

Fiche Ressource n°7 – La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés ?

Type de ressource	Compte-rendu de participation à une rencontre
Auteur	Cécile Schalenbourg – Cellule d'Animation du Réseau
Date de rédaction	31 mars et 1 ^{er} avril 2010
Contacts	c.schalenbourg@reseau-pwdr.be

Les actes de la rencontre se trouvent à la suite de cette fiche.

Séminaire organisé par le Collectif **Stratégies Alimentaires (CSA)** avec le soutien de la **Plate-Forme Souveraineté Alimentaire (PFSA)**

Contexte

La politique agricole commune de l'Union européenne s'est construite avec l'idée européenne, dans un contexte de reconstruction et de réconciliation après la seconde guerre mondiale. La question alimentaire avait été une rude préoccupation, mais pas la seule, car la relance industrielle s'est basée sur la construction automobile et en partie donc, sur la généralisation du tracteur dans les exploitations agricoles.

On a donc assisté à un transfert massif de la main-d'œuvre agricole vers ce secteur de la construction automobile et du machinisme agricole, lequel a permis des gains de productivité colossaux dans l'agriculture. Cette véritable mutation a été accompagnée, au début par les politiques agricoles nationales, ensuite par la politique agricole commune.

Jusqu'en 1992, pendant une trentaine d'années donc, la grande majorité des instruments de la politique agricole étaient basés sur la régulation des marchés intérieurs de la Communauté européenne. Les vingt années suivantes ont vu un démantèlement progressif des instruments de gestion des marchés et la mise en place d'un système d'aides aux revenus de plus en plus découplés en parallèle avec un alignement des prix intérieurs sur ceux des moins-disants sur les marchés internationaux.

Aujourd'hui, la politique agricole commune est battue en brèche de toutes parts, même s'il faut concéder une relative accalmie de la part des partenaires des pays tiers. Il faut dire que l'Union européenne a presque tout concédé à la logique à l'œuvre au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Pourtant, les marchés internationaux n'ont jamais été aussi chaotiques et la difficulté des agriculteurs à maintenir leurs exploitations dans le vert aussi grande. Obésité, chômage, pauvreté, déprise agricole, pollutions (air, sol eau...) sont au même rendez-vous. Sans compter avec les grandes incertitudes liées aux changements climatiques, à la croissance démographique et à la raréfaction des ressources énergétiques. Le besoin de grandes politiques est criant.

2013 sera-t-elle une nouvelle rupture et, si c'est le cas, quelle politique agricole l'Union européenne doit-elle adopter ? Celle des conditionnalités, chère aux environnementalistes, celle de la souveraineté alimentaire, chère aux altermondialistes, celle de la complète dérégulation, accompagnée de quelques filets de sécurité, chère à l'axe libéral nordique, ou encore celle des défenseurs du second pilier (melting-pot de subventions cofinancé par les États membres), largement poussée par la Commission européenne, en contrepartie de sa politique hasardeuse sur le premier pilier ? A ces préférences de politique respectives, s'ajoutent celles basées sur la comptabilité des bénéfices nationaux de la politique agricole, en raison des disparités entre les anciens et les nouveaux pays membres. Quelles que soient les préférences de chacun, peut-on se satisfaire d'une situation où les prix agricoles ne correspondent plus aux coûts réels de la plupart des exploitations et vis-à-vis de laquelle le paiement d'aides directes sont indispensables.

En tout cas, il est grand temps de participer au débat si on le souhaite, car on annonce une première proposition législative pour le second semestre 2010, soit sous la présidence belge de l'Union, alors que la présidence de l'Espagne escompte clore les débats dès la fin mai.

Les objectifs initiaux de la politique agricole, consacrés par le Traité de Rome, ont été reconduits sans autre forme de procès par l'adoption du Traité de Lisbonne. Le débat institutionnel doit-il nous priver du débat sur les grands objectifs d'une politique agricole et alimentaire ? Au demeurant, débat risqué si l'on convient que les pères de l'Europe commune avaient été inspirés, tirant les leçons de la première moitié du 20e siècle et notamment celles issues de la grande crise des années trente.

A partir du simple constat que le marché est omniprésent et exerce un puissant pouvoir d'orientation sur les systèmes de production, nettement plus puissant que les divers instruments mis en place, cette question transversale est posée : **peut-on concevoir une politique agricole efficace qui ne soit pas fondamentalement basée sur la régulation des marchés ?**

PROGRAMME

31 mars 2010 L'agenda politique communautaire rencontre-t-il les attentes sociétales et les objectifs de la PAC ?

08h00-09h00 Accueil des participants : inscription, retrait des badges, café

Session 1 Evolution des structures agraires et des rapports institutionnels et politiques dans l'UE : où en sommes-nous ?

09h10-09h30 A défaut de réguler les marchés en fonctions de structures soutenables (dimension et nombres des exploitations, concentration), ce sont les structures qui s'adaptent aux marchés: évolution au cours des dernières décennies et situation actuelle.

Niek Koning, Professeur à l'Université de Wageningen - Pays-Bas

09h30-09h50 Trajectoire de la construction de l'Europe verte et l'état de la situation institutionnelle et politique de l'Union européenne

10h30-10h50 Pause café

Session 2 Les objectifs historiques de la PAC sont-ils encore conformes aux attentes de la société ? Les objectifs de la PAC attribués par les traités de l'UE disposent-ils encore de la même légitimité auprès des populations ? Faut-il les modifier ou les réinterpréter ?

10h50-11h10 La viabilité de l'agriculture familiale est-elle assurée par les évolutions de la PAC

Yves Somville, Directeur du service étude de la Fédération Wallonne de l'Agriculture - Belgique

11h10-11h30 L'indépendance alimentaire et la disponibilité alimentaire en quantité et en qualité constituent-ils des enjeux pour les populations de l'UE ?

Jacques Carles, délégué général de Momagri - France

11h30-11h50 La croissance la productivité de l'agriculture et du progrès technique permettront-ils de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et de répondre aux nouvelles attentes sociétales, telles que la préservation de la biodiversité, du bien-être animal, ... ?

Samuel Ferret, Coordinateur du projet « PAC 2013 » - France

12h10-13h00 Débat

13h00-14h00 Lunch

Session 3	De quelle PAC les institutions européennes vont-elles convenir ?
------------------	---

14h00-14h20 Présentation de l'agenda de la CE et des orientations et équilibres au sein du Parlement

Hannes Lorenzen, conseiller pour le groupe des Verts/EFA – Parlement européen

14h20-14h40 Quel rôle la présidence belge peut-elle avoir pour renforcer les outils de régulation dans la PAC de l'après 2013 ?

José Renard, Inspecteur général du département des Politiques européennes et des Accords internationaux, DGA – Région wallonne, Belgique

14h40-15h20 Débat

15h20-15h40 Pause café

Session 4	Peut-on rencontrer les objectifs de la PAC sans régulation des marchés ?
------------------	---

15h40-17h00 Débat avec la société civile - Panel

Peut-on rencontrer les objectifs de la PAC sans régulation des marchés (sur les structures, le niveau des prix adéquat, la souveraineté alimentaire, la primauté de l'alimentaire sur les agrocarburants, la préservation de l'environnement) ?

1^{er} avril 2010 Quelle combinaison d'instruments de régulation des marchés agricoles et d'aides aux revenus (et autres) pour atteindre les objectifs de la PAC ?

08h30-09h00 Accueil des participants, café

Session 1 Un nécessaire retour à la régulation des marchés agroalimentaires

09h10-09h30 Définitions, objectifs et instruments

Jean-François Sneessens, professeur à la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'UCL, secrétaire général de la Confédération des betteraviers belges (CBB) - Belgique

09h30-09h50 Gestion du marché intérieur et contraintes dues à l'OMC

Marc Rosiers, conseiller du service de direction du Boerenbond, Belgique

09h50-10h30 Débat

10h30-10h50 Pause café

Session 2 La régulation et les marchés internationaux

Comment contribuer à l'équilibre des marchés internationaux ?

10h50-11h10 Les stocks et la coopération sur les marchés internationaux

Sophia Murphy, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) –USA

11h10-11h30 Les exportations et la coopération sur les marchés internationaux

Tom Lines, consultant en marches agricoles internationaux - UK

11h30-12h15 Débat

Session 3 Les incidences d'une réorientation des instruments de la PAC sur son budget

12h15-12h35 L'effet sur les budgets du coût des aides directes et du coût de la régulation (interventions, stocks, quotas, aides compensatoires contra cycliques...)

(intervenant à identifier)

12h35-13h00 Débat

13h00-14h00 Lunch

Session 4	Les aides directes et les nouveaux instruments en question
------------------	---

14h00-14h20 Modulation, répartition, plafonnement, transmission, conditionnalités, ... posent questions sur la légitimation à long terme des aides directes

14h20-14h40 La compatibilité des aides directes avec l'accord agricole est-elle assurée, n'y a-t-il pas un risque de panel les remettant en cause (subventions aux intrants, subventions croisées,...) ? Sont-elles neutres par rapport aux capacités exportatrices de l'Union européenne ?

Jacques Berthelot, Economiste - France

14h40-15h00 Les nouveaux outils proposés par la Commission (marchés à termes, assurances revenus, production contractuelle...)

Jean-Marc Boussard, Economiste, INRA - France

15h00-15h40 Débat

15h40-16h00 Pause café

Conclusion	La régulation et le recouplage des aides au revenu ne sont-ils pas la voie à suivre pour instrumenter la PAC post 2013 ?
-------------------	---

16h00-17h15 Débat - Panel

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés ?

Rapport du séminaire agricole international organisé à Bruxelles les 31 mars et 1er avril 2010 par le Collectif Stratégies Alimentaires (CSA) en collaboration avec la Plate-Forme Souveraineté Alimentaire (PFSA)



Julie Flament
Daniel Van Der Steen
Avril 2010

Collectif **S**tratégies **A**limentaires
Tél.: +32 (0)2 412 06 60 ; secretariat@csa-be.org
www.csa-be.org



Séminaire organisé avec le soutien financier de la Commission Européenne et de la DGCD



TABLE DES MATIÈRES - INTRODUCTION

TABLE DES MATIÈRES

31 MARS 2010 : L'AGENDA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE RENCONTRE-T-IL LES ATTENTES SOCIÉTALES ET LES OBJECTIFS DE LA PAC ?

Session 1. Evolution des structures agraires et des rapports institutionnels et politiques dans l'UE : où en sommes-nous ?

- A défaut de réguler les marchés en fonctions de structures soutenables (dimension et nombre des exploitations, concentration), ce sont les structures qui s'adaptent aux marchés: évolution au cours des dernières décennies et situation actuelle. 7
- Débat 10

Session 2. Les objectifs historiques de la PAC sont-ils encore conformes aux attentes de la société ? Les objectifs de la PAC attribués par les traités de l'UE disposent-ils encore de la même légitimité auprès des populations ? Faut-il les modifier ou les réinterpréter ?

- La viabilité de l'agriculture familiale est-elle assurée par les évolutions de la PAC ? 12
- L'indépendance alimentaire et la disponibilité alimentaire en quantité et en qualité constituent-ils des enjeux pour les populations de l'UE ? 14
- La croissance la productivité de l'agriculture et du progrès technique permettront-ils de contribuer à la lutter contre le réchauffement climatique et de répondre aux nouvelles attentes sociétales, telles que la préservation de la biodiversité, du bien-être animal, ... ? 21
- Débat 24

Session 3. De quelle PAC les institutions européennes vont-elles convenir ?

- Présentation de l'agenda de la CE et des orientations et équilibres au sein du Parlement 28
- Quel rôle la présidence belge peut-elle avoir pour renforcer les outils de régulation dans la PAC de l'après 2013 ? 30
- Débat 33

Session 4. Peut-on rencontrer les objectifs de la PAC sans régulation des marchés ?

- Peut-on rencontrer les objectifs de la PAC sans régulation des marchés (sur les structures, le niveau des prix adéquat, la souveraineté alimentaire, la primauté de l'alimentaire sur les agrocarburants, la préservation de l'environnement) ? 36
- Débat 38



1^{ER} AVRIL 2010. QUELLE COMBINAISON D'INSTRUMENTS DE RÉGULATION DES MARCHÉS AGRICOLES ET D'AIDES AUX REVENUS (ET AUTRES) POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA PAC ?

Session 1. Un nécessaire retour à la régulation des marchés agroalimentaires

- Définitions, objectifs et instruments 40
- Gestion du marché intérieur et contraintes dues à l'OMC 41
- Débat 46

Session 2. La régulation et les marchés internationaux. Comment contribuer à l'équilibre des marchés internationaux ?

- Les stocks et la coopération sur les marchés internationaux 49
- Gestion des marchés au niveau international 52
- Débat 53

Session 3. Les nouveaux instruments en question

- Les nouveaux outils proposés par la Commission (marchés à termes, assurances revenus, production contractuelle...) 55
- Débat 59

Session 4. Les aides directes en question

- Modulation, répartition, plafonnement, transmission, conditionnalités, ... posent questions sur la légitimation à long terme des aides directes 62
- La compatibilité des aides directes avec l'accord agricole est-elle assurée, n'y a-t-il pas un risque de panel les remettant en cause (subventions aux intrants, subventions croisées,...) ? Sont-elles neutres par rapport aux capacités exportatrices de l'Union européenne ? 63
- Débat 66

Conclusion. La régulation et le recouplage des aides au revenu ne sont-ils pas la voie à suivre pour instrumenter la PAC post 2013 ?

- Débat - conclusion 70

INTRODUCTION

La politique agricole commune de l'Union européenne s'est construite avec l'idée européenne, dans un contexte de reconstruction et de réconciliation après la seconde guerre mondiale. La question alimentaire avait été une rude préoccupation, mais pas la seule, car la relance industrielle en était une autre. Elle s'est basée sur la construction automobile et en partie donc, sur la généralisation du tracteur dans les exploitations agricoles.

On a donc assisté à un transfert massif de la main-d'œuvre agricole vers ce secteur de la construction automobile et du machinisme agricole, lequel a permis des gains de productivité colossaux dans l'agriculture. Cette véritable mutation a été accompagnée, au début par les politiques agricoles nationales, ensuite par la politique agricole commune.

Jusqu'en 1992, pendant une trentaine d'années donc, la grande majorité des instruments de la politique agricole étaient basés sur la régulation des marchés intérieurs de la Communauté européenne. Les vingt années suivantes ont vu un démantèlement progressif des instruments de gestion des marchés et la mise en place d'un système d'aides aux revenus de plus en plus découplés en parallèle avec un alignement des prix intérieurs sur ceux des moins-disants sur les marchés internationaux.

Aujourd'hui, la politique agricole commune est battue en brèche de toutes parts, même s'il faut concéder une relative accalmie de la part des partenaires des pays tiers. Il faut dire que l'Union européenne a presque tout concédé à la logique à l'œuvre au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Pourtant, les marchés internationaux n'ont jamais été aussi chaotiques et la difficulté des agriculteurs à maintenir leurs exploitations dans le vert aussi grande. Obésité, chômage, pauvreté, déprise agricole, pollutions (air, sol eau...) sont au même rendez-vous. Sans compter avec les grandes incertitudes liées aux changements climatiques, à la croissance démographique et à la raréfaction des ressources énergétiques. Le besoin de grandes politiques est criant.

