

**Conseil de Prospective Européenne et Internationale  
pour l’Agriculture et l’Alimentation**

---

**REFLEXIONS  
POUR L’AVENIR  
DE LA POLITIQUE AGRICOLE  
COMMUNE**

Synthèse des travaux du Conseil de Septembre 2002 à Mai 2003

A l’attention d’Hervé Gaymard,  
Ministre de l’agriculture, de l’Alimentation,  
de la Pêche et des Affaires rurales

# **Conseil de Prospective Européenne et Internationale**

## **pour l'Agriculture et l'Alimentation**

---

### **Introduction du Président**

Paris, le 2 juin 2003

Dès sa prise de fonction en mai 2002, Hervé Gaymard, le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, a émis le souhait de doter son Ministère d'une instance indépendante de « réflexion et d'éclairage ».

C'est pourquoi il a installé en septembre 2002, un Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation (COPEIAA), dont il m'a confié la Présidence. Constitué de personnalités nommées intuitu personnae, ce Conseil s'est réuni chaque mois afin d'établir son programme de travail puis de présenter des recommandations au ministre, au mois de juin.

Le rapport que nous présentons aujourd'hui, dans la diversité d'origines et d'intérêts de ses membres, se prononce pour l'urgence d'une adaptation de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette adaptation doit notamment répondre aux exigences nouvelles de la société européenne et aux nécessités de la régulation du commerce international. Ce faisant, elle assurerait le développement durable de l'agriculture, secteur qui contribue tout particulièrement à l'identité française.

Ce rapport est issu de concertations régulières en plénière et des travaux des groupes de travail traitant de trois questions essentielles pour définir l'avenir de la Politique Agricole Commune : la PAC et les agricultures du Sud, la PAC et les nouvelles attentes de la société et enfin, les outils et les instruments de la PAC.

Pour éclairer au mieux la politique agricole française, dans un calendrier européen et international des plus chargés, entre la fin de la présidence grecque de l'Union Européenne dans trois semaines et la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre, le Conseil a choisi de diviser ses premiers travaux en deux exercices complémentaires :

- Des recommandations pour les actuelles négociations européennes et multilatérales. Elles sont rassemblées dans le chapitre introductif intitulé « 20 Axes de réflexion pour l'avenir de la PAC ».
- Des réflexions économiques, politiques et stratégiques des trois groupes de travail du Conseil. Ces contributions, qui constituent le corps du rapport, visent à ouvrir un débat de plus long terme dans la pluralité des opinions exprimées.

Thierry de Montbrial

Président du Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation  
Directeur général de l'Institut Français des Relations Internationales

# Conseil de Prospective Européenne et Internationale

## pour l'Agriculture et l'Alimentation

---

### Liste des membres

Le Président :

- ◆ **Thierry de Montbrial**, Directeur général-fondateur de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI)

Le Rapporteur :

- ◆ **Bernard Bourget**, Ingénieur général du génie rural des eaux et forêts

Les animateurs de groupes de travail :

- ◆ **Bernard Bachelier**, Chargé de mission auprès de la Ministre de la recherche
- ◆ **Jean-Christophe Debar**, consultant chez Agri-US Analyse, spécialiste de la politique agricole américaine
- ◆ **Marcel Mazoyer**, Agronome, universitaire, secrétaire général de l'association française pour la Food and Agriculture Organization (FAO)

Les membres :

- ◆ **Alexandre Adler**, Universitaire, Président de Courrier International
- ◆ **Yves Barsalou**, Président des groupes viticoles Val d'Orbieu, Listel et Cordier
- ◆ **Pascal Blanqué**, Directeur des études économiques et bancaires au Crédit Agricole
- ◆ **Francis Blum**, Conseiller du Président de Louis-Dreyfus Négoce
- ◆ **Philippe Chalmin**, Professeur d'économie à Paris-Dauphine et président du Cercle Cyclope
- ◆ **Joseph Daul**, Président de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen
- ◆ **François de la Guéronnière**, Chef du Service des relations internationales à la DPEI
- ◆ **Jean-Luc Duval**, Agriculture dans l'Orne, auteur de « Fin des paysans, faim du monde » (mai 2002)
- ◆ **Jacques Godfrain**, Ancien ministre de la Coopération, député de l'Aveyron, membre du Haut Conseil à la Coopération Internationale

- ◆ **Hubert Haenel**, Président de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne, Sénateur du Haut-Rhin
- ◆ **Bertrand Hervieu**, Président de l'Institut National de Recherche Agronomique
- ◆ **Françoise Hurson-L'Hotelier**, Membre du Conseil économique et social de Bretagne et Présidente du Comité technique régional des consommateurs (CTRC)
- ◆ **Michel Jacquot**, Avocat au cabinet Gide Loyrette Nouel, ancien directeur du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et ancien négociateur de la CEE au GATT
- ◆ **Jean-Pierre Landau**, Administrateur pour la France à la BERD, ancien directeur de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère des Finances
- ◆ **Pierre Lequiller**, Président de la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, député des Yvelines
- ◆ **Dominique Mathieu**, exploitant agricole en France (la Somme) et aux Etats-Unis (Texas), représentant à Bruxelles de la Société des agriculteurs français (SAF)
- ◆ **Jean-Claude Pasty**, Ancien député européen, membre du Conseil économique et social
- ◆ **Simone Sitbon**, Administratrice de l'association « Alliance paysans-écologistes-consommateurs »
- ◆ **Michel Teyssedou**, agriculteur dans le Cantal, membre du Comité national des produits laitiers de l'Institut national des appellations d'origine (INAO)

**Conseil de Prospective Européenne et Internationale  
pour l'Agriculture et l'Alimentation**

---

**Recommandations au Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation,  
de la Pêche et des Affaires rurales**

**20 AXES DE REFLEXION  
POUR L'AVENIR  
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Dans de nombreux pays de l'Union européenne et au sein des institutions communautaires, une réflexion est engagée sur l'avenir de la Politique Agricole Commune.

**Le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation a souhaité synthétiser ses réflexions en relation directe avec ce débat.**

Ces pistes pour l'avenir de la politique agricole répondent à une double exigence : actualiser les missions de long terme que la société européenne souhaite confier au monde agricole et répondre aux questions de court terme exprimées dans les négociations européennes et internationales, que l'on pourrait résumer comme suit :

- ◆ Le fonctionnement de la PAC, actuellement en cours d'examen au Conseil des ministres de l'agriculture européen
- ◆ L'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux Etats membres, en 2004, qui va entraîner une augmentation de près de 60% de sa population agricole et de plus de 30% de sa superficie agricole
- ◆ Le cycle de négociations commerciales multilatérales engagé à Doha dans le cadre de l'OMC, sans oublier les négociations bilatérales entre l'Union et plusieurs groupes de pays

## MISSIONS DES AGRICULTEURS :

### JUSTIFIER LA PAC PAR L'EXIGENCE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

1. Le Conseil de prospective a passé en revue les objectifs que le traité de ROME avait assignés à la PAC à la fin des années 1950, qui résument ce que les citoyens européens attendaient alors de leurs agriculteurs en échange de la politique ambitieuse qu'ils acceptaient de leur destiner. Il a constaté qu'ils **sont toujours valables**, à condition de les interpréter de façon évolutive, sachant que certains d'entre eux ont été en grande partie atteints :

- ◆ La réduction de notre déficit alimentaire, acquise grâce à l'augmentation rapide de la production et de la productivité des exploitations. Aujourd'hui cet objectif s'inscrit dans une ouverture accrue des marchés, en préservant toutefois une autosuffisance raisonnable à l'Union européenne.
- ◆ la stabilisation des marchés européens, considérée comme déterminante pour le revenu agricole et l'investissement dans l'agriculture, résultat d'un système de prix garantis et de l'application du principe de préférence communautaire, principal outil de la construction du marché commun pendant 40 ans.
- ◆ l'assurance de prix raisonnables pour le consommateur, compte tenu de la baisse continue des prix agricoles, permettant une réduction importante de la part de l'alimentation dans le budget des ménages.

Certains objectifs ont sensiblement évolué :

- ◆ la recherche de la productivité de l'agriculture avec la réduction des coûts de production n'est plus la seule voie pour assurer la compétitivité de l'agriculture, qui dépend aussi d'une meilleure maîtrise des débouchés : segmenter les marchés et valoriser les produits, notamment par des signes de qualité (AOC, labels,...) ;
- ◆ la sécurité des approvisionnements est devenue plus qualitative, avec le passage à une économie de la consommation, notamment marquée par une exigence toujours plus grande en matière de sécurité sanitaire des aliments.
- ◆ La préférence communautaire, qui ne figure pas explicitement dans les traités ne se limite plus au contrôle des tarifs douaniers, mais s'est étendue à la valorisation de l'origine des productions.

Dans le même temps, de nouveaux objectifs ont été fixés à la politique agricole pour répondre aux attentes de la société, notamment en matière d'environnement et de développement rural. Face à cette évolution, le Conseil de

prospective considère que la PAC doit mieux prendre en compte la contribution de l'agriculture à la qualité de l'environnement, à la vie rurale et aux équilibres territoriaux ; elle ne doit pas pour autant se confondre avec une politique rurale européenne. **Sa mission première, qui consiste à réguler une activité économique de production, ne doit pas être oubliée.**

2. C'est donc vers un **objectif de développement durable pour l'agriculture européenne** que la PAC doit s'orienter pour concilier ses fonctions économique (une agriculture productive et compétitive), environnementale (une agriculture respectueuse de l'environnement), territoriale (une agriculture soucieuse des équilibres territoriaux) et sociale (acceptabilité sociale des politiques publiques pour un niveau de vie équitable pour les agriculteurs).

La PAC doit aussi accorder une place essentielle à la dimension culturelle de l'activité agricole et préserver la principale spécificité de l'agriculture européenne, à savoir la place significative des exploitations de taille intermédiaire, plurifonctionnelles et à responsabilité familiale et/ou individuelle forte. Cette spécificité structurelle résulte de la géographie de notre continent, où l'exiguïté du territoire et l'intensité du maillage entre les villes et les campagnes donnent à l'agriculture un rôle essentiel au maintien de la diversité des productions, des paysages, et de l'emploi en zone rurale. La politique agricole européenne doit promouvoir **le lien entre les terroirs et l'alimentation.**

3. Par ailleurs, le Conseil souligne que mettre en œuvre des systèmes de production à faible impact environnemental, concilier l'exploitation maîtrisée du milieu et la gestion des ressources renouvelables, accroître la sécurité des produits agricoles, tout en continuant d'améliorer la rentabilité des activités agricoles, exige la mise en œuvre de nouvelles technologies.

Un tel enjeu mérite des investissements scientifiques et une recherche collaborative en partenariat avec les professionnels. Le pilotage des écosystèmes fera appel à toutes les nouvelles méthodes scientifiques. **Il s'agit d'un effort de recherche de longue durée dont la finalité vise à aider la profession agricole à réussir la mutation qu'appellent les nouvelles exigences de la société.**

## **A L' INTERNATIONAL : PRIORITE AUX PAYS PAUVRES ET MAINTIEN DE LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE**

4. Le Conseil de prospective considère que tout pays a le droit et le devoir de défendre sa sécurité alimentaire, objectif que la seule libéralisation des échanges agricoles ne permet pas d'atteindre. C'est pourquoi il recommande que l'Union européenne agisse sur la scène internationale en faveur des pays en développement, notamment les plus pauvres, pour leur permettre de s'insérer dans

le commerce mondial. Mais il n'est pas convaincu par les arguments selon lesquels cet objectif impliquerait de sacrifier la PAC.

**A cette fin le Conseil rappelle la nécessité d'une ouverture accrue des marchés mondiaux qui prenne en compte une autosuffisance raisonnable, assurant une certaine sécurité des approvisionnements.**

**5.** L'Union européenne offre déjà aux pays les plus pauvres le principal débouché pour leurs exportations agricoles, loin devant les Etats-Unis et les autres pays développés, et leur apporte une aide substantielle. Avec l'Afrique, en particulier, elle a même créé un cadre tarifaire spécifique grâce aux accords de Cotonou.

Pour le Conseil de prospective, **L'Europe doit impérativement restaurer une alliance avec ces pays, dont le modèle agricole, fondé sur l'agriculture familiale et la ruralité, comporte des exigences similaires**. Pour cela, trois voies méritent d'être suivies :

- aider ces pays à mettre en place des marchés communs régionaux, propres à assurer leur souveraineté alimentaire par des politiques agricoles et commerciales – notamment tarifaires – adéquates et cohérentes ; certaines zones, notamment en Afrique de l'Ouest, dans le Mercosur, ou dans l'Asie du sud-est, ont déjà engagé, à leur initiative, l'amorce d'un tel mouvement.

- appliquer des préférences tarifaires à l'importation, différencierées selon les pays en fonction de leur niveau de développement, en particulier pour certains produits sensibles.

- soutenir les réformes institutionnelles nécessaires au développement agricole, notamment les réformes liées à l'accès au foncier, et aider à la professionnalisation du secteur et à sa participation à l'élaboration des politiques publiques.

Le Conseil de prospective salue la récente relance de la politique européenne d'aide au développement, mais regrette qu'elle accorde une place aussi réduite à l'agriculture alors que les besoins de développement dans pays les plus pauvres sont majoritairement exprimés en milieu rural. **Il préconise que la France donne l'exemple en réorientant une partie de ses fonds de coopération vers ce secteur prioritaire.** Le Conseil a en effet constaté ces dernières années une érosion préoccupante de la part de ces budgets destinée à l'agriculture.

**6.** L'Union européenne doit se montrer plus offensive dans la négociation agricole du cycle de Doha pour obtenir que les différents soutiens accordés à l'agriculture soient traités de façon cohérente et équitable, en fonction de leurs effets comparés sur les marchés et non selon qu'il s'agit de soutiens internes ou externes. **Cela signifie clairement que les aides directes de garantie de prix (« marketing loans » et paiements contracycliques) accordées par les Etats-Unis à leurs agriculteurs doivent être soumises à des disciplines**

**équivalentes à celles encadrant les restitutions européennes, qui ont été fortement réduites au cours des dernières années.** Le Conseil de prospective considère que les travaux de recherche économique sont insuffisants en la matière, et qu'il est urgent de les relancer.

La crédibilité de la position européenne à l'OMC et le respect des engagements pris à Doha passent par la poursuite de l'effort de réduction des restitutions à l'exportation. Il semble donc bon d'anticiper ce mouvement en réorientant la politique d'exportation agricole de la France vers les produits dont la compétitivité ne dépend pas des soutiens publics. Le Conseil rappelle qu'il faut alors anticiper les conséquences de telles concessions.

**7.** Le Conseil de prospective considère que **les « prix mondiaux », tout en étant significatifs, ne sauraient servir de référence exclusive pour asseoir une politique agricole.** Leur volatilité reflète les tensions entre une offre variable et une demande rigide, sans compter la faiblesse des coûts de production d'exploitations de certains pays concurrents, notamment de ceux du groupe de Cairns, où les contraintes sociales, environnementales ou sanitaires sont beaucoup plus faibles que celles de l'Union européenne.

A l'inverse, les prescriptions réglementaires dans ces domaines, en Europe, alourdissent les coûts de production. **Il est donc justifié, sur des critères économiques, environnementaux, sociaux et sanitaires, que l'Europe conserve un marché intérieur actif en maintenant le principe de la préférence communautaire, qui assure un degré acceptable de protection à ses productions.** Ce choix est d'autant plus légitime que l'Europe s'est engagée à réduire ses exportations subventionnées vers les pays tiers.

Cependant, le Conseil considère que cette préférence communautaire doit être adaptée au nouveau contexte de mondialisation, en tenant compte des exportations des pays en développement.

En suivant cette logique, l'Union Européenne doit légitimement pouvoir, conformément à l'objectif de garantie de la sécurité des approvisionnements que lui a fixé le Traité de Rome, améliorer le taux de couverture de ses besoins en protéines pour l'alimentation animale, qui n'est que de 25% à peine et tend à s'aggraver.

**8.** L'Union européenne doit enfin obtenir de l'OMC une protection effective des appellations d'origine et des indications géographiques, non seulement pour les vins et spiritueux, mais pour tous les produits agricoles et alimentaires. **A l'heure où la mondialisation des échanges agricoles harmonise chaque année davantage les habitudes alimentaires, c'est un patrimoine gastronomique et même culturel qu'il est urgent de préserver et de valoriser.** Il s'agit de la

reconnaissance internationale d'une propriété intellectuelle, image d'un savoir-faire lié à des terroirs.

## **POUR UN TRAITEMENT DIFFERENCIE DES GRANDES CULTURES ET DE L'ELEVAGE**

**9.** Les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé, lors du sommet de Bruxelles, de stabiliser jusqu'en 2013 les financements consacrés à l'organisation des marchés et aux aides directes (1er pilier de la PAC). Cette décision a facilité l'achèvement des négociations d'adhésion des nouveaux Etats membres, dont les agriculteurs vont pouvoir bénéficier progressivement de tels paiements directs.

Cette stabilisation du financement en euros constants jusqu'en 2013 permettra de faire face au coût budgétaire de l'élargissement, dont la gestion devra en tout état de cause être très rigoureuse. En revanche, toute nouvelle réforme d'une organisation commune de marché, avec baisse des prix garantis impliquant la mise en œuvre de paiements compensatoires directs, supposerait une réforme des montants et des modes de versement des aides actuelles.

**10.** Depuis la réforme de la PAC de 1992, prolongée par l'accord agricole de Berlin du printemps 1999, les paiements directs ont pris une place centrale dans la PAC et constituent désormais l'essentiel des soutiens accordés aux agriculteurs (72% de l'ensemble des crédits du premier pilier en 2002 et 78% en 2006). Leur devenir est donc un enjeu majeur.

La Commission Européenne propose de regrouper l'ensemble des paiements directs que reçoit chaque agriculteur, calculés sur une base historique, pour les verser ensuite indépendamment des productions. **Ce découplage total et systématique ne peut être, pour le Conseil de prospective, justifié** ni d'un point de vue budgétaire, ni pour des raisons environnementales. S'il peut correspondre à un objectif de simplification du régime actuel, l'intention principale de la Commission semble bien être de disposer d'arguments de négociation à l'OMC : les aides découpées seraient considérées comme non distorsives aux échanges et, dès lors, facilement admises (classées en « boîte verte »).

Or les USA ont appliqué une politique de découplage entre, d'une part, les aides et, d'autre part, les productions et les prix de marché, de 1996 à 1999. Puis ils ont fait marche arrière, en constatant que ce découplage ne permettait pas de garantir le revenu des agriculteurs en cas de trop fortes baisses des prix de marché. En revanche, ils ont conservé encore aujourd'hui certaines aides découpées de la production, montrant ainsi la grande flexibilité de leur politique agricole.

**Le Conseil de prospective s'étonne que la Commission n'ait pas mieux pris en compte l'expérience américaine et présente le découplage total des aides directes comme une panacée.** Cet outil ne saurait constituer à lui seul une politique agricole, mais doit s'accompagner d'autres instruments.

En outre, compte-tenu des procédures de décision dans l'Union européenne, un découplage total et systématique comporterait un caractère d'irréversibilité qui priverait la gestion des aides, et donc la PAC, de toute flexibilité dans le futur.

Le Conseil de Prospective considère de plus que les modalités proposées par la Commission figeraient des rentes au profit de certains agriculteurs, sans éviter les risques de désaffection, surtout dans les zones défavorisées, entraînant des déséquilibres territoriaux et un recul dans l'entretien des paysages. Parallèlement, dans des zones plus productives, **l'effet potentiellement dépressif du découplage total sur la production serait annulé en très peu de temps par les gains de productivité.**

L'exemple des concentrations régionales des productions animales les moins encadrées (porcs et volailles), et des pollutions qu'elles ont entraînées, illustre bien les risques que le découplage total des paiements directs dans le secteur animal ferait peser sur les équilibres territoriaux, ainsi que sur l'environnement.

**11.** Vis-à-vis de l'OMC, il n'est pas sûr que la stratégie de la Commission soit porteuse de succès tant que l'on ignore le sort qui sera réservé à certaines aides américaines couplées (paiements contracycliques). Le découplage total ne serait en outre pas susceptible d'améliorer la situation des pays en développement sur les marchés internationaux.

De plus, en négociant uniquement sur la base du découplage total des aides directes, l'Union européenne se priverait de tout argument relatif au caractère plurifonctionnel de l'agriculture, qui conduit à la nécessité de définir une politique agricole prenant en compte les liens entre la production de biens agroalimentaires et la production d'aménités d'ordre environnemental et social. **Cette synergie entre une activité de production et la fourniture de biens publics et/ou collectifs est particulièrement évidente pour les élevages d'herbivores**, où la production de lait et de viande est indissociable de leur fonction d'entretien des zones de pâturages.

**12.** Pour le Conseil de Prospective, il convient donc d'appliquer une politique agricole plus porteuse d'avenir pour les agriculteurs et plus conforme à l'objectif de développement durable de l'agriculture européenne que la proposition de découplage total. **Cette politique doit être fondée sur un degré différencié de découplage des aides directes entre :**

- **les produits des grandes cultures** (céréales, oléagineux et protéagineux), dont les marchés sont les plus internationalisés ;
- **les élevages d'herbivores** (bovins, ovins, caprins), dont les produits font relativement l'objet de moins de transactions sur les marchés internationaux, mais qui ont un rôle essentiel dans la gestion des territoires ruraux.

Les aides directes ainsi partiellement découplées doivent être accompagnées du maintien d'instruments de maîtrise de l'offre (quotas laitiers par exemple) et de gestion des marchés (prix garantis), notamment pour mieux protéger le revenu des agriculteurs contre la volatilité des prix agricoles.

**Le Conseil de Prospective considère que la réflexion doit être approfondie sur les outils de gestion privée ou mixte (public/privé) du risque.**

A ce stade des réflexions, les impacts d'un découplage partiel sur les différentes productions, notamment au regard de la fluctuation des prix, ainsi que sur la concentration des exploitations agricoles, demandent à être étudiés en détail.

## **FAIRE DES PAIEMENTS DIRECTS LES PREMIERS OUTILS DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**13.** Le Conseil rappelle que l'Europe doit s'inscrire dans la continuité des accords signés à l'OMC à Marrakech, en particulier sur l'ouverture de l'accès au marché et la réduction des aides. Alors même qu'ils sont compris dans les plafonds autorisés, les paiements directs de la PAC sont parfois accusés de ne pas répondre aux exigences sociales ou environnementales nouvelles que les citoyens européens expriment pour leur agriculture. Certains utilisent cet argument pour en proposer le démantèlement, ce qui priverait les politiques publiques d'un outil essentiel d'orientation et de maîtrise des productions.

**Le Conseil de prospective préconise, au contraire, de reconstruire la légitimité des paiements directs**, par rapport à l'aménagement du territoire, l'environnement, la santé publique et l'équité sociale, en redéfinissant les finalités de la politique agricole commune pour mieux répondre aux demandes sociétales.

