

Groupe de dialogue civil sur la PAC Commission européenne, DG Agriculture, le 16 décembre 2016

Quelques commentaires sur les thèmes de la réunion Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL au titre de CONCORD

Comme les sujets couverts par la réunion sont assez larges, on abordera 5 points :

- La présentation de Tassos Haniotis à la Conférence 2016 sur les perspectives agricoles
- Le rapport sur les Perspectives agricoles 2016-2026
- Le rapport du Centre de Recherche Conjoint (JRC) sur "L'impact économique cumulé des futurs accords commerciaux sur l'agriculture de l'UE"
- Commentaires sur le thème "Moderniser et simplifier la PAC"
- Quelles leçons tirer pour la PAC des recommandations pour le Farm Bill 2018 ?

La présentation de Tassos Haniotis

La diapo 6 de Tassos Haniotis montre que l'UE est devenue exportatrice nette agro-alimentaire depuis 2010, ce qui est faux car il ne tient pas compte de l'énorme déficit croissant en poissons et préparations. La plupart des documents de la DG Agriculture continuent à utiliser à tort le concept d'échanges agro-alimentaires (agri-food trade) alors qu'elle ne prend pas en compte les poissons et devrait parler seulement d'échanges agricoles, même si la composante alimentaire y est dominante.

Tableau 1 – Solde des échanges agricoles et alimentaires de l'UE28 de 2010 à 2015

Soldes en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Agricole	784,7	1114	9458,9	16426,8	15705,2	13311,6	9466,9
Agricole (+ caoutchouc)	-2051,7	-3425,5	6461,9	14030,5	13862	11611,8	6748,2
Alimentaire	-15518,8	-15803,6	-8423,5	-2868,3	-3749,8	-8411,6	-9129,3
Poissons+prépar°	-14111,6	-15112,9	-14576,9	-15244,2	-16400,2	-17659,6	-15517,6
Agr + poissons	-13326,9	-13998,9	-5118	1182,6	-694,9	-4348	-6050,7
Agr (+ caoutc) + poissons	-16163,3	-18538,4	-8115	-1213,7	-2538,2	-6047,8	-8769,4
Solde des échanges alimentaires avec les pays développés (+ Russie) et en développement							
Extra UE28	-15518,8	-15803,6	-8423,5	-2868,3	-3749,8	-8411,6	-9129,3
Pays développés	14514,2	15716,4	19069,3	18661,6	16352,4	14173,7	16414,6
PED	-30032,9	-31520,1	-27492,8	-21529,9	-20102,2	-22585,3	-25543,9

Source : Eurostat. Agricole : selon la définition de l'Accord sur l'agriculture. Alimentaire : SITC 01, 11, 22, 4

Le tableau 1 montre que l'UE28 a connu un excédent agricole de 2010 à 2015, de 9,467 milliards d'euros (Md€) en moyenne mais aussi un déficit alimentaire moyen presque équivalent (-9,129 Md€). Si l'on additionne le solde des échanges agricoles au solde des échanges de poissons et préparations on voit que l'UE n'a été excédentaire qu'en 2013 (1,183 Md€) puis son déficit a fortement augmenté pour atteindre 6,051 Md€ en 2015. En réalité puisque l'Accord sur l'agriculture, sur lequel se base Eurostat et la DG Agri, ne compte pas le caoutchouc brut (code 4001 du SH) dans les produits agricoles (contrairement aux Etats-Unis, EU) si l'on en tient compte le solde agriculture + poissons et préparations a toujours été déficitaire, y compris de 1,214 Md€ en 2013.

Le tableau montre aussi que le déficit alimentaire cache un fort excédent moyen de 16,415 Md€ de 2010 à 2015 sur les pays développés – 9 pays occidentaux de l'OCDE (Australie, Canada, Nouvelle Zélande, EU, Japon, Norvège, Suisse, Islande, Israël) + Russie – et un déficit structurel encore plus élevé, de 25,544 Md€, vis-à-vis des pays en développement (PED). Par

conséquent, loin de contribuer à nourrir les pays où sévit la faim, c'est l'UE qui reçoit une aide alimentaire structurelle des PED.

Toujours est-il que cette ambiguïté dans le concept de solde des échanges agro-alimentaires de la DG Agri explique l'erreur commise par le Président Juncker de la Commission européenne qui a ouvert cette conférence : *"Un pays, un continent qui ne peut pas s'autoalimenter, d'un point de vue géostratégique est un pays, voire un continent, en voie de perdition... Avec l'entrée en vigueur de la politique agricole commune en 1962, l'Europe s'est donné les moyens d'acquérir son autonomie en matière de production alimentaire"*. Non, on est loin du compte.

