

## POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

# AU LOIN SE DESSINE UNE NOUVELLE PAC, MAIS LAQUELLE ?

Le rythme de croisière de la nouvelle PAC n'est pas encore atteint qu'il convient de se mettre en ordre de bataille pour construire la suivante, celle de 2020. L'exercice va mobiliser tous les acteurs agricoles de chaque État membre et se fonder sur une multitude d'expertises et de propositions. Se projeter dans la PAC 2020 intervient, de surcroît, dans un contexte de crise de l'élevage. Une PAC 2020 s'inscrivant dans le sillage des précédentes réformes, ou bien opérant une rupture, en raison de la grave crise qui secoue le monde agricole ? Une réflexion qui s'annonce plus que complexe.

Le calendrier européen impose évidemment que les États membres, les acteurs du monde agricole, les experts... se mobilisent pour réfléchir aux recommandations qu'ils vont adresser à la Commission européenne, afin que celle-ci soit en mesure de construire la prochaine réforme de la PAC, prévue pour 2020. Mais en l'espace d'une année, le choc de la crise agricole s'est invité dans les discussions. La dégradation de la situation économique de nombreux producteurs agricoles européens et singulièrement en France constitue surtout un puissant signal

pour réfléchir activement à l'orientation que devra prendre la prochaine PAC. Au regard de cette crise, celle-ci doit être en mesure de répondre à la détresse mêlée de colère des agriculteurs et des éleveurs et d'y trouver une issue avec des instruments appropriés. Il s'agit d'une certaine manière d'un impératif, car, dans la crise actuelle, les limites de la PAC 2014-2019 ont été rapidement mises au jour. Si la réflexion est engagée du côté de la Commission européenne, elle doit nécessairement contenir un bilan des erreurs et se projeter sur les moyens de les corri-

ger, afin que l'agriculture européenne puisse répondre aux nombreux défis qui se dressent devant elle. L'exercice s'annonce des plus complexes. Il suffit pour s'en rendre compte, de prendre la mesure des divergences d'intérêts qui caractérise l'UE à 28, bientôt à 30, reflet de l'extrême diversité des modèles agricoles.

### LA PAC 2020 POUR QUI ?

Se plonger dans les méandres de la PAC, c'est entreprendre une lecture plurielle des textes communautaires. ●●●

5

**PAC 2020**  
LES NOUVELLES ORIENTATIONS  
DE LA PAC DÉTERMINERONT  
DE NOUVEAUX HORIZONS.

●●● Ne parlons pas des citoyens européens qui, dans leur globalité, éprouvent un sentiment d'incompréhension tant le degré de complexité du fonctionnement de la PAC s'est amplifié au gré des réformes, et s'interrogent sur la légitimité économique des dépenses consacrées à un secteur « économiquement marginal ». Pourtant, pour ce qui est du cas français, à la moindre crise agricole, porteuse de manifestations dans les rues et dans les campagnes de l'Hexagone, le soutien moral apporté aux agriculteurs apparaît sincère autant que profond. Il conviendrait alors de rappeler à ces citoyens que, s'ils trouvent dans leur assiette de quoi manger trois fois par jour, avec une qualité somme toute plus qu'honorable, ils le doivent quelque part à la PAC et aux agriculteurs d'une Europe dont ils font partie.

Passons aux agriculteurs, historiquement et directement concernés par l'une des seules politiques véritablement communes en état de fonctionnement de l'UE. Ils sont frappés d'étonnement devant une PAC qui les protège de moins en moins d'une volatilité des prix, laquelle semble s'être installée durablement dans leur environnement proche (figure 1), et une PAC qui les subordonnent à des exigences environnementales et réglementaires, parfois, voire souvent, perçues comme contre-productives. Par extension, la PAC peut

## L'EUROPE ARRIVERA-T-ELLE À SURMONTER SES DIVERGENCES D'INTÉRÊTS EN MATIÈRE AGRICOLE OU EST-ELLE MENACÉE DE DISLOCATION ?



