



Limites des propositions d'Agriculture Stratégies sur la réforme de la PAC 2021-27 et contre-propositions de réforme plus radicale

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 22 avril 2020

PLAN

Introduction

I – Insuffisante prise en compte de l'impact des propositions de réforme sur les PED

1.1 – AS rappelle "*que la définition de l'OMC considère le dumping comme la vente à un prix inférieur au prix intérieur et ne prend pas en compte les coûts de production*"

1.2 – Ne pas imputer à l'OMC ses règles désastreuses imposées par la Triade

1.3 – Les agriculteurs de l'UE ne sont pas sans protection vis-à-vis des prix mondiaux

1.4 – Les PED les plus pauvres ne peuvent pas se protéger du dumping de l'UE

1.5 – Ecrire que "*le dumping sur les marchés internationaux n'est pas répréhensible dès lors qu'il s'opère déjà sur le marché intérieur*" est un lapsus malheureux

1.6 – L'UE doit respecter la politique de cohérence pour le développement (PCD)

II – L'insuffisance des propositions de réforme de la PAC

2.1 – La flexibilisation de la production de biocarburants

2.2 – Les limites et ambiguïtés des aides contracycliques

2.3 – La souveraineté alimentaire de l'UE et des autres pays n'est pas négociable

2.4 – La stratégie proposée consiste à avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre

2.5 – Pour AS "la révision du règlement OCM nous paraît atteignable à court terme"

2.6 – Le foncier agricole est largement oublié

III – Pour une réforme radicale de la PAC

3.1 – L'Accord sur l'agriculture et l'alimentation (AsAA)

3.2 – Les principales réformes spécifiques à une PAC profondément renouvelée

3.2.1 – Réforme radicale du droit foncier agricole

3.2.2 – Réforme radicale de la politique des prix et revenus agricoles

3.2.2.1 – Dépenses alimentaires et subventions à la production et l'exportation

3.2.2.2 – Programmation possible de la hausse des prix agricoles rémunérateurs

3.2.2.3 – Pourquoi la hausse des prix alimentaires est nécessaire

3.2.2.4 – Comment ne pas pénaliser les consommateurs

Introduction

Agriculture Stratégies (AS) a fourni un travail d'analyse considérable pour réformer la PAC¹ mais ses propositions, souvent audacieuses, restent prisonnières de ce qui semble possible de réformer sans remettre en cause radicalement le processus en cours pour la PAC 2021-27. Pourtant la crise profonde actuelle du système économique néo-libéral mondial révélée par la pandémie du COVID-19 appelle une réforme radicale des politiques économiques, sociales et environnementales dans tous les pays et tous les domaines, en particulier l'agriculture, en cohérence avec les engagements pris en 2015 sur les Objectifs du Développement Durable (ODD) et l'Accord de Paris sur le climat. Le Green Deal européen que salue AS a besoin de réformes infiniment plus radicales pour ne pas rester une incantation.

C'est pourquoi l'alternative esquissée ici doit partir de tous les aspects positifs de ces propositions mais les rendre opérationnelles en oubliant complètement l'état actuel des positions sur la future PAC émanant des institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement) ou des Etats membres (EM). Et en faisant de la future PAC un modèle qui permette à tous les pays de rebâtir leurs politiques agricoles sur la souveraineté alimentaire sans dumping sur le reste du monde et en reconstruisant aussi radicalement les règles de l'OMC. D'ailleurs les propositions de réforme radicale du néolibéralisme fondé sur un capitalisme à bout de souffle, qui fleurissent dans tous les domaines et tous les pays, nous encouragent à le faire a fortiori pour l'agriculture.

I – Insuffisante prise en compte de l'impact des propositions de réforme sur les PED

Cette insuffisante prise en compte concerne principalement l'impact direct et indirect du dumping de l'UE.

1.1 – AS rappelle "que la définition de l'OMC considère le dumping comme la vente à un prix inférieur au prix intérieur et ne prend pas en compte les coûts de production"

Oui mais l'article VI de l'Accord du GATT a été contredit 4 fois par l'Organe d'appel de l'OMC qui a clairement redéfini le dumping – dans les affaires Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, Coton des EU de mars 2005 et Sucre de l'UE d'avril 2005 – comme le fait d'exporter "*à un prix inférieur au coût de production total national moyen sans subventions*" et, dans l'affaire Coton, l'Organe d'appel a montré que les aides découplées des EU ne pouvaient être notifiées en boîte verte. Mais les pays de la Triade (EU, UR, Japon) refusent de reconnaître une valeur de précédent juridique ("*stare decisis*") aux jugements de l'Organe d'appel.

1.2 – Ne pas imputer à l'OMC ses règles désastreuses imposées par la Triade

Ce n'est pas le Secrétariat de l'OMC, personne morale, dont son Directeur, qui fixent les règles de l'OMC mais ses Etats Membres (EM), et en fait les plus puissants, ceux de la Triade. Malgré tout l'OMC est moins pire que les accords de libre-échange (ALE) bilatéraux ou plurilatéraux pour la majorité de ses EM, pays en développement (PED) qui veulent en changer radicalement les règles, mais pas la supprimer².

¹ <http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2020/03/NRS-PAC-Green-Deal.pdf>

² *Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable*, SOL, 9 janvier 2019 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Reconstruire-IOMC-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-9-janvier-2019.pdf>

Car ce sont l'UE et les EU qui ont négocié en face à face les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA), en même temps qu'ils ont profité de la définition criminelle du dumping par le GATT pour modifier radicalement la PAC et le Farm Bill en réduisant fortement les prix agricoles minima garantis ("prix d'intervention" dans l'UE et "loan rates" aux EU) grâce à des subventions compensatrices dont ils définissaient arbitrairement le caractère plus ou moins distorsif des échanges, dont la boîte verte pour les aides soi-disant découplées. C'est pourquoi l'ambassadeur de l'Ile Maurice, représentant du Groupe africain à l'OMC a signé l'AsA à Marrakech le 15 avril 1994 "la tête sur le billot".

Il est donc erroné de parler "des aides découplées, considérées comme le Graal lors de la création de l'OMC". Il n'est pas vrai non plus que "Les Etats-Unis, co-concepteur de cette approche [des aides découplées] avec Bruxelles, attendirent que l'Europe emprunte ce sentier de réforme pour nous embrayer le pas en 1996, en découplant leurs aides directes lors de la réforme du Fair Act". C'est l'UE qui a emboîté le pas aux EU puisque le découplage n'a été instauré qu'en 2003 dans l'UE car les aides directes PAC de la boîte bleue des réformes de 1992 et 1999 imposaient de produire les produits aidés (céréales, viandes rouges, lait) et imposaient en outre un gel des terres. On ne peut dire davantage que "la hausse des prix internationaux des céréales observée au début des années 1990 a semblé valider dans un premier temps l'approche du découplage" puisque celui-ci n'est intervenu qu'en 2003. D'ailleurs le rapport spécial de la Cour des comptes de l'UE sur les céréales de 1999 ne parle évidemment pas de découplage mais seulement que "L'équilibre du marché devait être atteint en diminuant les prix de façon à freiner la production, en rendant l'aide à la superficie indépendante du volume réel de la production, ainsi qu'en retirant des terres de la production agricole", mais il fallait bien produire des céréales pour percevoir l'aide/ha comme celle au gel des terres³.

