

17èmes Controverses européennes de Marciac (août 2011)
La future PAC à l'épreuve des grands bouleversements du Monde

TABLE RONDE

Aides Agricoles : la légitimité à quel prix ?

3 août 2011. Après une matinée consacrée à ces grands bouleversements que constituent la crise économique et financière ainsi que les recompositions géopolitiques de l'Europe et du Monde, l'après-midi s'est recentrée sur la PAC, avec ce fil rouge : « Qu'est-ce qui coince ? » Et en la matière, difficile d'éviter la question des aides agricoles... Amplement critiquées depuis des décennies, réformées, rebaptisées, découplées, recalculées, elles sont au cœur des débats sur la légitimité ou non de la politique agricole communautaire, en Europe et ailleurs. Une légitimité qui passe prioritairement par une plus grande équité entre les agriculteurs, entre les filières et entre les Etats membres. La Pac de l'après 2013 parviendra-t-elle à un rééquilibrage ? Les réformes proposées parviendront-elles à faire oublier les débats purement financiers, les logiques sectorielles et les parti-pris nationaux, pour dégager un nouveau projet donnant sens à la Pac ? Du côté des Britanniques, en tout cas, ce n'est pas gagné... Quant au caractère redistributif ou non des nouveaux types de soutiens, les avis sont restés divisés. Une table ronde avec Jean-Christophe Bureau, chercheur et professeur d'économie AgroParisTech ; Thomas Lines, économiste anglais, spécialiste des marchés agricoles mondiaux ; Et Albert Massot Marti, du Parlement européen, en charge des études parlementaires dans le domaine de l'agriculture.

Date de publication : octobre 2011

www.agrobiosciences.org

EDITÉ PAR LA MISSION AGROBIOSCIENCES,
D'APRÈS LES CONTROVERSES DE MARCIAC
(16ème UNIVERSITÉ D'ÉTÉ DE L'INNOVATION
RURALE)

Mission d'Animation des Agrobiosciences
ENFA BP 72 638
31 326 Castanet-Tolosan
tel : 05 62 88 14 50



Les intervenants



Jean-Christophe BUREAU

Chercheur et professeur d'économie à l'INRA – AgroParisTech, chercheur associé au CEPII et co-dirigeant de l'Unité Mixte de Recherche en Economie publique (UMR INRA 210).

Ses travaux portent sur les questions de commerce international dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement ainsi que sur la PAC (Politique Agricole Commune).

Ancien membre de la cellule permanente du Conseil d'analyse économique du Premier Ministre, il travaille régulièrement pour le Parlement Européen et d'autres organisations comme la FAO. Il a travaillé successivement au Département d'économie de l'INRA, à l'OCDE, à l'Economic Research Service de l'US Department of Agriculture, à Trinity College Dublin et à Iowa State University.

Il a notamment publié « *La politique agricole commune* » (La Découverte, 2007).



Thomas LINES

Economiste anglais, consultant indépendant expert des marchés agricoles mondiaux.

Après une formation dans le domaine de l'économie du développement, Thomas Lines a été journaliste spécialisé dans les finances internationales et les marchés de produits de base. Conseiller auprès de plusieurs instances (le groupe socialiste du Parlement européen, puis l'association Oxfam), il s'est ensuite orienté vers l'expertise indépendante.

Ses analyses concernent entre autres le commerce des produits de base et l'allègement de la pauvreté, la sécurité alimentaire ou encore les théories du marché.

En France, il a notamment été correspondant de l'agence Reuter à Paris, et a participé à une série de colloques du Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI/Sciences Po Paris), donnant lieu à un ouvrage collectif, *La Régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement* (L'harmattan, 2007). Il est par ailleurs l'auteur de plusieurs ouvrages publiés en anglais, dont *Making poverty : A history*, en 2008.



Albert MASSOT MARTI

Administrateur Principal au Parlement européen, Direction générale des Politiques internes de l'Union, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion.

Professeur de droit communautaire, Albert Massot Marti a longtemps enseigné au sein de l'Université de Barcelone. Il a également été membre du cabinet du Secrétaire Général du ministère régional de l'Agriculture de la Catalogne. Entré comme administrateur au parlement européen dès 1986, il a d'abord intégré la

Direction Générale des Etudes. Administrateur principal depuis 2007, ce spécialiste des politiques agricoles et des marchés agroalimentaires internationaux, qui s'occupe tout particulièrement des études parlementaires dans le domaine agricole, est également fréquemment invité en tant que conférencier par des universités et des centres de recherche du Monde entier.