**Ainsi, l'application de la conditionnalité à l'attribution des paiements directs apparaît être un levier efficace pour aller dans ce sens.**

**14.** Force est de constater que les productions les moins soutenues dans le cadre de la PAC ont tendance à se concentrer dans les zones de consommation ou près des ports, ce qui pose des problèmes d'aménagement de l'espace rural et d'environnement. Les paiements directs et la politique des quotas (exemple des quotas laitiers) ont permis de répartir de manière équilibrée les productions agricoles sur le territoire. Actuellement aucune étude suffisamment étayée ne permet de proposer une politique alternative d'aménagement rural qui aurait le même effet que la PAC dans la répartition des productions sur l'ensemble du territoire. Le Conseil préconise que le coût de cette politique alternative soit évalué et comparé à celui de la politique agricole actuelle. Par ailleurs, les propositions de

découplage total des aides sans lien avec la production entraîneraient un recul de l'activité dans les régions européennes les plus défavorisées. **Un lien doit être maintenu entre les paiements directs et les productions, lorsqu'il existe un risque de délocalisation non souhaitée de ces productions et, en conséquence, de perte de vitalité de certains territoires ruraux.**

**15.** Même si la politique agricole a eu des effets positifs sur l'état environnemental des zones agricoles en termes d'entretien du territoire, le Conseil constate que certaines mesures ont conduit les agriculteurs à des comportements peu responsables d'un point de vue environnemental (gestion insuffisamment rigoureuse de l'eau d'irrigation et des intrants, en particulier quand l'aide était liée aux quantités produites ...). **Le Conseil de prospective considère qu'il est efficace de conditionner les aides agricoles au respect du socle de base constitué par les normes et les réglementations en vigueur. Il recommande que le dispositif soit simple et sa mise en œuvre progressive.**

Cette conditionnalité, déjà appliquée en France sur les cultures irriguées, est un outil complémentaire aux aides agri-environnementales, versées aux agriculteurs pour toutes les actions allant au delà du socle de base défini dans la conditionnalité.

On peut même aller plus loin en envisageant un rééquilibrage des montants des paiements directs au profit des pratiques agricoles les plus respectueuses de l'environnement. Ainsi, dans le domaine de la viande bovine, une réorganisation des paiements directs attribués aux éleveurs pourrait-elle être plus favorable aux systèmes qui valorisent l'herbe et sont les moins intensifs. De même, la réforme de l'organisation commune du marché des produits laitiers, prévue dans l'agenda 2000, pourrait-elle être utilisée pour commencer à combler le handicap financier des systèmes herbagers par rapport à ceux qui ont privilégié l'ensilage de maïs.

**Par ailleurs concernant des effets environnementaux plus globaux, en particulier la lutte contre l'effet de serre, le Conseil de Prospective estime que les propositions de la Commission en matière de cultures énergétiques ne sont pas à la hauteur des enjeux.** Ainsi, même si l'idée de « crédit carbone » est intéressante, la promotion des débouchés non-alimentaires de l'agriculture, destinés à se substituer en partie à l'utilisation de produits d'origine fossile, est trop négligée. La France devrait porter un message fort sur ce sujet.

**16.** Les consommateurs réclament des produits alimentaires de plus en plus sûrs au plan sanitaire, ce qui se traduit par des réglementations exigeantes. Le respect de telles normes a évidemment un coût pour les filières agro-alimentaires, et les paiements directs jouent alors également un rôle compensateur, par rapport aux conditions faites aux productions extra-européennes. **Le Conseil considère que la conditionnalité des aides directes doit être élargie au domaine sanitaire, comme le préconise la Commission européenne.**

**17.** Outre le traitement différencié entre grandes cultures et productions animales évoqué ci-dessus, **il convient de réduire les écarts actuellement constatés, dans l'objectif de conforter les exploitations moyennes**, par exemple en introduisant un plafonnement des paiements directs par exploitation ou une dégressivité selon la dimension économique des exploitations.

Une partie des paiements directs visant à compenser les manque-à-gagner dus à des prix de marché trop peu rémunérateurs, ainsi que les surcoûts engendrés par la réglementation sociale et environnementale, il est économiquement justifié que les grandes exploitations, qui produisent plus, reçoivent des montants plus importants que les petites. Cependant, si un régime de modulation des paiements directs était appliqué, il conviendrait d'y aménager un taux de modulation plus élevé pour les grandes exploitations.

## **CLARIFIER LA PLACE ET LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT RURAL**

**18.** Le Conseil de prospective a examiné les places relatives des deux piliers de la PAC :

- le premier pilier regroupe les paiements directs et les mesures de marché, pour un montant annuel moyen de 40 milliards d'euros ;
- le second pilier rassemble les mesures dites du « développement rural », pour un montant annuel moyen de 4,5 milliards d'euros.

Le Conseil a constaté que les mesures du second pilier étaient très diverses et permettaient de prendre en compte les demandes spécifiques aux Etats-membres et aux régions qui les cofinancent.

**Cette capacité de réponse à la diversité des situations locales au sein de l'Union européenne confère un intérêt particulier au second pilier. Cependant, le Conseil de prospective considère qu'il ne doit pas se substituer au premier pilier, mais le compléter.**

Ainsi, par exemple, pour répondre aux nouvelles attentes de la société en matière d'environnement, les mesures agrienvironmentales viendront compléter les paiements directs, mais en aucun cas les remplacer. De même, le second pilier devrait permettre à l'agriculture européenne de s'adapter aux demandes en matière de qualité des produits alimentaires.

La bonne articulation entre les deux piliers garantira la cohérence de la PAC et son efficacité pour assurer un développement durable de l'agriculture.

**19.** La mise en œuvre du second pilier a été fortement perturbée et ralentie par la lourdeur de la procédure appliquée aux programmes de développement rural, qui comportent des actions de faible volume budgétaire. En outre, les règles

de financement de la section « garantie » du FEOGA, conçues pour des mesures annuelles, sont mal adaptées aux actions à caractère pluriannuel, en particulier les aides aux investissements.

**Ces règles doivent donc être simplifiées et adaptées pour faciliter la mise en œuvre du second pilier, en accordant une vigilance particulière à la pertinence de son mode de financement (actuellement toute mesure du deuxième pilier de la PAC doit être cofinancée par l'Etat membre concerné).**

**20.** Le Conseil de prospective s'est enfin interrogé sur l'avenir du second pilier de la PAC dans une double perspective :

- la répartition des fonds structurels européens au cours de la période 2007-2013, après l'adhésion des nouveaux Etats-membres ;
- la réforme des institutions européennes.

A partir de 2007, les fonds structurels devraient principalement bénéficier aux nouveaux Etats-membres. Il pourrait alors être souhaitable de poursuivre et d'amplifier les financements en faveur du développement rural dans le cadre budgétaire du FEOGA.

**Le Conseil estime que la section orientation du FEOGA doit être rétablie dans sa fonction de fonds structurel spécifique au développement rural et, à ce titre, financer la totalité des actions relevant du second pilier de la PAC dans tous les Etats membres.**

Dans la négociation sur l'avenir des institutions européennes, il conviendra également de s'assurer que le développement rural conserve un financement communautaire.

## CONCLUSION

La politique agricole commune doit répondre à de nouvelles exigences, portées à la fois par les consommateurs-citoyens européens et par les pays tiers, en particulier les plus pauvres.

**Le Conseil de prospective considère qu'il est nécessaire de la réformer pour répondre aux critiques qui lui sont ainsi adressées.**

Ces réformes passent essentiellement par une clarification et une mise en cohérence des missions assignées à l'agriculture européenne et par la reconstruction de la légitimité des soutiens publics. A cet effet, le Conseil a examiné l'option d'un découplage partiel des aides, qui présente certains risques, mais demande à être approfondie. A ce stade, le Conseil s'est orienté vers un découplage différencié entre les grandes cultures et l'élevage, à condition que soient maintenus, en parallèle, des instruments de régulation des marchés et de répartition équilibré des productions sur le territoire et que s'appliquent des conditionnalités de nature environnementale, sanitaire et sociale.

Le Conseil de prospective précise, à ce titre, que la conditionnalité des aides directes est un outil efficace pour rapprocher les pratiques agricoles des attentes des citoyens et qu'elle est complémentaire de la rémunération des services rendus à la collectivité, en particulier dans le domaine environnemental. Il rappelle qu'une vraie réflexion sur les critères européens régissant les bonnes pratiques agricoles et les subventions afférentes est indispensable.

L'avenir de la politique agricole commune passe également par une réponse aux demandes légitimes des pays en développement dans les négociations internationales. **A cette fin, le Conseil rappelle que l'ouverture accrue des marchés mondiaux doit tenir compte d'une autosuffisance raisonnable, assurant une certaine sécurité des approvisionnements.**

La PAC doit également permettre à d'autres grands ensembles régionaux de bénéficier des mêmes atouts que ceux dont l'Union européenne s'est dotée en développant un modèle d'agriculture durable.

Enfin, les réformes doivent respecter le rythme de production de ce secteur, qui est un temps long, prendre en compte la faible mobilité économique qui fait toute la spécificité des actifs agricoles sur le marché des capitaux et **garder comme souci premier de préserver une alimentation et un modèle rural qui sont au cœur de l'identité française et européenne.**

**Les membres du Conseil de Prospective  
Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation**

**Conseil de Prospective Européenne et Internationale  
pour l'Agriculture et l'Alimentation**

---

**Bilan des travaux  
Septembre 2002-mai 2003**

Les trois chapitres suivant, qui constituent le corps du rapport, sont des synthèses réalisées à partir des débats et des contributions orales ou écrites fournies par les membres du Conseil. Ils visent à ouvrir le débat dans la pluralité des opinions exprimées.

**Chapitre 1 – Développer les agricultures du Sud  
sans sacrifier celles du Nord.....page 20**

- Animateur et rédacteur de la synthèse des travaux: Marcel Mazoyer
- Contribution des membres en séance:
  - Compétitivité des agricultures du Sud et libre-échange, par Marcel Mazoyer
  - Stratégie d'alliances avec les pays du Sud et aide publique au développement, par Jacques Godfrain
  - Exode rural et troubles politiques : de l'utilité politique et sociale d'une politique agricole ambitieuse dans les PED, par Marcel Mazoyer
  - Que mangeraient les Européens en situation de libre-échange total ? Un tableau des avantages comparatifs en agriculture, par Francis Blum
  - Quel rôle pour le prix mondial dans le commerce agricole international ? sous la présidence de Bertrand Hervieu
  - Ce monde méconnu des multinationales de l'import/export agricole, par Michel Jaquot et Francis Blum
  - Ouverture des marchés et baisse des soutiens publics à l'exportation :le cas de l'Afrique Par Jean-Pierre Landau

- Comment réduire la volatilité des marchés agricoles? Les enseignements du passé et des pistes pour l'avenir, par Philippe Chalmin
- Comment différencier les pays pauvres des pays émergents ? par Jean-Claude Pasty

**Chapitre 2 – Pour un pacte de développement durable  
entre les agriculteurs et la société .....page 33**

- animateur et rédacteur de la synthèse des travaux : Bernard Bachelier
- contributions des membres en séance:
  - le développement durable, un cadre conceptuel au service de l'action politique, par Bernard Bachelier
  - Consommateurs, ruraux, contribuables, les nouvelles attentes des citoyens pour leurs agriculteurs, par Hubert Haenel
  - Le deuxième pilier, un outil efficace pour répondre aux attentes de la société ? par Michel Jaquot
  - Des filières aux territoires : la segmentation des marchés agricoles est-elle une alternative crédible pour l'ensemble de la production ? par Michel Teyssedou
  - Comment agir sur les pratiques des agriculteurs sur le terrain ? Les enseignements du cas spécifique de la Bretagne, par Françoise Hurson –L'Hotelier
  - Agriculture et environnement : une revue critique des indicateurs, par Bernard Bachelier
  - Accroître la légitimité des aides à l'agriculture : les reflexions des consommateurs-contribuables, par Simone Sitbon
  - Soutiens publics agricoles et équité des aides. Comment concilier l'efficacité économique et la justice sociale ?, par Jean-Luc Duval
  - Développement rural et politique agricole. Une comparaison Europe/Etats-Unis, par Dominique Mathieu
  - Convention sur les institutions européennes : quels enjeux pour la PAC ? Par Pierre Lequiller

- Animateur et rédacteur de la synthèse des travaux : Jean-Christophe Debar
- Contribution des membres en séance:
  - Les outils de la politique agricole commune : le cas spécifique du découplage, par Jospeh Daul
  - A quoi sert le découplage ?, par J-C Debar
  - Une analyse des outils de maîtrise des productions, par Michel Jaquot
  - Quelle réalité pour la préférence communautaire ? Par Bertrand Hervieu
  - Gestion des risques agricoles : le cas de l'assurance récolte, par Jean-Christophe Debar
  - Elevage : la nécessité d'une approche politique globale, par Michel Teyssedou
  - Excédent céréalier et déficit protéique, quel équilibre? Par Jean-Christophe Debar
  - Filière et politique agricole : les enseignements du cas spécifique du vin, par Yves Barsalou
  - L'élargissement : opportunités et risques pour les agriculteurs des Quinze, par Pascal Blanqué
  - Pour une classification nouvelle des soutiens à l'agriculture à l'OMC, par Jean-Christophe DEBAR

**Conseil de Prospective Européenne et Internationale  
pour l'Agriculture et l'Alimentation**

---

**Groupe de travail : « La PAC et les pays en développement »**

**DEVELOPPER LES AGRICULTURES DU SUD  
SANS SACRIFIER CELLES DU NORD**

Plan du chapitre:

- 1 - Progrès de l'agriculture et de l'alimentation dans la seconde moitié du XXe siècle
- 2 - Les limites et les inconvénients de la situation agricole et alimentaire actuelle
- 3 - Les causes de cette situation
  - 3-1 La baisse tendancielle des prix agricoles réels
  - 3-2 L'instabilité des prix agricoles
- 4 - Les conséquences de la baisse et de l'instabilité des prix agricoles
- 5 - Perspectives et suggestions

## 1 – Les progrès de l'agriculture et de l'alimentation dans la seconde moitié du XXe siècle

Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, la production agricole et alimentaire mondiale a été multipliée par 2,6 : augmentant donc beaucoup plus en 50 ans qu'elle ne l'avait fait auparavant en 10 000 ans d'histoire agraire, et un peu plus vite que la population mondiale qui est passée de 2,5 milliards d'humains disposant en moyenne de 2450 kilocalories par jour en 1950 (FAO, Annuaire de la production, 1954), à 6 milliards disposant de 2700 kilocalories en 2000 (FAOSTAT).

Cet immense progrès est dû, pour l'essentiel, à la généralisation dans les pays développés et à l'extension limitée dans les pays en développement de la révolution agricole contemporaine (grande motorisation-mécanisation, sélection, engrains minéraux, pesticides, aliments du bétail, médecine vétérinaire, spécialisation), ainsi qu'à l'extension dans beaucoup de pays en développement de la révolution verte (sélection de blé, riz, maïs, soja et de quelques cultures d'exportation, engrains minéraux, pesticides, maîtrise de l'eau).

Mais il est dû aussi à l'extension, assez limitée, des terres arables et des cultures permanentes (de 1330 millions d'hectares à 1500 millions d'hectares), et des terres irriguées (de 80 à 270 millions d'hectares).

Il est dû enfin au développement impressionnant, dans les régions les plus peuplées du monde, d'agricultures paysannes complexes, produisant une biomasse utile très élevée par unité de surface.

## 2 - Les limites et les inconvénients de la situation agricole et alimentaire actuelle

Mais ce progrès immense, dépassant toute attente, a cependant des limites et des inconvénients. Sur les 6 milliards d'humains que compte la planète en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, plus de 2 milliards souffrent encore de graves insuffisances alimentaires, parmi lesquels on compte environ :

- 2 milliards de personnes souffrant de malnutrition due à des carences en micronutriments (fer, iodé, calcium, vitamine A, vitamine C, autres minéraux et vitamines) ;
- 840 millions, dont 800 millions dans les pays en développement, souffrant de sous-alimentation chronique, ce qui signifie qu'ils ne disposent pas continûment d'une ration alimentaire suffisante en macronutriments - glucides, lipides, protéines - pour couvrir leurs besoins caloriques de base, qui sont généralement compris entre 2150 et 2400 kilocalories par personne et par jour en moyenne selon les populations. Autrement dit, ces personnes ont faim presque tous les jours (FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 1999 à 2002).

Quant aux famines et aux épidémies, qui touchent des dizaines de milliers de personnes et qui en tuent des milliers par an à l'occasion de quelque calamité naturelle, économique ou politique, elles frappent des populations si pauvres et si sous-alimentées qu'elles ne peuvent lutter contre ces fléaux, ni survivre à des privations supplémentaires dès lors qu'elles sont privées de secours par un conflit : la pauvreté extrême fait le lit de

la faim, des épidémies et de la guerre, et la guerre fait le lit de la famine (Mazoyer, Copeiaa, 2003).

De plus, cette situation alimentaire ne s'améliore guère. Les chefs d'Etats et de gouvernements réunis à Rome en novembre 1996, lors du premier Sommet mondial de l'alimentation, se sont engagés « *à déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, à réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard* ». Pourtant, il a fallu reconnaître, lors du second Sommet en juin 2002, que le nombre des sous-alimentés ne diminuait que de 6 millions par an en moyenne et que, à ce rythme, il faudrait plus d'un siècle pour que tous les êtres humains puissent manger à leur faim. Ainsi, même renforcés, les moyens de lutte contre la pauvreté et contre la faim s'avèrent toujours insuffisants pour en venir à bout dans un délai acceptable. D'autres analyses sont donc nécessaires.

Il faut savoir d'abord que si la situation alimentaire s'est améliorée en Amérique latine et en Asie, elle s'est à l'inverse dégradée dans les PMA (Hervieu, Copeiaa, 2003).

Il faut savoir encore que les trois quarts des êtres humains sous-alimentés dans le monde ne sont pas des citadins acheteurs de nourriture, mais des ruraux, dont une majorité de paysans particulièrement mal équipés, mal situés et mal lotis, et des ouvriers agricoles sous-payés (FAO, op. cité). Quant aux autres sous-alimentés, la plupart d'entre eux sont d'ex-ruraux récemment poussés à l'exode vers les camps de réfugiés ou les bidonvilles sous-équipés et sous-industrialisés, où ils n'ont pas encore trouvé de moyens d'existence suffisants.

Et comme, malgré un exode rural de l'ordre de 50 millions de personnes par an, le nombre de pauvres et affamés des campagnes ne diminue guère, il faut en déduire qu'un nombre assez proche de nouveaux pauvres et affamés se constitue chaque année dans les campagnes.

Cela ne saurait étonner, quand on sait que la population agricole mondiale totale (familles comprises) s'élève à près de 3 milliards de personnes et que, dans presque tous les pays, le revenu moyen des paysans est non seulement très inférieur à celui des citadins, mais encore nettement inférieur au salaire de la main d'œuvre non qualifiée.

Quand on sait que pour une population agricole mondiale active de 1,3 milliard de personnes, on ne compte dans le monde que 28 millions de tracteurs (à peine plus de 2% du nombre d'actifs agricoles) alors que, d'un autre côté, le tiers des paysans du monde travaillent à la main, pratiquement sans semences sélectionnées marchandes, ni engrais, ni produits de traitement.

Pour venir à bout de la pauvreté extrême et de la faim qui montent dans les campagnes et qui se prolongent dans l'exode, il ne suffit pas d'en soulager les victimes. Pour les guérir durablement, il faut éliminer les causes de ces maux, et donc essayer de les connaître mieux.

Comment donc expliquer que la très grande majorité des gens qui ont faim dans le monde ne sont pas des consommateurs urbains acheteurs de nourriture, mais des paysans pauvres, producteurs et vendeurs de produits agricoles ; que leur nombre élevé, qui ne diminue guère, n'est pas un simple héritage du passé, mais qu'il se perpétue du fait de l'appauprissement continu de millions de paysans ; que cet appauvrissement entraîne un exode rural qui dépasse largement les créations d'emplois dans les autres secteurs (industrie, services), provoquant ainsi un chômage massif que les activités informelles n'absorbent pas entièrement ?

### 3 – Les causes de la situation actuelle

#### 3.1 – La baisse tendancielle des prix agricoles réels

Intéressons-nous à la productivité brute du travail agricole, et plus précisément à l'écart de productivité existant entre l'agriculture la moins performante du monde et l'agriculture la plus performante.

Au début du XXe siècle, l'écart entre la productivité de la culture manuelle (peu performante) et celle de la culture à traction animale mécanisée (la plus performante) était de l'ordre de 1 à 10. Aujourd'hui, l'écart de productivité entre la culture manuelle peu performante, toujours très répandue dans le monde, et celle de la culture motorisée la plus performante est de l'ordre de 1 à 1000.

##### *La révolution agricole dans les pays développés*

Dans les pays développés en effet, au cours de la seconde moitié du XXe siècle, une minorité d'agriculteurs a réussi à franchir toutes les étapes de la révolution agricole contemporaine en matière de motorisation, de mécanisation, d'usage d'engrais minéraux, de pesticides et de variétés améliorées. En culture céréalière par exemple, en 50 ans, la puissance des tracteurs et la superficie maximum par travailleur ont pratiquement décuplé, passant de quelque 15 à 150 chevaux et de quelque 15 à 150 hectares, respectivement ; au cours de la même période, les rendements à l'hectare ont augmenté de plus de 60 quintaux. Aujourd'hui, avec un capital fixe de 200 000 à 400 000 € par travailleur, les mieux équipés et situés d'entre eux dépassent largement les 10 000 quintaux d'équivalent-céréales par travailleur et par an (100 ha/UTA x 100 q/ha/an)

Les gains de productivité ainsi obtenus ont été si importants et si rapides qu'ils ont largement dépassé ceux de l'industrie et des services. De sorte que, en 50 ans, les prix réels (hors inflation) des produits agricoles de base (céréales, oléoprotéagineux, viandes, lait) ont été divisés par trois, quatre ou cinq, selon les pays et les produits.

Cette baisse tendancielle des prix a entraîné une baisse beaucoup plus que proportionnelle du revenu des exploitations qui n'ont pas pu investir suffisamment pour en compenser les effets, et qui sont devenues non viables : c'est ainsi que 90% des exploitations du début du siècle, dans les pays développés, ont cessé d'exister, et que leurs terres ont été reprises par les exploitations en croissance dans les régions avantageées, ou sont passées à la friche dans les autres régions. De sorte que, en fin de compte, ce sont moins de 10% des exploitations existant au début du siècle qui ont franchi toutes les étapes de cette révolution agricole, et qui continuent d'exister aujourd'hui.

##### *La révolution verte dans les pays en développement*

Dans les pays en développement, la plupart des paysans n'ont jamais eu les moyens d'acheter ni tracteurs ni machines. Les deux tiers d'entre eux ont pu cependant accéder aux semences de la révolution verte, aux engrains et aux produits de traitement qui vont avec. Ainsi, avec la traction animale, l'irrigation et deux récoltes par an, les plus performants d'entre eux peuvent atteindre une productivité de 500 quintaux d'équivalent-céréales par travailleur et par an (2,5 ha/UTA x 100q/ha x 2 récoltes par an). Mais les deux tiers environ d'entre eux travaillent sans traction animale, avec des outils manuels seulement, et ils atteignent au mieux, s'ils font deux récoltes par an, une productivité de 100 quintaux d'équivalent-céréales par travailleur et par an (0,5 ha/UTA x 100 q/ha x 2 récoltes).

