



La Politique Agricole Commune (PAC), bilan et perspectives

Mardi 18 Septembre 2012

18h30-20h30

Dans le cadre de la préparation du budget européen pour les prochaines perspectives financières 2014-2020, la Commission européenne a présenté certaines propositions de réforme de la Politique Agricole Commune (PAC).

A l'horizon de ces changements et face aux nouveaux défis environnementaux, sociaux et culturels, quel bilan peut être tiré de cette politique européenne et quelles sont les perspectives de réforme qui se dessinent, et notamment l'impact pour la région Ile de France?

Avec la participation de **Joao PACHECO**, Directeur Général adjoint, l'Agriculture et Développement Rural, Commission européenne, **Henri NALLET**, ancien ministre français de l'Agriculture, et **Pierre BASCOU**, chef de l'unité, Direction Générale de l'Agriculture, Commission européenne.

Le débat a été animé par **Guy LEGRAS**, ancien directeur général de l'Agriculture, Commission européenne.

Catherine LALUMIERE, présidente de la Maison de l'Europe de Paris ouvre le débat en présentant les différents intervenants et mentionne que **Guy LEGRAS** a intégré récemment le Conseil d'administration de la Maison de l'Europe de Paris. Elle précise également que **Joao PACHECO** remplace **José Manuel SILVA RODRIGUEZ**, directeur général de l'Agriculture et du Développement Rural, initialement prévu à la tribune.

Guy LEGRAS présente les objectifs du débat, à savoir, le bilan de la PAC, l'évolution des marchés agricoles, et les des points essentiels de la réforme de la PAC pour la période 2014-2020.

Henri NALLET propose de profiter de la présence de **Pierre BASCOU** et de **Joao PACHECO** qui sont au cœur des négociations pour leur poser quelques questions.

Il faut tout d'abord indiquer que les négociations autour de la PAC, sont pour la première fois, autonomes. Auparavant, la PAC avait été réformée sous la contrainte du calendrier international. A présent c'est le calendrier européen, qui conduit à réfléchir à la politique agricole que souhaitent les européens. Il est défini en fonction des perspectives budgétaire 2014-2020. Aujourd'hui la PAC représentant environ 40% du budget européen. Plusieurs questions sont à relever :

- Quelles conséquences devons-nous tirer de plus de 30 ans de libéralisation des marchés agricoles du point de vue de la PAC ?

A partir de la fin des années 70, L'Union Européenne (UE) a libéralisé la PAC jusqu'à l'étape ultime, en 1994, où la production agricole a été séparée des aides publiques destinées aux agriculteurs, ce que l'on a nommé « le découplage ». A partir de ce découplage, les marchés agricoles étaient censés réguler la production agricole.

Puis, en 2008, une crise des marchés agricoles est apparue. Elle a entraîné une flambée des prix.

Est-il possible aujourd'hui de prendre des décisions pour pousser à une plus grande stabilité de ces marchés agricoles ? Dans ce sens, le commissaire au marché intérieur, Michel Barnier, propose d'interdire la spéculation sur les matières premières agricoles.

Il faut noter que le précédent gouvernement français, et le président Sarkozy avaient obtenu que la question des marchés agricoles soit inscrite au G20 et ceci pour la première fois.

- Est-ce que l'agriculture européenne a toujours besoin d'une aide publique ?

Un certain nombre d'Etats Membres (EM) n'ont pas la même vision de l'avenir de l'agriculture. Ils pourraient proposer, lors des prochaines négociations, les schémas de suppression des aides agricoles. Compte tenu de la situation de l'agriculture européenne, il paraît pourtant très difficile de se passer des aides publiques.

- Comment justifier ces aides publiques ?

Depuis qu'on a découplé, les aides sont distribuées au nom de la perte que les agriculteurs ont subie. L'ancien système garantissait le prix et le nouveau système fait confiance à la régulation du marché. La Commission européenne (CE) propose une nouvelle justification. Elle s'appuie sur le « verdissement » des aides publiques. Ce « verdissement » correspond à la capacité des agriculteurs à rendre des services en matière d'environnement, de biodiversité etc. Cette question reste ouverte, et la CE propose que cette justification corresponde à 30% des aides agricoles. Le principe de la relation entre l'aide publique et les questions environnementales est pratiquement acquis.

- Comment va se négocier la répartition des aides ?