Le meilleur démenti de l'absurdité du découplage vient de Michel Jacquot, de l'Académie d'agriculture et ancien directeur du FEOGA de 1987 à 1997 : "Tous ces gens vivent encore dans le schéma simpliste qui leur a été vendu en 1992... suivant lequel il y avait... des aides directes aux revenus qui elles aussi devaient être réduites, sauf si elles étaient découplées. Ce schéma ne reposait sur rien de juste. Comment s'imaginer, en effet, qu'une subvention quelconque, un DPU ou un DPB, n'a pas un effet sur les exportations (ou les importations)... Foutaise ! Aveuglement total ! Il a fallu, au niveau CEE, que l'Organe d'Appel de l'OMC sur le sucre (d'avril 2005)... que « tout versement financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics sous formes de transferts de ressources par le biais d'un subventionnement croisé est une subvention à l'exportation » pour leur ouvrir les yeux. Mais cela, la Commission ne l'a jamais dit ouvertement, le découplage ayant été présenté – et continue à l'être... comme la potion magique permettant de dire et d'affirmer, comme LE FOLL l'a dit, que « on »... ne subventionnait plus ou pas à l'exportation. Jusqu'à quand l'on continuera de mentir ?"⁴.

C'est pourquoi aussi dire comme AS que "l'agriculture européenne se retrouve entre le marteau de standards de production les plus élevés au monde et l'enclume de la course à la compétitivité sur des marchés internationaux de dumping" oublie de souligner que l'UE y participe majoritairement. Donc le dumping persisterait avec les propositions de réforme d'AS.

1.3 – Les agriculteurs de l'UE ne sont pas sans protection vis-à-vis des prix mondiaux

D'un côté pour AS "Il s'agira de montrer que l'UE cesse de considérer que ses décisions politiques n'ont pas d'effet sur les marchés internationaux", que "La lutte contre le dumping pourra ainsi

³ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr99_02/sr99_02_fr.pdf

⁴ <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/260514/les-subventions-de-lue-lexportation-suite>

être au cœur d'un multilatéralisme renouvelé" et que "Redonner aux prix agricoles leur niveau d'équilibre permettrait de solvabiliser les 500 millions de familles paysannes, qui représentent plus de 40% de la population mondiale. Cela constituerait un moteur colossal pour l'ensemble de l'économie de la planète. Ce point est d'autant plus important que la communication de la Commission sur le Green Deal mentionne que le climat et les questions environnementales devraient être au cœur des discussions du sommet de 2020 entre l'Union africaine et l'Union européenne". Très bien, mais il est faux de dire que les agriculteurs de l'UE sont "directement connectés à ces prix de dumping... sans autre protection que des aides découplées rabotées année après année", en oubliant ses droits de douane (DD) élevés, hors quotas tarifaires, sur les produits alimentaires de base – dont blé de qualité moyenne et basse, orge, riz, sucre, produits laitiers, viandes rouges et viandes blanches (via les aides aux aliments du bétail) – plus les subventions élevées (pas seulement celles découplées dont la baisse a été en grande partie compensée par de nouvelles aides couplées) qui font partie du taux de protection totale⁵.

1.4 – Les PED les plus pauvres ne peuvent pas se protéger du dumping de l'UE

Il ne suffit pas d'écrire "*Il s'agira pour l'UE de montrer qu'elle est prête à se donner les moyens d'œuvrer à la transition environnementale de l'agriculture européenne*", de plaider pour "*une nouvelle trajectoire de réformes de la PAC qui redonnera à l'UE sa souveraineté en matière alimentaire, agricole et environnementale*" et d'invoquer les ODD, si cette réforme PAC ne permet pas simultanément aux PED d'en faire autant. C'est-à-dire si on ne tient pas compte que, au dumping de l'UE, s'ajoute les contraintes qu'elle exerce sur les PED les empêchant de relever leurs DD, soit indirectement par les plans d'ajustement structurel (PAS) du FMI et de la BM, soit directement par les ALE bilatéraux dont surtout les APE où elle oblige les pays ACP à réduire de 80% leurs DD sur leurs importations venant de l'UE, sans oublier la ZLECAf, qu'elle soutient politiquement et financièrement, qui prévoit de réduire de 90% les DD intra-africains dont les multinationales de l'UE profiteraient largement.

1.5 – Ecrire que "le dumping sur les marchés internationaux n'est pas répréhensible dès lors qu'il s'opère déjà sur le marché intérieur" est un énorme lapsus

Et cela contredit que "*Il s'agira de montrer que l'UE cesse de considérer que ses décisions politiques n'ont pas d'effet sur les marchés internationaux*", même si le dumping est pratiqué par l'UE15 vis-à-vis de l'UE13 compte tenu des aides supérieures par ha ou UTA de l'UE15.

1.6 – L'UE doit respecter la politique de cohérence pour le développement (PCD)

Dire que "*Le Green Deal européen doit constituer un creuset où les politiques communautaires trouveront une nouvelle vigueur synonyme d'efficacité et de cohérence*" doit aussi respecter la politique de cohérence pour le développement (PCD) prévue à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) de 2012 : "*L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement*".

⁵ Des droits de douane au taux de protection agricole total : le cas des échanges Union européenne-Afrique de l'Ouest, SOL, 14 février 2018 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-SOL-14-02-18.pdf>

II – L'insuffisance des propositions de réforme de la PAC

2.1 – La flexibilisation de la production de biocarburants

Cette flexibilisation en fonction des prix du marché des carburants est irréaliste car elle suppose le maintien d'une capacité de production pour faire face à la baisse des prix des carburants indépendamment de l'évolution des prix agricoles, alors qu'il faut aussi tenir compte de l'évolution de ces prix. La proposition "*d'un dialogue entre grands pays producteurs de biocarburants pour flexibiliser et coordonner les politiques nationales... pour stabiliser les marchés internationaux*" est irréaliste car les pays exportateurs de biocarburants – qui sont aussi exportateurs de leurs matières premières : céréales, canne à sucre ou betteraves sucrières – cherchent à maximiser leurs revenus tirés de ces matières premières et des biocarburants qui en sont issus afin d'augmenter les prix mondiaux des céréales et du sucre, pas du tout de les stabiliser, au détriment des pays importateurs nets.

Manzoor Ahmad, ancien ambassadeur du Pakistan à l'OMC, a cité le 25 septembre 2012 durant le Forum public de l'OMC le cas du Pakistan qui avait exporté du blé au début de 2007 et qui, après l'énorme hausse des prix, a été obligé de le réimporter à un prix beaucoup plus élevé. Il a dû imposer une taxe de 35% sur les exportations de blé au second semestre 2008, puis interdire les exportations et importer 1,7 million de tonnes de blé. Mansoor Ahmad a critiqué les Etats-Unis (EU) et l'UE qui ont retiré d'énormes quantités de céréales du marché pour les transformer en biocarburants à un moment où les prix mondiaux des céréales augmentaient rapidement et il a ajouté que ces transferts de céréales vers les biocarburants équivalaient à de très grandes restrictions à l'exportation. Autrement dit, avant de faire la leçon au reste du monde sur la nécessité d'interdire les restrictions à l'exportation, les EU et l'UE doivent mettre un terme à leur détournement massif de céréales vers les biocarburants.

2.2 – Les limites et ambiguïtés des aides contracycliques

Les aides directes contracycliques, qui relèvent du FEAGA (1^{er} pilier), contredisent le principe de l'annualité budgétaire de l'UE alors que plus de flexibilité serait possible si elles étaient dans le FEADER (2nd pilier) qui est limité au développement rural adopté pour 5 ans, même si les Etats membres (EM) peuvent choisir dans leur plan stratégique national (PSN) de transférer 15% du FEAGA au FEADER ou inversement. Mais, comme ces options seront différentes selon les EM et que la majeure partie des aides directes resteront dans le 1^{er} pilier soumis à l'annualité des dépenses il n'y aura pas d'aides directes contracycliques communes et cela créera des distorsions de concurrence entre les EM. Ensuite si les prix sont particulièrement bas les premières années du cadre budgétaire pluriannuel de la PAC les crédits seront vite épuisés et il n'y en aura plus pour les années suivantes si les prix restent bas.