2013 sera-t-elle une nouvelle rupture et, si c'est le cas, quelle politique agricole l'Union européenne doit-elle adopter ? Celle des conditionnalités, chère aux environnementalistes, celle de la souveraineté alimentaire, celle de la complète dérégulation, accompagnée de quelques filets de sécurité, chère à l'axe libéral nordique, ou encore celle des défenseurs du second pilier (melting-pot de subventions cofinancé par les États membres), largement poussée par la Commission européenne, en contrepartie de sa politique hasardeuse sur le premier pilier ? A ces préférences de politique respectives, s'ajoutent celles basées sur la comptabilité des bénéfices nationaux de la politique agricole, en raison des disparités entre les anciens et les nouveaux pays membres. Quelles que soient les préférences de chacun, peut-on se satisfaire d'une situation où les prix agricoles ne correspondent plus aux coûts réels de la plupart des exploitations et vis-à-vis de laquelle le paiement d'aides directes sont indispensables.

En tout cas, il est grand temps de participer au débat si on le souhaite, car on annonce une première proposition législative pour le second semestre 2010, soit sous la présidence belge de l'Union, alors que la présidence de l'Espagne escompte clore les débats dès la fin mai.

Les objectifs initiaux de la politique agricole, consacrés par le Traité de Rome, ont été reconduits sans autre forme de procès par l'adoption du Traité de Lisbonne. Le débat institutionnel doit-il nous priver du débat sur les grands objectifs d'une politique agricole et alimentaire ? Au



demeurant, débat risqué si l'on convient que les pères de l'Europe commune avaient été inspirés, tirant les leçons de la première moitié du 20e siècle et notamment celles issues de la grande crise des années trente.

A partir du simple constat que le marché est omniprésent et exerce un puissant pouvoir d'orientation sur les systèmes de production, nettement plus puissant que les divers instruments mis en place, cette question transversale est posée : peut-on concevoir une politique agricole efficace qui ne soit pas fondamentalement basée sur la régulation des marchés ?

SESSION 1. EVOLUTION DES STRUCTURES AGRAIRES ET DES RAPPORTS INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES DANS L'UE : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

A DÉFAUT DE RÉGULER LES MARCHÉS EN FONCTIONS DE STRUCTURES SOUTENABLES (DIMENSION ET NOMBRE DES EXPLOITATIONS, CONCENTRATION), CE SONT LES STRUCTURES QUI S'ADAPTENT AUX MARCHÉS: ÉVOLUTION AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES ET SITUATION ACTUELLE.

PAR NIEK KONING, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE WAGENINGEN - PAYS-BAS

Après avoir répondu à la question posée par le séminaire, Niek Koning a présenté l'évolution de la PAC et les perspectives quant à la régulation des marchés.

La PAC après 2013 ne peut se passer de la régulation des marchés et ce, pour trois raisons :

1. L'instabilité des prix. Celle-ci a des origines externes (fluctuations climatiques et économiques) et internes (la demande est fluctuante et l'offre inélastique ; Cobweb).
2. La surproduction. Celle-ci a pour cause, d'une part, la révolution industrielle (et énergie fossile) qui a mené à l'augmentation importante des rendements et, d'autre part, le fait que le seul moyen de résister aux bas prix agricoles est d'augmenter sa production.
3. Le risque de déficit alimentaire. En effet, la surproduction n'exclut pas le risque de déficit en raison de l'épuisement des ressources (eau pour l'irrigation, fertilisants minéraux,...), de la demande croissante d'aliments et de la création d'une énorme demande de produits agricoles pour les biocarburants. La production de biomasse doit donc augmenter.

Pour toutes ces raisons, des investissements agricoles –faits à temps- sont requis. La stabilisation des marchés est donc nécessaire. Une question qui se pose est alors de savoir si nous allons atteindre cette nécessaire régulation. Pour y répondre, il faut envisager l'évolution de la PAC.

Les débuts de la PAC

Un objectif général lors de la mise en place de la PAC est un objectif de parité : les prix doivent permettre aux agriculteurs d'avoir des revenus comparables aux autres secteurs. Une politique des prix est ainsi mise en place. Remarquons que la politique de structure n'est pas très importante au départ, elle l'est devenue dans les années '90 avec l'accélération de la modernisation et l'agrandissement des exploitations (voir le plan Mansholt) et avec l'idée de fournir des aliments à des prix abordables aux européens. Au début de la PAC, la gestion de l'offre était faible; des problèmes de surproduction vont alors apparaître en raison du soutien illimité à la production et aux exportations. Par ailleurs, l'accord GATT empêche de limiter l'entrée des substituts aux céréales et les volumes d'exportation américains augmentent.

Années 80-90, période de conflits

Les conflits portent sur deux problématiques. La première concerne **l'évolution des structures agricoles**. De nombreux avis contradictoires existent sur la manière dont doivent évoluer ces structures. (i) Les petits agriculteurs et ceux des régions moins favorisées critiquent la PAC et la politique de soutien des prix qui pousse à la surproduction et à l'agrandissement (« rat race »,



course à l'agrandissement pour survivre) et qui est surtout profitable aux grands agriculteurs. (ii) D'autres petits producteurs veulent grandir. (iii) Parallèlement, les pays nouvellement arrivés d'Europe orientale demandent des aides pour être compétitifs face aux pays occidentaux. (iv) Finalement, en Europe occidentale, les citoyens s'expriment en faveur d'une PAC plus verte. Il existe donc de nombreuses voix divergentes.

La seconde problématique concerne **les excédents**. Le manque de politique de gestion de l'offre a mené à un surplus important qui représente des coûts énormes, sans oublier le coût du dumping qui a provoqué une crise financière. Plusieurs idées sont soutenues. (i) Les grands céréaliers réclament la fermeture aux importations de produits de substitution aux céréales américains (accord de Rotterdam) mais l'accord du GATT est difficile à renégocier. (ii) D'autres agriculteurs « critiques » revendiquent la mise en place d'une politique de gestion de l'offre pour éviter les surplus. (iii) L'agro-industrie quant à elle n'aime pas cette idée et demande d'adapter le système afin de gérer les excédents et la manière dont on s'en débarrasse. (iv) Finalement, les économistes néolibéraux et certaines ONGs réclament l'arrêt des interventions sur le marché afin d'éviter les distorsions et demandent que l'agriculture soit considérée comme un marché comme les autres, ce qui doit permettre son autorégulation.

Dans un premier temps, ce sont les agriculteurs « critiques » qui vont dominer le débat avec la mise en place de quotas. En suite, l'agro-industrie va prendre l'avantage par le biais de plusieurs interventions internationales (« petits trucs mercantilistes »), notamment lors de l'accord d'Uruguay. La guerre du dumping existant à cette période entre les EU et l'UE (dumping des UE vers l'EU et dumping de l'UE vers le reste du monde par leurs exportations mutuelles de céréales) va être résolue par une diminution du soutien des prix. Il s'agit là d'une solution bilatérale, qui sera ensuite imposée au reste du monde (voir l'accord de Blair House avec l'idée d'obliger le monde à diminuer le soutien aux prix agricoles mais avec une exception pour les paiements directs).

Les paiements directs constituent ainsi une arme mercantiliste permettant aux EU et à l'UE de continuer à exporter sous leurs coûts de production. La transition vers les paiements directs permet de supprimer petit à petit les derniers instruments de gestion de l'offre tels que les quotas laitiers. Il s'agit d'une politique mercantiliste qui est d'ailleurs vendue comme telle aux UE: « les paiements directs servent à augmenter les exportations ». Mais en UE il n'était pas possible de la vendre comme telle en raison de la demande des citoyens pour une PAC plus verte. Cette politique a donc été combinée à des mesures environnementales (modulation, éco-conditionnalité) afin d'être considérée comme une politique sociale verte et ainsi suggérer que son introduction est initialement destinée à améliorer l'environnement. Mais, en réalité, les mesures concernant la modulation et l'éco-conditionnalité sont très réduites.

La PAC actuelle

Les dernières réformes de la PAC visent à continuer son démantèlement. Les Eurocrates constituent un groupe de pensée néolibérale. Ils engagent leurs propres économistes pour réaliser leurs analyses et reçoivent les lobbies de l'agro-industrie. Ceci les amène à s'auto-convaincre à propos du fonctionnement idéal du marché libre et oublier, nier la nécessité de réguler les marchés. Les Eurocrates sont devenus imperméables à la critique et aux anciennes leçons des économistes tirées des expériences passées.

Futur de la PAC

La PAC est de plus en plus basée sur les paiements directs. Or, ceux-ci constituent la forme la plus chère de soutien à l'agriculture. Un budget important est donc nécessaire. Mais; en raison des

crises économiques énormes (les états se sont endettés pour sauver les banques et devront rembourser cette dette), le budget sera restreint. En outre, il existe une énorme concurrence des ressources budgétaires avec les nouveaux états membres :

- Les aides directes sont nécessaires pour les agriculteurs de l'ouest de l'UE afin de compenser leur manque de revenu.
- D'autres agriculteurs, comme les Autrichiens de montagne, en ont besoin pour assurer un objectif social.
- Ceux d'Europe de l'est n'étaient pas à la base supposés recevoir des aides directes car n'ayant pas reçu historiquement, ils ne devaient pas avoir besoin de compensation. Mais cela n'était pas possible et ils reçoivent aujourd'hui des aides directes, bien que beaucoup plus maigres.
- Finalement les citoyens, à qui on a promis que les paiements directs seraient utilisés pour remplir des objectifs écologiques, exigent que cette promesse soit tenue.

Donc, d'une part, les budgets sont appelés à diminuer et, d'autre part, les conflits augmentent. Il s'agit ici d'une situation piège planifiée par les néolibéraux afin de compléter le processus de libéralisation en ne rendant pas d'autre choix possible.

Actuellement, l'UE pense à des filets de sécurité en raison des fluctuations de prix, mais ces filets seront très réduits. Il n'existe pas de remise en question du système. Des instruments de gestion du risque sont proposés, comme les marchés à terme qui doivent constituer une protection contre la chute des prix futurs. Mais comme ils ne peuvent protéger de la fluctuation de prix, un instrument supplémentaire est proposé : les assurances au revenu. Mais ces systèmes d'assurance doivent être subventionnés lourdement ; il s'agit donc d'un paiement direct contra-cyclique financé par le gouvernement.

Quels sont les effets du démantèlement ?

Dans les pays les plus favorisés, les conséquences du démantèlement sont l'augmentation de taille des exploitations, qui constitue le seul moyen de réduire les coûts face à la diminution des prix. Dans les autres régions, on assiste à un ralentissement des activités agricoles. Peu investiront dans des techniques durables car ils n'en auront pas les moyens. La conditionnalité sera un instrument très faible pour les en obliger. Il faut donc absolument éviter une autre période de pénurie, car ce système ne pourra aider dans ce cas.

Existe-t-il une autre politique possible ?

Oui, sur papier ! La régulation des marchés doit permettre d'utiliser les paiements directs à d'autres fins. En effet, des exigences environnementales et de bien-être minimales peuvent être mises en place via les consommateurs payant un prix plus équitable. Les paiements directs peuvent alors être utilisés pour les régions difficiles et pour d'autres exigences. La gestion de l'offre est nécessaire, mais à l'aide d'un système plus flexible que celui des quotas qu'on a connu, avec une participation plus grande des agriculteurs. Une régulation internationale est également nécessaire afin d'équilibrer les marchés mondiaux et de maintenir les prix mondiaux dans une fourchette raisonnable. Finalement, il est nécessaire d'équilibrer les marchés alimentaires et de l'énergie afin d'éviter des distorsions du marché de l'énergie sur le marché alimentaire (voir l'exemple des USA qui ont utilisé un tiers du maïs produit pour des usages énergétiques et l'augmentation subséquente des prix alimentaires).



Tout ceci est faisable mais le problème est le manque de volonté politique. La Commission européenne est bloquée dans son groupe de penseurs. Il faut donc former une grande coalition pour contrer cela. Mais en réalité, une telle coalition est difficile à bâtir car elle requiert des concessions. Il faut que les agriculteurs, d'une part, réalisent qu'il n'y a qu'une manière d'être rémunéré correctement : par les prix. Les ONG environnementales, d'autre part, devraient arrêter de soutenir la Commission dans l'idée que l'on peut coupler les aides directes et l'éco-conditionnalité. Finalement, il faut que les organisations, de producteurs notamment, coopèrent, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé, et dépassent ces contradictions.

DÉBAT

Questions à Niek Koning

- ◆ Tom Lines. Par rapport à la nature de la PAC: est-ce réellement envisageable d'avoir une PAC à 27 états ayant des intérêts différents et des objectifs contradictoires, cela dans un contexte budgétaire limité ?
- ◆ Katrin Puhm. Le Parlement européen complique encore plus les choses.
- ◆ Irmi Salzer. A propos de la nécessité d'éviter les pénuries : Niek Koning parle d'investissements dans des technologies, mais ne pense-t-il pas que l'on puisse envisager d'autres technologies « soft » qui sont plus nécessaires pour les petits agriculteurs que pour les gros ?
- ◆ Jacques Berthelot. Il faut souligner quelques éléments à propos des excédents en UE : malgré ces excédents, l'UE est déficitaire structurellement, et de plus en plus, pour différents produits (poisson, viande bovine, poulets, fruits et légumes...). Il existe un déficit alimentaire, à distinguer du déficit agricole. Or, compte-tenu de la promesse faite par l'UE durant le Doha round concernant la diminution des droits de douane, si les négociations aboutissent, ce déficit va augmenter.
- ◆ Jean-Louis Fénart. Il y a une prise de conscience chez les agriculteurs, une volonté de gérer eux-mêmes les volumes, et une prise de conscience de certains ministres lors de la grève du lait, de la nécessité d'une régulation européenne.
- ◆ Jacques Carles était responsable des budgets dans les années 80 lors des excédents en UE. Il fait remarquer que l'UE n'est plus excédentaire pour tout, même en France. On est passé d'une Europe des excédents à une Europe des pénuries. Mais le problème n'est pas d'être excédentaire ou déficitaire, le problème est de définir la stratégie de l'UE en termes de politique agricole pour l'avenir. La PAC doit-elle rester une politique ou pas ? Pour répondre à cette question, il faut voir sur le long terme.
- ◆ Marek Poznanski : Il faut envisager ces différences entre pays importateurs et exportateurs dans le contexte de l'intégration européenne. La stratégie est différente entre (i) exporter grâce à des prix bas et (ii) envisager l'avenir de l'agriculture sur les marchés régionaux grâce à des prix plus élevées et une meilleure protection.

Réponses de Niek Koning

- ◆ Par rapport au problème des intérêts contradictoires entre pays de l'UE. La question est donc : voulons-nous une intégration européenne et voulons-nous une politique commune ?

Cette question se pose depuis toujours dans l'UE, depuis les six premiers pays membres. L'idée de départ était, pour éviter une 3e guerre mondiale, d'arriver à faire vivre ensemble plusieurs pays grâce à la fusion de marchés économiques comme l'acier (l'Allemagne déficitaire en produits agricoles, développe VW et la France très agricole vend ses produits en Allemagne pour acheter des VW). L'intégration européenne implique donc des échanges. Mais puisqu'il n'y a pas d'équilibre automatique au niveau des avantages, il faut une réglementation, un système qui permet d'intégrer des marchés et des économies qui ont des forces différentes. Bien entendu, les choses ont changé avec l'agrandissement de l'UE : on a assisté à l'intégration de cultures commerciales en plus. Par exemple, avec l'entrée du Royaume-Uni, une mentalité différente de celle existant en Europe a été intégrée : le RU a toujours refusé de mettre des protections car, grâce au Common Wealth, le RU a pu sacrifier son agriculture et miser sur son industrie.