### *Les agricultures orphelines*

En fin de compte, près d'un tiers des paysans du monde (400 à 500 millions d'actifs, soit environ 1 milliard de personnes familles comprises) n'ont jamais eu les moyens d'acheter ni semences, ni engrains, ni pesticides, ni matériels à traction animale. Travaillant avec un outillage sommaire, valant moins de 50 €, ils peuvent difficilement produire plus de 10 quintaux d'équivalent-céréales par travailleur et par an (1ha/UTA x 10 q/ha/an).

Encore faut-il ajouter que dans de nombreux pays du Sud ex-coloniaux (Amérique du Sud, Afrique du Sud...) ou de l'Est ex-communistes (Ukraine, Russie...) n'ayant pas connu de réforme agraire significative récente, la majorité de ces paysans sous-équipés sont de plus privés de terre par les grands domaines privés ou publics (latifundias, sovkhozes, kolkhozes, plantations d'Etat...) de plusieurs milliers ou dizaines de milliers d'hectares. Disposant d'une superficie inférieure à celle qu'ils pourraient exploiter et qui leur serait nécessaire pour satisfaire les besoins d'autoconsommation de leur famille, ces paysans minifundistes sont alors obligés de chercher du travail au jour le jour, avec les paysans sans terre, pour des salaires allant de ¼ € à 3 € la journée, selon les pays.

### *La modernisation des latifundias agroexportateurs*

Profitant de ces très bas salaires, de ces très grands domaines fonciers, de l'ouverture croissante des marchés agricoles et de l'expérience de la révolution agricole acquise dans les pays développés, de grands investisseurs internationaux se sont engagés dans la constitution et la modernisation rapide de vastes complexes agricoles, concentrés et intégrés, dont le niveau d'équipement et la productivité sont aussi élevés que ceux des agriculteurs américains ou européens les plus performants. Dans ces conditions, un travailleur peut aussi produire 10 000 quintaux de grain par an. Et, quand ce travailleur gagne moins de 1000 Euros par an, le coût de la main d'œuvre nécessaire pour produire un quintal de grains est inférieur à 0,1 €/q, contre 2 €/q pour un agriculteur européen ou américain, soit 20 fois plus.

Cela met le prix de revient du blé exportable par ces pays du Sud ou de l'Est à moins de 10 €/q et, de manière analogue, celui du soja à moins de 15 €/q, celui du poulet-carcasse à moins de 0,8 €/kg, et celui du bœuf-carcasse à moins de 1,2 €/kg.

Ces très bas prix se sont d'abord imposés dans ces pays eux-mêmes, où ils ont bloqué le développement de la petite et moyenne paysannerie, appauvrissant et ruinant

les plus démunis qui sont venus amplifier l'exode et le chômage. Cette modernisation/concentration accroît donc les inégalités foncières déjà énormes dans ces pays. Elle aggrave la misère qui règne dans les campagnes et dans les bidonvilles, elle réduit les marchés intérieurs, dégageant ainsi des excédents exportables d'autant plus importants que la sous-alimentation y est plus étendue.

Ces très bas prix résultent de charges foncières, salariales, fiscales et monétaires (taux de change) particulièrement faibles, autrement dit de subventions implicites très importantes. Et, vu les réserves de terre inutilisées ou sous-utilisées dans ces pays, et vu l'importance et la mobilité des capitaux prêts à s'y investir, ces très bas prix pèsent de plus en plus sur les marchés internationaux de produits agricoles, qui ne représentent généralement qu'une petite fraction de la production et de la consommation mondiale de ces denrées : moins de 15% pour les céréales par exemple (Blum, Copeiaa, 2003).

### *Des prix beaucoup trop bas pour l'immense majorité des agriculteurs du monde*

Or, ces prix sont très inférieurs aux prix de revient de la très grande majorité des paysans du monde, très inférieurs aux prix qui leur permettraient de vivre de leur travail, d'investir et de se développer, très inférieurs même aux prix qui permettraient aux plus démunis d'entre eux de manger à leur faim.

A ces prix-là, la plupart des agriculteurs des pays développés auraient un revenu du travail nul ou négatif. Ils ne pourraient donc ni résister à ces importations, ni se maintenir longtemps en activité s'ils n'appartenaient pas à des pays à revenus élevés, soucieux de leur indépendance et parfois de leur pouvoir alimentaire et où, de ce fait, ils bénéficient d'aides publiques très importantes : selon l'OCDE, pour l'année 2000, les soutiens directs et indirects à l'agriculture ont été « équivalents à une subvention » de 20 000 dollars par « agriculteur à plein temps » aux Etats-Unis, à 14 000 dollars dans l'Union européenne, à 29 000 dollars en Suisse et en Norvège, à 28 000 dollars au Japon...

Enfin, dans certains pays en développement, en Asie du Sud-Est notamment (Thaïlande, Vietnam, Indonésie...), l'augmentation de la production et de la productivité agricoles due à la révolution verte se combine avec des niveaux de revenus et de salaires locaux tellement bas que ces pays sont aussi devenus exportateurs de riz, alors même que la sous-alimentation sévit dans leurs campagnes.

Mais la révolution agricole n'a pas touché que la branche céralière. Elle s'est étendue de manière analogue au Nord comme au Sud, entraînant une concurrence accrue et une baisse généralisée des prix des autres denrées : sucre de canne et de betterave, arachide et soja, coton, caoutchouc, etc.

De plus, cette baisse tendancielle généralisée des prix agricoles internationaux s'ajoute une très grande instabilité de ces prix.

## **3.2 – L'instabilité des prix agricoles**

Les marchés des produits agricoles sont en effet particulièrement instables. Cela tient au fait que, pour des raisons climatiques, l'offre agricole est variable, tandis que, d'un autre côté, la demande de produits alimentaires est spécialement inélastique. Cela tient aussi au décalage entre les prix anticipés par les producteurs et les prix effectifs auxquels ils sont payés. Il en résulte une variabilité particulièrement élevée des prix

agricoles qui, par son caractère chaotique, peut freiner le développement de la production, et nuire tout à la fois aux producteurs et aux consommateurs, en particulier s'ils sont pauvres (Boussard, Copeiaa, 2003).

Or, la très forte instabilité des prix agricoles internationaux paraît incontournable. Elle n'est pas due aux pratiques des sociétés de négoce, qui la subissent et qui doivent en assumer ou en couvrir les risques correspondants (Jacquot, Blum, Copeiaa, 2003). Elle ne peut certainement pas être atténuée par l'élargissement des marchés (Boussard, op. cité). Et on ne peut guère espérer la réduire par des assurances-récoltes, par les marchés à terme, ou par le biais de concertations internationales (Chalmin, Copeiaa, 2003).

Il est par contre possible de réduire cette instabilité à l'intérieur d'un pays ou d'un grand marché commun régional, en limitant la baisse des prix agricoles par des prix plafonds, la hausse des prix par des taxes à l'exportation (ce qui empêchera cependant les producteurs d'en profiter), et en limitant la formation éventuelle d'excédents par des quotas (Chalmin, op. cité).

La sagesse en la matière serait donc non de mettre en cause les effets bénéfiques du marché, mais de reconnaître pleinement l'exception agricole, à savoir les inconvénients, les risques et les pertes engendrés par des marchés agricoles trop libres. Ce qui implique que des mesures de politique agricole 'convenables', visant à corriger ces inconvénients, soient prises au niveau adéquat, en l'occurrence au niveau mondial, comme les mesures de politique agricole nationale ont permis, dans le passé, le développement des échanges entre 'provinces' (Boussard, op. cité).

Cela dit, dans les PMA et les PFRDV (Pays à faible revenu et déficit vivrier), la question de l'instabilité des prix agricoles est d'une toute autre importance. Pour un producteur agricole pauvre, une baisse simultanée des prix mondiaux des denrées exportées et des prix mondiaux des denrées vivrières, couramment importées sans protection, est une calamité qui le précipite dans la pauvreté extrême, la sous-alimentation et l'endettement, et qui le poussera à l'exode et à la faim si ces baisses se prolongent. Pour un consommateur acheteur pauvre par contre, une forte hausse des prix des denrées vivrières importées, couplée avec une aide alimentaire réduite (comme dans les années 1972-75), le plongera dans la disette.

Pour les producteurs et les consommateurs pauvres, les produits agricoles et alimentaires ne sont donc pas des produits comme les autres. Alors que pour un consommateur riche, accéder à plus ou moins de nourriture n'est qu'une question de bien-être relatif, pour un pauvre, accéder ou non à une quantité minimum de nourriture est une question de vie ou de mort. C'est bien là ce qui, ajouté à l'instabilité incontournable des marchés agricoles, en fait toute la spécificité. Une spécificité devenue toute relative et théorique pour les riches, mais qui s'impose avec d'autant plus de force pour les pauvres.

#### **4 – Les conséquences de la baisse et de l'instabilité des prix agricoles pour les pays agricoles pauvres**

La baisse tendancielle à long terme des prix agricoles réels empêche les paysans sous-équipés et peu productifs des pays pauvres d'investir dans un outillage plus

performant et d'acheter des semences, des engrais... Elle bloque leur développement. En se poursuivant, elle les appauvrit, les oblige à s'endetter et les empêche de renouveler pleinement leurs outils, la fertilité de leurs terres et leurs propres forces. Les bonnes récoltes se font donc rares, et les hausses de prix ne suffisent plus pour rétablir la situation.

D'un autre côté, la moindre calamité naturelle (sécheresse, inondation, criquets, maladies des plantes, des animaux, des hommes...), ou économique (absence de collecte des produits, baisse des prix...) suffit à les plonger dans la disette et à les pousser à l'exode. Et, dans les pays où l'instabilité des prix n'est pas réduite par des politiques agricoles appropriées, cette instabilité aggrave considérablement les effets néfastes de la baisse tendancielle des prix agricoles.

*Mais la baisse et l'instabilité des prix agricoles n'ont pas pour seule conséquence le renouvellement incessant de la misère rurale et de la misère urbaine. Elles freinent aussi le développement de la production et accroissent la dépendance alimentaire des pays agricoles pauvres, à savoir de 43 PMA et de 82 PFRDV (Pasty, Copeiaa, 2003). Elles réduisent les bénéfices attendus de leurs politiques et de leurs projets de développement agricole, ainsi que l'efficacité des aides bilatérales et multilatérales qu'ils reçoivent à cet effet. Elles réduisent leurs recettes publiques et en devises, leur interdisant de se moderniser suffisamment pour attirer les capitaux qui seraient nécessaires pour résorber le chômage. Ce qui conduit les victimes de l'exode à accepter des salaires à peine supérieurs au revenu des paysans marginalisés par la baisse des prix, et réduit d'autant la valeur ajoutée des matières premières et autres biens et services exportés par ces pays.*

Ces baisses de prix contribuent donc au surendettement de ces pays, qui peut entraîner la perte de souveraineté et de légitimité de leurs gouvernements, et déboucher sur l'ingouvernabilité et les guerres intestines.

Naturellement, à court terme, cette baisse des prix des matières premières agricoles peut bénéficier aux industries de transformation et de distribution, et elle peut favoriser, dans une certaine mesure, la consommation et l'épargne des ménages disposant de revenus conséquents. Mais, à long terme, elle appauvrit près de 3 milliards de paysans, maximise l'exode agricole et le chômage, et abaisse en conséquence les salaires des travailleurs non qualifiés. La hiérarchie des salaires dans les différentes parties du monde suit de très près celle des revenus de la paysannerie.

En fin de compte, la moitié de l'humanité, dans les campagnes ou dans les bidonvilles, se retrouve avec un pouvoir d'achat insignifiant. Ainsi, selon le PNUD, 2,8 milliards de personnes disposent de moins de 2 dollars par jour, et 1,2 milliard d'entre elles de moins de 1 dollar par jour. Et c'est précisément cette immense sphère d'insolvabilité des besoins qui limite la consommation et donc les possibilités d'investissements productifs rentables et la croissance globale. C'est pourquoi une part très importante de l'épargne mondiale s'oriente vers des spéculations qui vont bien au-delà de la régulation des marchés monétaires et financiers, au risque de provoquer un krach de tout le système financier international.

Certes, les gouvernements des pays développés et les organisations internationales essaient de remédier à ce tassement du pouvoir d'achat des paysans et des victimes de l'exode en pratiquant des politiques de soutien des revenus au Nord, et des politiques de lutte contre la pauvreté et contre la faim au Sud. Mais ces politiques de redistribution budgétaire sont contradictoires, incertaines budgétairement, difficiles à administrer, et surtout elles ne sont pas à la hauteur du problème.

## 5 – Perspectives et suggestions

En 2050, notre planète comptera quelque 9 milliards d'humains (entre 8 et 11 milliards selon les dernières estimations des Nations-Unies publiées en 2001). Pour nourrir tout juste correctement, sans sous-alimentation ni carence, une telle population, la quantité de produits végétaux destinés à l'alimentation des hommes et des animaux domestiques devrait plus que doubler dans l'ensemble du monde, presque tripler dans les pays en développement, et plus que quintupler en Afrique (Collomb, 1999). Encore faut-il bien mesurer que cet impératif n'est qu'un minimum : pour nourrir tout le monde non pas 'tout juste correctement' mais aussi bien que les 25% les mieux nourris de la population mondiale, il faudrait non pas doubler mais tripler la production d'ici 50 ans. La croissance nécessaire de l'agriculture et de l'alimentation au cours du prochain demi-siècle est bien du même ordre de grandeur que celle du dernier demi-siècle.

Parmi les solutions parfois encore envisagées, celle qui consisterait à confier l'avenir de l'alimentation mondiale à un nombre très réduit d'agriculteurs du Nord et du Sud hautement productifs se heurterait à de telles limites, et provoquerait de tels inconvénients, qu'on peut la considérer comme insoutenable : limites écologiques dans les régions où se concentreraient la révolution agricole et la révolution verte ; inconvénients économiques dans les pays 'oubliés' où s'étendraient l'exode et le chômage ; inconvénients sociaux et culturels dans les pays encore largement paysans, qui seraient déstabilisés ; et, finalement, inconvénients politiques majeurs dans les pays dépendants, soumis au pouvoir alimentaire de quelque(s) pays.

Ce scénario qui pousse à l'extrême les traits tendanciels les moins soutenables de la dynamique agricole et alimentaire contemporaine, fait ressortir la nécessité de réaffirmer 'le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes et comme ils le souhaitent', et le principe de 'souveraineté alimentaire' des pays, ou groupes de pays, qui s'attache à ce droit. Un droit et une souveraineté qui ne pourront s'exprimer pleinement que dans le cadre d'une mondialisation maîtrisée (Hervieu, 2002).

Pour nourrir tout juste correctement, et si possible convenablement, 9 milliards d'humains ou plus, il faudra en effet bientôt exploiter intensément, et néanmoins durablement, toutes les terres exploitables de la planète. Or pour promouvoir, partout où cela est possible sans dommage, des agricultures paysannes durables, capables d'assurer, en quantité et en qualité, la sécurité alimentaire de 6 et bientôt 9 milliards d'humains, il faut avant tout garantir à *tous* les paysans dans toutes les régions du monde des prix suffisamment élevés et stables, pour qu'ils puissent vivre de leur travail, investir et progresser. Or les prix agricoles internationaux sont beaucoup trop bas, beaucoup trop distordus et beaucoup trop instables pour conduire à cet objectif. On peut

donc penser qu'une politique agricole mondiale, articulée à des politiques régionales (grandes régions du monde) et nationales, visant à relever et à stabiliser ces prix, serait particulièrement indiquée.

Cela permettrait de supprimer les causes de la pauvreté extrême et de la faim en relevant le revenu des paysans ; d'entraîner un développement vigoureux et plus équilibré des différentes agricultures du monde ; de réduire l'exode et le chômage ; d'accroître la demande solvable mondiale ; d'attirer l'épargne vers les investissements productifs et de relancer l'économie mondiale, et de limiter les dérives spéculatives.

Ces politiques ne consisteraient ni à réduire systématiquement les échanges commerciaux, ni à les laisser fluctuer au gré du marché, ni même à les réguler de proche en proche à différents niveaux (Lacombe, Copeiaa, 2003). Elles consisteraient à tirer parti des expériences de politiques nationales, régionales, internationales les plus réussies du XXe siècle, pour essayer de concevoir le cadre organisationnel et le mode de fonctionnement le plus approprié pour les marchés agricoles, ainsi que les orientations de politiques agricoles régionales (grandes régions) et nationales les plus pertinentes, au XXIe siècle.

Partant de ces expériences, l'organisation des marchés permettant d'atteindre ces objectifs pourrait se dessiner comme suit :

- établir de grands marchés communs agricoles régionaux, regroupant des pays ayant des productivités agricoles assez proches (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale...Asie du Sud... et même Amérique du Nord et Europe), et de les protéger contre toute importation d'excédents agricoles à bas prix par des droits de douane élevés et par des mécanismes anti-dumping et anti-subventions, garantissant aux paysans des régions défavorisées des prix suffisants et assez stables pour leur permettre de vivre de leur travail, et aussi d'investir et de se développer ;
- sachant que l'établissement d'accords internationaux par produits est jugée difficile sinon impossible, chaque pays ou groupe de pays devrait maîtriser sa production ; cela étant, la demande alimentaire solvable pourrait bien s'accroître beaucoup plus vite que la production.

En effet, même si ces dispositions globales visent à relever les prix agricoles autant que de besoin dans tout pays, il reste que le moteur des prix ne sera pas suffisant pour promouvoir le développement agricole équilibré de ces grandes régions, et pour porter la production à la hauteur des besoins globaux. Des politiques agricoles régionales (grandes régions) et nationales, visant un développement agricole plus équilibré des différents territoires et catégories d'exploitations, seront tout autant nécessaires : des politiques de recherche-développement appropriées aux besoins et aux moyens des différents territoires et catégories d'exploitations, à commencer par les plus désavantagées ; des politiques de réduction des inégalités de revenus entre territoires et entre exploitations, et de relèvement des revenus les plus modestes (taxes foncières différentielles positives ou négatives selon les potentialités, impôts sur le revenu progressif...) ; des politiques foncières donnant l'accès à la terre et la sécurité de la tenure à tous les paysans (réforme foncière, statut du fermage, loi anti-cumul, aide à

l'installation...) ; des politiques alimentaires ciblées, par distribution de bons d'achat aux consommateurs acheteurs pauvres (Mazoyer, Copeiaa, 2003).

Mais si ces orientations ont contribué à faire avancer le débat sur la question des relations entre pays développés et pays en développement dans le secteur agricole et alimentaire, il est clair qu'elles ne constituent pas telles quelles une réponse à l'urgence des problèmes et à la spécificité des relations entre l'Union européenne et l'Afrique.

La crise alimentaire et économique que connaît l'Afrique sub-saharienne exige à la fois une aide d'urgence et une aide au développement renforcées, et la mise en place de politiques européennes et africaines permettant un développement rapide des agricultures africaines, tant vivrières que d'exportation. Mais il faut souligner que ni le renforcement des aides techniques et économiques de l'Union européenne, et leur orientation prioritaire vers l'agriculture, ni le renforcement des politiques et projets de développement agricole dans ces pays ne suffiront. Le succès de ces aides et de ces politiques dépend d'un relèvement significatif et d'une stabilisation des prix, tant des denrées vivrières que des denrées d'exportation. Faute de quoi, la très grande majorité des producteurs agricoles africains n'auront ni les moyens, ni l'intérêt, de développer leurs productions.

Pour répondre à cette exigence, les membres du groupe de travail ont avancé différentes suggestions, *qui sont encore insuffisamment discutées et développées*, mais que l'on peut présenter dans l'ordre suivant :

1. Afin de favoriser le développement des cultures vivrières et d'accroître l'autosuffisance alimentaire de ces pays, il a été suggéré :

- d'aider les pays agricoles pauvres (PMA certainement, et PFRDA si possible), notamment en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, à organiser des marchés communs agricoles, protégés des importations de denrées vivrières de base à bas prix. Une aide technique et financière devrait être instaurée, à cette fin, au bénéfice des institutions gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales (syndicats agricoles notamment) de ces pays, ainsi qu'au bénéfice des institutions privées européennes oeuvrant dans ce sens (ONG et syndicats agricoles notamment) ;
- de supprimer les aides à l'exportation, directes et indirectes, aux denrées alimentaires concurrentes ou similaires exportées vers ces pays par l'Union européenne, sous réserve que tous les pays exportateurs le fassent également. De manière moins drastique toutefois, il pourrait être suggéré que les pays exportateurs s'engagent à ne pas vendre en dessous du prix garanti (ou du prix à la production et à la commercialisation) prévalant dans ces pays agricoles pauvres ;
- de favoriser la mise en place de politiques alimentaires basées sur la distribution, ciblée, de bons d'achat alimentaires destinés aux consommateurs acheteurs pauvres (ce qui élargit le marché intérieur), et non sur la distribution d'une aide en nature à bas prix (ce qui réduit ce marché) ; cela afin de contrer les effets négatifs de la hausse des prix agricoles sur les consommateurs pauvres ;
- d'éviter la surévaluation des monnaies locales.

**2.** Afin de favoriser le développement des cultures d'exportation et de recettes en devises plus élevées et plus stables, il a été suggéré :

- de supprimer toute taxe fiscale perçue lors de l'importation dans l'Union européenne des matières premières agricoles et des produits transformés qui en sont issus, originaires des pays en développement constituant ces marchés communs protégés ;
- d'étendre le régime communautaire 'ACP' Sucre (franchise de droits de douane et garantie du prix CEE) à certains autres produits agricoles et agro-alimentaires originaires de ces marchés communs agricoles et d'importance majeure pour leur économie, à l'intérieur ou non de quantités fixes ;
- d'ouvrir progressivement mais très largement le marché communautaire – par l'abaissement des droits de douane à l'intérieur de contingents tarifaires – à tous les produits agricoles et alimentaires originaires de ces pays ;
- d'encourager financièrement et techniquement ces pays à participer à des dispositifs d'amélioration de la qualité et de la spécificité des denrées agricoles : appellations d'origine contrôlée, indications géographiques... ;
- d'encourager financièrement et techniquement la production et le commerce 'équitable'.

**3.** Afin de faciliter l'accès le plus large possible des producteurs agricoles de ces pays aux moyens de production, il a été suggéré :

- d'orienter davantage la recherche agronomique pour le développement vers des objectifs appropriés aux besoins et aux possibilités des paysans les plus désavantagés ;
- de faciliter l'accès au crédit des petits producteurs ;
- de répondre positivement aux demandes d'appui technique des gouvernements ou de la FAO, pour réaliser des réformes foncières ouvrant largement l'accès au foncier et garantissant la sécurité de la tenure aux paysans sans terre ou quasi sans terre ;
- de faciliter l'accès des pays les plus pauvres aux connaissances et aux techniques protégées par des brevets dans les pays du Nord (Godfrain, Copeiaa, 2003).

**4.** Afin de réduire la concurrence, jugée déloyale à l'égard de toutes les agricultures familiales du monde, des grands investisseurs agricoles (nationaux ou étrangers) – concurrence qui porte tout à la fois sur les cultures vivrières, les cultures d'exportation et sur l'accès aux moyens de production – il a été suggéré un contrôle renforcé, par les Etats accueillants, des investissements dans le domaine agricole et alimentaire, par le biais de contrats de développement durable les obligeant à respecter des normes sociales, environnementales, sanitaires...