Commentaires sur les Perspectives agricoles 2016-2026

Ces perspectives sur l'évolution des marchés agricoles pour l'UE présentent une vision purement commerciale, basée sur l'intangibilité des comportements des consommateurs comme des producteurs, uniquement mus par des considérations de maximisation de leur intérêt individuel à court terme et sans aucun lien avec les objectifs du développement durable (ODD) et de la conférence de Paris sur l'environnement adoptés au niveau mondial en 2016. Sans parler de la perspective de réduire le nombre d'emplois agricoles en équivalent temps complet (UTA) afin de maintenir le revenu agricole par UTA. Rien dans ces perspectives ne marque la volonté d'infléchir les comportements des consommateurs comme des producteurs et donc de la PAC.

Par exemple est-il raisonnable d'écrire : *"On s'attend à ce que la consommation de produits laitiers en équivalent lait augmente dans les régions aux niveaux déjà les plus élevés (proches de 300 kg par tête et au-delà) tels qu'en Australie, dans l'UE et aux USA"* alors qu'elle est déjà le triple de la moyenne mondiale ? Toutes les études sérieuses proposent au contraire que, dans les pays développés notamment dans l'UE, la consommation des produits animaux – viandes, produits laitiers, œufs et poissons – baisse de moitié d'ici 2050 si l'on veut pouvoir nourrir les 9,7 milliards d'humains attendus alors. Mais c'est aussi une nécessité pour la santé dans les pays développés, qui doivent aussi donner l'exemple en modifiant leur régime alimentaire. Voir les Directives de consommation alimentaire pour l'UE¹.

Ainsi le scénario Afterres2050 du Bureau d'études SOLAGRO montre qu'un changement de l'assiette alimentaire des Français en ce sens serait bénéfique non seulement pour la santé mais aussi pour l'environnement et les emplois agricoles. Le régime Afterres2050 résulte de compromis chiffrés et modélisés, fixés après consultation de nutritionnistes². C'est un régime qui s'apparente aux régimes méditerranéens d'aujourd'hui. Il s'agit entre autres de consommer moins (de calorie, de protéine, de sucre), différemment (moins de viande et de produits laitiers) et d'une manière plus équilibrée (plus de fruits et légumes, de céréales complètes et de légumes secs). Ce qui implique de diminuer le cheptel bovin de 50% (division par 2,2 du troupeau bovin : 1,6 pour le troupeau lait et 3,2 pour le troupeau viande) en valorisant les prairies permanentes, en favorisant le pâturage, en diminuant la consommation de concentrés et en redéployant les races mixtes. Mais aussi de diminuer la production de porcs et de volailles de 40% en favorisant les produits sous label et la qualité (bio, label rouge, AOC) et respectant le bien-être animal. Et de réimplanter 2,5 millions d'ha de légumineuses pour réduire l'utilisation d'engrais azoté chimique et éliminer les importations de soja OGM.

¹ Food-Based Dietary Guidelines in Europe: <http://www.eufic.org/article/en/expid/food-based-dietary-guidelines-in-europe/>

² Ecoutez le témoignage de Denis Lairon, chercheur en nutrition à l'INSERM².

Afterres2050 anticipe une baisse de 104 millions de tonnes (Mt) d'équivalent CO2 des gaz à effet de serre (GES) de l'agriculture française en 2010 à 51 Mt d'équivalent CO2 en 2050 alors que les Perspectives de la DG Agri prévoient une baisse de seulement 1% pour l'agriculture de l'UE28 de 2008 à 2025 et même une hausse de 2% par hectare. Et la présentation de Vladimir Sucha, Directeur Général du Centre de recherche conjoint (JRC) de la Commission européenne a déclaré que "*En 2030 on anticipe que les émissions agricoles baisseront de seulement 2,3% comparées à 2005*"³. Dans ces conditions l'UE ne pourra pas, et de très loin, respecter son objectif de réduire de 30% entre 2005 et 2030 ses émissions de GES dans les secteurs non couverts par le Système d'échanges de quotas d'émission (SEQE), dont l'agriculture⁴, objectif rappelé par le Commissaire pour l'action climatique et l'énergie, Miguel Arias CAÑETE, à la Conférence⁵.