- ◆ En réponse à Jacques Berthelot. Il est vrai que l'on avait des montagnes d'excédents au départ mais qu'on a toujours importé énormément (produits exotiques, substituts de céréales,...) et actuellement on est importateur net. Mais l'autosuffisance complète n'est pas forcément la panacée. Il faut une situation équilibrée au niveau international en faisant fonctionner le commerce sans qu'il soit complètement déréglementé. Que l'UE importe n'est pas un problème en soi, mais lorsqu'on envisage cette possible pénurie, il faut mettre en place un système qui pourrait permettre –si on le juge nécessaire- d'être autosuffisant et de ne pas dépendre de l'augmentation de certaines denrées d'autres pays.
- ◆ En réponse à la coordination rurale. Il est vrai que la crise du lait a été un électrochoc. La CE avait engagé des économistes pour prédire l'avenir : ceux-ci ont prédit l'adaptation lente et graduelle des prix, ils se sont trompés ! 21 pays ont commencé à se dire que le démantèlement ne marcherait pas. La CE a alors fait une concession avec la constitution du groupe d'experts de haut niveau. Mais lorsque l'on sait à quels instruments ce groupe réfléchit (assurance-revenu,...), il semble que la crise du lait n'ait pas été suffisante pour faire changer la CE.
- ◆ Par rapport au Parlement européen. Nous vivons encore dans une dictature si l'on examine la structure des états. Les citoyens ne peuvent élire le gouvernement européen, sauf de manière indirecte, et les citoyens ne peuvent jamais intervenir directement sur l'adoption de certaines mesures. Le Parlement n'est là que pour entériner des décisions. Les parlementaires n'ont pas le vrai pouvoir, cependant, on peut y placer certains espoirs, bien qu'on ne puisse pas compter uniquement là-dessus.
- ◆ Par rapport aux investissements. Dans les nombreuses grandes régions où l'on ne produit que 10-20% de la production potentielle, l'high-tech n'est pas nécessaire, il faut d'abord améliorer ce qui est améliorable : routes, protection frontières, bonnes politiques agricoles... Mais dans d'autres régions, comme aux Pays-Bas, on ne peut doubler la production existante sans inventer de nouvelles technologies. On n'arrivera pas à une augmentation durable des rendements sans investissement. Il faut un bond technologique, pour cela on peut inventer de nouvelles choses. Un troisième type d'investissement réside dans l'utilisation des déchets non utilisés aujourd'hui. Pour cela, de nouvelles technologies sont également nécessaires.



SESSION 2. LES OBJECTIFS HISTORIQUES DE LA PAC SONT-ILS ENCORE CONFORMES AUX ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ ? LES OBJECTIFS DE LA PAC ATTRIBUÉS PAR LES TRAITÉS DE L'UE DISPOSENT-IL ENCORE DE LA MÊME LÉGITIMITÉ AUPRÈS DES POPULATIONS ? FAUT-IL LES MODIFIER OU LES RÉINTERPRÉTER ?

LA VIABILITÉ DE L'AGRICULTURE FAMILIALE EST-ELLE ASSURÉE PAR LES ÉVOLUTIONS DE LA PAC ?

YVES SOMVILLE, DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT DE RECHERCHE DE LA FWA-BELGIQUE

Yves Somville nous a livré son analyse à partir de la situation wallonne.

Trois éléments importants sont à considérer en région wallonne : le nombre d'exploitants, le problème de la succession (une part importante des exploitants déclare ne pas avoir de successeur) ainsi que la situation de faire valoir indirect (70%).

Quelques remarques à propos des déclarations politiques sur la future PAC :

- « Il existe des perspectives de marchés favorables » : d'accord, mais pour quand ? Et que fait-on en attendant ?
- « Les agriculteurs doivent s'impliquer dans les nouveaux défis » : d'accord également, mais attention à ne pas confondre le changement climatique et la production de viande bovine en RW ; on a tendance à oublier le rôle des positif des prairies sur l'environnement.
- « Les exploitations doivent être compétitives » : d'accord, mais il faut se rendre compte que cet objectif va de paire avec une concentration de la filière dans les zones les plus favorables. Quid alors de l'occupation du territoire dans les zones rurales ? De plus, il faudrait définir par rapport à quoi il faut être compétitif ! D'une manière générale, les exploitations, et en particulier le secteur laitier, ont toujours été compétitives, ceci ayant d'ailleurs entraîné la restructuration que l'on connaît.
- Avec l'accord de Paris en novembre 2009, 22 pays ont déclaré qu'une régulation était indispensable. D'accord, mais quelle régulation ? Que met-on dans ce terme ?
- Au niveau de la production de biens publics, les aides compensatoires doivent servir à les rémunérer. Mais quels biens publics ?
 - La sécurité alimentaire: cet objectif n'est plus qu'en 15e position selon l'eurobaromètre de 2007.
 - L'environnement : des mesures existent ; sont-elles suffisantes, insuffisantes ? La question peut être posée. Concernant le paiement des aides, l'attente est trop longue pour les producteurs, or le respect de cet engagement est une question de confiance.
 - L'occupation du territoire : ceci est possible moyennant la rentabilité des activités, d'élevage notamment. L'objectif de compétitivité peut être contradictoire, comme mentionné plus haut, en menant à la concentration de la filière. Au niveau de la

production de viande bovine, il existe un fort risque de désertification avec le découplage.

Les objectifs du traité de Rome sont-ils toujours d'actualité ?

1. Augmentation de la productivité
2. Assurer un revenu équitable aux producteurs
3. Stabilisation des marchés
4. Prix raisonnables aux consommateurs
5. Sécurité des approvisionnements

Concernant ce dernier point, s'agit-il d'un acquis, d'un droit ? Depuis 2003, l'UE est devenue importatrice nette dans certains secteurs. Par ailleurs, pour de nombreux produits, les excédents sont nettement moindres qu'il y a une vingtaine d'années.

A propos de la question de la répartition plus équitable des aides directes (le lissage). Le graphe ci-dessous montre qu'en cas de lissage avec un « flat-rate », la Belgique est en troisième (dernière) position. En cas de lissage en trois ans, il y a donc de forts risques de disparition accrue d'exploitations.

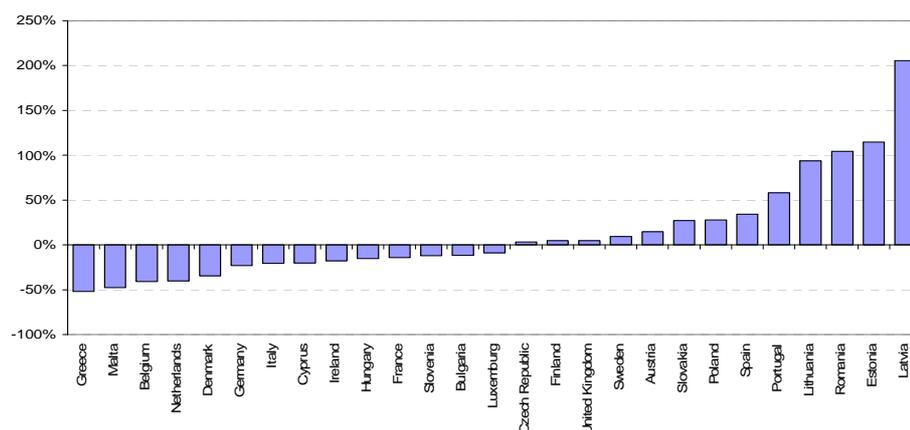


Figure 1. Redistribution between MS with an EU-wide flat rate (source: Comm.Eu)

Il faut tenir compte également de l'importance des aides directes dans le revenu de certains producteurs : dans certaines régions, on constate jusque 20.000 euros d'aides sur un revenu total de 24.000 euros ! La situation est cependant variable selon les filières et les régions. Si l'on va vers un revenu plus forfaitaire, il faut donc envisager les conséquences au niveau de :

- Revenu (dpu/revenu total).
- Raisonement des investissements : aujourd'hui les aides directes déterminent directement les capacités d'investissement des producteurs.
- Moyennes structures diversifiées : dans les petites structures diversifiées, les investissements ont été importants et ces exploitations ont des DPU bien plus grandes que la moyenne.
- Structures frontalières.
- Foncier: en raison du faire valoir qui est important, il existe un risque d'une tendance de



reprise des terres

- Intégration du montant dans les contrats.
- Problèmes pour le secteur de la viande bovine (cfr couplage/découplage).

En guise de conclusion, quelques éléments:

- La volatilité est mauvaise pour les agriculteurs, qui ne peuvent raisonner leurs investissements, et pour les consommateurs. Des mécanismes sont donc indispensables pour lutter contre cette volatilité des prix. La question se pose alors : lesquels ?
- Au niveau de la réglementation, il faut de la stabilité. Il faut également une application acceptable de la conditionnalité ; ici elle est appliquée avec beaucoup d'amour par les contrôleurs.
- Quels que soient les changements, ceux-ci doivent :
 - Être progressifs;
 - Intégrer les coûts de production qui sont différents selon les pays;
 - Permettre un revenu agricole décent, soit comparable aux autres secteurs;
 - Tenir compte des jeunes et du problème des successions.

L'INDÉPENDANCE ALIMENTAIRE ET LA DISPONIBILITÉ ALIMENTAIRE EN QUANTITÉ ET EN QUALITÉ CONSTITUENT-ILS DES ENJEUX POUR LES POPULATIONS DE L'UE ?

JACQUES CARLES, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE MOMAGRI – FRANCE

Afin de répondre à cette question, Jacques Carles a développé une approche stratégique, celle de la sécurité alimentaire.

I. De quoi parle-t-on? Eléments de définition et problématique

Avant toute chose, il s'agit de définir certains termes, car plusieurs définitions se recouvrent souvent, selon la perspective envisagée:

Perspective politique :

- Souveraineté alimentaire : capacité à décider souverainement
- Indépendance alimentaire : degré de liberté par rapport au reste du monde

Perspective économique :

- Disponibilité alimentaire : accessibilité
- « Abordabilité » alimentaire : accessibilité économique

Perspective mixte :

- Autosuffisance alimentaire : autarcie?

Perspective stratégique :

- Sécurité alimentaire : qualitative, quantitative. C'est cette optique qui a été choisie ici.

Ces plusieurs concepts traduisent 3 faits :

- Les termes sont souvent employés à tort et méritent d'être mieux spécifiés si l'on veut

améliorer la coopération internationale.

- Les notions sont relatives et conjoncturelles.
- Les problématiques alimentaires sont mal définies mais relèvent de préoccupations stratégiques.

A travers l'histoire, l'approche stratégique et de puissance prédomine :

- Conquête de territoires;
- Colonialisme;
- Développement agricole/Richesse des nations (physiocrates);
- Protectionnisme (Méline).

L'agriculture, un facteur historique de puissance politique

Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, l'approche économique prédomine dans un objectif de construction d'une coopération multilatérale :

- Abaissement des barrières aux échanges;
- Libéralisation du commerce/ antidote au protectionnisme;
- Banalisation de l'agriculture / négation de son rôle stratégique;
- Volonté d'aider les pays pauvres.

Ainsi, dans les enceintes internationales, l'agriculture devient de plus en plus un élément de négociation économique. Les conséquences sont les suivantes :

- Construction d'une « quasi idéologie » du développement fondée sur la libéralisation des échanges et le démantèlement des politiques de soutien à l'agriculture dans les pays riches ;
- Non prise en compte des fondamentaux de l'agriculture : volatilité des prix, spéculation, disparités considérables (investissements, rendements) ;
- Ouverture à des comportements prédateurs (hyper-concurrence, achats de terres...);

La démarche circonstancielle domine au détriment des enjeux stratégiques et des choix politiques ; La relation nécessaire avec les objectifs de stabilité du monde et de préservation de la puissance politique des nations ou des sous groupes régionaux s'est fortement distendue.

Or, du fait:

- De la croissance démographique mondiale ;
- De la multiplication des foyers de tension ;
- De l'augmentation des populations touchées par la faim (1 milliard d'hommes) et de ceux qui sont sous le seuil de pauvreté (2 milliards) ;
- Des objectifs de croissance de la production agricole et du rééquilibrage de la consommation alimentaire dans les 30 ans à venir ;
- Des problèmes de sûreté des voies de communication, qui deviennent un enjeu fondamental avec la multiplication des échanges ;
- Des objectifs de réduction des émissions de carbone ;



• ...

La capacité à nourrir de manière optimale sa population à travers les décisions politiques de chaque Etat, ou groupement d'Etats, fait donc plus que jamais partie des intérêts vitaux d'une nation. C'est un facteur essentiel de son degré d'indépendance politique, de son rayonnement mondial et de sa contribution à la coopération internationale. L'UE doit donc pour le moins engager une réflexion sur ce sujet.

Cette recherche de l'optimum politique et économique, traduction de la préservation des intérêts vitaux, est contenue dans la notion de sécurité alimentaire. C'est pourquoi Momagri, dont l'objectif est de redéfinir les concepts pour identifier les politiques les mieux adaptées par rapport aux enjeux, en construisant notamment les instruments d'analyse adaptés, propose de raisonner en termes de SÉCURITÉ ALIMENTAIRE. La définition donnée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 «La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine » fait pleinement droit à l'aspect multidimensionnel de la sécurité alimentaire, qui se décline aussi bien quantitativement que qualitativement selon quatre aspects : la disponibilité alimentaire, l'accès à la nourriture, la stabilité de ces derniers, et la salubrité (voir graphe ci-dessous). Ces quatre piliers sont les fondements de la position stratégique que tout état/groupe d'état doit mener.

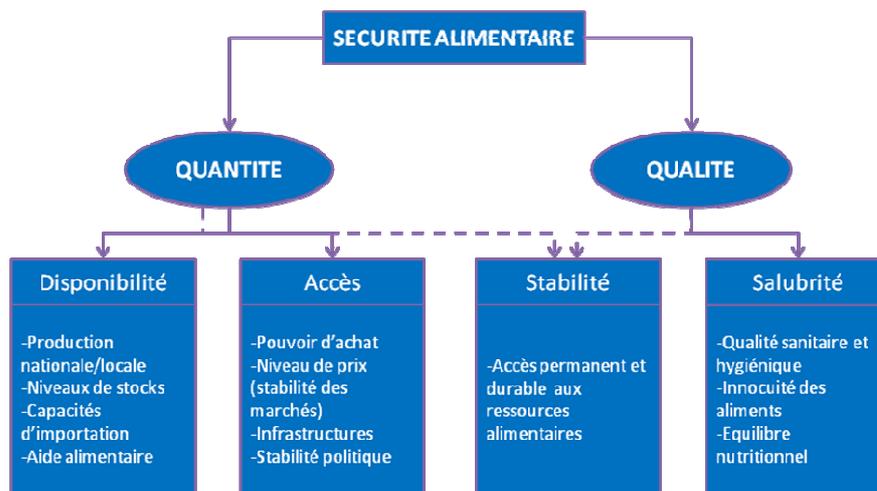


Figure 2. Les 4 piliers de la sécurité alimentaire selon Momagri

II. Enjeux et menaces affectant la sécurité alimentaire

Il existe plusieurs menaces à la sécurité alimentaires : politiques et géopolitiques, économiques, agricoles et idéologiques. Au niveau des **menaces politiques et géopolitiques**, il faut considérer :

- L'émergence de puissances régionales fortes et instables (cf. Iran);
- Le risque de prolifération nucléaire et l'allongement des distances de frappe;
- L'affaiblissement de la théorie de dissuasion;
- La fragilisation des voies de communication (piraterie, impact des conflits sous-régionaux).

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

Le moindre chantage sur les voies de communication peut être en effet très grave au niveau de l'alimentation. Or, l'UE est de moins en moins autosuffisante.

Au sein de l'UE, un lien plus étroit doit être donc fait entre la politique de sécurité et la politique agricole.