Aux EU les aides contracycliques – qui sont de trois types : les "marketing loans" plus soit le "Price Loss Coverage" (PLC) ou le Agricultural Risk Coverage (ARC), qui sont fonction inverse du niveau des prix agricoles intérieurs – n'ont pas les mêmes contraintes. Bien que les Farm Bill soient votés pour 5 ans (parfois 6) le CBO (Congress Budget Office) peut faire varier, à la hausse ou à la baisse, les dépenses annuelles, que le Congrès doit cependant approuver, compte tenu de la révision annuelle des projections budgétaires sur 10 ans tenant compte de l'évolution de l'économie⁶. Ainsi une évolution favorable des prix agricoles implique moins d'aides contracycliques mais plus d'aides aux assurances agricoles, qui sont procycliques. Comme les

⁶ <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf>

projections des aides aux assurances de 2019 à 2023 (38 010 Md\$) sont supérieures à celles des aides contracycliques (31 440 Md\$) les aides agricoles totales ne seraient pas contracycliques.

2.3 – La souveraineté alimentaire de l'UE et des autres pays n'est pas négociable

Ecrire que "*Si l'Union européenne utilise massivement l'accès à son marché intérieur comme contrepartie afin de tirer vers le haut les standards de production chez nos partenaires commerciaux, cela constituera un tournant majeur pour le commerce international*" est absurde et conforme à la politique de la DG Commerce qui ouvre des quotas tarifaires dans ses ALE en contrepartie de soi-disant meilleurs standards de production chez les partenaires commerciaux.

2.4 – La stratégie proposée consiste à avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre

Le beurre : des prix rémunérateurs par des mesures de régulation des marchés, ce qui est évidemment nécessaire mais ne va pas assez loin (voir plus bas).

L'argent du beurre : pas de baisse mais un "budget agricole équivalent".

2.5 – Pour AS "la révision du règlement OCM nous paraît atteignable à court terme"

Cette assertion est contestable car, selon le Règlement (UE) N° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁷, l'article 180 sur la Mise en œuvre d'accords internationaux laisse le champ libre à la Commission, conformément à sa compétence définie par l'article 207 du TFUE, pour négocier des ALE y compris pour modifier les droits de douane et ouvrir des quotas tarifaires. Compte tenu de l'opacité de ces négociations commerciales il est nécessaire de revoir le TFUE sur ce point (et sur bien d'autres) en associant le Parlement et le Conseil aux négociations.

AS estime "*que la construction européenne est déstabilisée par... la remise en cause des préceptes libre-échangistes*" ce qui est vrai pour les forces progressistes contestant l'orientation néolibérale de l'UE mais celle-ci n'a pas changé puisque le nouveau Commissaire au commerce et ex-Commissaire à l'agriculture, Phil Hogan, déclarait le 18 février 2020 à une réunion de la société civile de l'UE : "*L'Union européenne est aujourd'hui le plus grand bloc commercial du monde. Nous sommes au cœur du réseau mondial le plus complet d'accords commerciaux, comprenant plus de 40 accords avec plus de 71 pays. Cela est vital pour nos perspectives économiques futures, étant donné que 85 % de la croissance mondiale aura lieu en dehors de l'Europe au cours des dix prochaines années*"⁸.

2.6 – Le foncier agricole est largement oublié

Même si "*l'accès au foncier est le passage obligé pour assurer le renouvellement des générations et c'est lors de l'installation que les investissements offrent le plus grand levier possible pour orienter les exploitations vers la durabilité... environnementale, économique ou sociale*", une réforme radicale s'impose pour tous les agriculteurs (voir plus bas au point 3.2.1).

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=FR>

⁸ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/introductory-remarks-commissioner-phil-hogan-civil-society-dialogue_en

III – Pour une réforme radicale de la PAC

Implicitement c'est une réforme radicale qu'AS appelle de ses vœux en écrivant : "*Ainsi le Green Deal pour l'Europe porte en lui la possibilité d'une réorientation de la trajectoire de réformes de la PAC entamée au début des années 1990*".

Puisque les réformes de la PAC se sont toujours faites en relation avec les négociations du GATT puis de l'OMC, la réforme proposée devra se faire aussi en reconstruisant radicalement l'Accord de l'OMC et notamment l'AsA, pour lequel SOL a présenté un avant-projet d'Accord sur l'agriculture et l'alimentation (AsAA) à l'Académie d'agriculture le 21 janvier 2019, conjointement avec Geneviève Parent, Professeure de droit sur la diversité et la sécurité alimentaire de l'Université Laval du Québec⁹. Il est utile de rappeler les principaux points de cet AsAA avant d'esquisser la réforme nécessaire de la PAC qui s'y conforme et sera à préciser ultérieurement.

3.1 – L'Accord sur l'agriculture et l'alimentation (AsAA)

L'objectif de l'AsAA est de contribuer à la souveraineté alimentaire des Membres de l'OMES (Organisation Mondiale des Echanges Solidaires) contrairement à l'objectif de l'AsA priorisant l'accès au marché des autres Membres afin "*d'arriver... à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture*". Cela implique que les Membres mettent en œuvre une hiérarchie des normes où le droit des échanges agricoles soit soumis aux accords internationaux sur les droits humains, sociaux et de l'environnement, en particulier la Déclaration des Droits des Paysans des Nations Unies du 28 septembre 2018¹⁰ et le Droit à l'alimentation¹¹. Les principaux points de l'AsAA sont :

- Droit de protéger efficacement à l'importation leurs produits agricoles et alimentaires en vue d'obtenir des prix rémunérateurs pour les agriculteurs et pêcheurs.
- Etant donnée la forte volatilité des prix agricoles mondiaux, accentuée par celle des taux de change, et l'inefficacité de droits de douane fixes dans ce contexte, les Membres sont encouragés à mettre en place des prélèvements variables à l'importation pour stabiliser les prix agricoles intérieurs en monnaie nationale. Ils peuvent aussi mettre en place des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation.
- Interdiction d'importer des produits agricoles et alimentaires qui ont pour effet de violer les droits humains, sociaux et de l'environnement dans les pays exportateurs.
- Les Membres notifient à l'OMES le coût de production total moyen national de chaque produit exporté et s'engage à taxer les exportations à un prix inférieur à celui-ci.
- Tant que les produits agricoles ne sont pas exportés, les Membres peuvent utiliser les types de subventions qu'ils jugent appropriées, compte tenu de leur niveau de développement. En particulier, les subventions couplées au niveau du prix ou de la production sont préférables dans les pays déficitaires, comme l'a souligné la FAO, puisqu'elles constituent une incitation directe à accroître la production des produits déficitaires.
- La distinction dans l'AsA et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM) entre les subventions non spécifiques et spécifiques, et entre les subventions à l'exportation et les subventions internes des boîtes orange, bleue ou verte, n'a pas de fondement scientifique : tous les types de subventions ont pour effet de réduire le prix à l'exportation au-dessous du coût de

⁹ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/accord-sur-lagriculture-et-lalimentation-AsAA-de-IOMC-SOL-22-01-2019.pdf>

¹⁰ http://www.hlrn.org/img/documents/A_C.3_73_L.30_FR.pdf

¹¹ *Rebâtir l'Accord sur l'agriculture sur la souveraineté alimentaire pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation*, Solidarité (ex-SOL), 17 juin 2008, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2013/06/Rebatirlaccordsurlagriculture-16-06-08.pdf>

production total moyen national, tel que défini par l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire des produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, et d'accroître la compétitivité des produits qui en bénéficient. Elles ont simultanément un effet de dumping quand ils sont exportés et un effet de substitution à l'importation identique à celui de droits de douane.