Manger du bœuf produit en défrichant la forêt amazonienne, ou du sucre produit par des travailleurs recevant pour tout salaire un repas par jour, ne répond certainement pas aux attentes de la très grande majorité des consommateurs européens.

\*

Tout en étant d'accord avec ce rapport dans sa globalité, un membre du groupe a proposé de concentrer les suggestions ci-dessus ‘sur le seul droit des PMA à avoir leur politique agricole et sur le soutien financier que l'on doit leur apporter’.

Un autre membre a indiqué que des prix élevés des produits agricoles dans les pays pauvres y ‘tuerait toute possibilité d’industrie de transformation compétitive’.

**Groupe de travail : « La PAC et les nouvelles attentes de la société»**

## **POUR UN PACTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ENTRE LES AGRICULTEURS ET LA SOCIETE**

### **Plan du chapitre :**

#### **1 - Les attentes de la société**

- 1.1 La qualité
- 1.2 Les exigences environnementales
- 1.3 La préservation des paysages
- 1.4 La demande en termes éthiques
- 1.5 La demande de démocratie

#### **2 - Le développement durable, un cadre de référence pour l'action publique et la conduite des activités économiques**

- 2.1 Une définition du développement durable
- 2.2 Un cadre pour l'action
- 2.3 La charte de l'environnement et le cadre constitutionnel

#### **3 - Un contrat de développement durable au bénéfice réciproque entre la profession agricole et la société**

- 3.1 Une évolution volontariste de l'agriculture française
- 3.2 Le développement durable et les agriculteurs
- 3.3 Le contrat à bénéfice réciproque

**CONCLUSION : Propositions pour un plan d'action**

La profession agricole est, une nouvelle fois en un siècle, engagée dans une mutation profonde, d'une portée historique considérable. Cette mutation provient des évolutions économiques et démographiques du monde agricole comme de la société dans son ensemble. Elle est aussi nécessaire pour répondre aux nouvelles exigences de la société. Les agriculteurs, malgré la diminution de leur nombre, occupent dans la conscience nationale comme dans la perception individuelle, une place spécifique provenant de leur répartition sur l'ensemble du territoire, des liens qu'ils assurent avec les terroirs et de la perception culturelle des aliments.

Or, les attentes de la société, d'ordre environnemental, sanitaire, éthique et démocratique et les conditions économiques et sociales qui garantissent l'avenir de la profession agricole, convergent dans les principes fondamentaux que recouvre le terme de développement durable. Le nouveau contrat entre la société française – et plus largement européenne – peut se fonder sur ces principes dont la mise en œuvre aura des bénéfices réciproques et partagés. Il appartient à la profession agricole de donner au concept encore flou de développement durable un contenu concret, visible et contractuel. Il est de l'intérêt de la société de réunir les conditions pour que ce contrat réussisse et de donner aux agriculteurs le temps pour y parvenir.

En effet, ce nouveau contrat n'est envisageable que parce que la profession agricole a remarquablement atteint les objectifs que le pays lui avaient fixés après la dernière guerre et dont beaucoup restent d'actualité. De même, il n'a de chance de réussir qu'en raison de la maîtrise technique et des savoir-faire que les agriculteurs ont acquis. La conception et la promotion d'un modèle européen, d'une agriculture écologiquement responsable seront d'une portée mondiale.

## **1. Les attentes de la société.**

Les critères de bien être des sociétés développées ont changé depuis une vingtaine d'années. La société, dans son ensemble, place les questions de santé, de sécurité et d'environnement avant toutes les autres exigences. Le développement économique, les innovations techniques et les technologies nouvelles, même si elles améliorent le confort ou facilitent la vie quotidienne, ne sont acceptés que s'ils ne remettent pas en cause les « avantages acquis » en terme de santé, de sécurité et d'environnement. Cette sensibilité s'est progressivement étendue à l'ensemble du corps social, aux médias et aux responsables politiques.

L'activité agricole se trouve au cœur de ce nouveau paradigme, d'autant plus que la société française se heurte à une sorte de crise de sevrage à l'égard d'un mode de vie rural qu'elle a abandonné en un peu plus d'une génération.

Cela se traduit en particulier par une focalisation vers les produits d'origine agricole, principalement alimentaires, en terme de qualité sanitaire, d'environnement, d'éthique et de démocratie.

### **1.1. La qualité**

La qualité est le résultat d'un ensemble de paramètres complexes et la perception de la qualité par les consommateurs est influencée par des critères subjectifs. Toutefois, les exigences de sécurité, de diversité de choix et d'origine correspondent à des évolutions profondes et durables.

- ◆ La sécurité

Les produits alimentaires doivent être sains, c'est à dire sans risque pour la santé du consommateur tant par le respect de composition standard que par l'absence de risque accidentel. Ils doivent aussi être de bonne qualité organoleptique et nutritionnelle.

- ◆ L'offre diversifiée

Le consommateur souhaite choisir en connaissance de cause. Il demande donc une offre variée, mais aussi l'indication précise de la composition des aliments et des informations sur les modes de production. De plus, les exigences se sont renforcées en matière de goût et de typicité.

- ◆ La relation avec le terroir

L'indication de l'origine est une condition de la qualité et du choix mais c'est aussi une valorisation culturelle du terroir dans ses caractéristiques physiques et écologiques mais aussi sociales et historiques.

Ces demandes renvoient à l'élaboration de normes de référence et au respect de la traçabilité.

Toutefois, il convient de ne pas assimiler la qualité avec les produits de luxe ou de niche. En effet, ce qui importe est de garantir la sécurité et la qualité standard pour l'ensemble des produits de consommation de masse, même si cette qualité est obtenue par des filières segmentées. Cette démarche concerne tant les produits frais que les produits industriels qui sont aujourd'hui la majorité, puisqu'ils concernent 75 % des produits alimentaires. Ainsi, les agriculteurs ne sont pas les seuls responsables de la qualité du produit final.

## 1.2. Les exigences environnementales

La demande environnementale concerne l'ensemble des conséquences sur l'environnement des activités agricoles :

- ◆ Qualité des eaux en terme de pollution et de résidus
- ◆ Quantité d'eau prélevée

- ◆ Qualité de l'air en terme de pollution locale
- ◆ Maintien de la biodiversité
- ◆ Pollution et érosion des sols

On peut y ajouter l'ensemble des conséquences des activités agricoles sur le changement climatique, la consommation d'énergies en particulier fossiles et les émissions de gaz à effet de serre.

Il est difficile pour le citoyen d'apprécier la relation exacte entre les systèmes de production agricole et leur impact sur les biens environnementaux, puisqu'il constate directement un effet local ou accède indirectement à des données qui restent souvent partielles. Toujours est-il que les méthodes d'artificialisation et d'intensification sont aujourd'hui considérées comme étant à l'origine de dégradation de ces biens environnementaux, en particulier l'eau et la perte de biodiversité ;

### **1.3. La préservation des paysages**

La demande concernant les paysages est non seulement d'ordre environnemental comme une des résultantes des ressources naturelles mais aussi d'ordre culturel. Ses composantes principales sont l'espace planté, haies et bois, les cours d'eau, les plans d'eau et leurs rives, les constructions et les chemins.

Cette notion est de plus en plus importante et mérite une prise en considération décisive. En effet, la conception du paysage rural, sa gestion et son accessibilité deviennent un point de tension entre les agriculteurs et les autres utilisateurs de l'espace, ruraux et citadins. L'espace rural ou le paysage est de plus en plus conçu comme un patrimoine commun à la disposition de tous. L'intérêt pour les paysages est une demande pour un espace rural durable et d'accès libre. En terme économique, ce sont aussi des enjeux touristiques importants.

### **1.4. La demande en termes éthiques**

On regroupe sous le chapitre de l'éthique un ensemble de considérations relatives à la responsabilité, à la solidarité et à l'équité. Ces préoccupations des sociétés actuelles sont essentielles et méritent une analyse approfondie. En se limitant à citer les sujets, il faut mentionner :

- ◆ La question de la solidarité internationale qui mobilise de nombreux mouvements associatifs, engagés en même temps dans les questions écologiques ;
- ◆ La question de l'équité, équité entre les sociétés, entre les territoires, mais aussi entre les acteurs au sein d'une filière de production, ce qui conduit au commerce équitable ;
- ◆ Les questions de bien-être des animaux.

## 1.5. La demande de démocratie

Les sociétés actuelles sont informées, engagées et responsables. Elles n'admettent plus d'être écartées des informations et des décisions par certains groupes d'activités. De plus, elles n'ont plus une confiance aveugle dans la technologie et le progrès.

L'impact des décisions du monde agricole sur l'aménagement rural et les biens environnementaux concernent tous les citoyens. Ceux-ci demandent donc d'avoir accès aux informations en transparence, d'être associés aux discussions et à l'élaboration des décisions. D'autant plus que ces décisions concernent des questions locales et peuvent avoir des conséquences à long terme.

Cette aspiration à la transparence, à l'information, au débat et au partage de la décision constitue une des évolutions importantes des sociétés de l'avenir.

## 2. Le développement durable, un cadre de référence pour l'action publique et la conduite des activités économiques

Ces demandes et ces attentes correspondent en grande partie aux principes qui sont résumés par le terme de « développement durable ». C'est pourquoi, il est nécessaire de revenir sur la définition de ce concept.

### 2.1. La définition du développement durable.

La définition de référence est celle du rapport Brundtland, établi pour l'ONU en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Madame Gro Harlem Brundtland (alors Premier Ministre de Norvège) : « *Un développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.* »

Cette définition est désormais complétée par l'idée que le développement durable repose sur trois composantes (que l'on appelle quelquefois aussi piliers) :

- ◆ La composante écologique, visant à préserver l'environnement, local et global ;
- ◆ La composante économique, visant à garantir la croissance et l'efficacité économique ;
- ◆ La composante sociale, visant à satisfaire les besoins humains en garantissant l'équité et la cohésion sociale.

L'équilibre entre ces trois composantes entraîne une notion de solidarité entre les territoires et les sociétés. La solidarité entre les générations est la base de la notion du développement durable. Mais cette solidarité ne peut être assurée si une minorité d'habitants de la planète seulement en bénéficia et si l'accès au bien-être reste interdit à la majorité, ce qui rejoint la solidarité internationale.

On ajoute, de plus en plus souvent, notamment en France, un pilier culturel qui vise à conférer aux caractéristiques culturelles, et surtout à leur diversité, un poids équivalent aux paramètres écologiques, économiques et sociaux. Cette approche confère une place à la diversité culturelle cohérente avec la vision du monde agricole.

➤ L'origine du développement durable.

Le concept de développement durable s'est imposé à partir de deux mouvements de pensée qui ont progressivement convergé :

- ◆ Une approche environnementale, d'abord marquée par les relations des activités humaines avec les ressources naturelles : épuisement des ressources fossiles (pétrole, gaz, charbon), et prélèvement excessif des ressources renouvelables (biodiversité, forêt, ressources des océans, eau), puis dans un deuxième temps, par les pollutions issues des activités humaines. Le changement climatique est devenu la question essentielle de cette approche. Plus largement, c'est la notion de changement global qui s'est imposé. Les questions environnementales sont entrées dans les relations et la diplomatie internationales depuis le Sommet de Stockholm en 1982 et surtout de Rio en 1992.
- ◆ Une approche économique du développement issue des remises en cause du modèle de développement de référence dans lequel la croissance économique, le productivisme, l'industrialisation et l'artificialisation technologique occuperaient une place prépondérante au détriment non seulement de l'environnement mais aussi de l'équilibre des sociétés, de la diversité culturelle, de l'éthique et de la démocratie.

## 2.2. Un cadre pour l'action.

En redonnant leur place aux conséquences à long terme des activités humaines et à leur interdépendance planétaire, le développement durable peut aider à déterminer des principes d'action de portée universelle qui servent de référence aux décisions publiques, à la conduite des entreprises, y compris le monde agricole et les filières agro-alimentaires et aux comportements des citoyens.

La question reste posée de savoir si ces principes d'action ne risquent pas de se transformer en une nouvelle morale dominante ou en une idéologie et si la planète est capable de trouver des principes et des objectifs consensuels qui respectent les disparités et les diversités.

Il n'empêche que la recherche des convergences, de façon collective, négociée et volontaire, aux différentes échelles de l'organisation des sociétés est en soi une démarche porteuse d'espoirs.

### 2.2.1. Les relations internationales.

Le développement durable fait partie des ordres du jour des relations internationales, à travers les sommets mondiaux, les conventions internationales et leur protocole d'application.

- ◆ Convention sur la biodiversité signée par 175 Etats (les Etats-Unis ne sont pas signataires) lancée à Rio en 1992, entrée en vigueur en décembre 1993.

Trois objectifs principaux : « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques à des fins commerciales ou autres. » Elle couvre tous les écosystèmes, toutes les espèces et toutes les ressources génétiques. Elle a entériné le principe des droits souverains des Etats sur la biodiversité. Les Etats peuvent en restreindre l'accès et être associés à son exploitation. La convention sur la biodiversité s'étend aux résultats des biotechnologies et à la biodiversité.

- ◆ Convention cadre sur les changements climatiques signée en 1992, entrée en vigueur en 1994, la convention a pour objectif « *de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation atmosphérique dangereuse du système climatique.* »

Les objectifs chiffrés de quotas d'émissions nationaux pour les pays industrialisés ont été fixés par le protocole de Kyoto en décembre 1997 (réduction moyenne de 5,2 % de rejets des principaux gaz à effet de serre d'ici 2012 par rapport au niveau de 1990).

La lutte contre le changement climatique et la réduction des gaz à effet de serre constituent maintenant un objectif partagé dans le monde. Cette exigence est consensuelle en Europe. Elle est admise par les pays industrialisés, même si les Etats-Unis n'acceptent pas le protocole de Kyoto. L'existence d'indicateurs chiffrés fournis par les scientifiques et la portée de ces objectifs pour l'ensemble des activités humaines font de cette action la référence essentielle des dossiers environnementaux dans le monde.

De plus, quoiqu'on pense de la réalité des chiffres et des extrapolations, les entreprises sont maintenant convaincues que la maîtrise de la consommation énergétique, la réduction des émissions de gaz et de polluants, la réduction des déchets seront des critères incontournables de la compétitivité industrielle.

Les autres textes internationaux de référence sont : la convention sur la désertification adoptée à Paris en 1994 et signée par 170 Etats et l'accord international sur les forêts.

Par ailleurs, l'Agenda 21 est un plan d'action mondial adopté par 171 gouvernements présents à Rio en 1992. Il comprend 40 chapitres en particulier sur la préservation des ressources naturelles, la protection de l'atmosphère, des océans, de la faune et de la flore, mais aussi la lutte contre la pauvreté. Il recommande des pratiques durables d'agriculture pour nourrir la population croissante de la planète. L'Agenda 21 se décline en Agenda 21 national et en Agenda 21 local pour les collectivités territoriales.

### **2.2.2. L'action publique française et européenne.**

- ◆ La stratégie nationale du développement durable.

La France a intégré le développement durable dans l'action publique. Le gouvernement a créé :

- Un comité interministériel du développement durable qui réunit périodiquement tous les ministres sous la présidence du Premier Ministre. Il adopte la stratégie nationale et suit sa mise en œuvre. Il est préparé par des hauts fonctionnaires du développement durable.
- Un conseil national du développement durable qui réunit les représentants de la société civile et formule des avis et des recommandations pour le gouvernement.

La stratégie nationale est organisée en 6 chapitres : économie, territoire, précaution et risques, information, Etat exemplaire, international et 4 chapitres sectoriels : transports, énergie, social et agriculture.

De son côté, l'Union européenne constitue l'ensemble mondial le plus engagé dans la prise en compte du développement durable dans l'action publique. En effet, le développement durable est inscrit dans le traité de Maastricht. Le Conseil européen de Göteborg a adopté en juin 2001 une stratégie européenne de développement durable. Les fonds structurels et l'aide au développement sont conditionnés par le développement durable des territoires. Les propositions de réforme de la Politique Agricole Commune présentées par la Commission en janvier 2003 (les propositions dites Fischler) sont présentées comme répondant à cette politique.

Ce qu'il faut retenir, c'est que les principes du développement durable vont inspirer l'action publique à tous les niveaux, principes généraux mais aussi actions concrètes et suivi d'indicateurs.

En particulier, l'établissement des règles, la définition des normes et des labels et les mesures fiscales incitatives ou les aides octroyées au niveau communautaire sont amenées à prendre de plus en plus en considération l'impact environnemental.

### **2.2.3. Les entreprises et le développement durable.**

Les entreprises industrielles ont intégré le développement durable dans leur stratégie et leur management. Les raisons qui les ont conduit à cette démarche sont riches d'enseignements.

- Des motivations économiques correspondent à :

- L'adaptation au marché, l'image développement durable des produits vendus étant porteuse d'un avantage concurrentiel ;
- Le respect des normes imposées par les réglementations publiques comme dans le cas des véhicules ou des bâtiments ;
- La rationalité économique de production pour réduire les prix de revient en diminuant la consommation de l'énergie ou en abaissant les émissions de polluants ;
- L'accès aux marchés écologiques eux-mêmes, marchés des droits à polluer, compensation des pollutions par la séquestration (puits de carbone des pétroliers) ;
- L'anticipation des perspectives d'accès et de coûts des matières premières (investissement des pétroliers dans la biomasse).

- Des motivations financières.

C'est à dire l'accès aux capitaux passant par les systèmes de notation.

Dès lors que les investisseurs individuels comme les investisseurs institutionnels à travers les fonds éthiques déterminent leur choix d'investissement en capitaux, en utilisant des critères éthiques, sociaux et environnementaux, il est essentiel pour les entreprises de donner la preuve de leur volonté concrète d'infexion de leur stratégie.

- Des motivations de management interne.

L'application des principes du développement durable au management interne de l'entreprise permet de reconstruire un système de valeurs de l'entreprise prenant en considération :

- Le long terme ;
- La responsabilité individuelle ;
- Le management de la qualité en respectant les normes de qualité et les normes environnementales ;
- La cohésion sociale.

- Le rapport développement durable.

Cette politique conduit les entreprises à établir des rapports permettant de suivre les indicateurs de développement durable pour les actionnaires, le personnel et les

consommateurs. Les formes de ces compte rendus sont encore en évolution, sachant que depuis la loi du 15 mars 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, les sociétés cotées doivent rendre compte des conséquences sociales et environnementales de leur activité.

Cette dynamique est forte dans la plupart des grands secteurs industriels qui tous produisent ou consomment de l'énergie : les producteurs et distributeurs d'énergie ou d'eau, le secteur des transports, le secteur du bâtiment les équipementiers, la chimie.

Il est important pour le secteur agricole de prendre conscience de cette dynamique. Cette dynamique n'est pas angélique ou naïve. Elle repose sur l'idée que la réduction de l'impact environnemental des activités de production fera désormais partie des conditions de compétitivité et d'acceptation sociale. Mais cette dynamique agit en même temps au bénéfice de l'intérêt public.

### **2.3. La charte de l'environnement et le cadre constitutionnel.**

Le Président de la République a décidé de proposer la charte de l'environnement adossée à la constitution.

La lettre de mission de la commission chargée de proposer le texte de charte précise : « *la charte portera au niveau constitutionnel des principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable. Ainsi, plaçant l'homme face à ses responsabilités, elle sera le fondement d'un nouvel équilibre entre progrès social, protection de l'environnement et développement économique. Elle donnera une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement et devra également exprimer la recherche d'une justice et d'une solidarité entre les peuples et les générations* ».

Le Président de la République et le gouvernement souhaitent conférer à ces principes un statut équivalent à la déclaration des droits de l'homme de 1789 et au préambule de la constitution de 1946 concernant les droits sociaux.

Le texte est actuellement en discussion. Quoiqu'il en soit, le texte va proclamer le droit de chacun à vivre dans un environnement sain et équilibré, qui respecte sa dignité et favorise son bien-être.

En retour, la charte devrait affirmer le devoir de chacun de contribuer dans l'intérêt des générations présentes et futures, à la protection et à l'amélioration de cet environnement, patrimoine naturel et culturel commun et à la préservation de la biodiversité.

Les principes de préservation de l'environnement devraient reposer sur la précaution, la prévention et le principe pollueur-payeur définis ainsi :

- le principe de prévention, selon lequel les atteintes à l'environnement et à la santé doivent être corrigées par priorité à la source ;

- le principe de précaution, selon lequel quand un risque de dommage grave ou irréversible à l'environnement ou à la santé a été identifié, sans qu'il puisse être établi avec certitude en l'état des connaissances scientifiques, l'autorité publique met en œuvre un programme de recherches et prend les mesures provisoires et proportionnées propres à y parer ;
- le principe pollueur-payeur, selon lequel il appartient à chacun de contribuer aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement.

L'inscription de ces principes au niveau constitutionnel est lourde de conséquences pour les responsabilités des acteurs économiques. En outre, la charte devrait en outre évoquer la démocratie participative, l'importance de la recherche scientifique et de l'innovation technologique, l'éducation et la formation, le contexte international.

### **3. Un contrat de développement durable au bénéfice réciproque entre la profession agricole et la société.**

#### **3.1. Une évolution volontariste de l'agriculture française.**

Il faut d'abord reconnaître et souligner que l'agriculture européenne est engagée depuis plus de dix ans dans une dynamique environnementale profonde, à la fois encouragée et volontaire. Cette dynamique a des résultats concrets mesurables et constants, sans doute insuffisamment perçus par la société.

##### ◆ La traçabilité et la contractualisation

La segmentation et la différenciation des marchés se sont développés en se reposant en particulier sur des appellations d'origine et des labels. Ces différents signes poussés par les professionnels et les consommateurs sont réglementés et contrôlés par les pouvoirs publics. En outre, des démarches volontaires spécifiques à certaines filières ont été mises en œuvre par des contrats entre les producteurs et la distribution.

Dans tous les cas, les cahiers des charges garantissent un standard de qualité. Ils intègrent des caractéristiques relatives à l'origine des produits, leur qualité organoleptique, aux conditions environnementales de production, au bien-être des animaux...

De plus, les crises alimentaires de ces dernières années ont conduit l'Union européenne à légiférer en matière de traçabilité.

##### ◆ La certification et la qualification des exploitations

La reconnaissance de démarche d'ensemble des pratiques agricoles pour les exploitations a été engagée.

Ainsi, 12 sites agro-industriels représentant 2500 producteurs bretons ont anticipé la norme NFV 001-005 dans les filières du lait, des porcs, des légumes et des volailles, en obtenant la certification Agriconfiance (contrat entre l'exploitant et sa coopérative).

La qualification globale des exploitations, encore en phase expérimentale, est une composante de l'agriculture raisonnée. Elle s'appuie sur un référentiel d'exigences et de pratiques couvrant tous les domaines d'activité agricole : gestion, production animale et production végétale.

Le dispositif d'agriculture raisonnée vise à généraliser les bonnes pratiques se rapprochent des démarches de certification ISO 9000 ou ISO 14000 (management de l'environnement).