Il existe une forte **menace économique** également, considérant :

- L'impact de la croissance démographique : une augmentation de la production de 70% en 30 ans est nécessaire. Il existe des réserves de rendements et de productivité mais il y a un manque important en termes d'investissement ;
- Les disparités de revenus et l'augmentation de la faim dans le monde;
- L'absence d'investissement agricole pour le développement de la production locale dans les pays pauvres;
- L'achat massif de terres dédiées à l'exportation (nouvelle forme de colonialisme);
- L'absence de politique internationale en matière d'agriculture et d'alimentation: les politiques agricoles dans les pays riches sont en phase de démantèlement; on observe un désarmement agricole dans les pays pauvres. Dans ce cas, qui nourrira le monde demain ?

Les **menaces idéologiques** concernent :

- L'instrumentalisation des choix politiques et des négociations internationales par la « vulgate néolibérale »;
- La négation des spécificités de l'agriculture (volatilité, hyper-spéculation...). Or, plus on niera la volatilité, plus elle augmentera, via la spéculation notamment ;
- La banalisation de l'agriculture et de l'agroalimentaire est un obstacle à la sécurité alimentaire ;
- L'ancrage du dogme ultra-libéral dans les choix politiques qui est destructeur, à terme, du libéralisme et du libre-échange : négation d'une régulation pourtant essentielle;
- Déviationnisme par rapport aux intérêts vitaux de la planète : par exemple, l'OMC n'est pas l'enceinte principale des négociations sur l'agriculture !

Les **menaces agricoles** sont à la fois quantitatives et qualitatives (voir graphe ci-après). Toutes ces menaces nourrissent l'insécurité alimentaire mondiale, qui agit directement sur l'insécurité globale. Cf. Les émeutes de la faim en 2008, les conflits armés liés aux ressources alimentaires (« food wars »), l'immigration.



Catégorie	Menaces	Exemples	Evaluation
Quantitatifs	Capacité de production	Plafonnement de la productivité agricole	FORT
		Disponibilité des surfaces	Mitigé
		Impact du changement climatique	<i>En cours</i>
	Capacité d'importation	Fiabilité des voies de communications	FORT
		Dégradation de relations avec les pays d'approvisionnement	<i>En cours</i>
	Accès aux denrées	Instabilité des prix	FORT
Pouvoir d'achat - monnaie		Mitigé	
Qualitatifs	Qualité sanitaire des aliments	Contamination terroriste	FORT
		Contamination industrielle (process)	Mitigé
		Contamination épizootique	Mitigé
	Equilibre nutritionnel	Santé publique (malbouffe, obésité, etc.)	Mitigé

Figure 3. Menaces agricoles à la sécurité alimentaires

Parmi les stratégies mises en place par les états pour faire face à ces menaces, on distingue (1) l'achat de terres et (2) l'intégration de l'objectif de sécurité alimentaire dans l'effort de défense.

Concernant **l'achat de terres**, on assiste à un phénomène de la course à la terre : les pays investissent dans les terres étrangères pour sécuriser leur approvisionnement alimentaire, soit parce que leur sécurité alimentaire dépend des importations (cf. L'Arabie saoudite, le Japon, l'Inde, la Corée, la Libye et l'Égypte), soit parce qu'ils entendent en faire un instrument de puissance en même temps qu'une réserve alimentaire complémentaire (cf. la Chine). De plus, il y a également les investissements financiers faits par des groupes spéculatifs qui, désormais, cherchent à diversifier leurs revenus et s'assurer de nouvelles sources de profit : l'Eldorado vert. Au cours des trois dernières années, les droits d'exploitation de 15 à 20 millions d'hectares de terres cultivables des PED (presque l'équivalent de la SAU française) ont été cédées à des puissances ou fonds étrangers (Source : Conseil d'analyse stratégique). La SAU mondiale représente 1,5 milliard d'ha, soit 36% des terres cultivables (4,2 milliards d'hectares).

Au niveau de **l'intégration de l'objectif de sécurité alimentaire dans l'effort de défense**, aux USA les questions agricoles et alimentaires sont clairement identifiées comme des enjeux clés en termes de sécurité nationale, comme le prouvent les éléments suivants :

- Reconduction des budgets du Farm Bill, devenu Farm and Energy Act
- Hillary Clinton, secrétaire d'Etat américaine à la politique étrangère, le 24 septembre 2009 : « La sécurité alimentaire ne concerne pas que l'alimentation, mais tous les domaines de la sécurité »
- La dénonciation par le Comité de la sécurité nationale et des affaires intérieures (Homeland Security and Governmental Affairs) de la spéculation excessive sur les marchés à terme agricoles (25 juin 2009).

En Chine, dans la doctrine de sécurité de la RPC, la dépendance est considérée comme une ingérence extérieure. Dans une perspective d'une diminution des surfaces cultivables de 1 à 1,5 million d'ha/an (désertification, surexploitation, pollution des sols, extension des zones urbaines...) et d'une augmentation de la population (pic démographique prévisionnel en 2030-2040, avec 1,5 milliard d'habitants), la Chine a mis en place une stratégie multiforme :

- Fixation du seuil d'autosuffisance par le PCC à 85% de sa consommation alimentaire, qui devrait être atteint en 2015 grâce au travail sur les rendements (mécanisation, engrais, pesticides...)
- Accent mis sur la capacité de production céréalière : priorité énoncée dans le 11ème plan quinquennal (2006-2010)
- Stratégie multipolaire de contournement de la puissance américaine (les pays anglo-saxons contrôlent la moitié des exportations de céréales) : approvisionnement au Brésil, en Argentine afin de ne pas dépendre du monde anglo-saxon.

En Inde, on observe la mise en place de restrictions à l'exportation lorsqu'il y a une pénurie de production menaçant la sécurité alimentaire de sa population ou une hausse des prix sur les marchés agricoles internationaux, qui menacent l'« abordabilité » des denrées alimentaires (cf. crise alimentaire de 2008). En Argentine, on observe la mise en place de mesures protectionnistes conjoncturelles dès que la sécurité alimentaire est menacée.

Toutes ces stratégies sont indépendantes des négociations à l'OMC. Il s'agit de réactions stratégiques et non commerciales.

III. Et l'Europe : état des lieux et préconisations.

L'Europe a perdu sa vision stratégique en matière agricole et alimentaire. En effet, la sécurité alimentaire est selon l'UE un présupposé acquis (cf. bilan de santé de la PAC). Les orientations de la PAC, avec la dérégulation progressive, montrent que l'impératif alimentaire n'est plus à l'ordre du jour ; en outre, les 5 piliers fondateurs de la PAC sont vidés de leur substance : de finalités, ils sont devenus des moyens. Or, la PAC a toujours et plus que jamais pour buts (art. 39 TFUE) :

- "de stabiliser les marchés"
- "d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre".
- "d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture".
- "de garantir la sécurité des approvisionnements".
- "d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs".

Ceci résulte en une situation schizophrène, puisque les objectifs restent les mêmes mais la PAC est démantelée !

Il ne faut pas oublier que l'agriculture en Europe, 2e producteur mondial, c'est : (chiffres UE-25)

- 350 milliards d'Euros de CA
- Plus de 9 millions d'emplois, soit 4,5% de la population active
- 1,2% du PIB global



Ce à quoi il faut ajouter l'industrie agroalimentaire, 1e industrie en Europe :

- 280 000 entreprises
- 14% de la population active
- 800 milliards d'euros de CA

L'UE est le premier importateur et le premier exportateur mondial de produits agricoles (notamment ceux issus des industries agro-alimentaires) avec 138 Mds € d'échanges en 2008 !

Depuis quelques années, il existe une (lente) prise de conscience de l'importance stratégique de l'agriculture, comme le montrent les éléments suivants :

- Note de travail de la présidence espagnole (15 février 2010, distribuée en amont du Conseil aux ministres des Etats membres du 22 février) : « les crises en matière de prix et d'approvisionnement seront vraisemblablement plus fréquentes et plus graves à l'avenir. [Ce qui] aura des conséquences négatives évidentes pour les revenus des producteurs, pour l'économie en général, et pour la sécurité des approvisionnements ».
- Dacian Ciolos, Commissaire européen à l'agriculture, lors de son audition au PE (15 janvier 2010) : « La PAC doit assurer l'approvisionnement des marchés en aliments et des revenus décents pour les agriculteurs »
- Nicolas Sarkozy, à l'issue du Conseil des ministres du 24 mars 2010 : « La France est prête à assumer la responsabilité d'une crise dans l'UE pour assurer la pérennité de la politique agricole commune »

Mais cependant il existe des oppositions à une PAC forte après 2013 (cf. menaces idéologiques). Or il faut réorienter la PAC selon la vision stratégique de défense des intérêts vitaux appliqués à l'Europe dans un contexte de nouvelle coopération internationale. Momagri préconise pour l'Europe de redéfinir l'intervention publique, en

- Assurant le retour à la stabilité des marchés en cas de crise ;
- Permettant aux agriculteurs de vivre de leur travail ;
- Favorisant l'innovation et la protection de l'environnement ;
- Construisant, surtout, une stratégie de long terme pour une politique de sécurité alimentaire. Momagri prépare des propositions en ce sens :
 - Une nouvelle PAC fondée sur les dix principes énoncés ci-dessous (voir figure);
 - Des outils d'aide à la décision (modèle, agence de notation) permettant, notamment, d'optimiser la sécurité alimentaire et l'efficacité économique ;
 - Un cadre institutionnel pour une politique agricole et alimentaire internationale

Par ailleurs, l'indicateur OSE, qui évalue l'optimum entre la sécurité alimentaire et l'efficacité économique, est en train d'être construit par Momagri afin de permettre une meilleure évaluation de la situation d'un pays ou d'une région. A ce jour, il n'existe pas d'indicateur de ce type. Cet indicateur est pourtant primordial afin que la libéralisation des échanges souhaitée par l'OMC (dans une optique d'efficacité économique accrue) ne se fasse pas au détriment de la sécurité alimentaire mondiale. Toute la difficulté consiste à construire un indicateur pertinent mais simple et compréhensible rapidement.

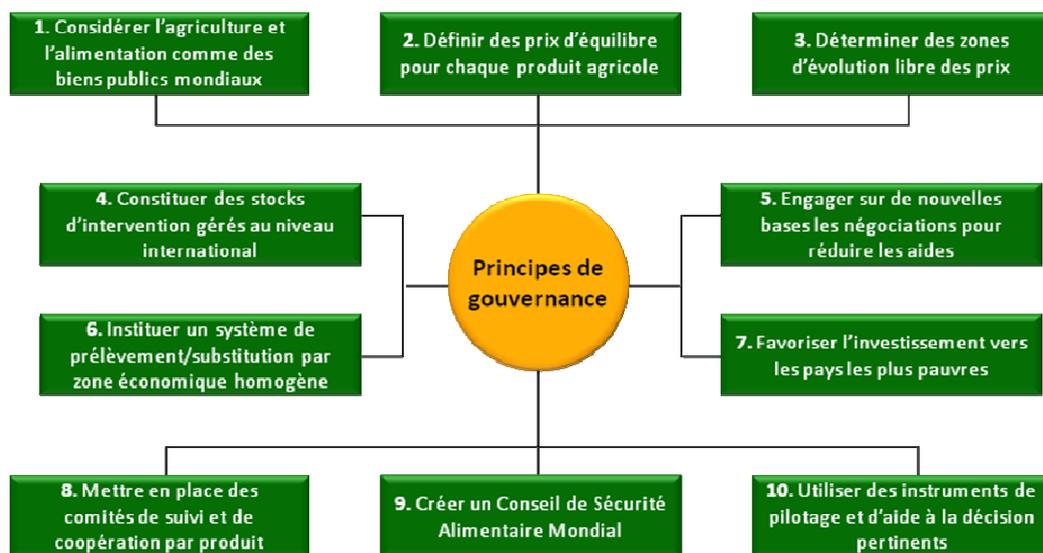


Figure 4. De nouveaux principes de gouvernance pour l'agriculture et l'alimentation

LA CROISSANCE LA PRODUCTIVITÉ DE L'AGRICULTURE ET DU PROGRÈS TECHNIQUE PERMETTRONT-ILS DE CONTRIBUER À LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ET DE RÉPONDRE AUX NOUVELLES ATTENTES SOCIÉTALES, TELLES QUE LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ, DU BIEN-ÊTRE ANIMAL, ... ?

SAMUEL FÉRET. COORDINATEUR DU PROJET « PAC 2013 » - FRANCE

Après une brève introduction sur le groupe PAC 2013, Samuel Féret a discuté de différentes thématiques à partir du titre de l'exposé.

Le groupe « PAC 2013 » est une plate forme d'organisations françaises de protection de l'environnement et de développement durable, de mouvement ruraux, de solidarité internationale, et des réseaux agricoles. Ses objectifs – à court terme comme l'indique le nom du groupe – sont :

- Renouveler les approches et les regards sur l'agriculture et la PAC à partir de points de vue qui ne soient pas exclusivement agricoles;
- Rétablir des liens entre les dimensions trop souvent séparées de l'agriculture, de l'alimentation, de l'environnement et du développement rural;
- Plaider en faveur d'une Politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale qui soit ambitieuse, rénovée et Européenne.;

Avant toute chose, il faut se demander si la question posée dans le titre est la bonne. La **productivité** est l'un des critères –parmi d'autres- à (re)considérer dans l'optique d'une meilleure durabilité économique de l'agriculture ; il faut considérer l'efficacité économique des exploitations agricoles. Le **progrès technique** est-il le seul driver de la modernisation de l'agriculture? Ne faut-il

pas aussi reconsidérer l'innovation dans un sens beaucoup plus large (socio-technique/cf. IAASTD)? Le **réchauffement climatique**: le bilan carbone n'est pas non plus le seul critère à considérer, il faut faire attention aux approches mono-critères. Que sont les **nouvelles attentes sociétales** ? Qui les expriment ? De nouveaux acteurs veulent prendre part au débat, il faut en tenir compte.

Hiatus à propos des objectifs de la PAC

Il existe un hiatus à propos des objectifs historiques de la PAC et l'orientation de ses réformes successives. En effet, le Traité CE cite comme objectifs :

- Accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en optimisant les facteurs de production
- Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- Stabiliser les marchés ;
- Garantir la sécurité des approvisionnements ;
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Les « nouveaux défis environnementaux » que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, de l'eau, les énergies renouvelables.... sont absents des objectifs de la PAC fixés par le Traité CE.

Echanges agricoles, régulation des marchés et environnement

Au vu des perspectives démographiques à l'horizon 2050, il faudra augmenter la production agricole par deux si l'on continue comme aujourd'hui (« business as usual » ; prévisions FAO). Mais, si les comportements alimentaires sont modifiés dans les pays riches (3 000 Kcal/capita dont 2 500 d'origine végétale ; Agrimonde, 2009), il faudra augmenter la production de seulement 30%.

L'UE doit-elle contribuer à augmenter la production ? Il existe deux limites à cela :

1. Le haut niveau d'intensification de l'usage des sols dans l'UE et les impacts négatifs des pratiques agricoles sur le capital naturel;
2. Les perturbations causées dans les marchés agricoles des pays tiers par les mécanismes de soutien de la PAC.

L'idée de dette environnementale traduit le fait que la hausse des rendements constitue une charge pour les générations futures du fait de la dégradation des ressources naturelles (capital naturel critique / sols, eau, biodiversité). Il faut ajouter à cela les nouvelles et futures raretés de ressources naturelles et minières non renouvelables (phosphates...) et la hausse de leur coût. On ne peut donc résoudre le problème de la sécurité alimentaire sur le long terme sans résoudre la crise environnementale.