- Tous les Membres ont le droit, et même le devoir moral, de constituer des stocks de produits alimentaires de base redistribués aux populations défavorisées à des prix fortement subventionnés, y compris lorsque ces stocks ont été achetés aux producteurs à des prix subventionnés (dits prix administrés), dès lors que cela ne donne pas lieu à l'exportation des stocks à un prix de dumping, c'est-à-dire inférieur au coût de production total national moyen sans subvention.

- Les Membres exportateurs s'engagent à coordonner leurs exportations de produits agricoles et alimentaires afin d'atténuer les fluctuations des prix mondiaux.

- Les Membres s'interdisent de consacrer des produits alimentaires, nationaux ou importés, à la production d'agrocarburants sauf en cas de surproduction, sans dumping à l'exportation.

3.2 – Les principales réformes spécifiques à une PAC profondément renouvelée

3.2.1 – Réforme radicale du droit foncier agricole

La terre, en particulier à usage agricole, doit être reconnue comme un bien commun et non comme une propriété individuelle. On peut se référer à la propriété traditionnelle des communautés villageoises d'Afrique selon Denise Paulme citant en 1963 un chef traditionnel nigérien : "*A mon sens, la terre appartient à une grande famille dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns sont vivants et dont le plus grand nombre est encore à naître*" et qui concluait : "*En définitive, les droits fonciers font partie du statut des personnes, ils en sont un aspect : être sans terre équivaldrait à se trouver sans parents, situation inconcevable*"¹². Des propos identiques ont été prêtés à un chef indien de Seattle. On peut aussi se référer à Samir Amin citant l'exemple de la Chine et du Vietnam où "*La gestion de l'accès au sol qui n'est ni fondé sur la propriété privée, ni sur la "coutume", mais sur un droit révolutionnaire nouveau, ignoré partout ailleurs, qui est celui de tous les paysans (définis comme les habitants d'un village) à un accès égal à la terre... Le modèle implique la double affirmation des droits de l'Etat (seul propriétaire) et de l'usufruitier (la famille paysanne)", droit transmissible aux héritiers demeurés sur l'exploitation*"¹³.

Cette analyse est partagée par François Partant pour qui "*Au droit de propriété, qui est un moyen d'enrichissement individuel, est substitué un droit de jouissance perpétuelle, c'est-à-dire héréditaire et transmissible aux enfants qui désirent continuer l'activité de leur père. Ce droit, qui n'est évidemment reconnu qu'à ceux qui l'exercent (le paysan qui cesse de cultiver sa terre y renonce et le perd), assure aux sociétaires la sécurité que donne la propriété, outre celle que représente l'appartenance à une collectivité solidaire*"¹⁴. De même pour François Houtart, "*L'appropriation des moyens de production et de circulation par des individus ou des sociétés à des fins d'accumulation capitaliste privée est contraire au bien commun de l'humanité et au bien vivre (Buen Vivir) et est donc interdite*"¹⁵.

Mais il faut surtout citer Edgar Pisani – ancien ministre de l'agriculture de 1962 à 1966, qui a participé à l'élaboration des premiers textes de la PAC, et ancien commissaire européen au

¹² Denise Paulme, *Régimes fonciers traditionnels en Afrique noire*, Présence Africaine, 1963/4 N° XLVIII | p. 109-132

¹³ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Samir-Amin-a-balis%C3%A9-les-r%C3%A9ponses-%C3%A0-la-crise-multidimensionnelle-du-syst%C3%A8me-mondial-16-02-2020.pdf>

¹⁴ François Partant, *La ligne d'horizon. Essai sur l'après-développement*, La Découverte, 1988

¹⁵ <http://www.humiliationstudies.org/documents/HoutartUniversalDeclarationoftheCommonGoodofHumanity.pdf>

développement de 1981 à 1985 – promoteur des Offices fonciers dans son livre *L'utopie foncière* de 1977, avant qu'Edith Cresson essaie de les mettre en place comme ministre de l'agriculture de 1981 à 1983, sans succès du fait de l'opposition farouche de la FNSEA. Pour Vincent Le Rouzic, *"Conscient de l'impossibilité de porter dans le débat public une expropriation immédiate des quelque 13 millions de propriétaires sur les 100 millions de parcelles de l'époque, la proposition singulière d'Edgar Pisani consistait à entreprendre une socialisation progressive des sols par la création d'offices fonciers. Ces établissements publics intercommunaux avaient pour finalité d'être sur l'ensemble du territoire les seules entités publiques à même de posséder et d'acquérir du foncier, sans avoir la possibilité de le rétrocéder. Bénéficiant d'un droit de préemption sur la totalité des sols mis en vente et de moyens financiers alimentés par un impôt foncier refondé et les redevances des concessions, le projet avait pour objectif de sortir définitivement le foncier de la logique marchande"*¹⁶.

Selon l'article 21 de la proposition de loi sur les offices fonciers *"L'Office foncier a pour fonctions l'acquisition et la gestion de tous les sols dont l'appropriation collective commande la politique d'aménagement du territoire et du cadre de vie : a) Il reçoit par transfert tous les biens fonciers appartenant aux collectivités et établissements publics quels que soient leur affectation et leur usage. b) Il est mis en possession de tous les biens déclarés vacants et sans maître. c) Il opère pour le compte des collectivités toutes les acquisitions foncières qu'elles ont décidé de réaliser. d) Pour la réalisation de réserves foncières, il acquiert à l'amiable (en achat ferme ou en viager) ou en exerçant son droit de préemption tous les biens fonciers qu'il peut acquérir"*¹⁷. Ces offices fonciers avaient donc vocation à réguler tous les droits fonciers, y compris urbains : *"Pour leur habitation principale, les ménages obtiennent l'attribution d'une parcelle privative ou d'un droit indivis. Ces parcelles et ces droits sont attribués sans limitation de durée dès lors qu'ils sont transmis en ligne successorale directe. Il en est de même des terres agricoles qui fondent une exploitation de type familiale. Toute sous-location de droit ou de fait de ces biens est interdite. À l'extinction de la ligne directe, le bien foncier et les immeubles qu'il porte reviennent de plein droit à l'Office"*. Pour le financement, l'article 24 stipule que *"Les opérations menées par l'Office foncier sont financées par les collectivités et établissements pour le compte desquels elles sont conduites. Il peut être chargé d'accomplir certains travaux d'aménagement, comme il peut moyennant la garantie des communes qui le constituent, emprunter les sommes nécessaires aux acquisitions qui entrent dans son objet"*. Gwenaëlle Mertz qui a rédigé cet article précise que, pour Edgar Pisani *"Ce processus d'acquisition ne correspond pas à une nationalisation massive de la terre, mais peut se réaliser de façon progressive en acquérant une partie des terres qui se trouvent mises en marché ou mutent chaque année (environ 1/6000ième du sol français par an à l'époque)"*.

Dans la pratique La Société Civile des Terres du Larzac constitue le seul Office foncier de fait mis en place en France par les habitants, qui ont choisi de ne pas acquérir en propriété, mais de louer à l'État par le biais d'un bail emphytéotique. Cette petite région est aussi sans doute la seule en France qui ait vu le nombre de ses agriculteurs et éleveurs augmenter, selon un article de José Bové de 2002¹⁸. En France les associations AGTER (Amélioration de la Gouvernance de la TERre) et Terres de liens voudraient créer des Commissions départementales de régulation foncière, les SAFER étant chargées d'appliquer leurs décisions¹⁹. On ne peut que souhaiter que ces Commissions se transforment en Offices fonciers tenant compte des propositions d'Edgar Pisani et du Larzac.