Repères

Le budget de la PAC s'inscrit dans un cadre financier pluri-annuel - les « perspectives financières », établies pour des périodes de 7 ans, et qui font l'objet d'un accord entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

Actuellement, le débat porte sur la proposition de la Commission, en juin 2011, concernant les perspectives 2014-2020. Celles-ci seraient en légère hausse, avec des ressources propres nouvelles, pour un montant total de 1000 milliards d'Euros.

Sur cette enveloppe, 386,9 milliards sont affectés à la PAC. Les paiements directs pour soutenir le revenu agricole, même s'ils sont découplés pour sortir d'une logique productiviste, restent au cœur du dispositif : aides directes et mesures de marché représenteraient environ 280 milliards d'euros pour 2014-2020 mais devraient être réparties plus équitablement et connaître un « verdissement ».

La table ronde

La Mission Agrobiosciences : On répète à l'envi que les aides agricoles, quelque soit leur montant, doivent apparaître légitimes. Mais légitimes auprès de qui ?

Albert Massot Marti : Tomas Garcia-Azcarate ici présent a écrit plusieurs fois que la Pac, au cours de son long processus de réforme entamé en 1992, est en quête de légitimité. Je suis d'accord. C'est un des problèmes principaux de cette politique commune.

Le processus de réforme, qui n'est pas achevé, vise à modifier l'interventionnisme en faveur d'une part des attentes sociétales et d'autre part d'une orientation plus poussée de l'agriculture vers les marchés pour mieux l'insérer dans le processus de la mondialisation. Voilà les deux objectifs des réformes en cours. Mais comment combler simultanément, et de façon équilibrée, le fossé entre les attentes sociétales, les attentes du monde agricole, et les impératifs économiques ? C'est tout le problème.

A partir de là, il faut retenir qu'il existe trois niveaux différents de légitimité, qu'il convient de ne pas confondre : il y a d'abord la légitimité agricole *stricto sensu*, qui concerne les demandes des agriculteurs. Puis vient la légitimité du projet de construction européenne, liée aux attentes des citoyens, des consommateurs, des contribuables. Et il y a enfin un troisième niveau de légitimité, liée aux contraintes externes : elle concerne les demandes des pays tiers et de l'OMC à l'égard de la Pac. Ces trois niveaux parfois contradictoires sont très étroitement imbriqués, et chaque réforme essaie de répondre plus ou moins aux trois.

Concernant les demandes économiques des agriculteurs, en matière de soutien des revenus et de lutte contre la volatilité des prix et des coûts, les réformes visent à rendre les aides plus efficaces et beaucoup plus équitables, car il existe des écarts énormes entre les agriculteurs européens. Un agriculteur polonais ne reçoit pas les mêmes montants d'aides par hectares qu'un agriculteur français, espagnol ou allemand.

Concernant le 2^{ème} niveau de légitimité, celui du projet européen, il relève du poids et du rôle du budget agricole à l'intérieur des perspectives financières européennes. L'objectif est que les aides agricoles démontrent leur valeur ajoutée dans un contexte de crise économique où d'autres secteurs demandent un soutien public. Retenons aussi que dans un contexte de restriction de crédit, bénéficier d'aides directes, c'est disposer d'un financement gratuit auquel très peu de secteurs ont droit.

Enfin, le troisième niveau implique que la Pac, comme toutes les politiques agricoles dans le Monde, respecte le cadre disciplinaire de l'OMC.

Le retour des compensations, mais sur une idée nouvelle ...

En quoi la dernière réforme renforce ou non ces trois niveaux de légitimité ?

A.M.M : Comme je l'ai indiqué, la réforme est un processus qui n'est pas terminé. Mais tous les changements apportés depuis 1992, mus par la mondialisation, ont un même fil rouge. Les réformes premières de 1992 et de l'agenda 2000 visaient à remplacer un système de soutien fondé sur les prix par des aides directes liées à la production, toujours selon une philosophie compensatrice par rapport à la réduction des prix.