De même sur le front de l'emploi, Afterres2050, comparé à un scénario tendanciel, se traduirait par la création nette de plus de 140 000 emplois dans l'agriculture française dans les 15 prochaines années d'après les travaux menés par le CNRS/CIREN. Au contraire les Perspectives de la DG Agri anticipent une baisse de 17% des UTA de 2014-16 à 2026 dans l'UE28 – suite à la baisse de 17% du revenu total agricole (et de 14% du revenu agricole réel, à pouvoir d'achat constant) malgré la hausse attendue de 17% de la production du fait de la hausse de 22% des coûts de production –, dont de 20% dans l'UE13 des nouveaux Etats membres et de 15% dans l'UE15, et ceci afin d'augmenter le revenu agricole réel par UTA de 1% dans l'UE28 tout en le réduisant de 5% dans l'UE13. La baisse des UTA de 9,6 M en 2015 à 7,9 M en 2026 résulterait de la poursuite du vieillissement des actifs agricoles et de la réduction des petites exploitations. Les perspectives de développement rural et d'aménagement équilibré du territoire européen sont donc assombries alors que la DG Agri se fixe pour objectif de promouvoir les emplois et la croissance dans les zones rurales ! Et les objectifs de rapprochement des revenus agricoles réels par UTA entre l'UE13 et l'UE15 seront compromis puisque l'écart de 18 700 € observé en 2015 entre l'UE15 (24 000 €) et l'UE13 (5 300 €), soit un revenu réel par UTA 4,3 fois supérieur, passerait à 19 000 € en 2026.

La vision de Solagro est partagée par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie) qui, pour diviser par 4 les émissions de GES d'ici 2050, préconise, à côté des actions non agricoles, "*des modifications dans l'alimentation (réduction des surconsommations en glucides et protéines et rééquilibrage entre protéines animales et protéines végétales) et des systèmes de production agricoles évoluant vers des pratiques plus durables*"⁶.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) français a adopté le 23 novembre 2016 à une écrasante majorité un avis sur "*La transition agroécologique : défis et enjeux*". Le CESE "*estime qu'il est impératif de privilégier les productions à plus forte valeur ajoutée, tant en vue de leur commercialisation sur le marché intérieur qu'à l'international. Il faut en outre développer la contractualisation pluriannuelle entre des producteurs de céréales-protéagineux et des éleveurs, pour la fourniture par les premiers d'aliments du bétail aux seconds à des tarifs déconnectés des cours mondiaux, mais fondés sur la prise en compte de leurs coûts de production respectifs... L'objectif agroécologique doit, plus largement, être défendu au sein de l'Union européenne, bien entendu dans le cadre des soutiens de la PAC. Ainsi, l'adoption de règles communes, compatibles avec la mise en œuvre de pratiques agroécologiques mais aussi et surtout favorisant celles-ci des points de vue économique, social*

³ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/outlook-conference-2016-12-06-sucha.pdf>

⁴ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

⁵ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/outlook-conference-2016-12-06-arias-canete-speech.pdf>

⁶ <http://www.ademe.fr/contribution-lademe-a-lelaboration-visions-energetiques-2030-2050>

*et environnemental, apparait indispensable*⁷. Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, *"décrit ce système de production alternatif comme la solution qui permettra "d'anticiper la mutation qui est en cours, et remettra la France à l'avant-garde de l'innovation"*⁸.

Il a également été reconnu que le verdissement de 30% des aides directes n'a pas été très efficace pour favoriser les pratiques agro-écologiques de la plupart des agriculteurs étant donné le laxisme du contrôle de la plupart des États membres sous les pressions des organisations agricoles dominantes.

Et les Perspectives de l'UE à 2026 anticipent des évolutions inverses à celles souhaitables :

- Hausse de la consommation par tête dans l'UE de 2015 à 2026 de 18,1 kg à 19,5 kg pour le fromage, et de 4,3 à 4,7 kg pour le beurre, de 68 kg à 68,4 kg pour la consommation de toutes viandes et de 12,6 kg à 13,2 kg pour les oeufs.

- Hausse des exportations de 718 000 t à 1,053 Mt pour le fromage, de 171 000 t à 274 000 t pour le beurre, de 690 000 t à 953 000 t pour la poudre de lait écrémé, de 400 000 t à 480 000 t pour la poudre grasse de lait, de 530 000 à 716 000 pour le lactosérum. Comme les exportations de produits laitiers de l'UE28 ont déjà été dirigées de 2010 à 2015 à 68,8% vers les PED (dont à 75,5% en 2015), et que cette proportion devrait augmenter, il est douteux que ces exportations ne soient pas attaquées à l'OMC compte tenu des fortes subventions internes auxquelles elles donnent lieu (en particulier sur les aliments du bétail), toutes "découplées" et notifiées dans la boîte verte de l'OMC qu'elles prétendent être. Le même constat s'applique à tous les produits exportés et l'argument du découplage ne résisterait pas à une poursuite à l'OMC⁹.