¹⁶ <https://reporterre.net/Pour-stopper-le-gaspillage-des-terres-il-faut-une-maitrise-collective-du>

¹⁷ http://institutmichelserres.ens-lyon.fr/IMG/pdf/agter_-_offices_fonciers_une_d_apre_s_edgar_pisani.pdf

¹⁸ https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-9.html

¹⁹ file:///D:/PAC/2019_refonder_politique_fonciere_agter_tdl_synthese.pdf

Le Comité de Stratégie Alimentaire (CSA) a élaboré en 2012 des *"Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale"*, recommandant que *"Les Etats devraient reconnaître et protéger comme il convient les droits fonciers légitimes des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers"*²⁰ mais, n'étant que volontaires, ces Directives n'ont guère été suivies d'effets. C'est pourquoi le Forum Mondial sur l'Accès la Terre et aux Ressources Naturelles de 2016 a demandé *"le lancement immédiat d'un processus d'organisation visant à transformer les lignes directrices volontaires en engagements nationaux et internationaux contraignants"*²¹ et *"des politiques visant à décourager la formation de très grandes unités de production spécialisées qui dépendent fortement de la mécanisation, des intrants synthétiques et des combustibles fossiles, et des travailleurs salariés"*. Enfin l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 30 octobre 2018 la *"Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales"*²², dont l'article 17 souligne que *"Les Etats prendront des mesures appropriées pour procéder à des réformes agraires afin de faciliter un accès large et équitable à la terre et aux autres ressources naturelles dont les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont besoin pour jouir de conditions de vie adéquates, et pour limiter la concentration et le contrôle excessifs de la terre eu égard à sa fonction sociale"*.

On peut ajouter la nécessaire révision des taxes et subventions dégradant la biodiversité, telle que reflétée dans le rapport du Conseil d'analyse économique de 2012, dont celles liées à l'agriculture intensive en intrants²³ ou en tracteurs trop lourds compactant les sols.

3.2.2 – Réforme radicale de la politique des prix et revenus agricoles

AS a raison de déclarer que *"le Green Deal pour l'Europe porte en lui la possibilité d'une réorientation de la trajectoire de réformes de la PAC entamée au début des années 1990"*. Car il faut effectivement revenir aux principaux outils de la PAC d'avant 1992, où les revenus agricoles étaient essentiellement basés sur des prix rémunérateurs – assurés par des prélèvements variables à l'importation, qui les mettaient à l'abri des fluctuations des prix mondiaux en dollars et des fluctuations des taux de change –, les subventions étant essentiellement réservées aux agriculteurs des zones défavorisées. Mais il faudrait changer les modalités de calcul des prélèvements variables, supprimer les restitutions à l'exportation et répartir les droits à produire pour maximiser les emplois agricoles et éviter une surproduction que l'on ne pourrait plus écouler sans dumping à l'exportation.

3.2.2.1 – Dépenses alimentaires et subventions à la production et l'exportation agricole et alimentaire

La part des dépenses alimentaires (y compris boissons alcooliques et restaurants) dans le budget total des ménages de l'UE28 a très peu changé de 1995 (21,4%) à 2018 (20,7%), avec une moyenne à 20,4%, même si, dans la consommation alimentaire totale, la part "alimentation et boissons non alcooliques" a baissé de 61,6% à 58,6% tandis que la part des restaurants a augmenté de 31% à 33,7%, la part des boissons alcooliques changeant peu (de 7,4% à 7,7%).

²⁰ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/VG_FR_March_2012_final.pdf

²¹ http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Final-report_EN.pdf

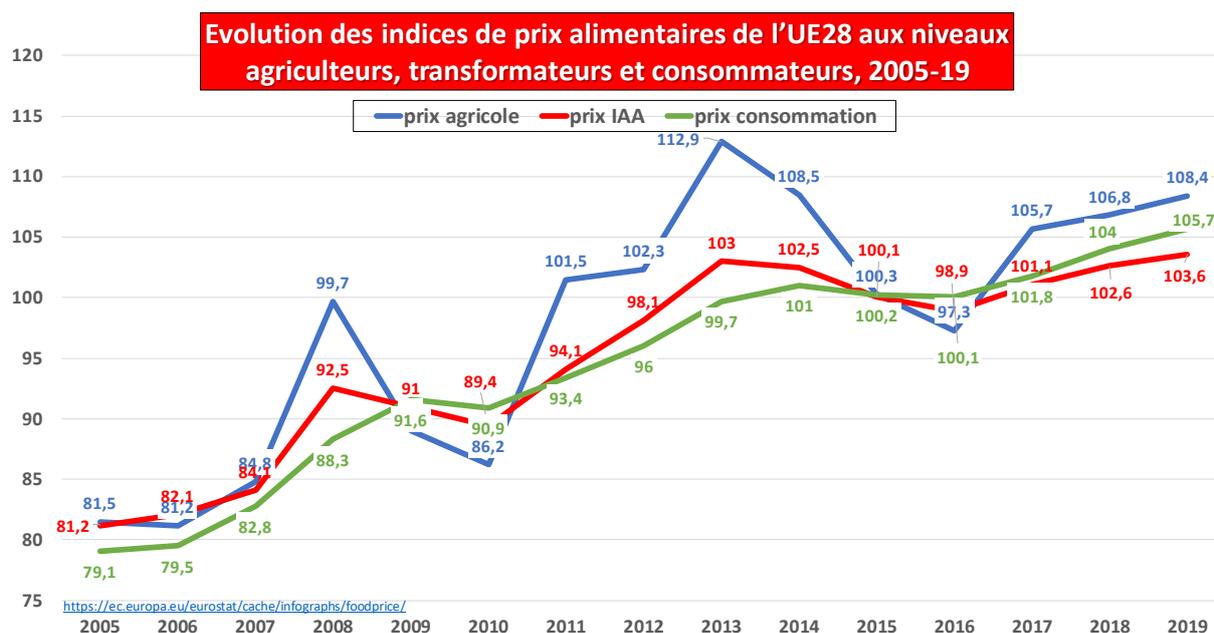
²² http://www.hlrm.org/img/documents/A_C.3_73_L.30_FR.pdf

²³ <http://www.annales.org/re/2018/re91/2018-07-10.pdf>;

Tableau 1 – Dépenses de consommation alimentaire dans l'UE28 de 1995 à 2018

Million €	Consommation totale	Consommation alimentaire (dépenses des ménages)				Alimentation/total consom ^o
		Alimentation + boissons non alcooliques	Boissons alcooliques	Restaurants	Total	
1995	3945485	520467	62807	261639	844913	21,4%
1996	4172956	540586	65983	278284	884853	21,2%
1997	4419777	556134	69671	297678	923483	20,9%
1998	4617010	568643	71797	313649	954089	20,7%
1999	4866898	585796	75604	333102	994502	20,4%
2000	5214874	612910	79069	363320	1055299	20,2%
2001	5387479	639680	80703	379667	1100050	20,4%
2002	5524354	657096	83259	391438	1131793	20,5%
2003	5600102	667659	84310	396174	1148143	20,5%
2004	6149291	745571	94083	425923	1265577	20,6%
2005	6415634	765975	96014	443917	1305906	20,4%
2006	6717720	790863	99965	463529	1354357	20,2%
2007	7131181	852711	10328	488572	1351611	19,0%
2008	7188005	879982	103974	480009	1463965	20,4%
2009	6859538	850461	102578	455315	1408354	20,5%
2010	7120345	870566	108050	467232	1445848	20,3%
2011	7321621	894634	111792	478431	1484857	20,3%
2012	7511929	921059	116022	491134	1528215	20,3%
2013	7586192	939316	122523	492288	1554127	20,5%
2014	7788813	956202	123599	514659	1594460	20,5%
2015	8136865	985780	130251	547384	1663415	20,4%
2016	8179396	994432	130491	557078	1682001	20,6%
2017	8377740	1020635	133293	582761	1736689	20,7%
2018	8629191	1047138	136937	602050	1786125	20,7%
Moyenne*	6991593	846983	102486	474783	1424252	20,4%

Source : Dépense de consommation des ménages par fonction de consommation (COICOP à 3 chiffres) [nama_10_co3_p3] https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/-/NAMA_10_CO3_P3; * moyenne à partir de 2000



Le graphique ci-dessus montre que l'évolution des indices de prix alimentaires de 2005 à 2019 (les données font défaut pour les années antérieures) aux trois niveaux des matières premières agricoles, des industries alimentaires et de la consommation alimentaire a été très parallèle, si ce n'est que la fluctuation des prix agricoles a été nettement plus forte.