© destina - Fotolia.com

difficilement s'appliquer de manière uniforme à tous les États membres, aux intérêts si divergents, et la plupart du temps davantage soucieux de leur taux de retour financier que de la préservation de leur outil de production agricole. D'autant plus que les réformes ont progressivement vidé la dimension commune de cette politique pour laisser s'installer des formes de re-nationalisation de la PAC (si les dépenses consacrées au 1<sup>er</sup> Pilier restent dans le giron du budget agricole, celles dédiées au 2<sup>d</sup> Pilier sont désormais co-financées, certains États membres ayant même opté pour des transferts financiers entre les deux Piliers). Située à l'horizon 2020, la prochaine

PAC devra composer avec de tels écarts et réaliser des arbitrages judicieux, afin d'apporter des réponses à des questions cruciales. Parmi elles, savoir s'il convient de préserver le C de commune, ou si l'UE doit s'acheminer seulement vers la définition d'un cadre réglementaire global et partagé à l'intérieur duquel les États membres chemineront en fonction de leurs objectifs nationaux (production, environnement donc verdissement, emploi, alimentation, développement rural...), faisant de la PAC une mosaïque de nations agricoles. Le risque serait alors grand de ramener l'Europe agricole à un « avant 1960 ». La dislocation de l'Europe s'effectuerait non seulement par le biais du politique

6

### 1 Indice des prix des produits alimentaires dans le monde



475 - Chambres d'Agriculture - Études économiques source : FAO

- on pense ici au Brexit - mais aussi par cette voie agricole. Sans aller jusque là, l'intérêt d'une dose supplémentaire de re-nationalisation de la PAC réside par exemple dans la possibilité pour chaque État membre de transformer les paiements directs découplés en aides contra-cycliques au revenu agricole en fonction de l'emploi agricole, de la conjoncture des marchés, de la durabilité des systèmes de production....].

## LA PAC 2020 POUR QUOI FAIRE ?

Revisitant les réformes de la PAC, ce qui frappe a trait au désengagement progressif des Pouvoirs publics européens vis-à-vis de l'organisation des marchés. L'histoire de la PAC est indissociable d'une régulation - plus ou moins prononcée selon les secteurs - des marchés, dont on sait qu'ils sont, par définition et historiquement instables. Plus frappant encore est le décalage persistant entre la conviction que les agriculteurs doivent se conformer aux signaux du marché, et la réalité même de ces marchés. La Commission et certains États membres ont évolué dans la certitude que les prix formés en fonction des offres et des demandes sur les marchés mondiaux seraient à l'avenir plus rémunérateurs que ceux fixés par Bruxelles. Lorsqu'ils sont élevés, comme durant la période 2005-2012, les producteurs y voient certes un avantage et n'ont guère besoin de l'Europe. En revanche, lorsqu'ils s'effondrent, comme c'est le cas depuis, les outils contenus dans le texte de l'OCM unique ou ceux bricolés dans les phases aiguës de crise, demeurent insuffisants pour garantir le revenu des producteurs, ces derniers en appelant à davantage d'intervention.

D'où un dilemme récurrent, lequel ne manquera pas de s'amplifier dans les mois et années qui viennent si d'aventure la tendance baissière des prix s'inscrivait dans un temps long. Faut-il protéger les agriculteurs en s'appuyant sur une politique de prix et restaurer du même coup les principes de la PAC d'avant 1992 ? Ou bien oeuvrer à l'échelle européenne, voire mondiale, pour inventer une poli-



© Francesco Scatena - Fotolia.com

tique coordonnée visant à stabiliser les marchés ? Ou bien encore, et ce fut le choix de la Commission, préserver des instruments visant plutôt à préserver le revenu, étant entendu - c'est ce que nous répète à l'envi les économistes d'obédience libérale - qu'une action sur les prix isole les producteurs des signaux du marché et s'avère fondamentalement anti-concurrentielle, notamment au détriment des consommateurs ?