L'environnement contre le revenu ?

La crise agricole actuelle frappe toutes les filières. On observe une chute du revenu agricole en 2009 de 54% en France et de 14% dans l'UE-27 ainsi qu'une baisse de compétitivité intra-communautaire. Dans ce contexte, les contraintes environnementales deviennent un bouc émissaire de la crise (OPA conservatrices), et pourtant les exigences pour revoir les modèles agricoles selon un mode « durable » sont de plus en plus fortes. Il y a un hiatus ici aussi.

Agriculture et environnement : un mariage incompatible ?

Comment mobiliser la PAC pour faire face aux défis de la sécurité alimentaire, de la protection des ressources naturelles, la lutte contre le changement climatique, le développement rural, l'emploi, tout en étant solidaire avec les pays du Sud ? Il est indispensable de porter une vision positive sur le rôle de l'agriculture et sur la contribution d'une PAC refondée, sans quoi les jeux de rôle habituellement défensifs sur la politique agricole ne nous aideront pas à renouveler un contrat social qui soit légitimé auprès des opinions publiques européennes.

Revenu et environnement : un recouplage nécessaire

Des prix rémunérateurs, incitatifs et stables sont nécessaires pour les agriculteurs qui vivent et travaillent dans un univers économique de plus en plus incertain ; ceci justifie une intervention publique afin de limiter les risques de marché (outils de régulation, intervention et filets de sécurité, droits de douane, organisation des producteurs / interprofessions).

Mais cependant, des prix rémunérateurs, incitatifs et stables ne suffisent pas à orienter les systèmes de production vers une agriculture plus durable. Nous avons également besoin d'une rémunération des services environnementaux associés à l'agriculture (multifonctionnalité), de la conversion des systèmes de production face aux défis climatiques et environnementaux (adaptation et atténuation) et de soutien aux zones défavorisées.

A contrario, le scénario d'un démantèlement de la PAC serait aussi risqué pour l'avenir des exploitations agricoles de l'UE que pour les « biens publics » environnementaux (IEEP, 2009).

Pistes pour concilier performances économiques, sociales et environnementales

Il faut concevoir des systèmes de production qui dans leur globalité, procurent robustesse, revenu et résilience. Au niveau des grandes cultures, il faut établir des itinéraires techniques plus intégrés (allongement des rotations, choix des cultures et des variétés, techniques de travail du sol, biodiversité comme auxiliaire de production, réduction des intrants). Au niveau de l'élevage, il faut produire du lait à base d'herbe avec un recours à la prairie pâturée (multifonctionnalité, économies d'énergie et alimentation) et en reconsidérant la place des légumineuses (rotation culturale et alimentation animale).

La réduction des intrants est non seulement compatible avec un maintien de performance économique (revenu), mais est aussi un levier pour concilier performances économiques, sociales et environnementales (durabilité).

Promouvoir une agriculture durable

Il est nécessaire d'amplifier l'intégration dans la PAC des défis climatiques et énergétiques, autant en termes d'émissions des systèmes agricoles que d'adaptation. Il faut proposer des pistes de sortie d'un modèle de production qui dépend trop des énergies fossiles. Pour cela il faut soutenir la réduction des émissions de GES, l'autonomie énergétique des fermes (et donc une moindre vulnérabilité face à l'augmentation des prix du pétrole), les agro-systèmes qui séquestrent le carbone dans les sols en reconstituant l'humus.

Cette conversion agro-écologique peut être accompagnée par la PAC, non en isolant les « nouveaux » défis environnementaux les uns des autres, mais en soutenant les systèmes de production qui y répondent simultanément par une meilleure gestion de l'eau, une réduction des



intrants chimiques et le maintien de la biodiversité (approche systémique).

En conclusion*

Quelque soient les scénarii, l'option du statu quo n'est ni tenable ni souhaitable (pression des Etats / faible légitimité) ; une nouvelle réforme de la PAC se traduira par une redistribution budgétaire entre Etats, régions et systèmes de production (transition). Il est nécessaire de faire progresser le débat sur la régulation des marchés (anciens vs nouveaux instruments). La prise en compte des « nouveaux » défis environnementaux identifiés lors du bilan de santé en nov. 2008 (climat, biodiversité, eau, énergie, innovation) ne doit pas rester facultative. Il faut finalement faire évoluer l'architecture de la PAC afin de :

- Maintenir une régulation publique avec des filets de sécurité significatifs (coût budgétaire moindre / assurances).
- Élargir l'intégration et la prise en compte des défis climatiques et environnementaux dans/à tous les dispositifs de la PAC, quelque soient les piliers
- Aller vers un « recouplage » écologique et social des paiements directs, c'est-à-dire une rémunération des services environnementaux pondérée par des critères d'emplois.

DÉBAT

Questions aux orateurs

- ◆ Tom Lines. Par rapport à la question de la volatilité des prix. C'est un problème pour les agriculteurs à deux niveaux : pour leurs ventes et pour leurs achats d'input nécessaires. Les prix agricoles sont en baisse à long terme, alors que les prix des produits manufacturés ont augmenté ; les prix du pétrole et des phosphates (et autres fertilisants minéraux) ont énormément augmenté, mais les prix agricoles ont diminué. Que cela signifie-t-il pour la viabilité économique future des systèmes de production industriels –basés sur une forte consommation de pétrole et de fertilisants minéraux- que l'on a développé ces dernières décennies en UE ? Si cela constitue un problème majeur économique pour l'avenir, quel sera l'effet de ces variations de prix sur la PAC ?
- ◆ Niek Koning à SF. (1) Dans l'idée que, dans certaines circonstances, l'UE pourrait nourrir le reste du monde: en cas de pénurie alimentaire mondiale, avec l'UE relativement bien nantie par rapport aux terres agricoles disponibles par habitant, comment dans pourrait-on échapper au fait de dire qu'en raison de l'intensification déjà intense l'UE ne peut contribuer à nourrir le monde ? (2) Par rapport à la perspective de réduire les intrants, ne faudrait-il pas plutôt réduire les émissions polluantes et rendre les inputs « flows sustainable » ? Réduire les intrants est bien sûr un objectif important mais pas nécessairement le seul. Pourquoi exclure d'emblée le développement de techniques qui nécessiteraient plus d'intrants mais tout en augmentant leur efficacité de conversion donc en diminuant les émissions ?

*Pour en savoir plus

- Compétitivité et environnement : le défi agricole, un rôle pour la PAC, séminaire de l'INRA du 2.03.10
- Propositions du groupe PAC 2013, www.pouruneautrepac.eu
- Prospective Agrimonde, INRA-CIRAD, 2009
- Provision of public goods through agriculture in the EU, IEEP, 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/index_en.htm
- Rural development report, DG Agri, 2009

- ◆ Jacques Berthelot. (1) Parmi les instruments de régulation, quelle place font les intervenants à la protection à l'importation ? Car sans cela, les instruments d'intervention interne sont inefficaces. (2) Dans la perspective d'une UE devant contribuer à la sécurité alimentaire du monde à l'horizon 2050, l'UE est déficitaire sur le plan alimentaire mais dans ses échanges avec l'ensemble des autres pays développés, elle est excédentaire au total, si bien qu'elle présente un déficit alimentaire avec les PED de 44 milliards d'euros.
- ◆ Roland Cuni. Que penser de la politique européenne environnementale actuelle, au niveau de l'agriculture ? On semble être sur la bonne voie au niveau de la réglementation européenne avec les directives existant (sur l'eau,...), est-ce le cas ?
- ◆ Jean-Louis Féart. La sécurité alimentaire peut être quantitative ou qualitative. Au niveau qualitatif il semble que la Commission n'a pas pris la mesure des enjeux et ait une grande responsabilité dans la maladie de la vache folle. Un autre fléau pourrait arriver avec le soja transgénique. L'UE a-t-elle envisagé des solutions en cas de tels problèmes ? Ne serait-il pas possible de relocaliser la production de protéines en UE et de diminuer nos surfaces de céréales?
- ◆ Thierry Kesteloot. Par rapport au lien entre les prix rémunérateurs et le niveau de soutien. Stratégiquement, que faut-il inclure dans le prix ? Quelle est la part des fonctions (selon ce que l'on met dans le prix) qui doit être payée par le marché, le consommateur et la part qui doit être assumée par le soutien public? Sur base de quels critères ?
- ◆ Marek Poznanski. Les aides directes ont été introduites en compensation à la baisse des prix dues à la baisse des droits de douane. Or, cette justification semble-t-elle oubliée par la CE, la justification actuelle est que seuls les biens publics doivent être rémunérés par des aides, la production de denrées devant être rémunéré par le marché ! Or, une grande part du revenu est aujourd'hui assurée par les aides. Les commissaires sont-ils autistes, ne voient-ils pas que les marchés n'arrivent pas à rétribuer les producteurs ?

Réponses de Jacques Carles

- ◆ En réponse à MP. L'autisme de la Commission est à géométrie variable, dépendant des influences politiques du moment. Jusqu'à la fin de la précédente commission, l'autisme était assez généralisé même s'il existe une prise de conscience que les aides directes sont des aides compensatoires de transition vers un autre système et qu'on ne peut les abandonner en laissant le marché assurer le revenu des agriculteurs puisque le marché agricole ne s'autorégule pas.
- ◆ En réponse à NK. Il existe des séries statistiques depuis les années 1830 qui montrent la volatilité des prix agricoles. Celle-ci n'est donc pas principalement liée aux intrants –qui étaient peu liés au prix du pétrole à l'époque- mais bien aux anticipations des agriculteurs. Si ceux-ci se trompent (puisque'ils ont un comportement très prudent fondé sur le présent et le passé) ou s'il y a des variations climatiques, il en résulte des écarts entre l'offre et la demande minimales (de 1 à 2%) qui engendrent des écarts de prix très importants. Cela a toujours existé et existera toujours et c'est bien pour cela que l'UE et les EU et d'autres ont mis en place des politiques de stabilisation des prix pour assurer le revenu des agriculteurs et protéger les consommateurs, il s'agit des objectifs de la PAC. Lorsque les prix du pétrole



montent, il y a un effet de ciseau sur les revenus. Donc la nouvelle Commission et maintenant le Parlement également doivent être conscients qu'il faut une nouvelle PAC fondée sur des interventions liées à la réalité économique et à des objectifs politiques. Aujourd'hui, il n'y a pas de doctrine stratégique sur la table. Il faut recentrer le débat à la Commission et au Parlement sur quels sont les objectifs stratégiques de l'Europe.

- ◆ Par rapport à la formation des prix. Le budget de l'agriculture européen représente moins de 0.4% du PIB des états membres. On a l'impression qu'il est élevé car le budget agricole représente 43% du budget européen. Mais donc en réalité l'agriculture et le secteur agro-alimentaire ne sont pas les secteurs les plus aidés qu'il soit. Les prix des produits agricoles représentent entre 3 et 10% du prix des produits alimentaires. Donc on ne peut pas considérer que la production à perte puisse être la règle à l'avenir car les prix sont tendanciellement orientés à la baisse. Si on veut une agriculture qui tienne debout et participer au déficit démographique, il faut trouver des instruments d'intervention qui garantissent une visibilité et un niveau de revenu aux agriculteurs. Ceci d'autant que le poids financier n'est pas élevé pour les citoyens contrairement à l'impression donnée car c'est la seule grande politique européenne (même s'il y a une évolution des politiques structurelles, sociales, culturelles et environnementales).

Réponses d'Yves Somville

- ◆ A TL. On constate partout l'effet du ciseau des prix ; l'influence est importante sur la structure et l'agrandissement des exploitations. Ceci pose la question de la transmission des exploitations.
- ◆ A TK. Par rapport à la question de savoir ce qu'il faut inclure dans les coûts de production, il faut que le prix permette un revenu comparable aux autres secteurs. Mais attention au problème de la répartition de la marge entre producteurs et distributeurs. Actuellement, le consommateur paie deux fois puisque le budget de la PAC n'a pas baissé ni le prix à la consommation.
- ◆ A JB. Par rapport aux instruments de protection aux frontières. Il est clair que le maintien de quotas sans protection à l'importation ne sert à rien. Un argument en faveur de l'ouverture des frontières est qu'il n'y a pas de perte d'emploi en agriculture mais plutôt des emplois délocalisés !

Réponses de Samuel Féret

- ◆ A NK. Face à l'émergence des nouveaux défis environnementaux, on ne peut plus raisonner par produit mais bien par système de production et d'interaction entre systèmes dans les filières et sur les territoires. Il faut considérer les orientations de la PAC qui ont mené à la « céréalisation » des sols de l'UE au détriment des élevages d'herbivores. Ceci montre que le cadre structurel actuel est insuffisant et très enfermant au niveau de notre pensée. Il faut des agronomes pour raisonner l'agriculture et l'avenir de la PAC, pas seulement des économistes, pour mieux comprendre le fonctionnement des agro-écosystèmes face aux changements à venir. Il faudra à l'avenir « produire plus, mieux et avec moins ». Mais produire quoi ? Plus de lait en poudre pour les exportations ? Plus de maïs pour les porcheries chinoises ? Si l'on est amenés à produire plus, il faut voir ce que ça impacte comme filière et comme système, considérer l'impact des systèmes sur les ressources. Il

faut un raisonnement de l'amont à l'aval.

- ◆ Par rapport à la diminution d'intrants. Il ne s'agit pas d'une piste exclusive, mais cela a montré ses preuves pour la recherche économique et dans le développement agricole. Il faut replacer ceci dans un cadre plus large d'agro-écologie, il y a d'autres pistes.
- ◆ A JB. Actuellement, oui une protection à l'importation est nécessaire sans quoi un certain nombre de filières périliteraient dans l'UE dans l'état actuel des choses.
- ◆ A RC. Par rapport aux mesures environnementales actuelles, il n'en faut pas forcément plus, il faudrait commencer avant tout par respecter la législation environnementale en vigueur au niveau des états membres. Actuellement, cela coûte moins cher de ne pas les respecter que l'inverse, en raison d'une faiblesse de contrôle et de sanction ! De plus, certains états membres réservent des budgets pour les contentieux avec l'UE dans ce cadre. Il faut surtout considérer l'intégration de l'environnement dans la PAC. Là se pose la question de l'articulation entre les mécanismes de conditionnement des aides -visant à limiter les effets négatifs sur l'environnement par sanction- et les mesures agro-environnementales qui tentent d'aller plus loin via la reconnaissance d'une contribution positive de certaines pratiques/types d'agricultures. Pour la PAC 2014-2020, la question se pose de savoir comment faire évoluer la conditionnalité. Il faudrait insister auprès des agriculteurs sur les bonnes conditions agricoles et environnementales parce que cela touche aux pratiques contrairement à l'autre volet de la conditionnalité qui embête tout le monde car c'est de la sur-administration. En termes d'intégration de l'environnement dans la PAC il faut franchir un pas supplémentaire, il faut mieux rémunérer les services environnementaux rendus, il faut des budgets suffisants.
- ◆ A MP. Beaucoup d'organisations d'agriculteurs n'ont pas pris la mesure des réformes, du changement de politique agricole en 2003, alors que le statut des aides a changé.

SESSION 3. DE QUELLE PAC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES VONT-ELLES CONVENIR ?

PRÉSENTATION DE L'AGENDA DE LA CE ET DES ORIENTATIONS ET ÉQUILIBRES AU SEIN DU PARLEMENT

MARC TARABELLA, DÉPUTÉ EUROPÉEN, MEMBRE DE LA COMMISSION AGRICULTURE ET RURALITÉ.