La deuxième phase, avec la réforme de 2003 et le bilan de santé de 2009, a permis d'aller un peu plus loin : les aides directes, jusque là liées à la production, sont découplées et deviennent des aides génériques au revenu. A partir de là, le soutien au revenu devient l'objectif principal de la Pac, qui y consacre 70% de son budget. Et là, l'idée de la compensation disparaît, au profit de la stabilisation des revenus. Notez bien qu'à chaque phase, les réformes sont biséquentielles : 1992/agenda 2000 ; 2003/Bilan de santé 2009... Aujourd'hui, nous entrons dans une troisième phase qui aura aussi deux phases précises : 2014/2020. En clair, 2014 marque le début d'une réforme qui va s'épanouir en 2020.

Quels sont ses objectifs ? Tout d'abord, il s'agit d'éliminer les références historiques, celles qui servaient de base de calcul pour les aides découplées de l'année 2003. Ensuite, il s'agit d'uniformiser les aides directes par hectare. Car à partir du moment où l'on accepte la liberté de produire, chaque hectare doit en théorie bénéficier du même niveau de soutien. Troisièmement, il faut fixer des objectifs multifonctionnels à ces aides qui, aujourd'hui, ne visent que le soutien des revenus. En plus des aides au revenu, s'ajoutent donc des aides aux biens publics environnementaux et des aides en matière d'équilibre territorial. Tout ce processus devrait donner lieu à une redistribution du soutien entre exploitations, entre systèmes de production et entre Etats. Et ce faisant, conférer une plus grande légitimité aux aides, fondée sur l'équité.

Quant à la compensation, elle ne s'attache plus à la réduction des prix. Elle a désormais pour objet les différentes conditions territoriales et structurelles des exploitations, ainsi que les règles particulières que l'UE impose à ces dernières, en comparaison aux agricultures des pays tiers, comme le bien-être animal, le respect de l'environnement, la conditionnalité etc. Dans ce contexte, des notions clé soutiennent le nouveau modèle d'aides : celle des systèmes territoriaux de production, celle des handicaps naturels et structurels, celle du bien public environnemental...

Il faut dire aussi que cette réforme ajoute de nouvelles idées par rapport à la Pac : le rééquilibrage de la chaîne alimentaire, l'organisation des filières, la création de nouveaux mécanismes de gestion des risques individuels...

Vous n'avez évoqué qu'un seul type de légitimité, qui s'adresse plutôt aux agriculteurs et qui est conférée par une plus grande équité. Mais qu'est-ce que cette réforme change au regard de l'OMC, des pays tiers, et des citoyens ?

A. M M : Vis à vis de l'OMC, c'est clair, toutes les réformes sont dans la ligne des règles que cette organisation édicte, mais je serais plutôt partisan de relire le cadre actuel des accords agricoles pour trouver de nouveaux fondements aux aides qui ne soient pas ceux des aides découplées ni des aides environnementales.

Concernant la légitimité de la Pac aux yeux des citoyens européens, elle se fonde sur les notions nouvelles que j'ai citées : le bien public, les actifs agricoles comme bénéficiaires prioritaires, la sécurité alimentaire, la sécurité environnementale...

Au Royaume-Uni, la réforme de la PAC, on n'en entend jamais parler !

Merci pour ce point complet. Reste que les Etats membres ne sont pas forcément à l'unisson. Tom Lines, pourriez-vous nous préciser quelle est la position du Royaume-Uni vis-à-vis de la Pac et des réformes en cours ?

Tom Lines : En premier lieu, il faut préciser que, malheureusement, ce qu'il se passe dans l'UE fait l'objet de très peu de reportages et d'informations dans les mass media britanniques. La réforme de la Pac ? On n'en entend jamais parler ! C'est un débat qui se déroule uniquement dans les cercles agricoles et politiques. Ensuite, il est utile de savoir que le Royaume-Uni n'a pas de constitution. Il n'y a aucun document de ce type, mais plutôt une série de pratiques constitutionnelles qui évoluent dans le temps. En l'état actuel des choses, le Gouvernement britannique à Londres est responsable de toutes les affaires nationales, à l'exception de ce qui est dévolu aux instances inférieures, dont les gouvernements de l'Ecosse, des Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. En revanche, il n'y a pas de gouvernement spécifique à l'Angleterre. C'est illogique, mais c'est ainsi.