L'agriculture raisonnée est réglementée par un décret d'avril 2002. Un arrêté (avril 2002) définit les 98 exigences, la plupart d'ordre réglementaire et administratif. Ces exigences constituent le référentiel de l'agriculture raisonnée, qui a vocation à évoluer.

- ◆ L'évolution environnementale de la politique agricole commune

L'Europe peut agir de deux façons :

- Elle peut conférer des conditionnalités aux aides directes en terme de respect des normes communautaires et de bonnes pratiques nationales. Si ce principe est mis en œuvre, cela conduirait, en principe, à exclure des aides directes ceux qui ne les respectent pas. Ce sont les écoconditionnalités. Elles relèvent du « premier pilier ».
- Les mesures agri-environnementales relèvent de la politique de développement rural. Elles ne sont en principe pas liées directement à des objectifs économiques. Elles s'inscrivent dans « le deuxième pilier ». Elles sont cofinancées et leur détermination relève des politiques nationales dans le cadre de la subsidiarité.

En 1992, la réforme de la PAC s'est accompagnée d'un règlement agri-environnemental. Les agriculteurs peuvent bénéficier d'une couverture des coûts auxquels ils doivent faire face et des pertes de revenus résultant du service environnemental qu'ils assurent les aspects environnementaux sont traités en fonction de leur incidence sur l'air, la biodiversité, le paysage, les sols, les terres et l'eau. Le régime prévoyait le cofinancement à 50 % par le FEOGA, section garantie.

Un soutien est accordé aux méthodes de production agricole conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel (agri-environnement), afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'agriculture et d'environnement.

Ce soutien est destiné à encourager :

- des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique,
- une extensification des modes d'exploitation agricoles favorable à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité,
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés,
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,
- la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

A noter que ces mesures sont le seul élément obligatoire dans la nouvelle génération de programmes de développement rural.

Un soutien est accordé aux agriculteurs qui souscrivent des engagements agri-environnementaux pour une durée minimale de cinq ans. Ces engagements doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles.

Les montants annuels maximaux éligibles s'élèvent à 600 euros/ha pour les cultures annuelles, 900 euros/ha pour les cultures pérennes spécialisées et 450 euros/ha pour les autres utilisations des terres.

En 2002, les dépenses au titre des normes agro-environnementales ont représenté 3,6 % du budget global de la PAC.

Mais en 1999, 37700 mesures agro-environnementales avaient été souscrites en France.

En 1999, lors du Conseil européen de Berlin, l'Union européenne adopte le règlement de développement rural et rend obligatoires les mesures agro-environnementales dans les plans de développement rural des Etats membres. La PAC intègre mieux le rôle multifonctionnel de l'agriculture, en particulier les mesures environnementales, en préservant le patrimoine rural et en diversifiant l'économie rurale.

En France, la loi d'orientation agricole instaure en 1999 un mode contractuel d'attribution qui ne se substitue pas aux paiements des aides, sous forme de contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui comportent un volet économique et social et un volet environnemental.

◆ De tous ces efforts, selon le rapport de l'Institut français de l'environnement, résultent des indicateurs globaux tels que :

- Une diminution de 2 % par an, depuis 10 ans, de fumure azotée sur les céréales par quintal de produits
- Une diminution de 3 % par an de fumure azotée sur la betterave par tonne de sucre

- La diminution de 2 % par an des herbicides utilisés
- La diminution des quantités de pesticides et de l'agressivité des matières actives utilisées
- Le recyclage agronomique de 40 millions de tonnes par an de boues d'épuration et de biodéchets
- L'amélioration des conditions d'élevage
- La préservation de nombreux habitats naturels de la faune sauvage.

Pour autant, la distorsion entre les efforts et la volonté indiscutables des agriculteurs et leur perception par la société s'accroît, malgré les discours qui comportent tous les mots clés.

Cela provient probablement d'un ensemble de raisons :

- ◆ L'absence d'indicateurs partagés et globaux
- ◆ L'insuffisance de l'impact visible sur l'environnement (eau, paysage)
- ◆ L'insuffisance de conditionnalités des paiements directs
- ◆ L'insuffisance des redéploiements de financements

Mais aussi,

- ◆ L'insuffisance des ruptures technologiques à disposition des agriculteurs garantissant une rentabilité économique
- ◆ La complexité des objectifs, leur dispersion et leur absence de lisibilité.

### **3.2. Le développement durable et les agriculteurs.**

Quels bénéfices la profession agricole peut-elle tirer de la diffusion des principes du développement durable dans la société ?

- ◆ L'intégration équivalente des objectifs environnementaux, économiques et sociaux fait des agriculteurs des acteurs majeurs du développement durable. En effet, ils sont

à la fois des utilisateurs et des gestionnaires des ressources renouvelables et de l'espace naturel. Le développement durable implique que la société leur garantisse la viabilité économique et les conditions de leur participation à la cohésion sociale. Et cette garantie doit être assurée à long terme en intégrant le passage des générations.

- ◆ Le développement durable regroupe une grande partie des attentes de la société vis à vis de l'évolution des pratiques agricoles. Fixer des objectifs de développement durable en particulier environnementaux, c'est répondre aux attentes des citoyens et arrêter en commun un plan d'action, dans la durée, pour y parvenir.
- ◆ L'exigence économique conduit à placer ce contrat dans une dynamique progressive. La profession agricole réduit l'impact de ses activités sur l'environnement au fur et à mesure que les technologies et le marché permettent de progresser sans impliquer de diminution de revenus.

On peut prendre l'analogie des industriels par exemple des constructeurs automobiles. Les normes environnementales (émission de gaz carbonique, émissions de particules, consommation de carburant) évoluent parallèlement aux avancées des technologies tout en poursuivant la baisse de prix des véhicules et l'amélioration sociale des entreprises.

- ◆ La généralisation des principes partagés du développement durable va permettre de reconnaître les efforts de la profession agricole pour l'environnement et la sécurité sanitaire des aliments. En effet, les pratiques agricoles ont obtenu des progrès très significatifs concernant l'impact sur l'environnement : réduction des quantités et baisse de l'agressivité des produits chimiques utilisés, gestion plus économique de l'eau, amélioration du bien être animal.
- ◆ Le développement durable doit conduire à identifier les fonctions environnementales des agriculteurs et à garantir leur rémunération soit par le marché, soit par les fonds publics communautaires et/ou nationaux au nom de l'intérêt général.
- ◆ Le développement durable implique une solidarité intergénérationnelle. A ce titre, il doit prendre en considération le renouvellement des générations au sein de la profession agricole.
- ◆ Le développement durable implique une solidarité des territoires. A ce titre, il prend en compte l'équilibre territorial des agriculteurs et donc la corrélation entre les contraintes du milieu et les conditions d'accès aux revenus.

### **3.3. Le contrat à bénéfice réciproque.**

La profession agricole s'engage à réduire l'impact environnemental des activités de production et à gérer les biens environnementaux à intérêt général au profit de la collectivité.

La mise en œuvre de cet engagement est progressif en fonction de la mise à disposition de technologies permettant la formation de revenus au moins équivalents aux méthodes actuelles, toutes choses égales par ailleurs.

La société prend en compte les surcoûts d'investissement, de conversion ou de fonctionnement couvrant ces missions de l'agriculture. Elle veille à l'équilibre des territoires et à la transmissibilité générationnelle.

## **CONCLUSION : Proposition pour un plan d'action**

### **Les composantes de la mission environnementale d'intérêt général.**

Il importe de bien définir les missions que l'on confie aux agriculteurs, à savoir :

- ◆ Elaborer des produits répondant à des normes comprenant des critères de développement durable, environnementaux, sociaux, éthiques
- ◆ Des systèmes de productions écologiquement responsables, c'est à dire réduisant l'impact environnemental des activités agricoles
- ◆ Des fonctions non marchandes d'intérêt collectif de gestion de l'espace et des paysages

### **Les territoires et la diversité géographique.**

Les enjeux agricoles et environnementaux se retrouvent dans des déterminants locaux majeurs en termes de :

- ◆ Caractéristiques physiques et biologiques locales ;
- ◆ Conséquences des modifications des espaces naturels à long terme ;
- ◆ Différences de potentiel de production et d'accès aux marchés ayant un impact sur la compétitivité agricole ;
- ◆ Impact du modèle agricole en terme de types d'agriculture, par leurs effectifs et leurs activités sur l'évolution de l'environnement.

Prendre en considération les principes du développement durable conduit à intégrer dans les politiques agricoles et la conception des transferts publics, ces enjeux locaux. L'objectif est de contribuer à la compensation des différences de potentiel et de préserver des types d'agriculture cohérents avec les spécificités locales, écologiques et culturelles en particulier.

La réalisation de ces objectifs ne peut se limiter aux mesures compensatrices de handicaps. Elle nécessite d'une part que soient engagées une réflexion, puis une négociation internationale, pour que ces contraintes nouvelles soient reconnues et ne soient pas battues en brèche par des importations qui ne respecteraient pas ces normes. Les principes de subsidiarité et de démocratie locale doivent être au cœur de la définition des actions. Ces notions, complexes puisqu'elles impliquent la localisation des décisions et de l'utilisation des fonds, doivent être approfondies.

## **La transmissibilité.**

La solidarité des générations prend dans le monde agricole une signification précise en raison des incertitudes et des difficultés des passages de génération.

Les réflexions du groupe ont montré que les objectifs quantifiés en terme de maintien d'exploitations ne peuvent relever de déclaration d'autorité.

En revanche, il paraît nécessaire de veiller à ce que la pérennité de l'exploitation agricole et sa transmissibilité aient une probabilité et une facilité de réalisation qui donnent une confiance en l'avenir au plus grand nombre. Cela doit être pris en compte dans les politiques publiques fiscales et de soutien.

## **Des principes d'action.**

- ◆ Il s'agit d'une politique à long terme aux objectifs et aux résultats échelonnés dans le temps.
- ◆ L'agriculture durable concerne tous les agriculteurs. Tous peuvent réussir. Tous peuvent bénéficier de ces apports. Il ne s'agit pas d'agriculture de niches. Cette démarche implique des droits et des devoirs pour tous les agriculteurs et tous les types d'agricultures.
- ◆ Les objectifs doivent être
  - définis en concertation
  - réalistes
  - progressifs
  - mesurableset surtout ne génèrent pas d'effet d'exclusion de marché
- ◆ Ces objectifs doivent être cohérents avec le droit international, les normes internationales et les règles de l'organisation mondiale du commerce.

## **Les indicateurs.**

Une politique agricole durable doit être claire et lisible pour les acteurs eux-mêmes autant que pour les responsables, les citoyens et les bailleurs de fonds.

Il convient donc de déterminer des indicateurs.

Un travail devrait être lancé pour définir ces indicateurs aux niveaux européen et national, de façon concertée.

Ces indicateurs doivent être :

- ◆ Simples et lisibles,
- ◆ Peu nombreux,
- ◆ Réalistes,
- ◆ Mesurables et repérables dans le temps,
- ◆ Communs à tous les interlocuteurs.

En particulier, l'agriculture durable doit concerner tous les agriculteurs et tous les types d'agriculture. L'agriculture durable ne saurait se limiter à quelques catégories particulières, biologiques ou raisonnées. Les citoyens doivent être convaincus que toute la profession agricole évolue dans cette direction. Les agriculteurs doivent avoir la perspective de réussir le contrat.

Les biens environnementaux sont :

- ◆ L'eau,
- ◆ L'air,
- ◆ Les sols,
- ◆ Les paysages,
- ◆ La biodiversité.

Les moyens de les préserver sont :

- ◆ La réduction de l'emploi des produits chimiques,
- ◆ Les quantités d'eau agricole (irrigation),
- ◆ La qualité de l'eau,
- ◆ La contribution de l'agriculture à la séquestration des gaz à effet de serre (la réduction des émissions si possible),
- ◆ La préservation de la biodiversité,
- ◆ Les paysages : haies, chemins et constructions,
- ◆ La participation de l'agriculture à la réduction de l'utilisation d'énergie fossile (biocarburants).

Il conviendra ensuite de déterminer si ces paramètres entrent :

- ◆ Dans les cahiers des charges des normes et des labels (financement par les consommateurs),
- ◆ Dans les conditionnalités d'attribution des aides directes,

- ◆ Dans les aides indirectes liées aux fonctions environnementales de service d'intérêt général.

Une réflexion est nécessaire pour définir les indicateurs selon ces principes. Elle doit associer les professions agricoles, les représentants d'associations de consommateurs, les chercheurs et les spécialistes administratifs chargés de normes.

### **Elaboration d'un rapport de développement durable de l'agriculture française.**

Chaque année, devrait être élaboré un rapport de développement durable de l'agriculture française. Ce rapport devrait comporter des indicateurs environnementaux, sociaux et économiques, en particulier :

- ◆ Les mesures d'impact de l'agriculture sur les biens environnementaux que l'on aurait choisi de suivre (eau, chimie, biodiversité...) ;
- ◆ La répartition géographique et la représentation des types d'agriculture ;
- ◆ Les liens entre les aides, la production et les territoires.

Ce rapport devrait en particulier permettre de prendre la mesure des évolutions à long terme.

Le rapport devrait être un moyen de concertation et de débat public. Il permettrait d'améliorer la transparence et également de fixer des objectifs réalistes. Le débat porterait, en amont sur la détermination des données, en aval sur leur interprétation et leurs conséquences pour les décisions prises et à prendre.

Le rapport serait spécifique au secteur agricole. Il ne s'agirait pas d'un rapport administratif, mais d'un outil concret de pilotage, de dialogue et d'information.

La mise en œuvre de cette idée exige le lancement d'un grand projet et la mobilisation des moyens humains et financiers cohérents.

### **La recherche et l'innovation.**

La réponse aux attentes de la société, en terme environnemental en particulier, exigera de nouveaux systèmes de production qui ne sont pas aujourd'hui disponibles si l'on veut tenir compte des exigences économiques – revenus des producteurs et prix à la consommation – et viser une diffusion massive.

En effet, l'agriculture biologique, même son développement se veut ambitieux, ne peut, à elle seule, durablement répondre à une consommation de masse. Les autres techniques,

y compris celles prises en compte par l'agriculture raisonnée, sont encore partielles et d'effet quantitatif et qualitatif modeste.

Les nouveaux systèmes de production consisteront en un pilotage raisonné des écosystèmes tirant parti du potentiel et des atouts du milieu et des espèces vivantes et surtout de leur combinaison. Ceci nécessitera de mieux connaître les cycles écologiques, de mobiliser les biotechnologies et de gérer les systèmes avec des systèmes d'information précis.

Des nouvelles technologies sont indispensables. Elles proviendront de la collaboration entre les scientifiques, les producteurs et consommateurs et de la combinaison d'évolution progressive comme de ruptures qu'il est, par définition, difficile d'annoncer.

La production agricole est aujourd'hui soumise à l'accumulation d'exigences qui ne peuvent être satisfaites que si la recherche l'y aide et si on lui donne le temps. Cela implique que les disciplines de l'agronomie au sens large, non seulement intègrent de la même façon ces finalités environnementales, économiques et sociales, mais aussi renforce les recherches collaboratives pour faire bénéficier les agriculteurs des avancées de la science dans cette perspective.

## **Le financement du développement durable pour l'agriculture.**

- ◆ Le marché rémunère le respect des standards selon des normes réglementées ou les produits conformes à des cahiers des charges contractuels.
- ◆ Les aides directes devraient intégrer des conditionnalités environnementales établies selon les principes ci-dessus.

Toutefois, de l'avis du groupe, le découplage ne constitue pas une garantie d'amélioration vers une agriculture écologiquement responsable. Le lien avec la production en quantité comme en qualité présente plus de potentiel pour faire évoluer les conditions de production vers une agriculture durable. En ce sens, les propositions Fischler apparaissent contradictoires avec les objectifs que la commission entend poursuivre.

Certains membres du groupe proposent que la France étudie les conditions dans lesquelles pourrait être institué un lien simplifié entre les aides, la production et le territoire sous une forme telle qu'il n'encourage pas les transferts de production, ni n'entraîne de réduction des prix à la production pour les agriculteurs.

- ◆ Le financement des fonctions environnementales de service public.

Elles relèvent de la politique de développement rural.

## **Le développement durable pour l'agriculture dans les négociations internationales.**

Le développement durable pour l'agriculture ne peut être l'apanage de l'Europe seule. Non seulement la Communauté doit aider à la promouvoir dans les pays en développement par son exemple et par ses aides, mais elle doit en faire un des arguments principaux dans les négociations internationales agricoles, notamment à l'Organisation mondiale du commerce dans la définition et le contenu des engagements à prendre sur le soutien et l'accès.

La mise en œuvre de ces principes offre des chances nouvelles à tous les acteurs pour rapprocher les attentes de la société et celles des agriculteurs. L'heure est à la diversité des offres et des demandes, qui reconnaissent la diversité des missions des agriculteurs, économiques, résidentielles et écologiques. Toutes ces activités prennent en compte la durée. L'agriculture peut et doit construire une philosophie de la durabilité.

**Groupe de travail : « Outils et instruments de la PAC»**

## **QUELS INSTRUMENTS POUR FAIRE EVOLUER LA POLITIQUE AGRICOLE ?**

### **Plan du chapitre :**

1. Le découplage des aides est un instrument intéressant mais son application doit être encadrée et complétée par d'autres instruments
    - 1.1 Le découplage a des atouts, mais pose de sérieux problèmes
    - 1.2 Les aménagements nécessaires
  2. La durabilité de la PAC repose sur l'articulation et la cohérence entre ses deux piliers
    - 2.1 Le modèle agricole européen dépend du niveau de soutien
    - 2.2. Les deux piliers de la PAC sont complémentaires
  3. La contrainte des négociations à l'OMC
    - 3.1. Les disciplines de l'OMC doivent être plus efficaces et plus équitables
    - 3.2. Les disciplines de l'OMC doivent garantir la multifonctionnalité de l'agriculture
    - 3.3. Les disciplines de l'OMC doivent prendre en compte la diversité de situations dans les pays en développement
    - 3.4. La PAC doit être d'avantage compatible avec les intérêts des pays en développement
- CONCLUSION**

Dans le domaine agricole, l'Union européenne (UE) doit relever de redoutables défis :

- **négocier à l'Organisation mondiale du commerce** (OMC) un renforcement des disciplines sur les mesures de soutien à l'agriculture, sans compromettre la viabilité de la politique agricole commune (PAC)
- **réussir l'intégration de dix nouveaux Etats membres**, dans lesquels l'agriculture occupe une place importante et qui vont accroître sensiblement la production et la demande alimentaires communautaires
- **répondre aux attentes des citoyens** concernant la sûreté et la qualité des aliments, la protection de l'environnement, le bien-être des animaux et la vitalité du monde rural.

Dans ce contexte, la Commission européenne a rendu publique, en janvier dernier, une proposition de réforme de la PAC, intitulée « *Une perspective politique à long terme pour une agriculture durable* », qui vise à assurer le développement durable de l'agriculture en conciliant au mieux ses fonctions économique, environnementale et sociale. A cet effet, la Commission préconise de :

- **baisser les prix d'intervention**, pour qu'ils constituent de simples « filets de sécurité » du revenu permettant aux producteurs de répondre aux signaux du marché tout en les protégeant contre les variations extrêmes des cours
- **découpler les aides directes**, afin de réduire les distorsions engendrées par le régime de soutien en vigueur, d'inciter les producteurs à tenir compte davantage du marché et de dégager une marge de manœuvre dans les négociations à l'OMC
- **conditionner le versement des aides** au respect de critères relatifs à la santé publique, à la santé des végétaux et des animaux, à l'environnement, au bien-être des animaux et à la sécurité des agriculteurs sur leur lieu de travail
- **réduire de manière dégressive les aides directes**, pour atteindre deux objectifs : d'une part, au titre de la *modulation*, transférer une partie des dépenses de marché (« premier pilier » de la PAC) vers le développement rural (« deuxième pilier »), dont le champ d'application serait étendu à la promotion de la qualité des produits alimentaires et à la mise aux normes des exploitations ; d'autre part, au titre de la *dégressivité* proprement dite, et compte tenu du cadre financier restrictif institué par le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, dégager des ressources budgétaires pour faire face aux coûts supplémentaires liés à l'élargissement de l'UE et aux nouvelles réformes des organisations communes de marché (lait puis fruits et légumes, sucre, tabac, etc.).

Un groupe de travail réuni au sein du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA) a analysé les propositions de la Commission et formulé des solutions complémentaires ou alternatives.

Pour ce groupe de travail, les orientations projetées par la Commission contiennent des éléments intéressants, susceptibles de servir de base à l'approfondissement de la réforme de la PAC amorcée en 1992. Cependant, elles ne sont pas acceptables en l'état car elles ne garantissent pas la préservation du modèle agricole européen caractérisé par la prédominance d'exploitations familiales de taille moyenne, réparties sur l'ensemble du territoire de l'UE et capables de répondre, de manière compétitive, à l'expansion de la demande de produits agricoles sur le marché intérieur et à l'exportation.

Le groupe de travail du COPEIAA souligne notamment les points suivants :

- ***le découplage des aides ne doit pas être appliqué de manière radicale ni systématique.*** Il constitue un simple outil, parmi d'autres, de la politique agricole.
  - Maintenir un lien entre les paiements directs et la production agricole ;
  - conditionner l'octroi des aides à des exigences simples et faciles à mettre en œuvre ;
  - appliquer des mesures de gestion des marchés (maîtrise de la production, protections à l'importation, aides à l'exportation) permettant le fonctionnement du filet de sécurité du revenu des producteurs ;
  - introduire de nouveaux programmes de stabilisation des revenus : telles sont les conditions nécessaires à la durabilité de l'agriculture et du monde rural
- ***l'équilibre de la PAC dépend également de l'articulation entre ses deux piliers, dûment aménagés pour mieux concilier les attentes de la société et les contraintes des agriculteurs.*** Ces piliers ne s'opposent pas mais sont complémentaires. Ils concourent, chacun à leur façon, à la préservation d'une agriculture multifonctionnelle
- ***les négociations à l'OMC conditionnent tant la viabilité de la réforme de la PAC que la capacité de l'Europe à tirer parti de la croissance des échanges alimentaires mondiaux.*** Il importe que les disciplines multilatérales traitent de manière équitable les différents instruments de politique agricole, garantissent la viabilité d'une agriculture multifonctionnelle (notamment en répondant aux « préoccupations non commerciales » de l'UE et en reconnaissant la notion de filet de sécurité) et prennent en compte la diversité de situations des pays en développement.

La réforme de la PAC est un processus de longue haleine. Les incertitudes relatives à l'évolution des marchés agricoles, aux négociations commerciales et à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale imposent d'agir avec pragmatisme et prudence. Contrairement aux Etats-Unis, l'Union européenne n'a pas la flexibilité institutionnelle et budgétaire nécessaire pour changer le cap imposé à la politique agricole si les circonstances économiques et politiques l'exigent.

## 1. Le découplage des aides est intéressant mais son application doit être encadrée et complétée par d'autres instruments

Le découplage du soutien, c'est-à-dire sa déconnexion complète de la production et des prix de marché et son versement sous la forme d'un paiement direct financé par les contribuables, est au cœur de la proposition de réforme de la Commission. Il convient donc de s'interroger sur les avantages et les inconvénients de ce dispositif et d'en tirer les conséquences pour la PAC.