- Hausse aussi des exportations de toutes viandes de 3,761 Mt à 4,679 Mt, et de 2,395 Mt à 3,080 Mt pour les exportations nettes compte tenu de la hausse aussi des importations. Et hausse des exportations d'œufs de 346 000 à 450 000 t.

- D'où hausse des importations de tourteaux d'oléagineux (principalement soja OGM) de 23,5 Mt en 2015 à 25,8 Mt en 2026 et stabilisation des importations de graines oléagineuses à 19 Mt. Car les Perspectives anticipent *"une stabilisation supplémentaire de la superficie protéagineuse, étant donné les prix plutôt bas des cultures fourragères concurrentes ayant une incidence sur la rentabilité des cultures protéiques. Un projet de politique visant à restreindre l'utilisation de pesticides sur les Surfaces d'intérêt écologique pourrait avoir une incidence sur la production de protéines dans des régions aux conditions de production plus intensive comme celles de France et du Royaume-Uni. Avec une part de seulement 1,4% de la surface cultivée totale, la superficie protéagineuse restera limitée"*.

Commentaires sur le rapport du Centre de Recherches Conjoint sur "L'impact économique cumulé des futurs accords de libre-échange sur l'agriculture de l'UE"¹⁰

Les Perspectives de la DG Agri sur l'évolution des marchés agricoles de 2016 à 2026 s'appuient en partie sur le rapport du JRC sur l'impact des accords de libre-échange (ALE) négociés récemment avec 12 pays – USA, Canada, Mercosur, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Vietnam, Thaïlande, Turquie, Mexique, Philippines et Indonésie –, avec application des baisses

⁷ http://www.lecese.fr/sites/default/files/communiqués/20161123_CP%20Agro%C3%A9cologie.pdf

⁸ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/transition-agroecologique-changement-global-systeme-agricole-francais-cese-27937.php4>

⁹ *Analysis of the main controversies on domestic agricultural supports*, SOL, July 28, 2016, <http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

¹⁰ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf

tarifaires prévues dans les ALE conclus avec le Canada (CETA) et le Vietnam et avec deux scénarios pour les 10 autres ALE non finalisés :

- un scénario ambitieux avec élimination des droits de douane (DD) sur 98,5% des lignes tarifaires (LT) du Système Harmonisé à 6 chiffres et baisse de 50% des DD sur les 1,5% des LT considérées comme produits sensibles
- et un scénario dit conservatoire avec élimination des DD sur 97% des LT et baisse de 25% des DD sur les 3% des LT restantes.

Seules sont prises en compte les baisses de DD par rapport à 2011 mais pas les barrières non tarifaires (BNT). De même l'impact du Brexit n'est pas pris en compte.

Ce rapport répète la même assertion que "*En 2010, l'UE est devenue pour la première fois exportatrice nette de produits agroalimentaires, et depuis lors a constamment eu un excédent commercial pour ce type de marchandises*".

Le rapport commence par souligner ses fortes limitations méthodologiques, parmi lesquelles les baisses de DD sont basées sur les LT à 6 chiffres alors que les DD sont souvent très différents dans les LT à 8 chiffres. Et les baisses de DD sur les produits sensibles sont également basées sur des DD ad valorem (contraintes de modélisation) alors que ces produits font essentiellement l'objet de quotas tarifaires.

Le rapport conclut à des gains substantiels pour les produits laitiers, la viande de porc et le blé mais à des baisses tout aussi importantes pour la viande bovine, la viande de volaille et le sucre.

Mais ce rapport ne traite pas des APE (Accords de partenariat économique) négociés avec les pays ACP, notamment d'Afrique sub-saharienne, alors même que les enjeux pour la planète en termes des ODD et de lutte contre la criminalité et les migrations clandestines vers l'UE sont considérables. Soulignons les comportements dolosifs de l'UE ayant amené les pays ACP, notamment de l'Afrique de l'Ouest (AO) et de l'Afrique de l'Est (AE) à signer ces APE¹¹ même si tous ne l'ont pas encore fait :

- refus de la DG Commerce de diffuser les 3 dernières évaluations de l'APE AO concluant à leur impact négatif pour l'AO
- l'UE n'évoque pas les énormes pertes de droits de douane sur ses exportations vers les pays ayant signé les APE
- absence de fonds additionnels spécifiques du PAPED (programme d'appui à l'APE) pour l'APE AO ou l'APE d'AE
- promesse impossible de financer le PAPED à 6,5 Md€ tous les 5 ans jusqu'en 2035
- interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation sans l'accord de l'UE même si la population doit augmenter de 61% en AO et de 71% en AE de 2015 à 2035
- d'où promesse impossible de couvrir l'impact fiscal net relatif à la période de démantèlement tarifaire
- l'UE a supprimé en 2010 son engagement à fournir un cadre commercial équivalent au régime de Cotonou aux pays ACP refusant de signer les APE
- elle ne leur a pas proposé deux alternatives compatibles avec l'OMC que sont une dérogation de l'OMC et le statut SPG+ (Système de Préférences généralisées+)
- énorme surestimation des droits à l'importation à payer à l'UE s'ils ne ratifient pas les APE