On peut considérer que, en faisant abstraction de la variation des stocks, la valeur de la production alimentaire (PA) de l'UE augmentée des importations alimentaires (MA) et réduite des exportations alimentaires (XA) est égale aux dépenses alimentaires des ménages (CA) : $CA = PA + MA - XA$, ou, comme c'est la production alimentaire que l'on cherche : $PA = CA - MA + XA$.

Les échanges alimentaires sont calculés sous la nomenclature SITC, dont les données ne sont disponibles qu'à partir de 2000.

Quant à la valeur de la production agricole à destination alimentaire on a déduit de la valeur de la branche agricole le tabac, les plantes textiles, les plantes fourragères, les plantes et fleurs, les autres produits végétaux, la laine, les vers à soie, les autres produits animaux. On voit alors que le pourcentage de la valeur des produits agricoles dans la valeur des dépenses alimentaires des ménages est passé de 21,5% en 2000 à 21,2% en 2018, avec une moyenne de 20,9%, avec toutefois des fluctuations non négligeables, avec un pic à 24% en 2013 et un creux à 17,7% en 2005 et 2006.

Tableau 2 – Part agricole de la production et consommation alimentaires de l'UE28 de 2000 à 2018

Million d'€	De la consommation alimentaire aux dépenses des ménages				Production agricole à but alimentaire	Part agricole des dépenses alimentaires
	Consommation	Importations	Exportations	Dépenses		
1995	844913				213776	
1996	884853				223741	
1997	923483				223692	
1998	954089				218146	
1999	994502				217165	
2000	1055299	55784	44846	1044361	224938	21,5%
2001	1100050	59562	45637	1086125	233567	21,5%
2002	1131793	65003	53131	1119921	226466	20,2%
2003	1148143	64645	51479	1134977	226328	19,9%
2004	1265577	71485	57297	1251389	234927	18,8%
2005	1305906	69332	53043	1289617	227969	17,7%
2006	1354357	75137	59273	1338493	236707	17,7%
2007	1351611	84347	62593	1329857	288273	21,7%
2008	1463965	94445	69254	1438774	302059	21,0%
2009	1408354	83186	62813	1387981	259807	18,7%
2010	1445848	91429	76540	1430959	289265	20,2%
2011	1484857	105033	89963	1469787	320058	21,8%
2012	1528215	108278	100598	1520535	334681	22,0%
2013	1554127	109020	107012	1552119	372148	24,0%
2014	1594460	112428	108708	1590740	366385	23,0%
2015	1663415	122887	114564	1655092	363003	21,9%
2016	1682001	124189	117648	1675460	350760	20,9%
2017	1736689	129186	123445	1730948	374422	21,6%
2018	1786125	128579	123574	1781120	377548	21,2%
Moyenne*	1424252	92313	80075	1412013	295227	20,9%

Source : Eurostat et Easy Comext; * moyenne de 2000 à 2018

Voyons maintenant comment refonder les revenus agricoles sur des prix rémunérateurs au lieu des subventions agricoles massives actuelles. Le tableau 3 présente l'évolution des principales composantes du Budget agricole de l'UE depuis la première profonde réforme de la PAC de 1992. On distingue les interventions sur les marchés, dont les restitutions, les aides directes, dont celles découplées et couplées, et le développement rural, qui est aussi notifié à l'OMC dans la boîte verte.

On devrait ajouter les aides d'Etat mais elles ont été largement sous-notifiées, passant de 17,2 Md€ en 2000 à 5,5 Md€ en 2017, avec une moyenne de 9,1 Md€, pour deux raisons : 1) d'une part les aides d'Etat cofinçant les plans de développement rural nationaux ne sont pas notifiées à la Commission européenne (article 81(2) du règlement 1305/2013)²⁴; 2) les aides *de minimis*, qui ne sont pas des aides d'Etat et donc ne sont pas à notifier à la Commission, peuvent être de 15 000 € pour 3 ans par exploitation (niveau passé à 20 000 € depuis février 2019) à condition de ne pas dépasser 1,25% de la valeur de la production agricole nationale, ou 200 000 € pour une entreprise agroalimentaire.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>

Tableau 3– Principales composantes du Budget agricole de l'UE de 1992 à 2018

Million €	Total	Interventions		Aides directes			Interventions	Développement	Autres
		totales	restitutions	totales	découplées	couplées	+ aides directes	rural	(administration)
1992	32093	24553	9249	6837		6837	31390	304	399
1993	34748	22604	9999	11069		11069	33673	477	598
1994	33412	14529	8075	17768		17768	32297	490	625
1995	34380	12201	7724	20902		20902	33103	832	445
1996	39108	10307	5676	26373		26373	36680	2102	326
1997	40675	11162	5869	26521		26521	37683	2512	480
1998	38748	10771	4792	25434		25434	36205	2169	374
1999	39771	10827	5570	25411		25411	36238	2866	667
2000	40346	10093	5625	25396		25396	35489	4381	476
2001	42083	8196	3404	27925		27925	36121	4516	1446
2002	44918	8812	3443	28706		28706	37518	6099	1301
2003	46977	8803	3723	29626		29626	38429	7141	1407
2004	47467	8484	3318	29208		29208	37692	8816	959
2005	52698	8534	2987	33856	1449	32407	42390	9924	384
2006	53538	8067	2455	34051	15948	18103	42118	11329	91
2007	53694	5420	1436	37045	30202	6843	42465	10869	360
2008	53808	5442	855	37569	31208	6361	43011	10527	270
2009	55214	7006	644	39114	32529	6585	46120	8738	356
2010	55614	4314	324	39675	33532	6143	43989	11483	142
2011	56345	3532	166	40178	37296	2882	43710	12292	343
2012	57949	3515	146	40880	37372	3508	44395	13258	296
2013	58339	3193	61	41447	39585	1862	44851	13152	336
2014	55769	2478	2	41660	39720	1940	44138	11186	445
2015	57093	2666		42168	37993	4175	44834	11788	471
2016	57208	3164		40984	35212	5772	44148	12365	695
2017	56168	2956		41551	35347	6204	44507	11109	552
2018	57168	2652		41497	35290	6207	44331	12460	377
Moyenne*	52758	5649	1505	36449	23299	13150	42119	9611	564

Source : budgets agricoles annuels de la Commission (<https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>);

* moyenne 2000 à 2018

Le tableau 4 répartit les subventions totales sur la production agricole totale et sur les exportations agricoles. Comme les exportations agricoles ont représenté un pourcentage croissant de la production, de 19,4% en 2000 à 32,1% en 2018 – pas tant en volume qu'en valeur du fait de produits de plus en plus transformés en dehors des exploitations –, les subventions aux exportations agricoles sont passées de 7,8 Md€ en 2000 à 18,4 Md€ en 2018. En rapportant les subventions à l'exportation à la valeur des exportations, on voit que le taux de dumping moyen est passé de 15,3% en 2000 à 13,3% en 2018, avec un plafond à 17,8% en 2005. Ce taux de dumping moyen cache que de nombreux produits agricoles sont fortement subventionnés et d'autres le sont très peu.