### UNE INSPIRATION ÉTATS-UNIENNE ?

La lecture du Traité de Lisbonne indique que la stabilisation des marchés demeure un objectif propre à la PAC. Sauf que la Commission a réduit à la portion congrue ses dispositifs de soutien : l'intervention est a minima, assortie pour faire vite d'aides au stockage privé. La crise actuelle du lait ou celle de la viande porcine montre que la Commission, en ignorant les retournements de la demande mondiale, est prise en flagrant délit d'inefficience. La PAC 2020 est-elle alors porteuse d'incitation au déploiement de dispositifs assurantiels, trouvant notamment une source d'inspiration du côté des États-Unis ? C'est oublier que la transcription du système assurantielle d'une rive de l'Atlantique à l'autre reste aléatoire. L'assurance chiffre d'affaires américaine dédiée aux grandes cultures ne concerne en effet que le risque « intra-campagne » (couverture de sa baisse éventuelle entre le montant escompté lors des semis et

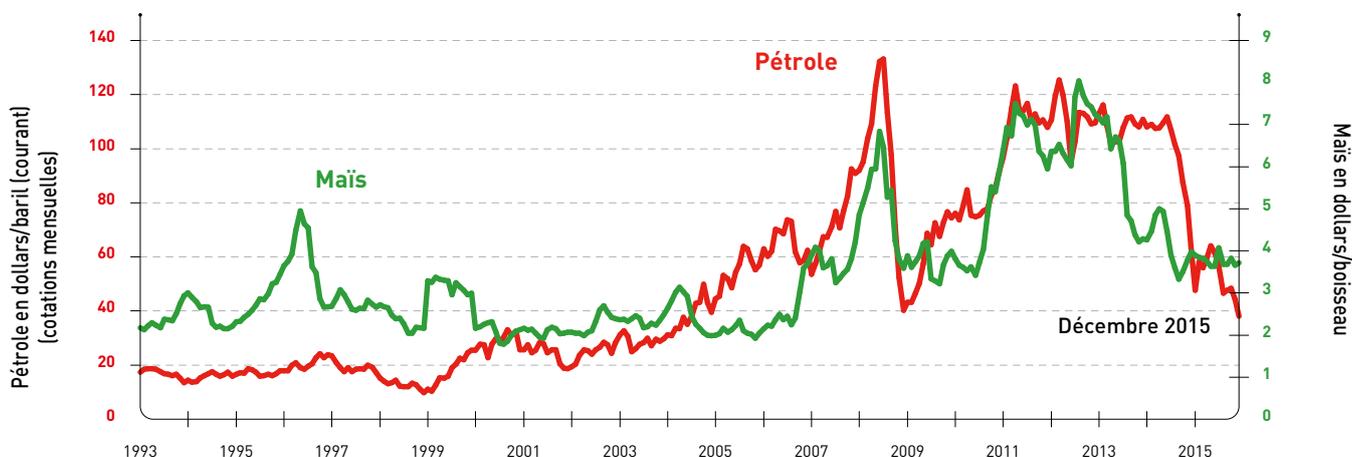
**LA PAC PROTÈGE DE MOINS EN MOINS  
LES AGRICULTEURS DE LA VOLATILITÉ  
DES PRIX.**

celui calculé au moment de la récolte). Ce type d'assurance ne protège donc pas de la baisse des prix entre deux ou plusieurs campagnes. On comprend mieux alors pourquoi les États-Unis ont apporté des compléments dans le Farm Act 2014-2018 : paiements contra-cycliques ou lissage du chiffre d'affaires entre la campagne en cours et la moyenne des cinq années antérieures, au libre choix du producteur. Au regard de la baisse des prix des produits de grandes cultures, le Congressional Budget Office (C.B.O) a déjà indiqué que les dépenses budgétaires agricoles seraient bien plus lourdes qu'initialement prévues. Pour l'Union européenne, l'hypothèse d'une augmentation des dépenses agricoles est totalement exclue. Faudra-t-il du coup élargir l'option « fonds de mutualisation », retenue dans la PAC 2014 ?

### UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALE ?

Si la Commission et quelques États membres persistent dans cette voie de la dérégulation, laissant aux marchés le soin de fixer les prix et donc les revenus, la PAC n'aura-t-elle d'autre objectif que de préserver l'environnement au sens large (eau, biodiversité, climat), pouvant se traduire par un verdis- ●●●

2 Prix du pétrole (Brent) et du maïs Chicago



1485 - Chambres d'Agriculture - Études économiques sources : DIREM - la Dépêche Le Petit Meunier

8

●●● sement amplifié des aides PAC ? On devine aisément la réaction des producteurs si une telle orientation était retenue. Elle signifierait que la PAC échappe quasi-totalement à ceux qui l'ont portée et qui en furent les bénéficiaires fondamentaux, au profit des acteurs de la société civile. Les agriculteurs seraient par voie de conséquence encore plus sur la défensive, alors que l'on attend précisément de ceux qui accomplissent l'acte de production une implication croissante dans le fonctionnement des marchés, dans l'innovation, dans la qualité des aliments.

**UNE APPROCHE ALIMENTAIRE ?**

Doit-on plutôt s'engager dans la voie d'une PAC essentiellement centrée sur l'alimentation ? Il s'agirait d'élaborer une Politique agricole et alimentaire commune (PAAC), dont la visée serait de répondre aux exigences croissantes des consommateurs en matière de qualité sanitaire des produits qu'ils absorbent quotidiennement. Perspective intéressante à laquelle il convient d'une part d'adjoindre la possibilité d'élargir les mesures encourageants la consommation de fruits, de légumes et de produits laitiers dans les institutions collectives (écoles, hôpitaux, maisons de retraite, casernes...) et, d'autre part, de res-

taurer le principe de l'aide alimentaire, abrogé en 2013 (Programme européen d'aide aux plus démunis ou PEAD).

La place nous manque ici pour soulever d'autres objectifs possibles que l'UE pourrait se fixer (simplification accrue, réexamen des mécanismes de redistribution des aides directes, rééquilibrage des rapports de forces au sein des filières...). Il tombe sous le sens que la PAC 2020 ne pourra concilier l'inconciliable et que des arbitrages douloureux ou opportuns se préparent.

**LA PAC 2020 DANS QUEL CONTEXTE DE PRIX ?**

Ce qui va très probablement conditionner le profil de la future PAC a trait à la persistance ou non de la crise actuelle. Il apparaît clair que le super cycle haussier que l'on nous annonçait durable depuis 2007 est manifestement en train de se retourner, laissant plutôt place à un super cycle baissier, le prix du baril de pétrole entraînant dans son sillage la plupart des autres prix (figure 2).

La question a donc son importance au regard de la crise actuelle que traverse

l'agriculture, crise structurelle puisque ayant franchi le seuil d'une année. L'élaboration de la PAC 2014 s'est effectuée sans tenir grand compte de l'état réel de l'économie mondiale et des tensions géopolitiques (ralentissement de l'économie chinoise, crise ukrainienne, turbulences au Moyen-Orient...). Erreur d'anticipation manifeste et finalement funeste de la Commission européenne. Se projeter dans la PAC 2020 requiert, par voie de conséquence, de s'interroger d'une part sur la phase du cycle des prix - haute ou basse - qui s'imposera dans les quatre à cinq ans à venir et, d'autre part, sur le degré de conflictualité qui caractérisera le monde. Sur ce dernier point, plus il sera élevé, plus l'agriculture et l'alimentation revêtiront une dimension géostratégique.

Une perspective qui ne saurait laisser indifférent l'ensemble des acteurs impliqués, de près ou de loin, dans la construction de la future PAC. ●

Thierry POUCH

Chambres d'agriculture de France  
Direction économie des agricultures et des territoires