¹¹ *Le comportement dolosif de l'UE pour extorquer la signature des APE*, SOL, 11 décembre 2016 (<http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>)

- l'UE offre un bien meilleur accès à son marché aux PED plus riches et aux pays développés ayant signé des ALE qu'aux pays ACP qui n'ont pas signé d'APE
- l'UE n'a cure que les pays ayant signé ces ALE violent les droits de l'homme
- le pourcentage des produits agricoles et piscicoles libéralisés dans l'APE AO, basé sur les exportations d'AO vers l'UE28-RU en 2015, a été de 37,5%, ce qui aurait impliqué une perte de DD de 90 M€ si l'APE avait été en vigueur cette année, sans prendre en compte les importations et pertes de DD supplémentaires liées à l'écart entre les Importations CAF d'AO et les exportations FAB de l'UE28-RU, la forte hausse de la population, le détournement des échanges et les pertes de TVA jusqu'en 2035¹².

Commentaires sur le thème "Moderniser et simplifier la PAC"

Le règlement Omnibus sur la modernisation et simplification de la PAC vise essentiellement à donner plus de liberté aux Etats membres pour simplifier les contraintes des agriculteurs pour l'obtention des aides. Mais cela ne peut être appelé une modernisation de la PAC. Dans tous ses documents récents sur les marchés agricoles, la DG Agri souligne à raison la forte volatilité des prix qui pèse sur les évolutions de prix et revenus agricoles. Elle a donc multiplié les rustines et aides directes supplémentaires pour tenter de colmater les crises liées à la baisse des prix, sans remettre en cause les principaux instruments de la PAC, et d'abord les aides découplées.

Dans ce contexte l'objectif premier devrait être de stabiliser les revenus des agriculteurs et de leur donner ainsi des perspectives à moyen et long terme. Pour ce faire il serait utile de suivre l'exemple des EU qui ont abandonné les aides découplées dans le Farm Bill 2014 et de les remplacer par des aides de type anti-cyclique. Mais pas n'importe lesquelles. Deux des meilleurs agro-économistes des EU, Daryll Ray et D. Schaffer, qui travaillent aussi à des propositions pour le Farm Bill en 2018, ont publié depuis deux mois¹³ une série d'analyses hebdomadaires pour identifier la meilleure politique à adopter. Nous présentons de très larges extraits de ces analyses.

Ils commencent par un constat de bon sens : *"Nous croyons que les politiques agricoles devraient être conçues de façon à traiter la cause des problèmes agricoles et non les symptômes. Nous nous préoccupons de l'éventail actuel des programmes de cultures parce qu'ils sont conçus pour traiter les symptômes, la variabilité des prix alors que les prix sont égaux ou supérieurs au coût de production, tout en ignorant la possibilité de prix bien inférieurs au coût de production et susceptibles de rester à ce niveau pendant très longtemps"*¹⁴.

Puis ils critiquent aussi bien les aides directes découplées, supprimées par le Farm Bill 2014, que les aides aux assurances agricoles et les paiements contra-cycliques.

Leur critique des aides directes, découplées ou pas, est d'autant plus appropriée pour l'UE qu'elle s'est inspirée de l'exemple des EU pour découpler les aides dans la réforme PAC de 2003 : *"Nous pensons qu'un programme d'aides directes est politiquement insoutenable et philosophiquement injustifiable... On a fait valoir que ces paiements découplés n'entraîneraient pas de distorsion des décisions de production, ils seraient donc perçus comme ne faussant pas les échanges et donc légaux selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce et son*

¹² Pertes de droits de douane de l'Afrique de l'Ouest sur les exportations de l'UE28-RU de T5 à T20 avec l'APE, SOL, 5 octobre 2016 (<http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>)

¹³ <http://www.agpolicy.org/articles16.htm>

¹⁴ <http://www.agpolicy.org/weekcol/846.html>

prédécesseur. Cet argument n'a jamais eu beaucoup de sens, parce que l'argent que reçoivent les agriculteurs, qu'ils proviennent d'un emploi non agricole ou d'aides directes, a un effet sur la production ou au moins sur les taux de location des terres agricoles. En outre, cela n'a pas de sens et il est politiquement insoutenable de fournir des aides directes aux agriculteurs pendant les périodes de prix élevés lorsque les agriculteurs réalisent un bénéfice. Alors que les aides directes découplées ne font plus partie de la politique agricole, nous ne voulons pas les voir revenir. Si nous voulons appuyer les agriculteurs ou la production agricole, il doit y avoir une raison. Donner de l'argent aux agriculteurs, qu'ils en aient besoin ou non, affaiblit l'argument pour les programmes agricoles et nous croyons qu'il existe une raison pour des programmes agricoles bien conçus"¹⁵.