Après avoir décrit la situation actuelle au niveau de la PAC, Marc Tarabella nous a livré les réflexions menées par le groupe socialiste et démocrate européen.

Il est difficile aujourd'hui de répondre à la question posée par la session. Nous sommes dans un processus de transition suite au bilan de santé, et les EM ont souvent des positions antagonistes. Il est vrai que la PAC a jalonné l'histoire des négociations de l'UE.

Le Parlement se prépare actuellement à son nouveau statut co-décisionnel au niveau agricole et travaille sur un rapport réalisé par Georges Lyon sur le futur de la PAC¹ qui sera soumis à discussion puis à vote en plénière.

L'agriculture européenne a été transformée sous la houlette de la PAC, elle a progressé en productivité et en compétitivité. L'UE est aujourd'hui le premier exportateur et importateur mondial de produits agricoles. Mais cette augmentation historique des rendements et de la productivité a conduit aux excédents –au niveau des céréales, de la viande bovine et des produits laitiers- qui sont à l'origine de la critique de la PAC, à cause des coûts importants et du gaspillage engendrés et du dumping. Le mérite de la réforme Mac Sharry qui a suivi est d'avoir résorbé les tensions. Cette réforme a constitué le premier pas vers le découplage des aides et la première ébauche d'une politique de développement rural, notamment avec l'agenda 2000. Cette réforme a ainsi permis de mettre les aides agricoles à l'abri des critiques de l'OMC –en les découplant- et d'introduire l'aspect environnemental dans la PAC via l'éco-conditionnalité.

Il existe deux raisons de fonds à une nouvelle PAC et au maintien d'une politique européenne forte:

1. L'évolution radicale du contexte interne de l'UE et du contexte international. L'émergence de nouvelles préoccupations comme le changement climatique, la gestion de l'eau, la biodiversité, l'érosion des sols,...sont des éléments qui mettent en avant la nécessité d'intégrer l'environnement dans les aides
2. Le principe de cohésion. Il faut des mécanismes pour réduire la disparité au niveau agricole entre pays et au sein des pays. Il est urgent de mettre en cohérence la politique de cohésion territoriale visant à diminuer la disparité entre régions et la PAC. Ce sont les deux plus grandes politiques agricoles de l'UE.

Quelques réflexions au nom du groupe socialiste et démocrate européen²

- Le risque à éviter lors des prochaines négociations est d'aller plus bas dans la participation de chaque état. Chaque pays doit actuellement fournir 1,04% de son PIB pour financer l'UE.
- Soyons contre le cofinancement (et son augmentation) de la PAC et contre la renationalisation.

¹. Consultation du projet de rapport sur http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/810/810067/810067fr.pdf

². Selon le document le plus récent – voir rapport de Georges Lyon)

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

- L'objectif alimentaire de l'agriculture, à la fois qualitatif et quantitatif, doit être réaffirmé.
- Il faut promouvoir des systèmes durables et répondre aux défis environnementaux.
- Il ne faut pas oublier la dimension de l'emploi dans les zones rurales. Il ne s'agit pas juste de zones touristiques, il y a également une activité économique et des agriculteurs qui génèrent une part non négligeable du PIB dans ces zones.
- Il faut affirmer que la libéralisation totale du commerce agricole est incompatible avec les objectifs de sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement, de l'équilibre climatique. La nouvelle PAC doit veiller à réguler les marchés et à combattre la volatilité, car celle-ci empêche notamment la transmission des exploitations.
- Un aspect important est la consolidation des politiques des 2 piliers. Il faut une politique européenne forte mais aussi un seul cadre structuré des règles d'attribution des aides aux agriculteurs, car il y a un manque de lisibilité. Le premier pilier est devenu critiquable en raison du découplage des aides ; quant au deuxième, il n'est plus très lisible, il n'est pas facile à respecter par les agriculteurs.
- L'agriculture intervient pour 8% dans les émanations des GES. Mais il ne faut pas oublier qu'elle produit aussi une série de biens publics ; en occupant une majeure partie du territoire, l'agriculture peut permettre de contribuer à combattre l'effet serre avec la fixation du carbone. Ceci doit être rémunéré.
- Nous défendons un système d'aides par ha articulé en 3 niveaux :(1) Un paiement de base par ha, sur base d'un contrat agricole; (2) Un paiement lié aux déficits/handicaps naturels pour maintenir l'activité dans ces zones; (3) Des contrats spéciaux couvrant certains services comme par exemple la production extensive, biologique, des modes de production liés à une appellation géographique,...
- La condition *sine qua non* à tout cela est la régulation et la rémunération. C'est ce qui fait défaut. On peut regretter la disparition des quotas et le fait qu'ils ne soient remplacés par rien.

Conclusion

Les réformes agricoles ont toujours suivi les réformes de la CE (exemple en 2008 : réforme contemporaine du Traité de Lisbonne).

Le commissaire Ciolos est conscient des différentes agricultures de l'UE. Au Parlement, des ententes sont possibles malgré les clivages politiques, du moment que les demandes sont légitimes. Au niveau du Conseil par contre, cela sera plus difficile en raison d'une réflexion nationale plutôt qu'européenne. Il y a un risque de se heurter aux logiques nationales, surtout venant des pays les plus forts au niveau du conseil. Il faut cependant oser affronter certains désaccords pour imposer une PAC forte.



QUEL RÔLE LA PRÉSIDENTE BELGE PEUT-ELLE AVOIR POUR RENFORCER LES OUTILS DE RÉGULATION DANS LA PAC DE L'APRÈS 2013 ?

JOSÉ RENARD, INSPECTEUR GÉNÉRAL DU DÉPARTEMENT DES POLITIQUES EUROPÉENNES ET DES ACCORDS INTERNATIONAUX, DGA – RÉGION WALLONNE, BELGIQUE.

Après avoir replacé la présidence belge dans son contexte institutionnel, José Renard a abordé les priorités de la présidence en lien avec la régulation des marchés.

I. Les institutions européennes - L'Europe, c'est qui ?

L'Europe est composée de quatre institutions principales (les 27 états membres (EM) étant chargés de la mise en œuvre des législations) :

1. La Commission européenne, au niveau exécutif, qui s'occupe de la gestion quotidienne et détient le pouvoir d'initiatives (ce qui signifie qu'elle a seule le pouvoir de modifier la Commission)
2. Le Conseil des ministres (Conseil de l'UE), col-législateur avec le Parlement, comprend les représentants des gouvernements des 27 EM. La présidence du Conseil est tournante, c'est dans ce contexte qu'il faut placer la présidence de la Belgique en 2010.
3. Le Parlement européen, co-législateur avec le Conseil des Ministres, est démocratiquement élu. Son rôle monte actuellement en puissance
4. Le Conseil européen, composé des chefs d'états et de gouvernement, définit les grandes orientations et le cadre budgétaire pluriannuel.

Le Conseil des ministres est donc soumis à une présidence tournante tous les 6 mois et est basée sur le concept du trio (3 présidences) avec un programme commun. Il est composé de 10 formations (dont Agriculture et Pêche). Les décisions se prennent à la majorité qualifiée, avec un nombre de voix plus ou moins proportionnel au nombre d'habitants par pays (la Belgique pèse 12 voix dans le Conseil). Au niveau des modalités pratiques d'organisation, il existe trois niveaux de travail clés, complémentaires et étroitement liés :

- a. Le groupe de travail, composé des représentants des 27 EM et de la Commission, est en charge de l'analyse technique et assure 70% de la législation (70% des actes législatifs qui font l'objet d'un accord au niveau du groupe de travail).
- b. CoreperI/CoreperII/Comité spécial Agriculture, qui a une responsabilité centrale dans la préparation des travaux du conseil, qui est l'auxiliaire permanent du conseil et qui est le lieu de rencontre du politique et du technique. Il assure 20% des décisions.
- c. Le Conseil des ministres, au niveau des décisions politique, qui assure 10% des décisions sur des actes de nature politique.

Le processus décisionnel se déroule selon une procédure législative ordinaire : co-décision du Conseil et du Parlement sur proposition de la Commission.

II. Rôle de la présidence

Les fonctions importantes de la Présidence sont le leadership et l'opportunité de piloter l'établissement de politiques publiques. En outre, la Présidence a un rôle croissant de médiateur avec le Parlement et au niveau de la synthèse des positions des 27 EM.

La Présidence convoque et préside les réunions à tous les niveaux de la filière Conseil, organise les ordres du jour et, dans certains événements, représente le Conseil et signe les actes en son nom. La Présidence n'impose donc pas de point à l'ordre du jour.

La Présidence a un rôle moteur dans le processus décisionnel européen au sein du Conseil et dans les relations avec le PE. Elle se doit d'être neutre. Elle utilise des ressources nationale et est toujours dans les mains du Conseil.

III. Les priorités de la Présidence ES-BE-HU – Volet agriculture

- Réforme de la politique agricole post 2013, en raison des perspectives financières 2014-2020 (budget PAC)
- Suivi des conclusions et recommandations du GHN lait (attendu juin 2010)
- Normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité : proposition législative (Coreper I)
- Renforcer la compétitivité de l'industrie agroalimentaire (Coreper I)
- Simplification administrative de la PAC, en particulier la conditionnalité
- Développer une cohérence entre politique agricole et environnementale – mise en oeuvre des « nouveaux défis »
- Rapport sur le marché du lait + quotas
- Négociation de l'OMC : veiller au respect du cadre de la réforme de la PAC en 2003
- Suivi du plan d'action de la stratégie santé animale 2007-2013 (Coreper I)
- Étiquetage des produits portant sur le « bien être animal » (Coreper I)
- Incidences socio-économiques de la mise sur le marché d'OGM (Coreper I)
- Paquet hygiène : efficacité des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation (Coreper I)

Quelques événements importants ont lieu pendant la présidence belge :

- 5 conseils agriculture (07-09-10-11-12)
- 1 conseil informel agriculture (09)
- Groupe haut niveau PAC post 2013 (éventuel)

IV. Présidence belge et régulation des marchés

Quelques événements passés :

- Appel de Paris, 10.12.2009, 22 EM se sont mis ensemble afin de demander « une régulation européenne qui permette d'affronter les situations de crise et de volatilité extrême des marchés »
- Groupe à haut niveau Lait (GNH*). La constitution de ce groupe trouve son origine dans la crise laitière de 2009 et son objectif est, dans le respect des décisions du Bilan de santé, de discuter de l'organisation à moyen et long terme de l'organisation du secteur lait, vu l'expiration des quotas. Le GNH est composé de la Commission (DG AGRI), des représentants des 27 EM et comprend l'audition d'experts (stakeholders, pays tiers, académiques). Trois réunions ont eu lieu en 2009 et 8 sont prévues en 2010, avec un

* A ce propos, voir la conférence de la Commission organisée le 26.03.10 sur l'avenir du secteur laitier. http://ec.europa.eu/agriculture/events/milk-conference-2010/index_en.htm



rapport final prévu fin juin 2010. Le Commissaire Ciolos a l'intention de se saisir des conclusions pour proposer de propositions législatives fin 2010-début 2011. Le GNH s'est penché sur

- Les relations contractuelles entre producteurs et industrie, en vue de mieux équilibrer l'offre et la demande sur le marché des produits laitiers. La gestion des volumes dans un système sans quotas est une question centrale. Actuellement, il faut savoir que la production entière d'un producteur doit être vendue à une laiterie, et inversement une laiterie doit acheter toute la production d'un producteur, tout ceci sans connaissance du prix final. Faut-il alors une référence au prix dans les contrats ? Les autres éléments à faire figurer dans les contrats sont le volume, la durée, les modalités de paiements, la qualité,...
- Le renforcement de la capacité de négociations des producteurs. Une question centrale ici concerne les règles de concurrence et leur éventuelle modification en faveur des producteurs pour leur permettre des négociations collectives.
- L'amélioration de la transparence dans la filière
- Le caractère approprié des instruments de marché existants et des marchés à terme. Une question centrale ici est comment faire face aux extrêmes de volatilité.
- Information sur les marchés et produits, notamment au niveau de la qualité, la région d'origine,...
- Innovation et recherche
- Réunion du Conseil AGRI le 22.02.2010: échange de vue sur l'avenir de la PAC post 2013, instruments de gestion des marchés
- Réunion du Conseil AGRI le 29.03.2010 : conclusions de la Présidence sur l'avenir de la PAC post 2013, instruments de gestion des marchés.

Les conclusions du trio d'après les réunions de février et mars 2010 sont les suivantes. Une majorité qualifiée d'EM estime que:

- Le niveau actuel d'orientation vers le marché est suffisant.
- Il y a une nécessité de maintenir un filet de sécurité face à la volatilité croissante des prix.
- Il faut garder les instruments de marché actuels, éventuellement adaptés à la nouvelle situation.

Quelques autres EM souhaitent un renforcement des OP et des organisations interprofessionnelles dans les négociations sur les prix et les volumes ; proposer dans ce cadre des adaptations des règles de concurrence.

Les futures présidences se sont engagées à poursuivre les travaux à ces niveaux.

Les travaux à venir lors de la Présidence espagnole sont :

- Consultation publique COMM sur les objectifs de la PAC post 2013 en avril
- Débat au Conseil informel AGRI (30.05/01.06)
- Place de la PAC dans la stratégie Europe 2020
- Poursuivre conclusions sur fonctionnement de la chaîne alimentaire

Les travaux à venir lors de la Présidence belge sont :

- Conférence sur le futur de la PAC en juillet => débat à organiser sur les résultats de cette conférence
- Conclusions du GHN Lait fin juin => Conseil AGRI juillet et septembre + éventuelles propositions législatives fin 2010
- Communication de la Commission sur la PAC post 2013 en novembre 2010
- Rapport sur marché du lait + quotas fin 2010

DÉBAT

Questions pour les orateurs

- ◆ Yves Somville. Pour JR. Est-il envisagé par la Commission de prendre en compte le dernier rapport de la cours des comptes*, que la commissaire Fishler Boël avait rejeté, pour publier son propre rapport sur le lait à la fin de cette année? Par ailleurs, on se targue de dire qu'il faut écouter la société civile, quid alors du comité économique et social ? Pour MT. Les agriculteurs n'ont pas plus peur de perdre de l'argent qu'une autre catégorie professionnelle, mais ont surtout peur de ne pas pouvoir rembourser leurs dettes et respecter leurs engagements. Qu'est-il prévu pour les jeunes agriculteurs récemment installés qui investissent sur 15 ans, qu'est-il prévu pour gérer la transition ?
- ◆ Roland Cuni. Pour MT : Le Parlement a-t-il l'intention d'avoir sa propre réflexion sur les instruments, à éventuellement proposer à la Commission si celle-ci ne l'aborde pas? Pour JR : La contractualisation ne solutionne pas l'instabilité ; quelles propositions existent alors à ce niveau ? A part le secteur laitier et le GHN, quid des autres secteurs ?
- ◆ Thierry Kesteloot. Pour MT et JR : Il existe un démantèlement de la politique des prix depuis 1992. Or, aucun des orateurs n'a mentionné un renforcement de la politique des prix comme instrument ; cela signifie-t-il que l'on n'y réfléchit pas ?
- ◆ Tom Lines. Pour JR : Afin d'assurer la stabilité des prix, n'est-il pas envisageable de mettre en place un système similaire à celui de prix fixes développé en Angleterre il y a 50 ans ?
- ◆ Jacques Berthelot. Pour MT : Avec la conclusion du Doha round, les réductions des barrières tarifaires seront très fortes (60%) ; pense-t-il alors que la seule possibilité de bloquer les importations soit vis-à-vis des pays qui ne respectent pas les mêmes normes sociales et environnementales ? Est-il raisonnable, alors que les droits de douane restent actuellement élevés, d'ouvrir les importations à tous les pays développés et de balayer les accords préalables bilatéraux avec les PVD en leur refusant l'accès au marché ? Pour JR : Comment peut-on affirmer que la nouvelle PAC est plus orientée vers le marché alors que les revenus sont basés sur des aides, et non sur le prix du marché ?
- ◆ Irmi Salzer. Quelques remarques : (1) On parle de trouver des solutions contre la volatilité extrême. Mais le secteur agricole est dans une crise extrême. Pourquoi est-on dans une descente sans freins et qu'on balance tout par les fenêtres plutôt que de réparer les freins ? (2) En Autriche, il existe une volonté de re-contractualiser les relations entre les transformateurs et les producteurs. Ces contrats sont très stricts, au point qu'il est parfois plus avantageux de jeter les produits agricoles ! (3) Officiellement le système des quotas va

* Pour consulter le rapport de la Cours de comptes européennes publié en 2009, voir <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/10/rapport-eca-marche-lait/index.html>



être aboli, mais en fait les laiteries vont remplacer ce système, qui sera alors beaucoup moins contrôlable.