Tableau 4 – Les subventions à la production et exportation agricole de 2000 à 2018

Million d'€	Subv total	Prod° agri	X° agri	X° agri/Prod° agri	Subv/X agri	Taux de dumping
2000	40346	262293	51013	19,4%	7827	15,3%
2001	42083	271619	51595	19,0%	7996	15,5%
2002	44918	265037	60342	22,8%	10241	17,0%
2003	46977	265527	58556	22,1%	10382	17,7%
2004	47467	303323	65023	21,4%	10158	15,6%
2005	52698	296428	61158	20,6%	10856	17,8%
2006	53538	304680	69601	22,8%	12207	17,5%
2007	53694	355464	70631	19,9%	10686	15,1%
2008	53808	375641	78132	20,8%	11192	14,3%
2009	55214	333540	71891	21,6%	11926	16,6%
2010	55614	363757	87572	24,1%	13403	15,3%
2011	56345	397283	101956	25,7%	14481	14,2%
2012	57949	410040	114086	27,8%	16110	14,1%
2013	58339	424141	121194	28,6%	16685	13,8%
2014	55769	419232	121861	29,1%	16229	13,3%
2015	57093	413119	129347	31,3%	17870	13,8%
2016	57208	402292	131455	32,7%	18707	14,2%
2017	56168	426548	137734	32,3%	18142	13,2%
2018	57168	429435	137765	32,1%	18350	13,3%
Moyenne	52758	353653	90574	25,6%	13506	14,9%

Source : Easy Comext

Le tableau 5 montre que la production et les exportations alimentaires de l'UE ont été inférieures à la production et aux exportations agricoles de respectivement 16,5% et 11,6% en moyenne de 2000 à 2018, et même si les taux de dumping moyens ont été identiques (14,9%) – passés de 15,4% en 2000 à 17,8% en 2005 avant de baisser progressivement à 13,3% en 2018 –, les subventions aux exportations alimentaires ont aussi été de 11,6% inférieures en moyenne à celles aux exportations agricoles, étant passées de 6,9 Md€ en 2000 à 19,4 Md€ en 2018, soit une valeur moyenne de 11,9 Md€. Rappelons que les exportations et importations alimentaires sont basées sur la nomenclature CTCI qui tient compte des poissons et préparations mais exclut tous les produits agricoles non alimentaires, ce qui vaut aussi pour la consommation et la production alimentaires.

Tableau 5 – Les subventions à la production et exportation alimentaire de 2000 à 2018

Million €	Subv total	Prod° alim	P°alim/P°agri	Sub/P°alim	X° alim	X°alim/P°alim	sub/X°alim	Taux de dumping
2000	40346	224938	85,8%	34617	44846	19,9%	6889	15,4%
2001	42083	233567	86,0%	36191	45637	19,5%	7057	15,5%
2002	44918	226466	85,4%	38360	53131	23,5%	9015	17,0%
2003	46977	226328	85,2%	40024	51479	22,7%	9085	17,7%
2004	47467	234927	77,5%	36787	57297	24,4%	8976	15,7%
2005	52698	227969	76,9%	40525	53043	23,3%	9442	17,8%
2006	53538	236707	77,7%	41599	59273	25,0%	10400	17,6%
2007	53694	288273	81,1%	43546	62593	21,7%	9449	15,1%
2008	53808	302059	80,4%	43262	69254	22,9%	9907	14,3%
2009	55214	259807	77,9%	43012	62813	24,2%	10409	16,6%
2010	55614	289265	79,5%	44213	76540	26,5%	11716	15,3%
2011	56345	320058	80,6%	45414	89963	28,1%	12761	14,2%
2012	57949	334681	81,6%	47286	100598	30,1%	14233	14,2%
2013	58339	372148	87,7%	51163	107012	28,8%	14735	13,8%
2014	55769	366385	87,4%	48742	108708	29,7%	14476	13,3%
2015	57093	363003	87,9%	50185	114564	31,5%	15808	13,2%
2016	57208	350760	87,2%	49885	117648	33,5%	16711	14,2%
2017	56168	374422	87,8%	49316	123445	33,0%	16274	13,2%
2018	57168	377548	87,9%	50251	123574	32,7%	16432	13,3%
Moyenne	52758	295227	83,5%	44053	80075	27,1%	11938	14,9%

Source : Easy Comext

3.2.2.2 – Programmation possible de la hausse des prix agricoles rémunérateurs

En 2018 les subventions totales de 57,168 Md€ ont représenté 15,16% des 377,148 Md€ de la valeur de la production agricole de l'UE28. Après le Brexit, il faudra raisonner en termes de l'UE27 mais, puisque les données sur les subventions ne sont disponibles que pour l'UE28 jusqu'en 2018, on continuera à estimer la croissance du PIB et des dépenses alimentaires des ménages sur la base de l'UE28. Pour que le revenu des agriculteurs ne baisse pas après la suppression (progressive) des subventions cela implique que la valeur de la production passe à 434,316 Md€, en supposant que la part de leur revenu dans la valeur de la production ne change pas. Si en outre on suppose que le volume de la production de changera pas du fait de systèmes de production plus agroécologiques (dont biologiques), d'une meilleure répartition des droits à produire et de l'interdiction du dumping à l'exportation, ce sont les prix agricoles qui devront augmenter de 15,16%, en étalant la hausse sur un nombre d'années qui sera fonction du taux de croissance annuel des prix souhaité et en prenant des mesures pour que les consommateurs n'en souffrent pas.

La profonde récession de l'UE28 en 2020 liée à la crise du COVID-19 a modifié les perspectives de croissance du PIB. Bien que le taux ait été en moyenne de 3,27% de 1995 à 2019, dont de 2,50% de 2010 à 2019, il est tombé à 1,5% en 2019 (dont 0,6% en Allemagne et 1,3% en France) et le FMI prévoit une baisse du PIB de 7,5% dans la zone euro en 2020 (dont de 7% en Allemagne et de 7,2% en France) après quoi, si la crise sanitaire s'estompe fin 2020, le PIB de la zone euro croîtrait de 4,7% en 2021 (dont de 5,2% en Allemagne et de 4,5% en France). On prendra l'année 2018 pour base 100 du PIB. Faute de disposer des projections de PIB pour l'UE28 en 2020 et 2021,

on prendra celles faites pour la zone euro. Au-delà on tablera sur un taux de croissance modeste de 1,3% à partir de 2022, une modestie liée à la nécessité d'une croissance plus limitée avec changement de paradigme économique se distanciant du capitalisme néo-libéral.

En 2018 la consommation des ménages de l'UE a représenté 53,55% du PIB et, comme la part de leur budget dédié à l'alimentation a été de 20,7% (tableau 1) cela a correspondu à 11,08% du PIB (tableau 6). La hausse des prix de 15,16% par rapport à 2018 nécessitera un nombre d'années variables en fonction du taux de hausse annuel souhaité de ces prix. Une hausse annuelle de 1,42% des prix agricoles nécessiterait 10 ans (en 2028), une hausse de 1,58% nécessiterait 9 ans (en 2027) et une hausse de 1,78% pourrait se faire en 8 ans (2026). On voit déjà que, malgré la baisse de 7,5% du PIB de l'UE28 en 2020, son niveau de 2019 serait retrouvé fin 2023.

Tableau 6 – Calendrier de hausse des prix agricoles nécessaire pour compenser la perte des subventions

Années	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux du PIB	100%	105%	92,5%	104,70	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%	101,3%
En Md€	15909	16441	15208	15923	16130	16339	16830	17049	17270	17495	17722	17953	18186
Part de la consommation alimentaire dans le PIB en fonction du taux de croissance de cette part et des années nécessaires pour atteindre 12,76% du PIB													
10 (1,42%)	11,08%	11,24%	11,40%	11,56%	11,73%	11,89%	12,06%	12,23%	12,41%	12,58%	12,76%		
9 (1,58%)		11,26%	11,43%	11,61%	11,80%	11,98%	12,17%	12,37%	12,56%	12,76%			
8 (1,78%)		11,28%	11,48%	11,68%	11,89%	12,10%	12,32%	12,54%	12,76%				

On n'a pas le temps à ce stade d'entrer dans les modalités opérationnelles de la hausse de la protection assurant des prix agricoles rémunérateurs. Disons seulement qu'il s'agira de réutiliser des prélèvements variables comme avant 1992 mais avec des mécanismes moins dépendant des prix des marchés de gros des EU.