Ils critiquent les aides contra-cycliques car elles ne s'attaquent pas au problème fondamental du marché agricole : sa capacité à "se corriger" après s'être retourné par des prix durablement bas. Mais ils retiennent comme fondamental de maintenir la flexibilité de la production. Contrairement à Tassos Haniotis qui a déclaré à la réunion du Groupe de dialogue civil PAC du 16 décembre que la flexibilité de production était liée aux aides directes découplées alors qu'elle est compatible avec un programme de gestion de l'offre comme le montrent D. Ray et D. Schaffer.

De même ils critiquent vivement les subventions aux assurances agricoles qui sont devenues la première forme d'aide directe depuis plusieurs années, avant même le Farm Bill de 2014 : "De même nous ne pensons pas que le gouvernement doive subventionner l'assurance des recettes agricoles qui garantissent des prix supérieurs au coût de production. Si les agriculteurs veulent le faire, ils doivent payer la prime complète, bien que la prime serait probablement inabordable. La raison pour laquelle ce type d'assurance serait très probablement inabordable est que si une grêle est un événement relativement aléatoire, le prix est systémique... Nous allons aller plus loin en faisant valoir que l'assurance des revenus a fait plus pour faire grimper le prix de la terre que l'un des anciens programmes que l'assurance revenu a remplacés. Ces programmes ont été remplacés, en partie, parce qu'on a soutenu que les aides étaient capitalisées dans le prix des ressources fixes comme la terre. Au cours de la dernière décennie, il nous semble que le remède (assurance des revenus) était pire que la maladie (programmes de soutien des prix)".

Ils critiquent aussi les marketing loans dans leur forme actuelle parce qu'ils subventionnent toute la production : *"Nous n'aimons pas les programmes comme le programme de prêts à la commercialisation, plus communément appelé le programme de paiement de déficit de prêt (LDP). Avec les LDP, nous finissons par payer sur chaque boisseau de production, alors que le problème de prix est souvent une question de 100 à 500 millions de boisseaux en excédent sur une récolte pouvant atteindre 14 ou 15 milliards de boisseaux. Il serait moins coûteux de cibler la production qui dépasse la demande actuelle. En outre aux niveaux actuels les taux des LDP sont tellement inférieurs au coût de production qu'ils ne procurent aux agriculteurs qu'une aide minimale"¹⁶.*

Et ils en arrivent à conclure que *"S'il est correctement institué, un programme de gestion de l'offre serait moins coûteux que les programmes actuels, protégeant les agriculteurs de prix extrêmement bas et les consommateurs de prix extrêmement élevés. En outre, les coûts gouvernementaux seraient inférieurs à ceux de la dernière décennie... Un élément clé de la gestion de l'offre est de retirer du marché les produits stockables excédentaires par le biais*

¹⁵ <http://www.agpolicy.org/weekcol/845.html>

¹⁶ <http://www.agpolicy.org/weekcol/845.html>

d'un programme de prêts garanti par la récolte lorsque les prix tombent en dessous du taux de prêt et de libérer ensuite ces stocks de réserve sur le marché lorsque les prix dépassent un prix de sortie... Un programme de gestion de l'offre fonctionne en fixant le taux de prêt (le prix auquel le produit est stocké par le gouvernement) et un prix de sortie (le prix auquel le produit est déstocké sur le marché)... Le taux de prêt sert à établir un prix-plancher qui protège les agriculteurs des longues périodes de bas prix tandis que le prix de sortie protège les consommateurs lorsque les approvisionnements sont insuffisants en raison de la diminution de l'offre ou d'une demande accrue. En établissant ces deux prix, le programme établit une bande à l'intérieur de laquelle le marché commercial et les forces de l'offre et de la demande établissent le prix qui alloue la marchandise entre diverses utilisations concurrentes... Ainsi l'investissement du gouvernement dans le programme répond aux besoins du producteur et du consommateur final en modérant les prix aux deux extrémités de la chaîne... Nous pensons également que le taux de prêt de chaque culture devrait être fixé à un niveau entre le coût variable de production et le coût total de la production qui permettra aux agriculteurs de rester en production. Cela ne garantit pas que tous mais seulement les plus efficaces en tirent un profit mais permet à la plupart de poursuivre la production l'année suivante. Pour nous, il n'est pas logique d'avoir un taux de prêt fixé à un niveau et un prix d'objectif fixé à un prix plus élevé et donc deux programmes. Nous avons seulement besoin d'un programme qui fonctionne. Si les Etats-Unis devaient faire un programme de gestion de l'offre la pierre angulaire de la politique agricole future, nous suggérons de commencer avec le prix de sortie fixé à 175 pour cent du taux de prêt.