Les pays entrés dans l'UE en 2004, et qui ont reçu des aides bien plus faibles pour leurs agriculteurs que les pays entrés précédemment (car la compensation correspondant au changement de système du début des années 90 n'a pas lieu d'être), vont donc a priori demander à recevoir des aides équivalentes aux autres EM. La CE a d'abord proposé de compenser en revoyant à la baisse les aides des autres EM, solution difficilement négociable. La position française consiste à s'opposer à une modification du système d'attribution des aides de la PAC.

- Comment gérer ces aides ?

La gestion des aides, et notamment du « verdissement » se décidera au plus près du terrain. Les régions seront candidates à la gestion de ces aides. Cela risque de les mettre en concurrence. Ne faudrait il pas un système d'arbitrage en interne dans les EM et entre les professions ? Il semble notamment difficile que le ministère délègue la gestion des aides communautaires.

Pierre BASCOU prévient qu'il est difficile de donner les grandes tendances des marchés agricoles. Nous sommes en effet dans une phase d'instabilité extraordinaire aux niveaux macro-économique, climatique, politique etc. Il serait téméraire de présenter des perspectives détaillées pour les grands marchés agricoles (viande, céréales etc.). Il se concentre sur les perspectives des marchés agricoles tels qu'on les prévoit à l'horizon 2020 et rappelle certains éléments de contraintes auxquelles le secteur agricole sera confronté.

Tout d'abord les perspectives pour les marchés agricoles sont extrêmement positives car il y a une demande extrêmement forte, notamment de la part des pays émergents, liés à leur croissance économique et démographique. Ensuite, il faut prendre en compte l'augmentation des coûts de production des nouveaux Etats Membres, et de notamment à cause de l'augmentation des coûts de l'énergie et des engrais. Ces deux éléments vont augmenter à moyen terme les coûts des produits agricoles.

D'autre part, une majorité des régions du monde, fait face au ralentissement de la croissance et de la productivité. Par rapport au taux de croissance des années 60-70-80, on est actuellement à des taux de croissance extrêmement faible, ce qui explique la volatilité des prix des marchés. Cela implique que les prix restent relativement élevés, et que dans les dix prochaines années, on devrait noter une augmentation des prix de 20 à 30% par rapport aux années 1990/2000.

Si on regarde l'évolution des prix des produits agricoles depuis une cinquantaine d'années, on s'aperçoit qu'ils diminuent de manière tendancielle. On remarque une inversion de tendance avec des prix qui repartent à la hausse depuis 2004/2005, mais ceci est à priori une tendance conjoncturelle.

Dans ces perspectives de croissance, il faut noter l'impact de la limitation des ressources naturelles dans le secteur agricole en UE comme dans les autres parties du monde (avec la perte de terres agricoles en quantité comme en qualité). Il faut remédier à cette perte notamment qualitative si on veut garantir à moyen terme un meilleur niveau de productivité.

Pour résumer, les perspectives de l'évolution des marchés agricoles sont plutôt favorables. Il faut remarquer que les prix sont volatiles, et ceux-ci devraient le rester à moyen terme sur la plupart des marchés agricoles. Il faut noter également la financiarisation des marchés agricoles, car l'évolution des marchés agricoles est liée à celle des marchés financiers.

De plus, il faut indiquer que même si les perspectives sont favorables, les coûts de production sont appelés à augmenter. Ce qui signifie qu'une hausse des prix ne traduira pas nécessairement une hausse des revenus agricoles, sachant qu'en moyenne, les revenus du secteur agricole sont bien plus faibles que dans les autres secteurs.

Enfin, l'un des défis majeurs pour l'Union européenne, c'est la diversité extrêmement forte entre les structures et les niveaux de compétitivité dans les différentes régions de l'UE, ce qui rend la tâche des concepteurs politiques très compliquée.

Joao PACHECO explique que cette réforme de la PAC présente deux situations nouvelles. La première concerne la sécurité alimentaire et la deuxième les contraintes environnementales.

Selon lui, on ne peut pas continuer à justifier une aide agricole sur la base d'une compensation. Il faut donc une assise politique nouvelle. Ce qui est proposé, est de dire qu'il faut continuer à financer les agriculteurs européens pour que l'on puisse continuer à produire en Europe, et qu'il faut une convergence entre les différents agriculteurs des pays européens. La pression politique du Parlement et de la Commission va dans le sens d'une convergence un peu plus poussée. Ceci crée énormément de résistance. Certains aménagements ont donc été proposés, notamment pour que les EM puissent régionaliser leurs aides.

