval des fluctuations de prix ou de revenus. Mais ces dispositifs mis en œuvre par la PAC des années 1960 trouvent leurs limites dans l'accumulation des stocks. Ils doivent dès lors être assortis de mécanismes qui limitent leur recours (dans le temps et en quantités). Il faut donc également disposer de dispositifs de maîtrise des productions (programmes de réduction volontaire de production et gel des terres par exemple) et de gestion de l'offre, ajustables selon l'état des stocks. L'Europe ne devrait soutenir les prix des produits que pour des quantités prédéfinies, les quantités en excédent pouvant être vendues sur des marchés libres nécessaires aux ajustements « à la marge ». Dans un tel système, la production de la quantité sous garantie est certaine et il suffit d'organiser sa répartition équitable entre les producteurs. La sécurité alimentaire est assurée dès lors que la somme des quantités autorisées à prix garanti est du même ordre de grandeur que la consommation intérieure. On bénéficie ainsi de la plupart des avantages des prix garantis, sans avoir l'inconvénient de voir la surproduction peser sur le budget de la PAC.

La protection aux frontières reste nécessaire face à la volatilité des marchés mondiaux

Conséquence des propositions précédentes, la protection aux frontières constitue un outil indispensable de la PAC. Les propositions de baisse des droits de douane faites dans le cadre du Cycle de Doha ou d'autres négociations bilatérales, sont porteuses d'importants facteurs de perturbation des marchés, notamment des marchés de la viande en Europe. Un certain niveau de protection aux frontières doit être préservé pour les principales productions européennes et son argumentaire renouvelé (du fait des surcoûts liés aux normes imposées aux producteurs de l'UE).

3.2 Mettre en œuvre des soutiens contracycliques en cas de crises des marchés et assurantiels en cas de crises climatiques ou sanitaires

Compte tenu des exigences sociales, qualitatives et environnementales qui s'imposent dans la production agricole européenne, les coûts de production resteront le plus souvent supérieurs aux cours mondiaux et l'octroi d'aides compensatoires directes restera souvent nécessaire en Europe. Afin de répondre aux objectifs de régulation des marchés, ces aides devraient retrouver un caractère contracyclique (anticrise), c'est à dire pouvoir être ajustées en fonction des fluctuations de prix. Pour concilier les objectifs de régulation des marchés et d'équité sociale, les aides directes contracycliques devraient être dégressives et plafonnées, leur montant devant pouvoir être ajusté en fonction de la situation des marchés. Il s'agit de développer des mécanismes assurant un revenu plus stable et un soutien des exploitations plus équitable en transformant tout ou partie des paiements découplés en soutiens contracycliques actionnés en cas de baisse des prix, en renforçant les fonds de crise et en sécurisant les risques climatiques et sanitaires.

3.3 Renforcer le pouvoir économique des producteurs agricoles et la contractualisation dans les filières

Nombreux sont les constats par la Commission elle-même de l'existence de déséquilibres de marchés aux dépens des producteurs agricoles. Cet état de fait est aggravé par la plus grande volatilité des marchés. Celle-ci touche beaucoup plus directement les agriculteurs que les industriels ou les distributeurs en contact avec l'aval des filières. La réponse la plus classique au renforcement du

pouvoir économique des producteurs est la démarche coopérative où solidarité et intégration permettent un amortissement des risques et rééquilibrent la création de valeur. Celle-ci se révèle efficace avec les coopératives de certains pays du nord de l'Europe qui sont d'ailleurs bien traités par les autorités de la concurrence européenne. Certaines réussites interprofessionnelles en France s'en rapprochent. Néanmoins les producteurs français montrent une certaine réticence à l'intégration coopérative et cela conduit à trois types de démarches complémentaires : 1) les groupements de producteurs et leurs associations, 2) les démarches contractuelles, 3) la mise en place d'un certain nombre d'interprofessions.