Pour éviter que la réserve ne dépasse la taille maximale, il faudra réduire la production, ce qui implique une réduction de la superficie. Dans le passé les superficies maximales cultivées étaient fixées par culture, ce qui a entraîné des distorsions au fur et à mesure que la sélection relative et les prix des différentes cultures ont changé. Tout programme futur devrait permettre la flexibilité du choix des productions et retirer plutôt une certaine quantité d'hectares de la production, permettant aux agriculteurs de choisir leur propre mélange de cultures... En outre si le taux de prêt est fixé correctement alors le programme serait un véritable programme de la "boîte bleue" dans le cadre des accords commerciaux actuels. Cela signifierait que les agriculteurs américains ne pourraient pas être accusés de déverser des excédents de céréales sur le marché mondial à des prix inférieurs au coût de production. En outre, en particulier pour les agriculteurs des pays les moins avancés, ce programme mettrait un plancher à leurs prix et leur assurerait une certaine stabilité".

Pour résumer "Un tel programme permettrait aux agriculteurs de contracter un prêt de courte durée sur leur récolte ou une partie de leur récolte. Le prêt serait fait au taux de prêt multiplié par le montant de la production mise sous prêt et la récolte serait la garantie du prêt. Les agriculteurs seraient en mesure de rembourser le prêt plus les intérêts à tout moment jusqu'à la fin de la durée du prêt, par exemple 9 mois. Si le prix sur le marché devait être inférieur au taux de prêt, ils pourraient alors renoncer à la marchandise couverte comme paiement intégral du prêt. Le gouvernement ne pourrait pas percevoir la différence entre le montant dû et la valeur de la récolte au moment du règlement du prêt. Lorsque nous avons fait cela par le passé, le prix moyen de la saison payé aux agriculteurs est resté au-dessus du taux de prêt et seulement une petite partie de la culture a été stockée par le gouvernement".

Quelles leçons tirer pour la PAC de ces recommandations pour le prochain Farm Bill ?

Bien sûr, pour que l'UE passe à ce type de politique des prix, le défi est énorme, puisque les aides directes découplées ont représenté 93,5% des aides directes et 69,8% du budget agricole

de l'UE en 2014. Mais les réformes de la PAC de 1992 et 1999, poussées à leur paroxysme avec le découplage depuis la réforme de 2003, constituent une fuite en avant qui ne fait que retarder l'inexorable échéance où ce découplage sera poursuivi et condamné à l'OMC, peut-être même par les EU qui ont été condamnés par l'Organe d'appel en mars 2005 – car ses aides directes n'étaient pas totalement découplées puisque ceux qui les percevaient ne pouvaient produire des fruits et légumes et du riz sauvage –, une fois que le TAFTA entrera en vigueur... s'il est jamais finalisé ! Mais, sous la présidence de Donald Trump, TAFTA ou pas, les EU ne feront pas de cadeau à l'UE.

La Commission européenne devrait se souvenir de l'âge d'or de la PAC lorsque le niveau des prix agricoles a fait montre d'une relative stabilité. Au moins leur réduction a été délibérément planifiée, compte tenu de la forte hausse des rendements, pour maintenir un niveau acceptable de revenus agricoles, même si leur répartition était très inégale, ce qui a favorisé une forte concentration des exploitations. La forte protection du marché intérieur a empêché la déstabilisation des prix agricoles par les importations. Avec l'énorme exception cependant, qui s'est avérée catastrophique, de l'importation non protégée des oléo-protéagineux – soja d'abord puis des produits de substitution aux céréales (manioc, pulpes d'agrumes, corn gluten feed) – dès les années 1960, ce qui a été la source des dysfonctionnements majeurs de la PAC : forte croissance des excédents céréaliers puis des produits animaux – viandes, oeufs et produits laitiers – qui ont nécessité des subventions colossales à l'exportation ("restitutions") et des frais de stockage considérables avant d'exporter ces stocks à perte. Les prix élevés internes ont alors largement bénéficié de ce dumping massif des exportations agricoles puisqu'il était toléré par le GATT, mais cette faille majeure aurait pu être évitée. Contrairement aux prescriptions libre-échangistes des institutions internationales – FMI, Banque Mondiale, OCDE, GATT puis OMC –, c'est en fait l'absence de protection suffisante sur les aliments du bétail qui a généré le dumping mais aussi toutes les dérives des élevages intensifs, sources des fortes pollutions de l'environnement. Comme le pétrole a été également longtemps très bon marché, cela a aussi conduit à une utilisation excessive des engrais chimiques, autre source de pollutions.

