

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.**

[La sécurité alimentaire de l'UE ne doit pas se faire aux dépens de celle du reste du monde, notamment des pays en développement (PED) les plus pauvres si l'on prétend s'inscrire dans la stratégie des ODD. Voir ci-dessous.]

- 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.

[Non c'est faux, puisque vous parlez de produits agricoles et alimentaires, il ne faut pas oublier l'énorme déficit en poissons et préparations qui est passé de 10 Md€ en 2004 à 19,4 Md€ en 2016, si bien que le solde des échanges agricoles + poissons est resté négatif de 2,2 Md€ en 2016 bien que ce déficit se soit bien réduit depuis 2010 où il était de 13,3

Md€. Et si l'on ajoute les échanges de caoutchouc brut aux échanges agricoles bien que non inclus dans la liste de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC mais que les Etats-Unis (EU) prennent en compte, le solde des échanges agricoles + poissons était encore négatif de 3,8 Md€ en 2016 (après de 6 Md€ en 2015)¹.

Si l'on considère maintenant les échanges de produits strictement alimentaires (codes CTCI 0,11, 22 et 4), donc sans les produits agricoles non alimentaires, puisque l'UE a un solde alimentaire largement excédentaire (de 16,2 Md€ en 2016) sur les pays développés – assimilés aux 9 pays occidentaux de l'OCDE (Australie, Canada, Etats-Unis, Islande, Israël, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse) plus la Russie – son déficit sur les pays en développement (PED) est d'autant plus élevé, même s'il a baissé de 30 Md€ en 2010 à 22,6 Md€ en 2016. C'est l'UE qui reçoit une aide alimentaire structurelle des PED. Et cela ne concerne pas que les pays d'où l'UE importe ses aliments du bétail ou ses oléagineux (Amérique du Sud, Indonésie et Malaisie) mais aussi l'Afrique subsaharienne (ASS), auxquelles l'UE impose la signature d'APE (Accords de partenariat économique) avec lesquels le déficit alimentaire de l'UE a été de 6,7 Md€ en 2016.]

Le budget de la PAC est aujourd'hui [quelle année?] dominé par les paiements directs (37 milliards d'euros sur 54 milliards : 42,2 Md€ en 2015 sur 57,1 Md€) dont 32 milliards sont découplés [38,3 Md€ en 2015] 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 [11,8 Md€ seulement en 2015] (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...) [ainsi que les dépenses d'administration, de pré-adhésion, d'audit et de recherche sur la PAC].

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

¹ Evolution des échanges agricoles et alimentaires de l'UE28 de 2010 à 2016, SOL, 26 mars 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

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 espaces géographiques mondiaux 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. [Mais, comme le solde des échanges le plus important de l'UE28 en 2016 est celui des boissons qui ne sont pas des produits alimentaires de base (22 Md€, devant les céréales et préparations de 21,9 Md€), le déficit en produits agricoles + poissons - boissons a été de 24,2 Md€ en 2016, dont de 28,1 Md€ avec les PED, dont de 9,7 Md€ avec les pays ACP, dont de 3,8 Md€ avec l'Afrique de l'Ouest.]

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.

[On ne peut pas dire que le niveau de protection aux frontières soit toujours insuffisant même si le niveau de protection est de plus en plus érodé au fur et à mesure que l'UE signe de nouveaux ALE (accords de libre-échange) bilatéraux. Bien qu'une bonne partie des produits

suyvants ont été importés avec contingents tarifaires (CT) à faible taux ou en franchise en 2016, une autre partie a payé des droits NPF importants (droits spécifiques convertis en droits ad valorem compte tenu de la valeur CAF) : 74,5% pour la poudre de lait écrémée, 98,7% pour le lait condensé, 77% pour le beurre – même si ces importations de produits laitiers ont été très faibles du fait de l'effet dissuasif de ces droits –, 41,8% pour 144 150 tonnes de viande de volaille, 38,9% pour 78 992 tonnes de viande bovine et 40,4% pour 900 345 tonnes de riz].

- 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.