Ces démarches se heurtent à une doctrine stricte de l'Union Européenne en matière de droit de la concurrence. L'analyse des moyens pour contrer les effets néfastes de la volatilité suppose que l'on puisse doter les agents d'une filière d'outils d'analyse et d'anticipations. Une intervention réaliste consisterait à améliorer l'information fournie aux agents de manière à faciliter leur connaissance des marchés et de ce fait, réduire la dimension endogène de la volatilité des prix. Cela suppose qu'à l'intérieur du cadre interprofessionnel (et avec l'appui des observatoires publics des marchés) il soit permis : 1) d'échanger sur les contrats en cours d'élaboration et à venir, 2) d'échanger sur la conjoncture à venir y compris sur les volumes et sur les prix, 3) de construire des outils pour le partage des risques, de disposer d'information précises au-delà de la première mise en marché pour que les différents acteurs des filières puissent se coordonner afin d'élaborer des stratégies d'amortissement des fluctuations. Cela suppose une redéfinition des règles de concurrence et un engagement politique au niveau des chefs d'État.

3.4 Mieux rémunérer la production des services environnementaux, climatiques et territoriaux non marchands fournis par les agriculteurs.

En tant qu'outil de sanction, la conditionnalité actuelle des aides vise d'abord à limiter les « externalités négatives », et non à valoriser la production « d'externalités positives ». Le verdissement présenté comme la mesure emblématique du virage environnemental de la PAC impose très peu de contraintes supplémentaires. Par ailleurs, nous observons que la logique incitative des mesures agro-environnementales (MAE) consiste dans les faits à compenser un manque à gagner par rapport aux références de rendement de l'agriculture conventionnelle. De ce fait, les MAE ne rémunèrent pas *sensu stricto* un service environnemental. D'ores et déjà, des systèmes de production fournissant des services environnementaux existent : par exemple, les agricultures à bas niveau d'intrant, les systèmes herbagers, l'agriculture biologique... La PAC devrait mieux accompagner le développement de ces types d'agriculture par des incitations plus fortes (qui prennent en compte la transition de l'ensemble du système de production). La rémunération des services environnementaux et territoriaux devrait s'insérer dans des démarches contractuelles et collectives à l'échelle des territoires et sur une durée d'une dizaine d'années afin de garantir une fourniture pérenne d'engagements.

La construction d'une nouvelle politique agricole pour l'Europe constitue une ambition indispensable. La Commission devrait comprendre que les défis de la sécurité alimentaire et sanitaire, de l'emploi, de la préservation de l'environnement et de l'atténuation des changements climatiques, qui sont au cœur des préoccupations des citoyens européens, passent par la confiance que les agriculteurs auront dans leur avenir. Le groupe PAC de l'Académie d'Agriculture de France plaide pour une PAC renouvelée qui intègre gestion des marchés, prévention des risques et protection de l'environnement et qui participe à la cohérence de l'ensemble des politiques européennes. Une réforme de la PAC à minima, risque d'être beaucoup plus coûteuse budgétairement et socialement qu'une PAC forte qui combine un ensemble cohérent d'outils d'intervention répondant à la diversité des productions et des territoires européens.

Signatures : Gilles Bazin et Michel Jacquot, rapporteurs, Guillaume Benoit, Jean-Paul Bonnet, Bernard Bourget, Lucien Bourgeois, Marie-Françoise Brizard, Jean-Paul Charvet, Chantal Chomel, François

Colson, Pierre Degregori, Sophie Devienne, Christian Férault, Joseph Garnotel, Françoise Gérard, Michel Griffon, Jean-Claude Guesdon, Luc Guyau, Denis Hairy, Bertrand Hervieu, Jean-Paul Jamet, Jean-Christophe Kroll, Xavier Laureau, Pascale Magdelaine, Pierre Marsal, Henri Nallet, André Neveu, Guy Paillotin, Roland Perez, Thierry Pouch, Jean-Marie Pierre-Guy, André Pflimlin, Jean-Louis Rastoin, Bernard Roux.