Une première recommandation visant à lutter contre la volatilité accrue des prix agricoles est de revenir à une très large utilisation des prélèvements variables – qui ont été si efficaces pour augmenter fortement la production agricole de l'UE de 1968 à 1994 – pour stabiliser en euros les prix d'entrée des produits importés. L'UE le fait encore pour certaines céréales et certains fruits et légumes frais, mais cette utilisation devrait être très largement élargie, et d'abord sur les importations d'aliments du bétail. Le fait que l'Accord sur l'agriculture de l'OMC les ait interdits ne tient pas la route car ils n'ont pas disparu mais portent plusieurs masques¹⁷.

Certes, aligner les prix agricoles des céréales et oléagineux de l'UE sur leur coût de production moyen sans aides directes aurait le double effet d'augmenter fortement leurs prix et de réduire la compétitivité des céréales et des produits animaux de l'UE, de sorte que ces changements radicaux devraient être planifiés sur plusieurs années. Mais la hausse progressive des prix alimentaires est indispensable dans les pays développés aussi pour deux raisons : permettre la forte réduction de la part des produits animaux dans la consommation afin d'avoir assez de produits végétaux (céréales, tubercules, légumineuses, fruits et légumes, etc.) et d'eau pour nourrir les 9,7 milliards d'humains de 2050 indépendamment des effets positifs sur la santé des Européens; et pour réduire les gaspillages alimentaires au niveau du consommateur final, d'autant plus élevés que la part de l'alimentation dans le budget des ménages est faible : 115 kg par tête aux EU, 95 kg dans l'UE, 11 en Asie du Sud et Sud-Est et 6 kg en Afrique sub-

¹⁷ J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013. La version anglaise (*How to regulate agricultural prices*, 2013) est téléchargeable gratuitement : <https://www.sol-asso.fr/articles-de-2013/>

Saharienne¹⁸. Comme la hausse des prix mondiaux des céréales, notamment du blé, est quasi-assurée à moyen et long terme compte tenu de la forte hausse de la population des pays arabes et d'Asie de l'Ouest – l'Afrique sub-saharienne a la possibilité de promouvoir les céréales sèches locales, le riz, les bananes plantains et les tubercules –, du plafonnement des rendements européens depuis environ 20 ans et de l'inévitable hausse du prix des produits pétroliers, l'UE pourrait alors accroître ses exportations de blé sans dumping puisque ses besoins en céréales fourragères diminueraient avec la baisse de la consommation interne de produits animaux.

Pour stabiliser les prix aux producteurs et aux consommateurs dus aux facteurs internes à l'UE il convient de tirer des enseignements de la gestion de l'offre proposée par D. Ray et D. Schaffer pour les EU, mais aussi de revenir sur les aspects positifs des quotas laitiers et sucriers en évitant l'absurdité qui avait été de les fixer dès le départ à des niveaux très largement supérieurs aux besoins du marché intérieur. Sans oublier de mettre en place une politique forte de meilleure répartition des droits fonciers agricoles afin d'inverser la forte réduction des agriculteurs de l'UE et la concentration des terres, incompatible aussi avec des systèmes de production agro-écologiques et la relocalisation des marchés agricoles.

Ces quelques commentaires préliminaires sont très loin d'épuiser les multiples outils à mettre en oeuvre pour que la prochaine PAC contribue positivement à ses engagements sur les ODD et une meilleure protection de l'environnement. Sans oublier la nécessité de mettre fin aux accords de libre-échange imposés aux pays les plus pauvres, notamment aux APE avec les pays ACP, notamment d'Afrique sub-saharienne, qui ne peuvent qu'avoir des effets boomerang désastreux sur l'afflux des migrants clandestins d'une jeunesse africaine de plus en plus nombreuse et privée d'avenir.

¹⁸ *Osons réformer l'OMC pour un développement solidaire*, ROPPA, décembre 2015, <https://www.sol-asso.fr/articles-de-2015/>