### 1.1. Le découplage a des atouts, mais pose de sérieux problèmes

Selon la théorie économique, le découplage serait l'instrument le plus approprié pour soutenir le revenu agricole. On lui attribue essentiellement les avantages suivants :

- ***l'aide découplée est l'outil le plus efficace de transfert du soutien.*** En effet, comme elle est censée n'avoir aucune influence sur les décisions de production de l'agriculteur et sur la demande des consommateurs, l'aide est perçue intégralement par les agriculteurs. Au contraire, lorsque elle est fournie par le biais du soutien des prix, c'est-à-dire par les consommateurs, la majeure partie de l'aide n'atteint pas le producteur parce qu'elle se volatilise dans la hausse des fermages, l'augmentation du prix des machines et des intrants, les marges des intermédiaires, les mauvais choix de récoltes, etc.
- ***l'aide découplée ne provoque pas de distorsion des échanges.*** Cet avantage résulte du précédent : puisque l'aide n'a pas d'impact sur les volumes produits et sur les volumes consommés, elle n'affecte pas non plus les quantités échangées. C'est pourquoi les paiements directs déconnectés de la production et des prix de marché sont, sous certaines conditions, inclus dans la boîte verte de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture et exemptés à ce titre d'engagements de réduction
- ***l'aide découplée favorise l'adaptation qualitative de l'offre à la demande.*** Comme cette aide est indépendante du type de production, les agriculteurs sont incités à fournir les produits qui répondent le mieux aux attentes des consommateurs.

Cependant, ces atouts doivent être mis en balance avec les inconvénients suivants :

- ***l'aide découplée expose les producteurs à de grandes variations des prix de marché.*** La Commission européenne propose de conserver des prix minima, sous la forme des prix d'intervention fixés à un bas niveau, pour prévenir les agriculteurs contre les fluctuations extrêmes des cours. Mais, comme on le constate déjà dans le secteur des céréales, ce dispositif n'empêche pas des variations fréquentes et importantes des cours. De plus, les prix minima, selon le niveau auquel ils sont fixés, gênent l'ajustement de l'offre et de la demande car ils poussent les agriculteurs à produire et privilégié certaines productions au détriment des autres. L'expérience des Etats-Unis est particulièrement éclairante sur ce point

- ***l'aide découplée ne supprime pas complètement les distorsions de la production et des échanges.*** En effet, elle réduit le risque supporté par l'agriculteur, ce qui l'incite à surproduire, et favorise les investissements sur l'exploitation, ce qui affecte la production à long terme. Des chercheurs ont montré, en outre, les limites de l'ajustement des productions par le libre jeu du marché, qui est le postulat de base du découplage : en raison du fonctionnement imparfait des marchés agricoles (dû en particulier à l'inélasticité de la demande alimentaire), celui-ci n'aboutit pas forcément à une situation théoriquement optimale pour la société. Au total, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'impact du découplage sur les marchés dépend étroitement du niveau de soutien à l'agriculture. Ainsi, « *un soutien des prix avec limite contingentaire peut avoir un effet plus réduit sur les échanges qu'un instrument apparemment découplé* »
- ***les distorsions économiques liées au découplage sont accentuées si, comme le propose la Commission, les paiements directs sont versées sur la base de références historiques de production.*** D'une part, les agriculteurs aidés (grandes cultures, viande bovine, lait), désireux de se diversifier, sont amenés à concurrencer les producteurs non aidés (fruits et légumes, porcs, etc.), provoquant des déséquilibres de marché. D'autre part, l'augmentation de la demande de terres agricoles porteuses de droits à aides renchérit leur prix, ce qui accroît les coûts de production des exploitants et profite uniquement aux propriétaires fonciers
- ***la déconnexion complète de l'aide et de la production est potentiellement dommageable pour l'occupation du territoire et pour l'environnement.*** Elle ne permet plus de faire jouer les synergies existant entre les activités de production et la fourniture de biens publics, comme par exemple entre l'élevage des herbivores, la préservation des paysages et le maintien d'une activité économique dans les régions défavorisées. Selon le degré de jointure des productions agricoles et des biens publics, la théorie économique reconnaît qu'il peut être plus coûteux de rémunérer ceux-ci par des paiements ciblés, découplés de la production, que par le maintien d'aides couplées à la production. De plus, la délocalisation des productions favorisée par le découplage radical du soutien risque d'entraîner des pollutions accrues dans les zones de concentration des cultures et des élevages
- ***le découplage intégral menace la légitimité des aides.*** Il conduit en effet à transformer les paiements directs en simples aides au revenu des agriculteurs. Mais la société peut-elle octroyer durablement des aides spécifiques aux exploitants agricoles si, dans certaines régions, beaucoup d'entre eux ne produisent rien et si, dans d'autres, la concentration des productions suscite des nuisances écologiques ?

En résumé, le découplage offre le moyen d'accroître l'efficacité du soutien, de réduire les distorsions des échanges dues au soutien des prix et, sous certaines conditions, de simplifier la gestion des aides. Cependant, il est budgétairement coûteux, expose les

producteurs à de grandes fluctuations des prix et répond mal aux objectifs non économiques de l'activité agricole : occupation du territoire, maintien de productions non compétitives mais ayant un intérêt stratégique (comme les plantes riches en protéines), etc. Pour prendre un exemple extrême, si l'Union européenne supprimait ses protections aux frontières et soutenait les agriculteurs par des aides n'ayant plus aucun lien avec la production, elle pourrait, selon le niveau des prix agricoles mondiaux, se retrouver avec d'énormes surfaces en jachère et n'être plus capable d'assurer sa sécurité alimentaire.

Le découplage ne peut donc constituer un instrument unique de politique agricole. Il doit être encadré et complété par d'autres outils. Or les mesures préconisées par la Commission (maintien de prix d'intervention comme filets de sécurité, conditionnalité des aides directes, compléments d'aides à certaines cultures, etc.) ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux.

## 1.2. Les aménagements nécessaires

Compte tenu de l'analyse ci-dessus, le groupe de travail du COPEIAA suggère de :

- ***maintenir un lien entre les aides et la production***, autrement dit se limiter à un découplage partiel du soutien, pour prévenir les risques d'un abandon substantiel de l'activité agricole dans certaines régions
- ***conditionner l'octroi des aides*** à des exigences sanitaires, environnementales, etc., simples et efficaces
- ***appliquer des mesures de gestion du marché***, notamment les aides à l'exportation autorisées à l'OMC, pour pallier les excédents conjoncturels et garantir le fonctionnement du filet de sécurité du revenu des producteurs basé sur les prix d'intervention
- ***renforcer le filet de sécurité*** par de nouveaux programmes de gestion des risques, visant à réduire les fluctuations du revenu agricole.

L'intérêt du découplage intégral dans le cadre des négociations commerciales doit être relativisé, compte tenu à la fois de sa non application par les Etats-Unis, des marges de manœuvre conférées à l'UE par l'Agenda 2000 et de l'évolution du débat sur le soutien à l'OMC.

### a) ***Maintenir un lien des aides avec la production***

Selon les études d'impact publiées par la Commission, en 2009 le découplage des aides et, à un moindre degré, les autres mesures proposées pour la réforme de la PAC accroîtraient la jachère volontaire dans l'UE-15 d'environ 700 000 hectares (+ 29 %) par rapport à l'application de l'Agenda 2000. L'augmentation de la production de lait suivrait celle des quotas (+ 2 %). Le nombre de vaches allaitantes diminuerait de 14 %.

Ces résultats sont à considérer avec prudence car ils reposent sur un certain nombre d'hypothèses concernant la croissance économique, la demande de produits alimentaires, etc. On peut craindre qu'ils sous-estiment l'impact du découplage sur la production dans la mesure où ils ne prennent pas en compte le risque d'accroissement des importations dû à un nouvel accord agricole à l'OMC et à la politique communautaire unilatérale d'ouverture des marchés (avec les pays les moins avancés, les Balkans, l'Afrique du Sud, le Chili, etc.).

Face à ce problème, trois orientations politiques sont envisageables :

- **appliquer le découplage radical** préconisé par la Commission et, dans les régions concernées, inciter financièrement les agriculteurs à continuer la production – si tel est le choix des pouvoirs publics - en leur versant des aides de développement rural financées par le deuxième pilier (mesures agro-environnementales, aides aux régions défavorisées, etc.)
- **appliquer le découplage radical** préconisé par la Commission et attribuer aux Etats membres des « enveloppes nationales » leur permettant d'octroyer un complément d'aides aux revenus à certaines catégories de producteurs. Ces enveloppes nationales, qui relèvent du premier pilier, sont actuellement en vigueur dans les secteurs bovin et ovin. Elles pourraient être complétées par des mesures d'ajustement structurel, financées par les budgets communautaires ou nationaux, visant à renforcer la compétitivité des exploitations dans les régions ou les secteurs de production concernés
- **ne pas appliquer le découplage radical** proposé par la Commission et conserver un lien entre le versement des aides de marché et la production.

La **première solution**, qui correspond au schéma implicitement préconisé par Bruxelles, ne paraît pas susceptible de répondre à l'ampleur du problème posé, notamment pour la viande bovine. Les fonds du deuxième pilier sont limités et ils nécessitent, de plus, un cofinancement des Etats membres.

La **deuxième solution** est plus attrayante parce qu'elle relève du premier pilier tout en se prêtant à une grande souplesse d'application. Appliquée à grande échelle, elle présente toutefois les inconvénients de conduire à une renationalisation de la PAC et d'engendrer des distorsions de concurrence entre les Etats membres.

La **troisième solution** semble la plus sûre, voire la plus efficace selon le degré de jointure de la production agricole et des biens publics qui y sont liés. Elle consiste à verser aux producteurs un certain pourcentage de leurs aides historiques sous la forme d'un paiement complètement déconnecté de la production. Le pourcentage restant serait octroyé sous la forme actuelle (aides à l'hectare en grandes cultures, primes aux producteurs de viande bovine) ou sous une forme modifiée mais gardant un lien avec la production.

Le pourcentage d'aide versé sous la forme d'un paiement découplé pourrait varier selon la production. En tout état de cause, il devrait être moins élevé pour la viande bovine, secteur le plus exposé au risque d'abandon de la production, même si ce risque n'est pas négligeable dans certaines régions de grandes cultures. La part du paiement découplé dans l'aide totale pourrait être graduellement augmentée au cours du temps, s'il s'avère que l'abandon de la production est un phénomène marginal ou si les prix de marché se maintiennent à des niveaux relativement fermes.

Quel que soit le dispositif mis en œuvre, il doit être suffisamment simple pour être géré sans trop de complications administratives. Faute de quoi, le découplage partiel évoluera inévitablement vers le découplage total.

**Pour éviter cet écueil, d'autres options peuvent être explorées.** La plus simple est celle d'une aide à l'hectare unique ou différenciée par grand secteur de production (voir § 2.2.b). Ce dispositif est déjà très avancé pour les grandes cultures. Il pourrait être étendu aux herbivores en regroupant les primes existantes (bovins à viande) ou à venir (vaches laitières) et en les versant sur la base de la surface fourragère de l'exploitation. Cette formule aurait pour avantage de simplifier l'octroi des paiements directs et de renforcer leur légitimité en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Son principal inconvénient est que l'aide à l'hectare, si elle n'est pas complètement découplée de l'acte de production, ne serait pas classable dans la boîte verte à l'OMC au titre du « *soutien au revenu découplé* » (Accord sur l'agriculture, Annexe 2, alinéa 6). A la lumière des notifications effectuées par la Suisse, il serait néanmoins intéressant d'examiner à quelles conditions les paiements directs communautaires soumis à des exigences sociétales (conditionnalité) pourraient entrer dans la boîte verte.

Indépendamment de la solution choisie, la proposition de la Commission appelle des compléments sur deux points :

- **comme aux Etats-Unis**, il serait judicieux de limiter les possibilités de diversification des producteurs aidés vers des productions non aidées, afin d'éviter de déséquilibrer certains marchés particulièrement fragiles, comme ceux des fruits et légumes
- **compte tenu de l'énorme déficit en protéines de l'Europe**, la liste des productions faisant l'objet de compléments d'aides spécifiques, qui comprend les protéagineux, pourrait être étendue à d'autres plantes riches en protéines, comme les légumineuses à graines (lentilles, vesces) et la luzerne destinée à la déshydratation. Il serait également justifié de revoir à la hausse le montant du complément d'aide prévu pour les protéagineux (55,57 euros/hectare).

Sur ces deux points, les accords de l'OMC offrent des marges de manœuvre à l'UE.

## **b) Conditionner l'octroi des aides à des exigences simples et efficaces**

La Commission propose de subordonner l'octroi des paiements directs du premier pilier de la PAC au respect, d'une part, de la législation communautaire en matière de sécurité sanitaire des aliments, de protection de l'environnement, de bien-être animal, etc., et, d'autre part, des « *bonnes conditions agricoles* », définies par les Etats membres, visant notamment à protéger les sols et à éviter la détérioration des habitats.

En théorie, cette approche est critiquable, car la société est en droit d'exiger des agriculteurs qu'ils respectent les lois en vigueur même s'ils ne reçoivent aucune aide. De plus, elle ne s'applique pas, par définition, aux secteurs de production qui ne reçoivent pas de paiements directs : fruits et légumes, porcs, volaille, etc.

Dans la pratique, toutefois, cette disposition présente un double intérêt :

- ***la conditionnalité agit comme une mesure préventive*** en raison des « pénalités » encourues par les contrevenants, ce qui accroît l'efficacité de l'action de l'Etat
- ***elle permet d'améliorer les prestations sociétales*** fournies par les agriculteurs au fur et à mesure que le niveau des normes s'élève. Même si les producteurs subissent davantage de contraintes, il en résulte une plus grande légitimité du soutien public auprès des citoyens.

***Le découplage, même partiel, des aides directes apporte une justification supplémentaire à leur conditionnalité.*** En effet, dès lors que les paiements sont de moins en moins connectés à la production, leur lien avec le territoire se distend. Subordonner les aides au respect de la législation environnementale et de bonnes pratiques agricoles a pour avantage de limiter l'incitation à ne pas produire et de réduire les inconvénients dus à la concentration des productions dans certaines régions.

Cependant, le dispositif de conditionnalité doit éviter deux écueils :

- les « *bonnes conditions agricoles* » définies par les Etats membres doivent être suffisamment strictes pour que l'effet négatif de l'activité agricole sur l'environnement ne dépasse pas un « niveau de base », au-delà duquel il est jugé intolérable par la société
- compte tenu de la réduction graduelle des protections à l'importation, il importe que la conditionnalité soit mise en œuvre de manière simple et progressive, sans enfermer les exploitations dans un carcan réglementaire contradictoire avec la volonté de simplifier l'application de la PAC et dommageable pour la compétitivité des productions européennes.

La législation communautaire et les « *bonnes conditions agricoles* » constituent un cadre minimal de référence. Ce cadre peut être complété :

- par des démarches volontaires de qualification des fermes (du type agriculture raisonnée, charte de l'élevage, etc.)
- par des mesures incitatives encourageant les producteurs à aller au-delà des normes existantes pour atteindre des objectifs sanitaires, environnementaux, etc., qui ne peuvent pas être réalisés uniquement par le marché. Ces mesures incitatives, comme les aides agro-environnementales, relèvent du deuxième pilier de la PAC. En revanche, stimuler par des fonds publics l'amélioration de la qualité des produits (hors sécurité sanitaire) ne semble pas utile, dès lors que celle-ci peut être accomplie par les mécanismes du marché.

Par souci de cohérence entre les deux piliers, il faut définir le plus précisément possible, et de manière coordonnée entre les échelons nationaux et communautaire, les pratiques agricoles **obligatoires**, dont la non application donne lieu à la réduction ou à la suppression des paiements directs, et les pratiques agricoles **souhaitables**, qui peuvent être soutenues par des aides agro-environnementales.

Mais il est dangereux, comme le préconise la Commission, de laisser aux Etats membres la possibilité d'autoriser la **vente de droits à aides sans l'échange du foncier sous-jacent**. En effet, la concentration des aides dans les zones les plus productives irait à l'encontre de la décision du Conseil européen de Bruxelles : « *Une agriculture multifonctionnelle sera préservée dans toutes les régions de l'Europe* ».

Si la conditionnalité des aides n'est pas mise en œuvre de manière globale et cohérente, c'est la légitimité de l'ensemble du système de soutien qui est affectée.

### **c) Appliquer des mesures de gestion du marché assurant le fonctionnement du filet de sécurité**

Dans son projet de réforme de la PAC, la Commission souhaite conserver des prix d'intervention fixés à un niveau proche des prix mondiaux, jouant uniquement le rôle de filet de sécurité des revenus.

Le maintien de prix minima, même peu élevés, a deux conséquences :

- il implique que soient mis en œuvre ou préservés des outils de **maîtrise de la production**, afin de limiter le recours à l'intervention et de contrôler les dépenses de soutien
- il nécessite l'application de **mesures aux frontières** (importation, exportation) capables d'assurer la pérennité du filet de sécurité.

S'agissant de la **maîtrise de la production**, c'est-à-dire la recherche d'un certain équilibre entre l'offre et la demande, il sera difficile de conserver, dans l'avenir, les quotas tels qu'ils existent aujourd'hui dans les secteurs du lait et du sucre. A moyen terme, les producteurs de lait n'auront pas intérêt à ce que ces quotas perdurent si les prix de marché du lait s'abaissent. Quant au sucre, son organisation de marché va subir

les conséquences de l'entrée en franchise de droits, à partir de 2009, du sucre importé des pays les moins avancés dans le cadre de l'accord « Tout sauf les armes ». La question se posera donc, dans un futur relativement proche, des instruments de maîtrise de la production applicables dans ces deux secteurs, si toutefois on souhaite en garder.

En matière de grandes cultures, la Commission prévoit à juste titre de ne pas compter uniquement sur le découplage des aides pour ajuster l'offre à la demande. On peut cependant s'interroger sur la pertinence de l'obligation de jachère décennale (« *gel environnemental* ») prévue comme condition d'octroi des aides directes. Ce gel à long terme n'a pas de sens, ni sur le plan environnemental, ni en matière de marché. Seule une jachère facultative, comme la réserve foncière aux Etats-Unis, permettrait d'optimiser les gains écologiques associés au retrait des terres (réduction de l'érosion, préservation de la qualité des eaux, conservation de la biodiversité, etc.). Quant à la maîtrise de la production, mieux vaudrait prévoir des programmes de jachère *annuels* pour tenir compte de l'évolution des marchés. Malheureusement, seuls les programmes de jachère *pluriannuels* sont aujourd'hui compatibles avec la boîte verte à l'OMC.

L'application de **mesures aux frontières** s'impose pour que le système d'intervention, qui assure dans le secteur céréalier à la fois un rôle de régulation conjoncturel contre les aléas climatiques et un rôle permanent de filet de sécurité, puisse fonctionner. Si les négociations à l'OMC aboutissaient à l'élimination des restitutions à l'exportation et à une plus grande ouverture aux importations, l'intervention ne serait plus en mesure de jouer son rôle de régulateur conjoncturel, et encore moins de filet de sécurité, puisque, selon le niveau des cours mondiaux, d'énormes quantités pourraient être retirées du marché.

Dans ces conditions, seule une gestion active des exportations serait susceptible de rééquilibrer l'offre et la demande – sauf bien sûr à faire supporter entièrement aux producteurs européens, par une jachère accrue, le poids de la réduction des excédents. Il faut souligner que la baisse des prix d'intervention ne garantit pas, à elle seule, la possibilité d'un régime d'échange libre avec le marché mondial dès lors que l'évolution des taux de change (principalement le taux de change euro/dollar) peut entraîner un désajustement sensible et imprévisible des prix communautaires et des prix mondiaux.

Les outils à l'exportation théoriquement utilisables par l'UE comprennent, outre les restitutions, l'aide alimentaire, les crédits à l'exportation et la promotion des exportations. Les prochains accords de l'OMC détermineront les conditions d'application des trois premiers instruments. Il serait prudent de maintenir, dans son principe, le mécanisme des restitutions, même si l'on ne doit pas y avoir recours. En revanche, la promotion des exportations restera probablement dans la boîte verte. Or cet outil est mis en œuvre par certains Etats membres, mais il est peu développé à l'échelon communautaire.

Si, pour différentes raisons, l'UE ne pouvait réaliser une gestion active des exportations, tandis que l'accès au marché communautaire ne cesserait de croître, le concept même de prix d'intervention perdrat sa pertinence. Il faudrait alors envisager un mécanisme proche de celui du « *marketing loan* » ou des « *paiements anticycliques* » mis en œuvre aux Etats-Unis. Ces dispositifs laissent fluctuer librement les prix de marché, assurant ainsi la compétitivité des grandes cultures et (indirectement) des produits animaux

américains, mais compensent les baisses de revenu éventuellement subies par les producteurs.

L'intérêt de tels dispositifs est à examiner sérieusement, eu égard à la difficulté croissante, dans l'UE, d'imposer un niveau plancher aux prix de marché. De ce point de vue, l'élargissement à l'Est est lourd d'incertitudes : risque d'augmentation des excédents céréaliers, manque d'infrastructures administratives dans les nouveaux Etats membres pour gérer correctement le système d'intervention, etc. Par ailleurs, le prix mondial sur lequel est censé s'aligner le prix d'intervention communautaire est une notion mouvante, sans cesse revue à la baisse du fait de l'émergence de pays exportateurs à bas coûts de production (Russie et Ukraine en blé, Brésil en viande porcine, etc.). Enfin, dans le contexte de la mondialisation de l'économie, les industries agro-alimentaires européennes veulent pouvoir s'approvisionner en matières premières au plus bas prix possible.

Il reste que le financement d'aides variables en fonction des prix, comme les subventions de *marketing loan* et les paiements anticycliques américains, n'est pas possible aujourd'hui en Europe du fait du carcan budgétaire imposé aux dépenses de marché. En outre, la compatibilité de ces instruments avec les règles de l'OMC est problématique.

#### ***d) Renforcer le filet de sécurité du revenu***

La baisse des prix d'intervention proposée par la Commission, déjà largement appliquée dans le secteur des grandes cultures, favoriserait une plus grande variabilité des prix de marché. Cette situation aurait pour conséquence de fragiliser les exploitations et d'accentuer les autres risques auxquelles elles sont soumises : aléas climatiques, maladies des plantes et du bétail, problèmes sanitaires et environnementaux, etc. D'autant qu'elle se conjuguerait avec deux autres facteurs :

- dans le projet de la Commission, la baisse des prix d'intervention n'est compensée que partiellement par une augmentation des paiements directs
- à cause de l'ouverture croissante du marché communautaire aux importations, une réduction de production n'entraîne pas nécessairement une hausse des prix de marché.

Le versement d'aides complètement déconnectées de la production amplifierait les fluctuations des cours. En effet, les agriculteurs seraient incités à se reporter en masse vers les productions donnant les meilleures marges brutes, ce qui provoquerait, d'une campagne à l'autre, un effet de yo-yo sur les prix.