A cette pluralité d'instances, s'ajoute une grande pluralité politique. A Londres, ce sont les conservateurs en coalition avec les démocrates libéraux - conservateurs qui sont d'ailleurs encore plus ultra-libéraux que l'était le gouvernement de Mme Thatcher, mais aussi beaucoup plus maladroits. Au pays de Galles, au contraire, les travaillistes sont au pouvoir. A Edimbourg, le gouvernement est aux mains des nationalistes écossais. Et en Irlande du Nord, c'est un mélange de nationalistes irlandais et de pro-britanniques.

Et que donne cette pluralité par rapport aux politiques agricoles ?

T.L : Au début du mois de janvier dernier, le secrétaire d'Etat chargé de l'agriculture, de l'environnement et des affaires rurales, Caroline Spelman, a prononcé un grand discours à Oxford pour dire en substance qu'il fallait réduire notre dépendance en termes d'aides directes. Selon elle, la croissance de la demande globale pour l'alimentation et l'augmentation des prix alimentaires rendent possible une réduction des subventions et, à terme, leur suppression totale. Par ailleurs, elle a affiché son souhait d'une Pac plus « verte ». A la fin du même mois, son ministre adjoint, Jim Paice, reçoit les représentants de l'agriculture du Pays de Galles et leur dit : « Il y a des bruits qui court selon lesquels nous voudrions voir la fin des aides directes... C'est un non-sens absolu. Une proposition absurde. L'agriculture n'y survivrait pas et j'espère que quand nous publierons nos propres propositions, nous suggèrerons une très longue transition du système actuel de la Pac ». Est-ce là une volte-face ? Il faut dire que les gouvernements gallois, écossais et nord-irlandais avaient déjà exigé le maintien des aides directes et des mesures de soutien au marché dans leur propre réponse à la Commission européenne. Et que les Ecossais, surtout, agriculteurs et gouvernement confondus, ont réagi très négativement aux propositions de Mme Spelman. Puis, au mois de juin, devant la commission agricole du Parlement britannique, Jim Paice déclare tout le contraire : il faut diminuer les subventions qui créent des distorsions sur le marché...

En clair (!), le gouvernement britannique souhaite effectivement réduire les subventions au cours des années à venir, et supprimer les aides directes à partir de 2020. Or, c'est le gouvernement britannique seul qui a sa place au Conseil des ministres européen, alors même que sa position est controversée au sein du Royaume-Uni.

Il n'y a pas de débat, le statu quo l'a emporté.

Concernant les autres Etats-membres, Jean-Christophe Bureau, quels sont les points de désaccord ?

Jean-Christophe Bureau : Honnêtement, il n'y a pas de désaccord. A titre de comparaison, souvenez-vous de la fin 2008. Il régnait alors, vraiment, un désaccord fondamental sur la Pac. La présidence française avait proposé un texte sur les orientations de cette politique commune, dans lequel elle défendait la notion de préférence communautaire, censée être la base de la Pac. Face à la levée de boucliers d'un grand nombre d'Etats membres, les mots mêmes de « préférence communautaire » ont été retirés du texte alors que ce terme reste officiellement un des principes fondateurs de la Pac. Malgré cela, au vu des divergences, ce texte n'a pas été accepté en tant que conclusion du Conseil des Ministres de l'Agriculture, mais seulement en tant que conclusion de la présidence française...

Depuis, tout le monde a l'air d'accord. La communication de la Commission sur la Pac à l'horizon 2020, présentée en novembre 2010, a quasiment fait l'unanimité : seuls deux pays, parmi lesquels le Royaume-Uni, ont exprimé leur désaccord. Et le texte du Parlement européen - le rapport Dess-, qui se prononçait en juin 2010 sur cette même communication de la Commission, fait également l'objet d'un relatif consensus. Il faut dire aussi qu'il n'y a pratiquement plus de réforme, ou en tout cas une réforme peu ambitieuse dans ce que compte proposer la Commission... Le statu quo l'a un peu emporté. Il n'y a pas de débat et tout cela en devient ennuyeux

D'où vient ce consensus apparent ?

J-C B : La France a eu une activité diplomatique forte pour soutenir sa position et a rallié à une déclaration, certes vague, mais de principe de soutien à une PAC forte, un grand nombre d'Etats membres. Le retour sur les velléités de considérer l'agriculture comme un secteur parmi d'autres a été favorisé par la crise alimentaire. A l'inverse, l'Angleterre était occupée à faire autre chose du fait de la crise financière, et elle n'a donc pas pu rassembler autour d'elle d'autres pays membres.