Naturellement cette utilisation des prélèvements variables, qui a été si efficace pour le développement de l'agriculture de l'UE de 1962 à 1992, sera fortement attaquée par de nombreux Membres de l'OMC, car contredisant les dispositions de l'AsA (note de bas de page de l'article 5.2) mais j'ai montré que, en réalité, l'AsA autorise des prélèvements variables masqués sous d'autres appellations²⁵ et la Commission européenne en utilise d'ailleurs pour certains fruits et légumes frais et pour certaines céréales. Et elle a reconnu en 2002 leur bien-fondé dans l'affaire Argentine-Chili à l'OMC où elle était tierce partie²⁶, dans la mesure où ils sont très proches des fourchettes de prix largement utilisées dans les pays d'Amérique du Sud et l'UE reconnaît d'ailleurs leur bien-fondé dans les pays andins (Colombie, Pérou, Equateur) avec lesquels elle a passé des ALE depuis 2012.

3.2.2.3 – Pourquoi la hausse des prix alimentaires est nécessaire

Indépendamment de la nécessité de compenser la perte des revenus agricoles liée à l'arrêt de l'essentiel des subventions, la hausse des coûts de production agricole et donc aussi la hausse des prix alimentaires est inévitable pour les raisons suivantes :

- Les consommateurs veulent consommer des produits plus sains – sans pesticides, engrais chimiques, OGM – ce qui réduira les rendements même si la qualité nutritionnelle augmente au kg. Ils veulent aussi (ou du moins il faudrait) consommer beaucoup moins de produits animaux – viandes, produits laitiers, poissons – et ils sont de plus en plus sensibles à la violation du bien-être animal (élevages industriels) aussi pour des raisons de santé indépendamment de leur effet néfaste sur les gaz à effet de serre (GES).

²⁵ J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013.

²⁶

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds207%2fr*+not+r w*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds207%2fr*+not+r w*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

- Il faudra cesser d'importer des produits qui polluent l'environnement et ne respectent pas les droits des paysans dans les pays exportateurs – dont l'Amérique latine pour le soja, l'Indonésie, la Malaisie, la Colombie pour l'huile de palme –, ce qui impliquera des coûts de production fortement accrus pour les oléo-protéagineux de l'UE, notamment ceux destinés aux aliments du bétail.

- Plus largement il faudra réduire fortement les importations liées aux accords de libre-échange (ALE) qui, non seulement accentuent la pollution de l'environnement due aux transports internationaux, mais aussi réduisent la compétitivité des productions européennes suite à l'octroi de quotas tarifaires aux droits de douane réduits ou éliminés.

- La nécessaire suppression du dumping agricole massif qui tue les agriculteurs des PED impliquera une baisse importante de la production européenne même si l'on doit apporter deux correctifs à l'importance des exportations subventionnées. D'une part cette part est inférieure aux 32,1% du tableau 4 car on ne doit prendre en compte que les produits bruts ou ceux transformés directement sur l'exploitation, mais les données manquent pour faire la distinction. D'autre part parce que l'Organe d'appel de l'OMC a clairement défini le dumping, dans l'affaire "Produits laitiers du Canada" de décembre 2001 et décembre 2002, comme le fait d'exporter à un prix inférieur au coût de production total moyen national sans subventions. On peut par exemple estimer que le prix mondial du blé dépassera à moyen terme le coût de production total moyen de l'UE sans subvention du fait du plafonnement des rendements dans la plupart des pays exportateurs depuis 15 ans, malgré l'absence de plafond des intrants chimiques, alors que la demande va fortement augmenter liée à l'explosion démographique, notamment dans les pays arabes et d'Asie occidentale qui n'ont pas les alternatives de l'Afrique noire qui dispose des céréales tropicales, tubercules (manioc, igname) et bananes plantains et ne pourra financer la hausse des prix du blé.

- La hausse des prix alimentaires est indispensable à la fois pour limiter le gaspillage alimentaire et pour réduire la consommation de produits animaux pour la santé et l'environnement.

- La hausse des prix alimentaires incitera les consommateurs à privilégier les circuits courts.

- Les consommateurs, qui sont aussi les contribuables, paieront beaucoup moins d'impôts pour financer les subventions agricoles.

- De meilleurs prix agricoles, donc aussi alimentaires, permettront plus d'emplois agricoles et la revitalisation des zones rurales, avec maintien et développement des infrastructures nécessaires à l'arrêt de la concentration urbaine, qui profitera à l'ensemble des citoyens, ruraux comme urbains.

3.2.2.4 – Comment ne pas pénaliser les consommateurs

Avec des taux de chômage et de pauvreté élevés encore dans l'UE et l'accentuation des inégalités sociales, il serait politiquement très difficile pour tous les gouvernements, de droite comme de gauche, de promouvoir la hausse des prix alimentaires liée à la hausse des prix agricoles.

Le découplage des aides agricoles a été en ce sens très pratique pour les responsables politiques parce que la majorité des citoyens européens ne savent pas que les agriculteurs sont fortement subventionnés, alors qu'ils entendent dire au contraire qu'ils sont marginalisés avec des revenus nets très faibles et des taux de suicide supérieurs à ceux des autres catégories professionnelles. D'autant que les agriculteurs eux-mêmes – au sein desquels les inégalités de revenus sont parmi les plus élevées des catégories socio-professionnelles puisque 80% des aides vont à 20% des agriculteurs dans l'UE – ne tiennent généralement pas compte des aides découplées quand ils se

plaignent de prix agricoles insuffisamment rémunérateurs. La réalité, soulignée par Agriculture Stratégies, est que, d'une part, les aides découplées, qui ont représenté 80% des aides directes de 2005 à 2018, sont absurdes puisque fixes et indépendantes du niveau des prix et que, d'autre part, malgré le niveau élevé de ces aides, l'insuffisante protection de nombreux produits a fait tomber les prix à un niveau trop bas pour que les aides comblent la différence.

C'est pourquoi la profonde réforme de la PAC ici proposée consiste à rediriger l'essentiel des subventions agricoles vers les consommateurs, selon plusieurs modalités qui seront à approfondir:

- Relever les minima sociaux permettant de combler la hausse des prix alimentaires consécutive à la hausse des prix agricoles.

- Subventionner largement les cantines scolaires et de collectivités, voire d'entreprises, à partir de produits alimentaires locaux de qualité agroécologique (biologiques pour les cantines scolaires). En se mettant à l'abri des pressions des lobbies de l'agrobusiness. Par exemple autant on peut approuver que, en 2019-2020, 145 M€ ont été consacrés par la Commission européenne au programme de distribution dans les écoles pour les fruits et légumes, autant on peut s'interroger sur le bien-fondé nutritionnel des 105 M€ au programme pour le lait et les produits laitiers²⁷.

- Instaurer un vaste programme d'aide alimentaire, en s'inspirant de celui des EU, mais à un niveau très inférieur puisque les EU n'ont pas de système généralisé de sécurité sociale qui existe à des niveaux divers dans la plupart des États de l'UE. Il s'agira notamment d'utiliser des coupons d'achat des produits alimentaires de circuits courts, donc d'origine UE, dans des magasins agréés. En limitant bien sûr les ventes d'alcool.

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_5501