Certes, pour les producteurs qui en reçoivent, les aides découpées atténuent l'instabilité des revenus et constituent, à ce titre, un élément important du filet de sécurité. Mais la variabilité du revenu est susceptible de s'accroître si la valeur des aides diminue ou si une partie des aides est transférée vers le financement du développement rural. Le découplage des paiements directs n'est donc pas une réponse suffisante à la stabilisation du revenu global de l'exploitation.

Or, les instruments dont disposent les agriculteurs européens pour faire face aux fluctuations des cours sont très en deçà de leurs besoins. Les outils privés de gestion des risques (marchés à terme, assurance) sont peu développés et l'action des pouvoirs publics dans ce domaine varie selon les Etats membres. Aucun programme n'existe à l'échelon communautaire.

Dès lors, plusieurs mesures pourraient être mises en œuvre pour aider les agriculteurs à mieux gérer leurs risques :

- des programmes d'assurance récolte et d'assurance revenu, très utilisés aux Etats-Unis
- des dispositifs d'encouragement à la constitution d'une épargne de précaution, comme au Canada
- des instruments fiscaux, comme la déduction pour aléas récemment introduite en France.

Les expérimentations menées en France sur l'assurance récolte montrent que celle-ci ne pourra pas se développer sans un financement substantiel des pouvoirs publics. L'UE pourrait contribuer à ce financement par la modulation des aides directes.

Les enjeux sont particulièrement cruciaux pour les producteurs ne bénéficiant pas de prix minima et/ou d'aides directes (oléagineux, fruits et légumes, aviculture, production porcine, etc.) Ces dispositifs ne sauraient toutefois se substituer aux prix minima et aux aides directes : ils n'en sont que le complément, d'autant plus indispensable si le niveau des prix minima et des aides directes diminue.

#### **e) Prendre en compte l'évolution du débat à l'OMC**

En proposant de déconnecter radicalement les aides de la production, la Commission projette de les inclure dans la boîte verte au titre du « *soutien du revenu découplé* ». Les aides communautaires auraient alors le même statut à l'OMC que celui des paiements fixes aux producteurs américains de grandes cultures.

Cependant, en raison du montant élevé des paiements directs de l'UE (environ 30 milliards d'euros après l'application complète de l'Agenda 2000), on doit s'attendre à ce que plusieurs pays cherchent à durcir les critères d'admissibilité dans la boîte verte afin d'en exclure les aides directes au revenu. En fait, cette demande est déjà inscrite dans la proposition du Groupe de Cairns à l'OMC. Ce dernier, soutenu sur ce point par d'autres pays en développement, considère en effet que le « *soutien du revenu découplé* » a un effet non négligeable sur la production et les échanges.

Ainsi, le thème central des discussions à l'OMC va sans doute se déplacer, à brève échéance, de la *forme* du soutien et de sa classification dans les « boîtes » prévues à cet effet, au *montant* du soutien à l'agriculture. Comme le souligne l'OCDE, « une

*réforme fondamentale [des politiques agricoles] implique une réduction du soutien – et non pas simplement son redéploiement* ». Le préambule de l'Accord sur l'agriculture indique d'ailleurs que « *l'objectif à long terme [des négociations multilatérales] est d'arriver (...) à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'Agriculture* ». Dans ce contexte, il n'est pas du tout certain que le découplage intégral des paiements directs mettra la PAC à l'abri des attaques des pays tiers.

L'enjeu n'est donc pas de réaliser un découplage intégral mais d'amorcer un découplage partiel des aides directes communautaires. Ultérieurement, suivant les règles que l'UE parviendra à négocier à l'OMC et compte tenu de la marge de manœuvre que, grâce à l'Agenda 2000, elle possède déjà sur la boîte orange (*voir troisième partie*), la part des aides découplées dans le montant total des paiements directs pourra éventuellement être augmentée. Il reviendra alors à l'UE d'arbitrer entre le découplage des aides du premier pilier et le transfert d'un montant accru des dépenses du premier vers le deuxième pilier. Les programmes de développement rural relèvent également de la boîte verte, mais ils ont fait l'objet, jusqu'à maintenant, de moins de critiques de la part des pays tiers.

## **2. La durabilité de la PAC repose sur l'articulation et la cohérence entre ses deux piliers**

Le financement de la politique agricole commune recouvre aujourd'hui deux types de programmes. Les **dépenses de marché** (premier pilier) comprennent les aides directes et les autres soutiens au revenu (restitutions à l'exportation, stockage d'intervention, etc.). Les dépenses dites de **développement rural** (deuxième pilier) incluent des mesures très diverses : subventions à l'investissement, aides agro-environnementales, paiements spécifiques aux agriculteurs des régions défavorisées, etc.

L'équilibre entre ces deux piliers est aujourd'hui en débat. Les fonds du FEOGA Garantie consacrés au développement rural ne représentent que 10 % de ceux dévolus aux dépenses de marché. Par le biais de la modulation des aides directes, la Commission veut transférer une partie des soutiens du premier au deuxième pilier de la PAC. Jusqu'où faut-il aller dans ce transfert ? Dans une économie de marché, un soutien spécifique au revenu des agriculteurs est-il justifié ? Ne convient-il pas, plutôt, de le réduire graduellement pour financer des actions orientées vers la satisfaction des attentes de la société ?

Face à ces interrogations, le groupe de travail du COPEIAA souligne les points suivants :

- **notre modèle agricole a un coût.** Si l'Union européenne veut maintenir des exploitations de taille moyenne, disséminées sur l'ensemble du territoire, elle doit compenser au moins une partie des écarts de productivité existant entre l'agriculture communautaire et celle des pays tiers. Or, de ce point de vue, les dépenses du premier et du deuxième pilier n'ont pas le même effet

- **les deux piliers de la PAC sont complémentaires.** Les agriculteurs ne pourront pas remplir les multiples fonctions territoriales, environnementales, etc., que la société leur assigne, si le niveau et la stabilité de leurs revenus dépendent uniquement du marché.

La question est donc de savoir quel est le point d'équilibre entre les deux volets de la PAC et quels aménagements s'imposent pour renforcer la cohérence globale des politiques publiques.

## 2.1. La viabilité du modèle agricole européen dépend du niveau de soutien

La productivité du travail d'une exploitation « professionnelle » de grandes cultures, mesurée par la valeur ajoutée brute par actif, est deux fois moins élevée en France qu'aux Etats-Unis. Les écarts de productivité agricole entre l'Europe et les autres pays sont encore plus marqués si l'on compare les exploitations de grandes cultures et de viande bovine à celles de l'Argentine ou du Brésil.

Le progrès technique et la baisse des prix réels des produits agricoles, conjugués à la libéralisation progressive de la PAC, ont entraîné une augmentation continue de la taille des fermes communautaires. Celle-ci n'est pas mauvaise en soi : le consommateur a pleinement bénéficié de cette évolution. De plus, pris individuellement, chaque agriculteur doit continuer à accroître sa productivité et donc son efficacité pour maintenir au moins son niveau de revenu. Mais cette évolution, si elle est trop accentuée, est contradictoire avec la volonté affichée des pouvoirs publics de maintenir un tissu de petites et moyennes exploitations occupant le territoire, contribuant à la vitalité des zones rurales et répondant au « besoin de campagne » des citadins.

Si les citoyens veulent maintenir la spécificité de l'agriculture européenne, à savoir des fermes de taille intermédiaire, plurifonctionnelles, ***ils doivent accepter d'en payer le prix***. Ce qui signifie fournir à ce secteur un soutien compatible avec la réalisation des multiples objectifs qu'on lui assigne, compensant au moins partiellement les facteurs responsables de la moindre compétitivité des exploitations communautaires : handicaps naturels, coût du travail, normes sanitaires et environnementales, etc. Bien évidemment, tous les efforts doivent être poursuivis, en parallèle, pour accroître la productivité des agriculteurs européens.

Dans ce contexte, ***la répartition des fonds communautaires entre les deux piliers de la PAC n'est pas neutre***. Un euro versé sous forme de paiement direct n'a pas le même effet sur le revenu des producteurs qu'un euro versé au titre d'un programme de développement rural. Dans le premier cas, le revenu de l'agriculteur s'accroît d'un euro. Dans le second cas, l'aide vient seulement compenser, en partie, des dépenses engagées par les agriculteurs (investissements) ou des contraintes supplémentaires supportées par les exploitations (diminution de l'apport d'engrais ou de produits phytosanitaires au titre des mesures agro-environnementales, surcroît de charges dû à la localisation de la ferme dans une zone de montagnes, etc.).

A cela s'ajoute le fait que beaucoup d'aides versées au titre du développement rural sont **temporaires**. A l'exception des aides compensant des handicaps permanents, comme c'est le cas par exemple dans les zones de montagne, elles sont octroyées pour une durée limitée, correspondant à la période de réalisation de l'objectif fixé. Au contraire, les paiements directs sont versés sans limite de temps, ce qui offre à l'agriculteur un cadre stable pour le déploiement de son activité.

**Les aides du deuxième pilier, ciblées vers la mise en œuvre d'objectifs précis, sont donc très inefficaces pour soutenir le revenu des agriculteurs.** C'est une raison importante pour maintenir, à terme, un certain équilibre financier entre les deux volets de la PAC. Le déséquilibre actuel n'est d'ailleurs pas aussi prononcé qu'il paraît : si l'on tient compte de l'ensemble des concours publics, y compris les cofinancements des Etats membres, le développement rural吸orbe 20 à 25 % des crédits à l'agriculture.

## 2.2. Les deux piliers de la PAC sont complémentaires

Le type d'agriculture multifonctionnelle que l'on souhaite préserver en Europe peut difficilement subsister si les revenus des producteurs sont laissés au seul jeu du marché. Parallèlement, le soutien du revenu des producteurs ne suffit pas à garantir la fourniture adéquate des biens « non marchands » demandés par la société. L'intervention publique en faveur d'une agriculture durable doit donc s'appuyer sur des instruments distincts, mais complémentaires.

### a) Classification des instruments

Ces instruments consistent à la fois en **mesures réglementaires** et en **aides**.

Les **mesures réglementaires** établissent les normes et les pratiques autorisées dans plusieurs domaines : sécurité sanitaire des aliments, méthodes de production de certaines denrées (indications géographiques, certification, etc.), bien-être animal, étiquetage des produits alimentaires, maîtrise des pollutions agricoles (directive Nitrates), conservation de la biodiversité (Natura 2000), etc. Leur définition relève à la fois de l'Union européenne et des Etats membres.

En ce qui concerne les **aides**, la clé généralement proposée pour leur répartition entre les deux piliers de la PAC est la suivante :

- **le premier pilier (dépenses de marché) inclut les mesures visant au soutien et à la stabilité du revenu des exploitants.** Il s'agit essentiellement des paiements directs, mais aussi des mesures de gestion des marchés (restitutions à l'exportation, dépenses d'intervention, etc.) qui garantissent le fonctionnement et la viabilité du filet de sécurité.

Ces outils constituent le socle de la politique économique et sociale de l'UE dans le secteur agricole. La nécessité, conformément aux traités de l'Union, de minimiser les distorsions de concurrence dans le cadre du marché unique suppose

que les Etats membres aient peu de latitude dans la mise en oeuvre des dépenses de marché et qu'ils ne les cofinancent pas.

- **le deuxième pilier (développement rural) comprend les aides ciblées vers la réalisation d'objectifs particuliers en matière environnementale, territoriale, sanitaire, etc.** Ces aides s'appliquent à des actions qui répondent à des objectifs autres que le soutien des revenus agricoles et qui ont un caractère local souvent marqué. Elles relèvent donc de la subsidiarité, ce qui implique que les actions visées soient élaborées et cofinancées par les gouvernements nationaux, voire entièrement financées par eux.

Cette classification a le mérite d'offrir un cadre à l'action publique. Elle est malheureusement imparfaite **car elle ignore les interactions importantes entre les deux piliers :**

- les dépenses de marché contribuent à la répartition des productions agricoles sur l'ensemble du territoire communautaire et, indirectement, à la vitalité des zones rurales
- les concours versés au titre du développement rural ont une influence non négligeable sur la production et les prix de marché, donc sur le revenu des agriculteurs, puisqu'elles permettent à des exploitations de se maintenir dans des zones difficiles, d'investir pour se moderniser, etc.

A cause de ces interactions, il est difficile d'appliquer de manière très rigoureuse le principe de **ciblage des instruments**. Ce principe, recommandé par la théorie économique, stipule que, pour être le plus efficace possible, les politiques publiques doivent utiliser l'instrument (ou la combinaison d'instruments) qui s'attaque directement à l'objectif visé. Ainsi, si l'objectif est le soutien des revenus agricoles, l'instrument optimal est une aide directe découpée. Cependant, comme on l'a vu précédemment, le découplage peut conduire à un abandon de la production agricole dans certaines régions, particulièrement dommageable pour les zones défavorisées. Verser aux agriculteurs une deuxième aide les encourageant à continuer à produire peut être à la fois complexe et coûteux, et socialement peu acceptable.

Globalement, le défi pour les pouvoirs publics est de chercher à concilier le mieux possible, et au moindre coût, des instruments aux effets parfois contradictoires. On examine ci-dessous quelques compromis envisageables.

### **b) Aménagements possibles**

Il faut s'interroger sur le fonctionnement actuel des deux piliers de la PAC.

S'agissant du **premier pilier**, les questions portent notamment sur l'ambiguïté de la conditionnalité des paiements directs, sur l'intérêt éventuel d'un changement de répartition des aides et sur la forme souhaitable des soutiens compte tenu des différents objectifs qu'ils sont censés remplir.

- L'intérêt pratique de la **conditionnalité des paiements directs** a déjà été souligné. Subordonner les paiements directs à des exigences sociétales garantit que les normes existantes ou à venir sur la sécurité sanitaire des aliments, la protection de l'environnement, etc., seront respectées. La conditionnalité apparaît ainsi comme un complément des mesures du second pilier, qui rémunèrent les actions volontaires, allant au-delà des normes existantes. **Mais elle n'implique pas que les paiements directs versés au titre du premier pilier constituent la rémunération adéquate des prestations fournies par les agriculteurs.** Un exploitant peut respecter les critères établis et toucher « trop » ou « pas assez » d'aides par rapport aux objectifs de limitation des pollutions, préservation du paysage, occupation du territoire, etc., fixés par la réglementation. La question se pose, par exemple, pour les agriculteurs qui reçoivent un complément d'aide aux cultures irriguées, dans la mesure où ce complément est parfois jugé contradictoire avec le souci de conservation des ressources en eau.

Si le soutien au revenu des agriculteurs n'est pas justifiable en soi, c'est-à-dire sans contrepartie de la fourniture d'un service, il reste à déterminer combien « vaut » chacun des services remplis : garantie d'approvisionnement alimentaire, aménagement du territoire, entretien de l'environnement, etc. La tâche est ardue, pour ne pas dire impossible. On peut donc craindre, dans l'avenir, une incompréhension grandissante des citoyens à l'égard des aides du premier pilier et une pression de plus en plus forte pour le transfert de ces fonds vers le deuxième pilier. Cette incompréhension et cette pression seraient sans doute d'autant plus marquées si les aides étaient complètement découplées de la production et des prix de marché, perdant ainsi toute lisibilité aux yeux du profane.

**Dans ce contexte, il sera de plus en plus important, pour maintenir la légitimité du premier pilier, de faire valoir le rôle que jouent les paiements directs dans la stabilisation du revenu global de l'exploitation.** S'ils sont soumis à la modulation, une partie de ces paiements devrait être consacrée au financement de programmes de gestion du risque afin de préserver le filet de sécurité des exploitations.

- **Compte tenu de la dimension sociale du développement durable, un changement dans la répartition des aides semble difficilement évitable.** Si la justification des subventions est de moins en moins liée au volume de production mais à d'autres critères, les références historiques de production (rendement, nombre de têtes de bétail) utilisées pour leur calcul perdent de leur pertinence. En outre, les secteurs de production et les régions qui reçoivent le moins d'aides veulent, à juste titre, rééquilibrer leur distribution sur la base de nouveaux critères tels que la contribution au maintien de l'activité rurale, la conservation des ressources naturelles, etc. De même, il devient plus difficile de cautionner l'octroi, sans aucune limite, des paiements directs aux très grandes exploitations.

La nature sociale du débat rend impossible la définition de ce que serait une « bonne » ou une « mauvaise » répartition du soutien. En revanche, l'économiste peut attirer l'attention sur **les dangers d'un plafonnement excessif des aides par exploitation**. Beaucoup de grandes exploitations communautaires sont de faible taille par rapport à celles des pays tiers. Limiter trop drastiquement le montant des aides empêcherait nombre de fermes de se restructurer afin d'affronter l'intensification de la concurrence engendrée par la libéralisation de la PAC. Ce ne sont pas seulement les petites et moyennes exploitations européennes qui souffrent d'un écart de productivité avec les exploitations des autres pays exportateurs : les grandes ne sont guère mieux loties. De plus, l'éventail très ouvert de la surface moyenne des exploitations communautaires, des petits lopins grecs aux vastes domaines de certains pays d'Europe centrale, rend difficile la fixation d'une norme unique en la matière. La modulation des aides selon la superficie des fermes est une solution possible, bien que probablement contournable par des artifices juridiques.

Dans le même ordre d'idées, il est compréhensible que les taux de prélèvement envisagés par la Commission pour la modulation des paiements directs en vue d'un financement accru du deuxième pilier soient plus élevés pour les grandes que pour les petites exploitations. En général, en effet, les gains de productivité croissent avec la taille des structures. Mais il faudra veiller à ce que les exploitations moyennes ne soient pas trop pénalisées. **Faute de quoi, l'agriculture européenne deviendrait de plus en plus duale**, à l'image de ce que l'on peut observer outre-Atlantique où un petit nombre de grandes fermes réalisent l'essentiel de la production. Si tel était le cas, la grande majorité des exploitations seraient condamnées à diversifier de plus en plus leurs activités pour ne pas être absorbées dans le mouvement de concentration. Ou bien elles risqueraient de se transformer en simples lieux de résidence pour des ménages travaillant à l'extérieur.

***Dans la pratique, le changement dans la répartition des aides pourrait venir de la montée en puissance – souhaitable jusqu'à un certain point - du deuxième pilier.***

Tout dépendra des critères qui présideront au ciblage des programmes de développement rural. La Commission voudrait que ceux-ci profitent essentiellement aux secteurs, aux régions et aux exploitations qui reçoivent actuellement le moins de paiements directs. De fait, si un découplage des soutiens est amorcé, leur redistribution via le deuxième pilier aura pour avantage de corriger graduellement les inégalités de traitement dues au versement des aides sur la base des références historiques de production. Mais, là encore, la prudence s'impose afin de ne pas compromettre l'efficacité des programmes de développement rural en leur assignant comme objectif principal une nouvelle répartition du soutien.

- ***Si l'occupation du territoire est l'objectif dominant de la politique agricole, les aides du premier pilier pourraient prendre la forme d'un paiement à***

***l'hectare.*** Cela aurait plusieurs avantages : meilleure efficacité de l'aide (due à son ciblage sur l'objectif recherché), plus grande équité dans la répartition du soutien, simplification administrative. Afin de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, le paiement par hectare serait découplé du type de production, mais pas de l'acte de production. Des minima et/ou des maxima de rendement ou de densité de bétail par hectare pourraient être fixés, afin d'éviter une extension ou une intensification excessives. Un plafonnement ou une dégressivité de la surface primable par exploitation seraient éventuellement instaurés.

***Il s'agirait en somme d'appliquer à l'ensemble des paiements directs le dispositif des indemnités compensatrices de handicap naturel*** (ICHN), comme les aides aux agriculteurs de montagne, financées par le deuxième pilier. Avec cependant une différence importante : les ICHN sont considérées comme aides aux régions défavorisées et intégrées à ce titre dans la boîte verte de l'Accord sur l'agriculture. S'ils n'étaient pas versés sans obligation de produire, les paiements à l'hectare du premier pilier ne seraient pas classables dans la boîte verte au titre du « soutien au revenu découplé ». A la lumière des notifications de la Suisse à l'OMC, il serait néanmoins intéressant d'examiner à quelles conditions les paiements directs communautaires subordonnés à des exigences sociétales (conditionnalité) pourraient entrer dans la boîte verte.

En ce qui concerne le ***second pilier***, le mode actuel de financement de ces mesures pose problème.

- Lors de sa mise en place, au début des années 60, la PAC était financée par les deux sections du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) : la section Garantie couvrait les dépenses de marché ; la section Orientation cofinançait, avec les Etats membres, les mesures socio-structurelles (investissements, modernisation des exploitations).
- La réforme de la PAC de 1992 a modifié cette répartition en faisant prendre en charge les mesures structurelles dites « d'accompagnement » (agroenvironnement, boisement des terres agricoles, préretraites, etc.) par le FEOGA Garantie. L'Agenda 2000 a amplifié ce mouvement puisque c'est désormais le FEOGA Garantie qui finance l'essentiel du développement rural, le FEOGA Orientation étant réservé aux actions structurelles mises en œuvre dans les régions en retard de développement (« zones de l'objectif 1 »).
- ***Cette évolution présente au moins deux inconvénients.***
  - Elle complique le financement pluriannuel des investissements, car ceux-ci relèvent des crédits de fonctionnement du FEOGA Garantie, qui sont conçus pour des mesures annuelles et non reportables.
  - Le FEOGA Garantie est amené à financer des actions qui ne bénéficient pas aux agriculteurs mais aux autres acteurs du monde rural : sylviculture,

tourisme, artisanat, amélioration des infrastructures rurales et services de base pour l'économie et la population rurales.

***Il serait souhaitable de procéder à une clarification dans ce domaine, d'une part en revenant au financement de tous les investissements par la section Orientation du FEOGA, d'autre part en séparant nettement les actions destinées aux agriculteurs de celles bénéficiant aux autres acteurs du monde rural.***

Cette clarification s'impose d'autant plus que, en raison des importants besoins de restructuration et de modernisation de l'agriculture et des industries agroalimentaires dans les pays d'Europe centrale et orientale, le FEOGA Orientation va être fortement sollicité dans les prochaines années.

### **3. La contrainte des négociations à l'OMC**

Les disciplines négociées à l'OMC ont une importance déterminante pour l'avenir de l'agriculture communautaire :

- ***l'Union européenne, et en particulier la France, exporte déjà vers les pays tiers une part non négligeable de sa production agricole.*** Cette part va sans doute augmenter à moyen terme en raison de l'expansion de la demande alimentaire mondiale, notamment dans les pays en développement. L'Europe a donc intérêt à ce que les échanges agricoles mondiaux soient régulés par une instance multilatérale, de manière efficace et équitable pour tous les Etats
- ***les instruments politiques qui permettent la durabilité de l'agriculture, répondant à ses objectifs économiques, environnementaux et sociaux, doivent être validés et garantis sur le plan international.*** La définition de « règles du jeu » adéquates, transparentes et stables est indispensable au déploiement de l'activité des exploitations.

Dans ces conditions, l'UE devrait chercher à faire évoluer les règles de l'Accord sur l'agriculture pour que celles-ci soient à la fois plus efficaces et plus équitables, valorisent mieux la multifonctionnalité de l'agriculture et prennent en compte la diversité de situations dans les pays en développement (PED). Parallèlement, en vertu même des objectifs du développement durable, il convient de rendre la PAC plus compatible avec les intérêts des PED.