De plus, il faut une justification vis-à-vis de la société. Celle-ci doit être environnementale. Ainsi, la CE a proposé que 30% des aides soient liées à des actions en faveur de l'environnement. Il y a dans ce sens un soutien important du monde environnemental qui fait face au conservatisme de certains qui voudraient conserver les pratiques agricoles actuelles. Il faut que les agriculteurs regardent leur activité comme un service rendu à la société.

En ce qui concerne l'organisation des marchés agricoles, il y a la volonté de garder l'organisation qui avait été préalablement établie.

Il y a par ailleurs, un grand problème qui se pose pour les agriculteurs qui font face à une énorme concentration dans le secteur de la distribution. En France, il n'y a que neuf ou dix grandes chaînes de distribution. Dans certains pays, il n'y en a même que trois ou quatre. La PAC ne peut résoudre ce problème dans son intégralité, mais il y a la possibilité malgré tout de promouvoir une meilleure organisation des producteurs.

L'autre question qui se pose, c'est la capacité à résoudre les crises. Il faut ainsi être flexible et rapide dans la réponse à ces crises. Ainsi, il y a une proposition de ne plus s'appuyer sur les quotas (malgré la pression de nombreux pays pour certains secteurs). Il ne faut plus de contraintes concernant la quantité de production qui pourrait permettre notamment de faire face à une demande mondiale grandissante.

Il y a deux facteurs nouveaux concernant les négociations :

Tout d'abord, le Parlement européen (PE) a acquis un réel pouvoir de décision, qu'il n'avait pas auparavant. Les parlementaires ont déposé 7000 amendements en réponse à la proposition de la Commission.

27 EM concernés par ces négociations dont certains ont pour priorité la convergence des paiements directs entre pays (dont font partie les nouveaux EM pour la plupart), d'autres qui sont plus préoccupés par la convergence interne (avec les lobbys agricoles notamment), d'autres par le « verdissement » de l'agriculture etc. Tout ceci pose beaucoup de difficultés dans les négociations.

Il y a un élément fondamental et préalable à toutes négociations, c'est le budget pour la période 2014-2020. Etant donné les crises multiples que traverse l'Union européenne, on présume que les chefs d'Etats et de gouvernements ne voudront pas ajouter une nouvelle crise. Cela devrait permettre aux négociations de se dérouler sans trop de problèmes. Au premier semestre, un accord entre la Commission et le Parlement devrait pouvoir être mis en place et donner un signe fort et positif au monde agricole.

Guy LEGRAS demande des éclaircissements concernant la position allemande dans ces négociations.

Joao PACHECO indique que la position allemande est confortable car ils ont mis en place la convergence en interne et au niveau de la convergence entre Etats membres, ils sont dans une situation géographique et géopolitique centrale. Ils ont malgré tout des problèmes en interne concernant le « verdissement ».

Questions du public :

Michel RODRIGUEZ : Quelle est votre vision des biocarburants ?

Joao PACHECO : La question des biocarburants ne peut pas être l'objet d'une seule réponse. Il ne semble pas que l'Europe puisse, comme le Brésil, produire des biocarburants sans avoir d'incidence sur la production agricole. Par ailleurs, il faut s'attendre très prochainement à des propositions concernant des biocarburants de deuxième génération, faits à partir de pailles, d'algues, de détritiques etc. et n'ayant pas d'impact sur l'agriculture.

Elisabeth Du REAU : Dans les orientations prochaines de la PAC, comment vont être réglées les relations entre les anciens et les nouveaux EM et leurs différentes demandes ?

Joao PACHECO : Tout peut arriver dans ces négociations, mais un accord finira par être trouvé.

Jacques LEPORTOIS : comment gérer la question des stocks ?

Joao PACHECO : Cette question est délicate. En effet, il y a une demande de certains EM de pouvoir au ravitaillement des populations en cas de crise et donc de constituer de stocks

stratégiques. Au niveau de l'UE, il n'y a pas un réel besoin de stocks stratégiques même si certains EM ne seraient pas contre cette idée. Cette question est actuellement en débat mais aucune décision en ce sens n'a été prise.

Pierre PAGES : Ne serait il pas nécessaire, à travers la PAC, de réfléchir à une régulation des marchés agricoles ?

Pierre BASCOU : Il existe toujours un certain nombre d'instruments de régulations qui sont maintenus. Mais ceux-ci ne seront utilisés qu'en cas de crise. Il ne faut pas oublier ce qui existe en matière de protection aux frontières.