- ◆ Mickaël Poillion: Quel outil de régulation peut être efficace si les quotas ne sont plus utilisés car jugés non efficaces ?
- ◆ Cécile de Schalembourg : Les axes 3 et 4 du réseau wallon de développement rural (RWDR) sont des petits axes par rapport au financement de la PAC. Est-il envisageable d'augmenter les budgets alloués à ces deux axes qui peuvent soutenir les démarches volontaristes de petits agriculteurs qui veulent s'inscrire dans une démarche de développement rural ?

Réponses de Marc Tarabella

- ◆ En réponse à YS. Il faut une stabilisation des législations à plus long terme. Concernant le lissage des aides, il faut tenir compte d'une certaine historicité mais c'est l'activité actuelle qui compte, il est anormal de payer un agriculteur parce que papa travaillait cet ha il y a 20 ans. Mais il est vrai que l'on doit tenir compte des différences entre les situations. Il faut aussi prendre en compte le type d'agriculture pratiqué pour aller vers plus de durabilité.
- ◆ En réponse à RC. Il serait utile de penser à une réflexion à ce sujet et de ne pas seulement attendre la position de la CE.
- ◆ En réponse à TK. Il faut un financement si on veut une stabilisation. Des instruments comme des mesures de stockage peuvent jouer sur les prix.
- ◆ Le découplage n'est pas réjouissant mais il y avait un problème d'excédents. Il faudrait baser le financement sur certains critères.
- ◆ L'OMC rate son objectif de diminuer la pauvreté.
- ◆ Les normes sociales, environnementales et le respect des labels doivent être défendus. Mais les accords bilatéraux avec les pays où les normes sociales/environnementales sont moins élevées sont en effet ennuyeux.
- ◆ Tourner le dos aux quotas aujourd'hui est regrettable, d'autant plus qu'il n'y a pas d'autres outils proposés. On aurait dû les diminuer (ne fut-ce que temporairement) et la crise aurait été limitée.
- ◆ Il faudrait rassembler les aides en un bloc avec plusieurs « tiroirs » et améliorer la cohérence dans les aides. La renationalisation de la PAC via un 2e pilier qui n'est pas entièrement européen (co-financement national) n'est pas une bonne chose. La PAC doit d'abord assurer un revenu par l'activité en elle-même.

Réponses de José Renard

- ◆ A propos du développement rural. Pour les mêmes raisons que celles citées par MT, la modulation des aides du 2e pilier pose problème. Mais il s'agit cependant d'une manière d'augmenter le financement du développement rural suite à son rabotage. Concernant les axes 3 et 4 du développement rural, la réglementation actuelle assure un financement minimum mais il faut s'assurer que le budget puisse être utilisé et à bon escient.
- ◆ A propos des quotas. Aujourd'hui, seuls deux états membres sur 27 présentent le risque de dépassement de leur quota, tous les autres EM sont en sous-réalisation ! De plus, par

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

rapport à 1984, on a assisté à une diminution des protections tarifaires et nous restons attractifs ; il ne servirait donc à rien que les quotas soient importés.

- ◆ En réponse à RC par rapport à la contractualisation. Tout à fait d'accord, mais la contractualisation introduit un élément de prévisibilité. Concernant le GHN, il faut le voir comme un élément de réflexion pour les autres secteurs également.
- ◆ En réponse à TK. La question du prix rémunérateur couvrant les coûts de production est une question qui fâche et sur laquelle il n'y a pas de consensus. Pour le lait, on se réfère à un coût de production de 0.35 €, mais on oublie que c'est en réalité $0.35 \text{ €} \pm 0.17\text{€}$, 0.35 € n'étant qu'une moyenne. Il faudrait donc définir quels coûts de production il faut couvrir.
- ◆ Une faiblesse de la PAC avant 1992 était peut-être de ne pas comporter de notion de volume. Il faut un filet de sécurité mais pas un filet trop serré qui conduise à des situations où l'intervention devient un débouché. Ces éléments font partie de l'acceptation du budget par la société.



SESSION 4. PEUT-ON RENCONTRER LES OBJECTIFS DE LA PAC SANS RÉGULATION DES MARCHÉS ?

PEUT-ON RENCONTRER LES OBJECTIFS DE LA PAC SANS RÉGULATION DES MARCHÉS (SUR LES STRUCTURES, LE NIVEAU DES PRIX ADÉQUAT, LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE, LA PRIMAUTÉ DE L'ALIMENTAIRE SUR LES AGROCARBURANTS, LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT) ?

Afin de lancer cette dernière session, il a été demandé à quatre témoins d'intervenir sur la question et d'amener les conclusions de la journée.

YVES SOMVILLE, DIRECTEUR DU SERVICE ÉTUDE DE LA FÉDÉRATION WALLONNE DE L'AGRICULTURE – BELGIQUE

- ◆ La FWA n'est pas naïve à propos de la contractualisation, mais elle estime qu'il faut rentrer dans le système avant de pouvoir juger. Mais il est clair que la notion de volume et de prix doit figurer dans les contrats.
- ◆ Le Comité économique et social a rendu l'an dernier un avis d'initiative sur la future stratégie du secteur laitier européen pour 2015. Les conclusions en sont :
 - L'UE ne doit pas devenir dépendante de lait en provenance de l'extérieur.
 - Il faut des mesures de soutien adéquates pour permettre un prix rémunérateur. Le système des quotas peut permettre d'atteindre cet objectif.
 - Il faut un système agissant sur l'offre et la demande pour les équilibrer afin d'éviter la volatilité des prix. Ce système ne peut être soumis aux caprices du marché libre et doit être réglementé.

SAMUEL FÉRET, COORDINATEUR DU PROJET « PAC 2013 » - FRANCE

- ◆ Le débat sur la régulation des marchés n'est pas évident, il est assez technique. Par ailleurs, il y a un débat d'idée qui n'aide pas, entre « anciens » et « nouveaux » instruments. Les quotas par exemple sont considérés comme du passé.
- ◆ La position de la Commission sur le secteur, selon les propos du Commissaire Ciolos « les aides directes continueront à être l'élément crucial de stabilisation des revenus, ce système ayant montré son efficacité » génère quelques inquiétudes. Cette position est en effet très claire, contrairement au message flou sur la régulation des marchés.
- ◆ Il faut prioriser, hiérarchiser les différents instruments qu'on nous propose en fonction des objectifs réels de stabilité et de revenus ; ceci peut être aussi le rôle de la société civile. La contractualisation par exemple ne ferait que contractualiser le faible pouvoir de négociation des producteurs.

PAR NIEK KONING, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE WAGENINGEN - PAYS-BAS

- ◆ Les deux derniers intervenants nous ont donné un message : le train est en marche et ne peut être stoppé. Des instruments très utiles ont été supprimés comme les quotas. On peut

le regretter mais on ne peut changer le cours du train.

- ◆ Par rapport à l'argument selon lequel il n'est pas possible de déterminer le coût moyen d'une agriculture, on l'a pourtant bien fait auparavant dans l'UE, il existe des méthodes objectives pour le faire.
- ◆ On parle toujours d'eurobaromètre. Or, durant les dernières décennies, ceux-ci ont montré que les citoyens sont d'accord pour assurer le revenu des agriculteurs avec des prix rémunérateurs. Par contre ils ne sont pas d'accord avec les scandales alimentaires. Il y a eu une manipulation de l'opinion publique sous la pression de l'agro-industrie. Le problème est d'avoir autorisé en 1993 la vente des idées de paiement direct à l'opinion publique ; ceci est un instrument mercantiliste, c'était le seul moyen pour l'UE d'éviter une baisse de 21% de ses gains d'exportation. Mais cela a été vendu comme un instrument social. Ceci illustre le chemin que prennent les choses : le train est lancé et ne peut être stoppé.
- ◆ Cependant, la réalité des marchés agricoles ne change pas. Les marchés agricoles vont réagir comme dans le passé. Ceci augure de situations graves à l'avenir. Donc à nouveau, « it's up to you ! ». La seule chose qui fait pression c'est le nombre de tracteurs envahissant Bruxelles. Il faut se faire entendre ! Il est bien de discuter lors de séminaires comme celui-ci mais si on veut changer les choses, il est temps de faire une coalition effective qui se fait entendre dans les rues aussi.

IRMI SALZER, LOBBYING AND PRESS OFFICER OF ÖBV (VIA CAMPESINA) – AUSTRIA

- ◆ La Via Campesina veut insister sur le fait que la PAC ne fait pas face aux défis auxquels elle est confrontée. Il y a deux majeures raisons à cela : (1) le nombre d'exploitations diminue drastiquement, or le problème du chômage est important en UE ; cette statistique est donc grave. (2) la qualité de moins en moins bonne de l'alimentation, il y a eu un grand nombre de scandales alimentaires dus à la grande industrie agro-alimentaire. Mais nous avons besoin d'une PAC forte et d'une solidarité entre états.
- ◆ Avant de parler du budget et des instruments, il faut définir les objectifs de la PAC. Une fois que l'on sera d'accord là-dessus, nous pourrons aborder la question des instruments.
- ◆ La compétitivité ne doit pas être un but en soi. L'objectif de compétitivité est lié aux restructurations qui doivent se produire lorsque c'est nécessaire, mais pas parce qu'un homme politique dit que les exploitations ne sont pas compétitives ! Pour accomplir les objectifs de la PAC (production, réduction de l'emploi, lutte contre le réchauffement climatique) nous avons besoin de plus d'agriculteurs, et non de moins en moins ! Et nous avons besoin aussi de régulation des marchés. Il faut aussi pour cela abolir certains concepts issus de l'OMC, comme le découplage. Nous avons besoin de protection à l'importation. Le protectionnisme n'est pas une mauvaise chose en soi s'il permet de sauver des vies !
- ◆ On a besoin de prix rémunérateurs et d'une politique alimentaire et pas seulement agricole ; des mesures sont nécessaires pour rendre à l'agriculture son rôle principal : nourrir les populations.



DÉBAT

- ◆ Jacques Berthelot. Il existe un non-dit à la CE : le véritable instrument est l'agrandissement des exploitations. L'UE est en effet prête à réduire ses droits de douane de plus de 50% (avec quelques produits sensibles) ; ceci va induire une forte restructuration du secteur et un agrandissement des exploitations. Deux documents de l'université de Bône en témoignent « un objectif clé de la PAC devrait être de contribuer à constituer un petit groupe d'exploitations compétitives ». On accepte donc le fait d'aller implicitement vers la concentration. Or, même ces grandes exploitations auront du mal à survivre si l'on supprime les soutiens à l'exportation.
- ◆ Roland Cuni. Les assurances récoltes n'ont jamais nourri les agriculteurs, mais plutôt les assurances et les banques. Les USA ont fait marche arrière, alors que l'UE force dedans. En France, on envisage de rendre l'assurance obligatoire afin de mutualiser les risques, qui ne sont pas identiques selon les régions.
- ◆ Mickaël Poillion. Nos systèmes agricoles ont besoin de beaucoup de capital et sont donc anti-emploi et anti-jeunes. De plus ils sont très dépendants de l'énergie. Il faut absolument préparer les exploitations à être moins dépendant d'énergie directe et indirecte. Travailler sur l'autonomie des exploitations permettra de retrouver une forme de régulation qui existe peu aujourd'hui car la PAC a fortement spécialisé les exploitations et les territoires. Le fait d'être moins dépendant en protéines en réintroduisant les légumineuses permettrait d'être moins dépendant des cours des céréales en diminuant la sole en céréales. On peut réfléchir la régulation par étage. La régulation peut commencer à l'échelle de l'exploitation ; la diversité des productions dans l'exploitation est une assurance tout risque ! Le second étage pourrait être le territoire. A l'étage des états, il faudrait des discussions entre parties (producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs...) pour décider d'avoir un dialogue transparent et équitable entre filières. A l'échelle européenne, afin d'éviter la compétition entre nations, il faudrait un observatoire en termes de stocks, d'emblavements, de capacité de production,... La concurrence effrénée entre pays doit être changée en véritable projet européen.
- ◆ Katrin Puhm. La nourriture n'est pas si mauvaise ici, on peut être assez satisfait. Le producteur préfère ne pas avoir de concurrence, mais en tant que consommateur, on rêve de concurrence ! Par rapport aux quotas, il existe deux points de vue. Soit on n'atteint pas les quotas, soit on les excède ; donc ceci n'a pas de sens.
- ◆ Gokhan Günaydin. Le premier orateur ce matin a répondu à la question posée par le séminaire : la réponse est non. Mais la raison est que les marchés agricoles ne fonctionnent pas de manière pleine et vraie, le marché libéral ne fonctionne pas. Il y a plusieurs Europes en Europe. Pour certaines parties de l'UE comme l'Europe centrale, il ne faut pas oublier qu'il existe des marchés de 1er, 2e, et 3e niveau. Ces pays arrivés plus récemment ou les candidats comme la Turquie doivent être pris en compte dans la PAC. Le marché totalement libéralisé ne fonctionne pas mais la régulation doit tenir compte de tous.
- ◆ Aurèle Destrée. Le concept alternatif de subsidiarité devrait s'appliquer aussi au commerce. Il faut repenser en termes de commerces locaux, que le marché extérieur vient compléter et non s'y substituer. Il existe beaucoup de groupes d'accord sur la même idée de vaincre un certain dogmatisme lié à la mondialisation, et ce à plusieurs niveaux. Il est donc

important de replacer notre débat agricole dans une question plus large.