#### **3.1. Les disciplines de l'OMC doivent être plus efficaces et plus équitables**

L'objectif principal de l'Accord sur l'agriculture est de réduire les distorsions des échanges dues aux politiques agricoles. Cet objectif ne peut être atteint que si tous les instruments responsables de distorsions d'ampleur comparable sont soumis à des disciplines d'intensité comparable. Comme les Etats emploient des instruments différents de politique agricole, la recherche d'une plus grande efficacité dans la réduction des

distorsions recoupe, dans une large mesure, le souci légitime d'une plus grande équité des règles multilatérales.

A cet effet, il est nécessaire que soit instillée ***une plus grande cohérence*** entre :

- les disciplines applicables ***au sein*** de chacun des trois volets de négociation (accès aux marchés, concurrence à l'exportation et soutien interne)
- les disciplines applicables ***entre ces trois volets***.

Or, le projet de compromis présenté par le président du comité de négociations agricoles à l'OMC, Stuart Harbinson, ne répond pas à ces conditions.

#### ***a) Au sein de chaque volet de négociation***

Les disciplines doivent être davantage harmonisées pour que tous les instruments utilisés soient soumis à des contraintes comparables.

- S'agissant de ***l'accès aux marchés***, le besoin d'harmonisation concerne notamment la gestion des contingents tarifaires d'importation à droits réduits. Le mode de gestion autorisé par l'OMC est crucial car il détermine en grande partie le degré de remplissage du contingent. Dans ce domaine, l'UE s'est révélée particulièrement bonne élève depuis la mise en œuvre des accords de Marrakech. Elle devrait donc exiger que les autres pays fassent preuve de la même efficacité et de la même transparence dans la gestion des importations à droits réduits.
- En ce qui concerne la ***concurrence à l'exportation***, l'UE est fondée à demander que toutes les subventions à l'exportation soient soumises à des disciplines aussi rigoureuses que celles appliquées aux restitutions. D'où la nécessité d'encadrer, de manière stricte, les crédits et les garanties de crédit à l'exportation, l'emploi de l'aide alimentaire internationale et les pratiques des entreprises commerciales d'Etat.
- Quant au ***soutien interne***, aucun argument économique ne justifie, comme le propose le projet Harbinson, de réduire de moitié les aides directes classées dans la boîte bleue, mises en œuvre dans l'UE, sans imposer aucune contrainte aux aides directes classées dans la boîte verte au titre du « ***soutien au revenu découplé*** », en vigueur aux Etats-Unis. Les études de l'OCDE montrent en effet que ces deux types d'aides ont un impact comparable sur la production et les échanges.

Ce dernier point est particulièrement important, compte tenu de la part prépondérante des paiements directs dans les dépenses de marché communautaires. Etant donné le montant considérable de ces paiements, il est sans doute illusoire de prétendre classer dans la boîte verte, en les découpant davantage, et sans susciter de réactions des pays tiers, tous les paiements directs de l'UE. Le « ***soutien du revenu découplé*** » offre la

possibilité à l'Europe de préserver transitoirement ses aides directes, sans pour autant régler le problème sur le fond.

### **b) Entre les trois volets de négociation**

L'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne font chacun l'objet de disciplines spécifiques. Il n'y a malheureusement pas de cohérence entre l'ensemble de ces disciplines. Pire : la notion de soutien interne, telle qu'elle est définie aujourd'hui dans l'Accord sur l'agriculture, n'a aucun sens.

Les travaux réalisés pour Céréaliers de France par le professeur Harry de Gorter, de l'université Cornell aux Etats-Unis, ont montré que les règles actuelles sur le soutien interne soumettent les systèmes d'intervention communautaires à un **double comptage**. Une étude récente de l'*Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics* (ABARE) est parvenue à la même conclusion<sup>1</sup>.

La raison en est simple. La *Mesure globale de soutien* (MGS), qui couvre le soutien interne soumis à des engagements de réduction à l'OMC, comprend le soutien dû aux prix d'intervention. Celui-ci est égal, pour chaque produit, à l'écart entre le prix d'intervention en vigueur et le prix mondial calculé sur une période de référence. L'Accord sur l'agriculture vise à diminuer cet écart par les engagements de réduction de la MGS. Or cette réduction est déjà prise en compte par les disciplines sur les protections à l'importation et les subventions à l'exportation, qui conditionnent l'existence des prix d'intervention.

***En toute rigueur, il conviendrait donc de réviser complètement les règles actuelles sur le soutien interne.*** Celles-ci devraient s'appliquer uniquement aux aides directes qui fournissent une garantie de prix, telles que les subventions de *marketing loan* versées aux producteurs américains de grandes cultures. Les systèmes de soutien fondés sur des prix d'intervention, comme dans l'UE, devraient être subordonnés seulement à des mesures aux frontières.

Si cette option n'est pas explorée, deux autres pourraient l'être.

- Puisque le système d'intervention communautaire est assujetti à un double comptage, au titre du soutien interne et des mesures aux frontières, il serait justifié de faire de même pour les aides directes de *marketing loan*. Cela reviendrait à soumettre ces aides à des disciplines spécifiques, distinctes de celles appliquées à la MGS, et prenant en compte leurs effets à l'importation et à l'exportation.
- Alternativement, et de manière plus pratique, il faut faire valoir dans les négociations la nécessité d'un équilibre entre les concessions sur les mesures aux frontières et les concessions sur les subventions de *marketing loan*. En effet, aucun argument économique ne justifie, d'un côté la suppression totale des restitutions à l'exportation, et de l'autre, l'instauration de disciplines beaucoup moins contraignantes sur les subventions de *marketing loan*.

---

<sup>1</sup> “Three Pillars of Agricultural Support and Their Impact on WTO Reforms”, ABARE eRepor 03.5, mars 2003

Bien que ces subventions s'appliquent aux grandes cultures, le débat concerne aussi les produits animaux (viande, lait, œufs). Car, grâce aux aides de *marketing loan*, tous les transformateurs de grandes cultures – fabricants de farine, triturateurs d'oléagineux, égreneurs de coton, éleveurs... - peuvent acheter des matières premières au plus bas prix possible.

### **3.2. Les disciplines de l'OMC doivent garantir la multifonctionnalité de l'agriculture**

Pour pouvoir valoriser davantage la multifonctionnalité de son agriculture et en garantir la pérennité, l'Europe a besoin que les règles multilatérales répondent aux « *considérations autres que d'ordre commercial* » reconnues par l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture. Ces règles doivent également permettre le maintien d'un filet de sécurité du revenu des exploitations, faute de quoi les agriculteurs ne pourront pas remplir l'ensemble des fonctions marchandes et non marchandes qu'on leur assigne.

#### **a) Répondre aux considérations non commerciales**

Dans la proposition de l'UE pour les négociations agricoles à l'OMC, les considérations non commerciales comprennent la sécurité sanitaire des aliments, l'étiquetage des produits alimentaires, la sécurité alimentaire pour les pays en développement, la protection de l'environnement, le développement rural et le bien-être des animaux. La protection des indications géographiques se rattache à ces considérations, mais elles sont incluses dans le volet relatif à l'accès aux marchés.

**Contrairement à ce qui est parfois avancé, tous les objectifs non commerciaux ne sont pas parfaitement compatibles avec la libéralisation maximale des échanges mondiaux.** La libéralisation des échanges repose sur un principe unique : celui de l'expression des avantages comparatifs. Mais elle néglige la fonction de fourniture de biens publics, qui ne relève pas ou pas seulement du marché. Ainsi, l'objectif des négociations multilatérales doit être de concilier autant que possible les considérations commerciales et non commerciales liées à l'agriculture. Ce souci de conciliation oblige à arbitrer constamment entre l'**efficacité** des instruments utilisables pour répondre à ces considérations et leur **effet de distorsion des échanges**.

Les instruments relatifs à la multifonctionnalité de l'agriculture relèvent à l'OMC de plusieurs accords :

- Accord sur l'agriculture (mesures de soutien)
- Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (normes de salubrité des produits)
- Accord sur les obstacles techniques au commerce (règles d'étiquetage)
- Accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (protection des indications géographiques).

Le **premier défi**, pour l'Europe, est donc de négocier simultanément, et de manière cohérente, sur ces accords. Les enjeux sont énormes, tant à l'importation qu'à l'exportation. Alors que les frontières s'ouvrent de plus en plus, il sera difficile pour les producteurs communautaires de supporter des contraintes accrues en matière sanitaire, environnementale et de bien-être animal si, dans les pays tiers, les agriculteurs ne sont pas soumis à des contraintes aussi rigoureuses et si les consommateurs européens ne sont pas informés, par un étiquetage clair, de la composition des produits et de leur mode de production et de transformation. Dans le même temps, l'UE doit faire preuve de prudence dans ces domaines, pour ne pas favoriser une extension irraisonnée du « principe de précaution », susceptible de nuire à ses exportations agricoles et alimentaires.

A la différence des normes sanitaires, on voit mal comment l'Europe pourrait imposer aux pays tiers ses normes relatives à la protection de l'environnement et au bien-être des animaux. Celles-ci reflètent en effet ses propres préférences collectives. Par conséquent, il est crucial pour les agriculteurs communautaires d'avoir accès à des aides qui compensent, en partie, les écarts de coûts de production dus aux contraintes supplémentaires qu'ils subissent. **C'est là une fonction essentielle des deux piliers de la PAC.**

Le **second défi** porte sur les instruments qui relèvent de l'Accord sur l'agriculture. Pour minimiser les distorsions des échanges, il convient naturellement de mettre en oeuvre, autant que possible, des outils classables dans la boîte verte. Mais les autres catégories de soutien interne ne doivent pas être écartées pour autant :

- la boîte bleue garde son intérêt en raison de la jointure existant entre la production agricole et certains biens publics comme le paysage et l'aménagement du territoire
- la boîte orange comprend notamment les prix minima. Ceux-ci sont les outils les plus efficaces pour soutenir la production afin d'assurer aux consommateurs une certaine garantie d'approvisionnement alimentaire. Cette considération est particulièrement importante pour les pays en développement, mais aussi pour plusieurs pays développés (Japon, Norvège, Suisse). La sécurité d'approvisionnement alimentaire est également l'un des fondements de la PAC.

Dans ces conditions, la question, dans les négociations commerciales, ne devrait pas être de supprimer la boîte bleue et la boîte orange. Elle est de déterminer quel niveau de soutien, classé dans ces catégories à l'OMC, est conciliable avec l'objectif de réduction des distorsions des échanges.

### ***b) Consolider la notion de filet de sécurité***

Une autre raison justifie de conserver le statut de la boîte orange : la nécessité de garantir aux exploitations un filet de sécurité lié à la production et/ou aux prix de marché. Pour atteindre ce but, trois solutions sont envisageables :

- diminuer, sans les supprimer complètement, les plafonds d'aides autorisés au titre de la boîte orange
- maintenir des niveaux d'exemption de réduction des aides, au titre de la clause « *de minimis* »
- modifier les règles relatives au montant autorisé des aides de la boîte orange.

La **première solution** est intéressante pour l'UE à court terme. Grâce à la baisse des prix d'intervention appliquée depuis dix ans, l'Europe a une marge de manœuvre qui lui permet de répondre, en grande partie, à l'objectif de réduction de 60 % de la Mesure globale de soutien préconisé par le projet Harbinson. Mais cette marge de manœuvre sera ensuite largement épuisée, sauf à diminuer encore drastiquement, dans l'avenir, les prix d'intervention communautaires.

La **deuxième solution** n'est pas négligeable. Malheureusement, le projet Harbinson prévoit d'abaisser de 5 % actuellement à 2,5 % le pourcentage au-delà duquel les aides de la boîte orange seraient soumises à des engagements de réduction. La proposition de négociation de l'UE est encore plus radicale, puisqu'elle appelle à la suppression de la clause *de minimis* pour les pays développés. Cette suppression vise essentiellement les Etats-Unis, mais on peut se demander si elle ne risque pas de se retourner contre les producteurs communautaires.

La **troisième solution** n'est pas applicable à court terme, mais pourrait le devenir à moyen terme. Il s'agit, comme le souhaitent les Etats-Unis, de plafonner le montant du soutien interne considéré comme source de distorsions des échanges, en pourcentage de la valeur de la production agricole. En l'état, la proposition américaine n'est pas acceptable par l'UE parce qu'elle inclut les aides de la boîte bleue et parce que le pourcentage préconisé par Washington (5 % de la valeur de la production agricole mesurée sur la période 1996-1998) est trop restrictif. Elle serait nettement plus intéressante si les aides de la boîte bleue étaient exclues du plafonnement ou si une partie au moins des paiements directs communautaires était classée dans la boîte verte.

Sur le fond, la proposition américaine a le mérite de justifier le maintien d'un volant de soutien interne au titre du filet de sécurité du revenu, même si ce soutien entre dans la boîte orange. Si elle était appliquée, l'UE pourrait conserver des prix minima, à condition qu'ils n'excèdent pas un certain niveau, et introduire, le cas échéant, des programmes de gestion des risques. Ce point est capital pour l'avenir des organisations communes de marché car on négocie aujourd'hui à l'OMC comme si l'objectif ultime était l'élimination pure et simple de la boîte orange – ce que réclament, d'ailleurs, les pays du Groupe de Cairns.

L'harmonisation du montant des soutiens internes (ou de certains soutiens internes) en pourcentage de la valeur de la production permettrait en outre à l'UE de répondre à la demande des pays en développement en faveur d'une plus grande équité, par pays, des niveaux de soutien à l'agriculture autorisés à l'OMC.

### 3.3. Les règles de l'OMC doivent prendre en compte la diversité de situations dans les pays en développement

Les disciplines multilatérales applicables aux politiques agricoles des pays en développement (PED) ont un impact sur les exportations et les importations communautaires. Elles influencent donc, indirectement, la viabilité de la PAC.

Les PED bénéficient de conditions privilégiées à l'OMC :

- le « **traitement spécial et différencié** » exempte complètement les pays les moins avancés (PMA) des disciplines de l'Accord sur l'agriculture applicables aux pays développés. Les autres PED sont assujettis à des disciplines moins contraignantes que les pays développés, avec une plus longue période d'application
- le **Système de préférences généralisé** (SPG) offre aux PED un accès préférentiel au marché des pays développés. Outre le SPG, certains PED bénéficient de conditions particulières d'exportation vers les pays développés auxquels les unissent des liens géographiques ou historiques : c'est notamment le cas des 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), liés à l'UE par l'accord de Cotonou. L'UE a également signé, en 2001, l'accord « *Tout sauf les armes* », qui ouvre complètement le marché communautaire aux produits agricoles et non agricoles exportés par les PED.

Faut-il aller plus loin dans cette voie, pour épargner aux pays en développement les inconvénients de la libéralisation ? Ou convient-il, au contraire, de les intégrer davantage dans les échanges mondiaux, y compris par une plus grande ouverture de leur marché, afin de stimuler leur croissance économique ?

Il n'y a pas de réponse unique à cette question, tant est grande la diversité politique, économique et sociale des PED.

On peut proposer le schéma suivant :

- compte tenu de leurs énormes handicaps, les **pays les moins avancés** devraient continuer à bénéficier du traitement spécial et différencié, et se voir offrir par les pays développés un accès complètement libre à leur marché, comme l'Europe l'a fait avec l'accord *Tout sauf les armes*
- les PED qui ne sont pas des PMA, mais **souffrent de déficits alimentaires chroniques**, pourraient également conserver le traitement spécial et différencié. Ce dispositif leur laisse une flexibilité non négligeable pour élaborer une politique agricole favorisant l'amélioration de leur sécurité alimentaire
- les **autres PED**, notamment ceux qui appartiennent au Groupe de Cairns, bénéfieraient de l'ouverture graduelle des pays développés. En contrepartie, ils

devraient s'engager à ouvrir leur marché dans des conditions qui se rapprocheraient peu à peu de celles imposées aux pays développés. En d'autres termes, ces pays sortiraient progressivement du traitement spécial et différencié, mais pourraient appliquer des mécanismes de protection spécifiques en cas de crise. La sortie du traitement spécial et différencié pourrait, le cas échéant, ne concerner que les PED ayant le niveau de revenu le plus élevé (Brésil, Argentine, Corée du Sud, etc.).

Les conditions privilégiées consenties aux PED à l'OMC se justifient à la fois par la gravité de leurs handicaps et par le soutien relativement élevé accordé aux agriculteurs des pays développés. Dès lors que ces deux facteurs évoluent, il est logique que les disciplines applicables aux PED évoluent aussi.

### **3.4. La PAC doit être plus compatible avec les intérêts des pays en développement**

La durabilité de la politique agricole commune ne peut se réaliser au détriment des producteurs des pays en développement. Il importe de réduire, autant que possible, l'effet négatif des soutiens et des protections mis en place en Europe sur la production et les échanges agricoles des PED.

A cet effet, des modifications s'imposent sur les trois volets de la PAC.

- **A l'importation**, il paraît opportun de maintenir un accès totalement libre pour les PMA et de conserver le régime du SPG et des autres accords préférentiels (ACP, etc.) Les PED qui ne bénéficient pas ou peu de préférences tarifaires profiteront de l'amélioration de l'accès au marché européen selon les conditions qui seront négociées à l'OMC.
- **A l'exportation**, une réduction graduelle des restitutions communautaires est souhaitable pour réduire leur effet dépressif sur les prix agricoles mondiaux. A condition toutefois que les autres formes de subventions à l'exportation, ainsi que les soutiens internes ayant un effet comparable à celui des restitutions, soient également soumises à diminution. La suppression des restitutions à l'exportation européennes ne soulagerait en aucune manière les producteurs de coton africains, ni les producteurs de riz asiatiques : dans ces deux cas, ce sont les subventions américaines de *marketing loan*, conjuguées aux paiements anticycliques, qui font plonger les cours mondiaux.
- Les **instruments du soutien interne** doivent assurer la limitation des excédents, qui pèsent sur les cours, et la maîtrise des productions particulièrement cruciales pour les PED. L'introduction d'un certain degré de découplage des aides, mais aussi le maintien de dispositifs de jachère ou de quotas, peuvent contribuer à réaliser ces objectifs.

Contrairement aux discours simplificateurs, la PAC n'a pas qu'un impact négatif sur les pays en développement. Le fait que l'UE soit, de loin, le plus grand importateur de produits agricoles des PED est révélateur. Mais il y a plus. La majorité des PED étant

importateurs nets de produits alimentaires, leur population bénéficie, à court terme, de la baisse des prix agricoles induite par les soutiens accordés aux agriculteurs dans l'UE et les autres pays développés. Même si ces soutiens disparaissaient, beaucoup de PED ne parviendraient pas à subvenir à leurs besoins alimentaires, pour des raisons diverses : handicaps naturels, manque de compétitivité des productions locales, etc. Il n'est donc pas étonnant que les pays soucieux de garantir leur sécurité alimentaire demandent que l'OMC discipline, de manière plus efficace qu'elle ne le fait aujourd'hui, les taxes à l'exportation de produits agricoles. Les producteurs de blé communautaires, qui ont été assujettis à des taxes à l'exportation dans le passé, sont particulièrement concernés par cette mesure.

## CONCLUSION

Le grand chantier de la réforme de la politique agricole commune dure depuis vingt ans. Alors que la PAC traverse une nouvelle zone d'incertitudes due à l'accueil des pays de l'Est et aux négociations à l'OMC, les agriculteurs européens ont besoin d'une intervention publique qui soit à la fois **stable, efficace et cohérente**.

La **stabilité du cadre politique** est indispensable au déploiement de l'activité des exploitations. Les investissements en agriculture sont lourds et coûteux, ils ne peuvent s'accommoder d'un changement trop fréquent des règles du jeu. De plus, la notion même d'agriculture durable suppose de faciliter, ou à tout le moins de ne pas décourager, la transmission des fermes entre les générations.

Un cadre politique stable suppose aussi qu'aux décisions politiques du Conseil ne viennent pas s'ajouter des initiatives de la Commission qui contreviennent à ces décisions ou ajoutent à celles-ci de nouvelles contraintes. Cela est notamment valable dans le domaine de la politique commerciale internationale, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation.

Compte tenu des contraintes financières, l'**efficacité de l'action publique** va devenir un critère de plus en plus déterminant dans la répartition des concours budgétaires en agriculture. Cette efficacité sera évaluée par rapport à des objectifs de plus en plus divers, reflétant les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable. La difficulté réside dans la conciliation de ces objectifs parfois contradictoires et dans la sélection des instruments les plus appropriés pour y répondre. Le découplage est un outil efficace de soutien au revenu, mais il ne trouve son sens qu'en combinaison avec d'autres outils : aides liées à la production, prix minima, programmes de gestion des risques, mesures agro-environnementales, etc.

D'où l'importance primordiale de la **cohérence des politiques** mises en œuvre au niveau international, communautaire et national, voire local.

- Sur le plan international, le besoin de cohérence concerne tout d'abord la prise en compte de l'impact de la PAC sur nos partenaires commerciaux, en particulier les pays en développement. Encore convient-il, d'une part de ne pas désarmer trop rapidement nos restitutions à l'exportation sans s'assurer que les aides employées par les autres pays exportateurs seront également soumises à réduction et, d'autre part, de ne pas oublier que de nombreux pays en développement souhaitent bénéficier d'importations alimentaires à bas prix. Le maintien d'une politique active à l'exportation, dans le cadre négocié à l'OMC, sera aussi nécessaire pour pallier les fluctuations des taux de change.

- En second lieu, la politique commerciale doit être cohérente avec la politique agricole. La PAC ne pourra pas garantir la durabilité de l'agriculture communautaire si une ouverture excessive du marché européen mine la viabilité du filet de sécurité du revenu et rend trop contraignantes les mesures de conditionnalité des aides ou si les normes européennes de sécurité sanitaire et d'étiquetage ne peuvent pas être imposées aux produits alimentaires importés des pays tiers.
- Sur le plan intérieur, la multifonctionnalité de l'agriculture dépend de l'équilibre et de l'articulation entre les deux piliers de la PAC. La conditionnalité des aides du premier pilier aurait pour avantage de garantir l'application des mesures réglementaires et de compléter les mesures du second pilier, qui rémunèrent les actions allant au-delà des normes existantes. Ainsi les deux piliers sont complémentaires, mais demandent à être réaménagés pour répondre à la fois aux contraintes des agriculteurs, aux attentes des citoyens et à une meilleure lisibilité pour les utilisateurs.

L'Europe agricole n'a pas à craindre une libéralisation graduelle et maîtrisée des échanges mondiaux. Une part significative et croissante de la production agricole communautaire est exportée et celle-ci devrait croître avec l'expansion de la demande alimentaire mondiale. C'est pourquoi, on l'ignore trop souvent, l'Union européenne veut continuer à améliorer les règles du commerce mondial : la proposition qu'elle a présentée pour le cycle de négociation de Doha prévoit des concessions substantielles sur les soutiens et la protection. Tant que le compromis agricole du cycle n'aura pas été établi, cette offre suffit.

De surcroît, le changement en profondeur de l'environnement des exploitations – revirement de la politique agricole américaine, élargissement à l'Est, exigences croissantes des consommateurs –, conjugué au manque de flexibilité institutionnelle et budgétaire de l'Union européenne, appelle une réforme de la PAC à petits pas fermes plutôt qu'à grandes enjambées erratiques.