[Mais vous semblez oublier précisément la "politique de cohérence pour le développement", pour laquelle la France a répondu au questionnaire de la Commission européenne pour son rapport annuel 2015 sur la politique de cohérence pour le développement : "*La loi du 7 juillet 2014 (n°2014-773) identifie les domaines prioritaires pour lesquels une cohérence est recherchée avec les objectifs de développement. L'agriculture en fait partie intégrante. La prise en compte des objectifs de développement (en dehors des politiques de développement) est mentionnée dans la loi d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt : « la politique en faveur de l'agriculture et de*

l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités [...] de répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde »². Cela est d'autant plus d'actualité depuis les ODD adoptés aux Nations Unies en 2015, si bien que l'on ne peut ignorer l'impact actuel et futur de la PAC (aux plans économique, social et environnemental) sur les PED, aussi bien en amont (avec les importations) et surtout en aval avec l'énorme dumping camouflé dans les aides directes internes qui profitent tout autant aux exportations que les restitutions qui ont disparu depuis 2014. Ainsi l'UE a exporté en 2016 5,449 Mt de produits laitiers, équivalent à 30,197 M de tonnes d'équivalent-lait (TEL), pour une valeur FAB de 15,343 Md€ (on ne retient pas le lactose car on ne peut calculer un TEL pour ce sucre déjà inclus dans tous les produits laitiers)³. Les subventions ont atteint 2 Md€, au taux de subvention moyen de 61,3 €/TEL, et avec un taux de dumping moyen de 13,2%, rapporté à la valeur FAB avec une subvention moyenne de 66,79 €/TEL, dont 17 €/TEL pour les aliments du bétail consommés par les vaches laitières. Les subventions sur les 2,5 M TEL exportées en Afrique de l'Ouest ont été de 169 M€ avec un taux de dumping de 20,8%. De même les subventions aux exportations de céréales et préparations de l'UE en Afrique de l'Ouest ont été de 215 M€ en 2016 pour 3,375 M de tonnes d'équivalent céréales brutes (hors aliments du bétail)⁴. Qui plus est l'APE régional d'Afrique de l'Ouest s'il est finalisé, et déjà les APE intérimaires de Côte d'Ivoire et du Ghana qui ont commencé à être mis en œuvre, ont programmé de passer à 0 le droit de douane déjà insignifiant (de 5% ad valorem) sur la poudre de lait et les céréales hors riz dès le début de la libéralisation (en année 5), ce qui augmentera le dumping.]

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 quelles 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.

² https://ec.europa.eu/europeaid/2015-eu-report-policy-coherence-development_en

³ *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016*, SOL, 10 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

⁴ *Subventions aux exportations de produits céréaliers de l'UE à l'Afrique de l'Ouest en 2015 et 2016*, SOL, 16 mars 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

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 » [par du dumping à l'exportation ?]. 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. [Est-ce à dire que vous suggérez un mécanisme du type du quota C de sucre qui était exporté à prix de dumping, et pour lequel l'UE a été clairement condamnée en avril 2005 par l'Organe d'appel de l'OMC pour ces exportations du quota C, ce qui a conduit à modifier l'organisation du marché du sucre en 2006 ?]

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.

[Effectivement le remplacement des aides découplées fixes par des aides anti-cycliques serait un moindre mal pour stabiliser les revenus agricoles et éviter de surpayer les exploitations lorsque les prix sont élevés. Mais il faut aller beaucoup plus loin si l'on veut promouvoir le développement durable agricole et la souveraineté alimentaire pour tous les pays, en évitant aussi le dumping. Puisque les PED ne peuvent subventionner à un niveau significatif leurs agriculteurs qui représentent souvent la majorité des actifs et ne peuvent assurer ces revenus qu'avec des prix rémunérateurs, l'UE doit aussi revenir à la situation de la PAC d'avant la réforme de 1992 où les revenus agricoles reposaient essentiellement sur des prix stables et rémunérateurs pour la majorité des exploitations grâce aux prélèvements variables⁵. Mais il faudra plafonner la production pour éviter la surproduction et le dumping et répartir les droits à produire entre les exploitations pour maximiser l'emploi agricole et promouvoir des systèmes de production agro-écologiques. Comme des prix rémunérateurs pour la majorité des exploitations ne suffira pas pour celles faisant face à des handicaps multiples (de SAU, de zones défavorisées à faible rendement, etc.) mais nécessiteront un minimum d'aides spécifiques, il suffira de suivre la définition du dumping donnée par l'Organe d'appel de l'OMC

⁵ Jacques Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013.

dans l'affaire des Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, déclarant qu'il n'y a pas de dumping tant que les exportations se font à un prix supérieur ou égal au "coût de production total moyen national" sans subvention du produit considéré. C'est très différent de la définition scandaleuse du dumping par le GATT selon lequel il n'y a pas de dumping tant que l'on exporte à un prix égal au prix du marché intérieur, définition à l'origine du changement de PAC (et du Farm Bill) des années 1990 où les prix garantis ont été réduits fortement mais compensés par des aides directes que l'UE et les EU ont déclaré sans effet de distorsion des échanges en inventant les boîtes bleue et verte dans l'AsA qu'ils négociaient en face à face avant de l'imposer en avril 1994 à Marrakech à tous les Membres de l'OMC.]

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 agroenvironnementales (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.