Cela dit, les dissensus risquent de réapparaître dès lors qu'on commence à parler argent. Là, je doute que le gouvernement britannique, qui regroupe un noyau important d'euroceptiques, pires que sous Thatcher, accepte sans condition de maintenir sa contribution. Il finira sans doute par accepter, moyennant son chèque de ristourne. Restera la Suède qui a également demandé un réaménagement de sa contribution.

Alors, impact redistributif ou pas ?

La redistribution des aides dont parlait A. Massot Marti contribue-t-elle à pacifier les débats ?

J-C B : Je ne partage pas le point de vue d'Albert lorsqu'il dit que la réforme de la Pac va dans le sens d'une redistribution. Cela sera vrai entre les Etats membres, même si le texte de la Commission est plutôt restrictif en la matière. En revanche, à l'intérieur de chaque Etat, je me demande pourquoi on fait semblant de présenter cette réforme comme ayant un impact redistributif, car il y a longtemps que la distribution des aides ne relève plus du champ communautaire ; Prenez le cas du règlement 73/2009¹ : si un Etat utilise tous les articles qui

¹ Règlement du Conseil du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune.

instaurent des dérogations, c'est-à-dire des exceptions à la règle, il fait ce qu'il veut des aides du 1^{er} pilier. En France, Michel Barnier en a réattribué une partie – plus d'un milliard sur les six milliards au total – mais on pouvait aller facilement jusqu'à 3,5 milliards... C'est donc une question nationale. Ainsi, la fin des références historiques n'est pas un problème communautaire, mais un problème français ! Si la France n'y a pas mis fin, à l'inverse d'autres pays comme l'Allemagne, c'est parce qu'elle n'en a pas les moyens ou la volonté politiques.

Albert Massot Marti : Si, il y a redistribution parce qu'il y a trois niveaux différents de soutien. Premier niveau : les aides au revenu seront basées sur des régions économiques ou des systèmes de production et le cadre communautaire est nécessaire pour pousser tous les pays qui ont fait le choix de maintenir les références historiques à aller vers le modèle régional, qu'ont déjà adopté l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark... C'est un des objectifs de cette réforme. Deuxième niveau d'aides, les biens publics environnementaux, qui sont pour l'instant intégrés dans le paiement unique. Ce type de soutien variera selon les exploitations : certaines pourront satisfaire à ces contraintes, d'autres pas. Enfin, un troisième niveau d'aides est proposé : il consiste en un soutien spécifique dans les zones défavorisées. Les exploitations qui sont situées dans ces zones bénéficieront d'une aide supplémentaire. Il y a donc redistribution. certes encore modeste en 2014, mais qui devrait bénéficier d'une progressivité.

Jean-Christophe Bureau : Reste qu'on nous présente cette réforme comme nous obligeant à faire des choses qu'en fait, nous avons le droit de faire... La seule logique que j'y vois c'est que notre gouvernement a demandé à la Commission de nous forcer à faire quelque chose qu'on aurait pu faire mais qu'on ne fait pas.

Que pensez-vous de la proposition de la confédération paysanne, reprise par le Comité économique et social, concernant l'instauration d'une aide forfaitaire découplée en faveur des petites exploitations, calculée en fonction du travail humain ? Il y aurait là un effet redistributif...

Jean-Christophe Bureau : A la demande d'Albert pour le Parlement européen, nous avons mené une étude assez importante sur les modalités possibles de redistribution des aides avec des scénarios très ouverts, intégrant cette proposition de la Confédération. Il s'avère que si les aides sont basées sur l'Unité de travail humain (UTH)), des effets pervers apparaissent, se traduisant par une redistribution des aides qui partent des régions d'élevage extensif pour aller sur des zones de viticulture ou de maraichage employant beaucoup de main-d'œuvre. Aussi, arrivés au chiffrage de cette proposition, étions-nous un peu embêtés. Nous avons opté pour un compromis, en proposant une aide unique par hectare avec des plafonnements par travailleur. Par ailleurs, je dois dire que je me méfie de cette philosophie qui fait que les « petits » seraient nécessairement vertueux. Je ne vois pas de rationalité particulière à leur réserver les aides. Les aides doivent aller là où il y a un service rendu à la société, autour du concept de "bien public".