Il est très difficile de faire une régulation des marchés agricoles notamment parce que cela nécessite de stocker des produits, ce qui paraît impensable dans une Europe à 27. De même, les marchés étant mondialisés, il n'est pas possible de passer outre les pays qui ne sont pas intéressés par une forme de régulation des marchés agricoles.

Il semble beaucoup plus intéressant de maintenir des filets de sécurité, et d'intervenir de manière conjoncturelle et d'aider les agriculteurs de façon à ce qu'ils puissent gérer cette volatilité des prix.

Enfin, les prix ne font pas tout, en effet, ce n'est pas parce que l'on régule les prix que le revenu agricole sera affecté à la hausse.

Pascal LENNE : Qu'en est-il de la convergence sociale, notamment pour des questions de coût du travail et de protection sociale ?

Joao PACHECO : Concernant la question des coûts sociaux, il est évident que du point de vue français, la PAC ne prend pas assez en compte ces coûts dans la répartition des aides. Mais les EM où le coût du travail est plus faible, considèrent qu'ils ont besoin de plus d'aide. Il faut arriver à un équilibre, à une certaine convergence, mais à un rythme qui soit cohérent.

Jean-Marc BOUSSARD : Pourquoi les aides directes sont-elles assises sur la superficie en hectares plutôt que sur le travail ou le capital ?

Joao PACHECO : Lier les aides au capital ne serait pas convenable. Donner plus d'aide à ceux qui ont plus d'argent ne serait pas très cohérent. De même, concernant le travail, on peut estimer que cela dépend de la bonne gestion d'un domaine agricole que d'utiliser moins de travailleurs ou de temps de travail pour le même rendement. Le calcul par hectare paraît beaucoup plus facile à contrôler et n'est pas critiquable car tous les pays ont les mêmes hectares.

Bernadette BOURZAI : La Commission européenne mène-t-elle des études d'impact sur les décisions de suppression des quotas ? Et en particulier le risque de voir certaines régions se vider au profit d'autres régions.

Pierre BASCOU : Les analyses d'impact sont une obligation pour la Commission à chaque fois qu'elle fait une proposition législative. Ainsi pour les quotas laitiers en 2007 et 2008, ou pour les propositions de réformes proposées par la Commission en octobre 2011, elles ont été accompagnées d'analyses d'impact qu'il est possible de consulter.

Une étude d'impact économique sur les territoires a été faite, donc effectivement, la Commission regarde l'impact sur la production, la demande, le travail etc. au niveau global de l'Union Européenne, des Etats membres et des régions. En effet, la PAC essaye de maintenir un niveau économique et d'emploi équilibré sur l'ensemble des territoires. Dans ces analyses,

apparaissent certaines formes de concentrations dans des régions et de désertion dans d'autres. Ceci est pris en compte par la CE.

Bernadette BOURZAI : Serait-il envisageable d'avoir des aides contra-cycliques pour pouvoir réguler le revenu des agriculteurs ?

Joao PACHECO : Concernant les aides contra-cycliques comme cela est pratiqué aux Etats-Unis (quand les prix sont bas, la force publique intervient et quand les prix sont élevés, elle n'intervient pas ou peu), cela pose deux problèmes. Tout d'abord, ces aides sont considérées comme provoquant des distorsions dans le marché mondial, elles sont les plus critiquées par les partenaires commerciaux. L'autre élément est interne, les perspectives financières doivent être stables.

Bernard BOURGET : La Commission envisage-t-elle de prendre en compte les légumineuses dans ses propositions de verdissement ?

Joao PACHECO : La question des légumineuses est une question qui n'est pas fermée. Celle-ci ne fait pas partie des propositions de la CE mais un fort mouvement pousse en ce sens. En effet, ce sont des cultures qui n'ont pas besoin d'azote et qui par conséquent ont un effet positif sur l'environnement. Le commissaire y tient beaucoup et il ne serait pas étonnant qu'apparaissent finalement des propositions allant dans cette direction.

Henri NALLET revient sur les questions et insiste sur le fait que nous ne pouvons demander à la Commission des réponses qui vont à l'encontre de son engagement (comme les aides contra-cycliques).

Ensuite, il faut bien noter qu'il n'y a plus de politique agricole, au sens où nous l'entendions, c'est-à-dire interventionniste sur les marchés et sur les productions. Les instruments d'Etat ont disparu partout et pas seulement dans le domaine agricole. La PAC est finalement essentiellement une politique de transferts sociaux.

Paris, le 11 octobre 2012

Renaud Léon