- ◆ Tom Lines. L'oubli de notre passé est inquiétant. On fait trop souvent référence à une vision économique des choses qui tient du dernier siècle, mais on ne tient pas compte de la crise de 1929. Aujourd'hui, on sait qu'un marché ne s'écroule pas par hasard, et qu'il est possible d'éviter cela en le régulant. Au R.U., on a connu une situation de baisse de prix du lait, une crise grave. Le gouvernement a alors décidé d'agir sur les prix pour repêcher les producteurs de lait écrasés par les industriels. Cela prouve que l'intervention est parfois nécessaire ; un marché ne fonctionne bien que si les acteurs ont une force équivalente. Ce qui doit guider la régulation est l'absence de repreneurs qui va mener à la disparition d'agriculteurs.
- ◆ Marek Poznanski. Il existe des limites au fonctionnement du marché. Malheureusement, au niveau de la Commission, tout ce qui est proposé ce sont des filets de sécurité, des mécanismes de gestion des risques...mais pas de vraie régulation. On considère que les instruments de régulation sont démodés. Les aides directes donnent l'illusion que le système fonctionne, mais ce système est possible uniquement pour un petit nombre d'agriculteurs et pour des pays très riches. Ce système n'est pas applicable en Afrique, en Asie, aux pays vivant de l'agriculture familiale. Partout ces agriculteurs réclament une protection et la gestion de l'offre. Ne soyons pas nombriliste, si l'on regarde le marché mondial, on voit que sans régulation, il n'y a pas d'agriculture familiale. Notre débat a donc de l'avenir et mérite d'être mené.
- ◆ Niek Koning. En réponse à KP. Si l'on veut abolir une mesure, on y arrive. Si l'on veut faire disparaître les quotas, on y arrive. Mais ce qu'on veut n'est pas de garder les quotas mais une réflexion sur un système de gestion de l'offre efficace. Dire que les quotas gèlent les structures signifie-t-il que les quotas ont empêché les pays producteurs les plus forts de battre les moins forts ? Est-ce cela qu'on veut ?
- ◆ Katrin Puhm. Si l'on distribue les quotas, comment les jeunes peuvent se lancer dans la production ? Ils doivent attendre que quelqu'un meure ? Les quotas peuvent représenter un obstacle.

FIN DE LA PREMIERE JOURNEE



SESSION 1. UN NÉCESSAIRE RETOUR À LA RÉGULATION DES MARCHÉS AGROALIMENTAIRES

DÉFINITIONS, OBJECTIFS ET INSTRUMENTS

Jean-François Sneessens (UCL, CBB) n'ayant pu participer au séminaire, c'est Alex Danau (CSA) qui nous a exposé quelques éléments de l'intervention programmée, sur base de la présentation power point réalisée par M. Sneessens (disponible sur le site web du CSA).

Contenu du terme « régulation »

Lorsque l'on parle de régulation des marchés, il faut distinguer le double contenu possible: l'objectif de **stabilisation** (action pour réduire les fluctuations de prix) *versus* objectif de **régulation** (action pour soutenir le niveau des prix). Il faut également faire attention à un troisième terme qui est « réglementation » (regulation en anglais). L'OMC n'est ainsi pas le plus grand organisme de régulation, mais bien de réglementation.

Pertinence du double objectif

Deux actions différentes peuvent donc être recherchées par la régulation des marchés

- i. La réduction de la volatilité des prix
- ii. Le soutien du niveau moyen des prix ou de la rémunération des produits

Ce double contenu correspond à une possibilité de double défaillance des marchés agricoles:

- Diminuer la volatilité des prix. Cette défaillance est généralement acceptée, on parle beaucoup de cette nuisance qu'est la volatilité des marchés. Mais par contre, il existe pas mal de contestation pour savoir s'il faut corriger cette défaillance par la stabilisation des marchés. La tendance actuelle est plus aux instruments de gestion des risques.
- Atteindre des prix rémunérateurs. A la question de savoir s'il y a une défaillance des marchés à ce sujet (niveau des prix structurellement insuffisant,...), le groupe dominant estime actuellement que non et n'envisage pas de manipuler les marchés. Une minorité estime qu'il y a une défaillance, et qu'il faut une régulation qui permette un relèvement des prix.

Avant 1992, la PAC répondait à ces 2 objectifs. Ensuite, le soutien des prix a été abandonné et remplacé par l'octroi d'aides compensatoires. La PAC actuelle est basée sur la double fonction de l'agriculture :

Double fonction de l'agriculture	Double origine de rémunération
Biens marchands (produits agricoles)	Marché (prix sur marchés libres)
Biens publics (environnement, ...)	Aides

La question se pose alors de savoir si les prix de biens marchands sont assez rémunérateurs sur ces marchés mondiaux libres ? Peut-être qu'un certain nombre de grosses structures avec des coûts de production réduits (agriculture de plantation, grandes sociétés capitalistes, avec une abondance énorme de ressources naturelles, peu de travail et/ou très peu rémunéré,...) peuvent

fonctionner sur le marché libre. Mais pour l'agriculture familiale, la réponse est non le plus souvent. Ceci pose alors la grande question des structures futures. En effet, il existe un non-dit par rapport à l'évolution des structures, c'est le marché qui va guider cette évolution, ce qui va mener à l'enterrement de l'agriculture familiale.

La plupart des exploitations ont besoin de protection, notamment douanière. Cela mérite d'être relevé : là où les politiques agricoles sont insuffisantes, on assiste à un drame permanent.

Quelques remarques introductives à cette journée de séminaire

La régulation n'est pas forcément synonyme de coût budgétaire important. L'exemple du sucre en UE a montré qu'il était possible de financer un tel système si les excès sont évités. Une réforme était nécessaire, mais pas celle que l'on a eue.

GESTION DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET CONTRAINTES DUES À L'OMC

MARC ROSIERS, CONSEILLER DU SERVICE DE DIRECTION DU BOERENBOND, BELGIQUE

Marc Rosiers a d'abord abordé le thème de l'OMC et de son impact sur l'agriculture avant de développer certains instruments proposés actuellement en Belgique pour renforcer la position des paysans.

Le cycle de Doha, débuté en 2001, n'a toujours pas abouti en 2010. A chaque sommet important, comme celui du G20, on conclut une nouvelle échéance, mais celle-ci n'est jamais respectée. Les négociations sur l'agriculture portent sur 3 piliers (amélioration de l'accès au marché, élimination progressive de toute forme de subsides à l'exportation, réduction du soutien interne) ainsi que sur les « Non-trade concerns ».

Situation de l'UE au niveau du soutien interne.

Les éléments de la boîte jaune, soit les éléments considérés comme hautement distorsifs à l'OMC, en particulier le système d'intervention ainsi que le stockage privé, ont fortement baissé en UE (-70%). Les éléments de la boîte bleue comme le soutien couplé, considérés comme distorsifs, ont baissé de 50%. L'UE a entamé un processus de découplage complet à l'exception de quelques secteurs. Finalement, la boîte verte, ne représentant aucune distorsion pour le marché selon l'OMC, a concentré toutes les dépenses et matière de R&D agricole, de développement rural et du régime à paiement unique. Ces éléments sont illustrés par l'évolution du budget de l'UE (voir figure ci-après).



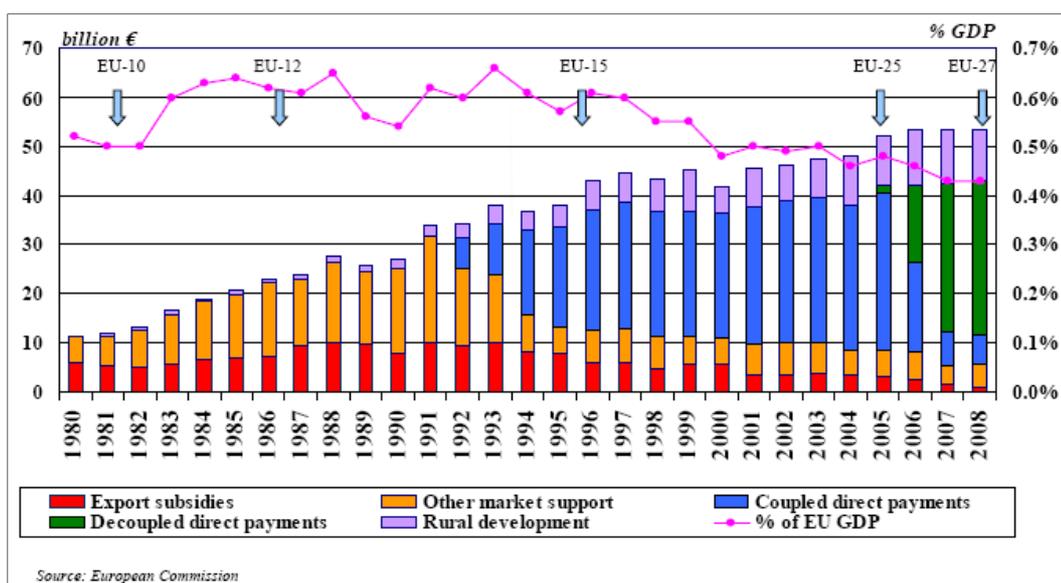


Figure 5. Evolution du budget de l'UE

Situation de l'UE au niveau des soutiens à l'exportation

Les soutiens à l'exportation doivent disparaître d'ici la fin 2013. Ceci concernera principalement les secteurs laitiers et du sucre ; l'impact sur les autres secteurs seront limités. Il faut encore discipliner les types de subsides à l'exportation comme les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire, les entreprises étatiques.

Situation de l'UE au niveau de l'accès au marché

Les protections douanières ont été réduites et les plus hautes vont encore diminuer. Des exceptions ont cependant été approuvées : les produits sensibles et les quotas auront une réduction moindre, la clause spéciale de sauvegarde pour une protection supplémentaire, les produits tropicaux pour lesquels la réduction sera plus forte.

Impacts attendus de l'OMC sur l'agriculture

- Les importations vont augmenter (ceci est l'objectif de l'OMC);
- Le potentiel d'exportation va diminuer, seules les exportations compétitives vont survivre;
- Les prix seront sous pression;
- Le volume de production va diminuer;
- Des emplois seront perdus;
- Le revenu agricole va diminuer;

Prévision au niveau des différents secteurs:

- Secteur de la viande: réduction du prix de 25% et multiplication par deux des importations;
- Secteur de la volaille: réduction du prix de 33% et augmentation des importations de 50%;
- Secteur porcin: réduction du prix de 20% et les importations vont commencer;
- Secteur laitier: réduction du prix au niveau du marché mondial, diminution des importations

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

- Secteur du sucre : Le prix de référence sera-t-il égal au prix du marché plus les taxes à l'importation ? On ne sait pas encore. Les quotas pourraient être sous pression.

En résumé, une certaine protection va subsister mais elle sera beaucoup plus faible que par le passé. Le message principal de l'OMC est que l'on va vivre dans ce monde jusque 2020. De nombreuses négociations doivent encore avoir lieu en agriculture : sur le soutien interne (taille des réductions, seuils), sur la compétition à l'exportation (réaliser des avancées parallèles au niveau des crédits à l'exportation, de l'aide alimentaire, des entreprises étatiques), sur l'accès au marché (taille des réductions tarifaires, seuils, produits sensibles, SSG, produits spéciaux, ...).

La PAC doit assurer les objectifs suivants:

- Assurer la sécurité alimentaire en conformité avec les attentes sociétales comme l'environnement et tout ce qui n'est pas économique mais qu'il faut respecter pour être accepté par la société
- Assurer un revenu équitable pour les producteurs
- Assurer un prix raisonnable pour le consommateur

En outre, la PAC doit prendre en compte la singularité du secteur agricole. Deux problématiques principales, qui menacent la continuité des exploitations et donc la sécurité alimentaire, doivent être considérées :

- La baisse des prix systématique (faible position du secteur agricole dans la chaîne agro-alimentaire, influence forte de l'environnement naturel sur les types de production et la productivité)
- Les fluctuations croissantes des prix (l'inélasticité des marchés agricoles crée des fortes fluctuations de prix, les conditions climatiques, maladies et ravageurs peuvent lourdement compromettre la production, un faible retour sur investissement est viable uniquement dans un environnement de marché stable)

Pour y faire face, un mélange d'instruments politiques est nécessaire pour le BB:

- Le marché sera l'élément central du système, mais il faut de mesures de correction des défaillances, afin que les coûts additionnels soient compensés par le marché ;
- Une intervention directe du gouvernement est nécessaire pour la part des coûts additionnels non couverts par le marché, comme la livraison de biens publics ;
- Il faut des politiques stabilisant l'instabilité inhérente au marché agricole;
- Il faut établir des politiques permettant aux agriculteurs de continuer à investir dans l'amélioration de leur efficacité et de répondre aux attentes sociétales.;

Les mesures proposées de correction du marché au niveau de l'offre :

- Les taxes à l'importation, afin d'assurer un niveau suffisant d'autosuffisance ;
- Les quotas ne sont pas efficaces pour la plupart des secteurs dans le cadre actuel de l'OMC en raison du manque de protection à l'importation (inefficace pour les secteurs orientés vers l'exportation et les secteurs pour lesquels les taxes d'importation ne protègent pas suffisamment le marché) ; par contre cela est efficace pour les secteurs non orientés vers l'exportation avec une solide protection de marché.
- Les organisations de producteurs permettent de renforcer leur pouvoir de marché dans la



chaîne agro-alimentaire en regroupant l'offre et en conservant plus de valeur ajoutée dans le secteur agricole. Ceci doit être un moyen mais pas une fin, les producteurs veulent garder la liberté de choisir de signer un contrat ou non.

- Les accords interprofessionnels à accords avec la chaîne agro-alimentaire. Respect de la singularité du secteur agricole à travers l'entièreté de la chaîne. La Commission a reconnu des problèmes dans le fonctionnement de la chaîne agro-alimentaire : le pouvoir de marché asymétrique entre les producteurs et le reste de la chaîne maintient les marges de producteurs sous pression. La Commission a proposé une feuille de route en 2008 avec les éléments suivants:
 - Promouvoir la compétitivité de la chaîne agro-alimentaire
 - Assurer un renforcement vigoureux et cohérent des règles de concurrence et de la protection des consommateurs
 - Améliorer l'accès aux nouveaux joueurs
 - Une meilleure information du marché grâce à un système d'observatoire des prix à la consommation au niveau européen.
 - Décourager la spéculation
- Cette feuille de route a été suivie en 2009 par un communiqué qui propose des améliorations
 - Promouvoir des relations durables et orientées vers le marché, entre les acteurs de la chaîne, en éliminant les pratiques contractuelles non équitables entre les acteurs commerciaux le long de la chaîne et en développant une approche commune pour les problématiques pertinentes de concurrence.
 - Augmenter la transparence le long de la chaîne afin d'encourager la compétition et améliorer sa résistance à la volatilité des prix, en améliorant la surveillance et la transparence globale des marchés agricoles et via la surveillance des prix à la production et à la consommation
 - Encourager l'intégration et la compétitivité de la chaîne agro-alimentaire européenne parmi les EM, en renforçant le marché interne (répondre aux contraintes de l'offre territoriale, revoir la législation sur les règles de labellisation, harmoniser l'implémentation de standards européens de sécurité alimentaire,...) et en promouvant et facilitant la restructuration et la consolidation du secteur agricole (organisations de producteurs, innovation, exportations).

Les idées soutenues par le BB, au niveau des solutions pour le niveau de prix sont :

- On ne peut soutenir un système inefficace ; il faut promouvoir l'efficacité de l'agriculture – via des économies d'échelle- et le fait que les producteurs doivent être de plus en plus orientés vers le marché – via le stockage, l'exportation ou d'autres usages des surplus.
- Il faut corriger l'asymétrie du pouvoir de marché tout en maintenant des filets de sécurité ; le soutien direct est le moyen le plus utile pour assurer le revenu. Pour corriger cette asymétrie, un code de conduite est discuté au sein du BB : échange d'informations du marché, optimisation de l'offre (diversification/reconversion), compétition d'un maillon de la chaîne ne peut porter préjudice au profit des autres maillons, promotion des produits locaux rencontrant certains besoins de qualité, respect des conditions de paiement,

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

contrats écrits, possibilité de médiation en cas de conflit,...

- Par ailleurs, les éléments avancés pour améliorer la position des agriculteurs dans le secteur sont l'organisation des producteurs en coopératives (avantages organisationnels, de marché, financiers, de logistique), les accords avec la chaîne et des systèmes de produits de qualité certifiée (avec une distinction entre la qualité légale et la qualité extra-légale – voir figure ci-dessous- et avec une reconnaissance mutuelle).

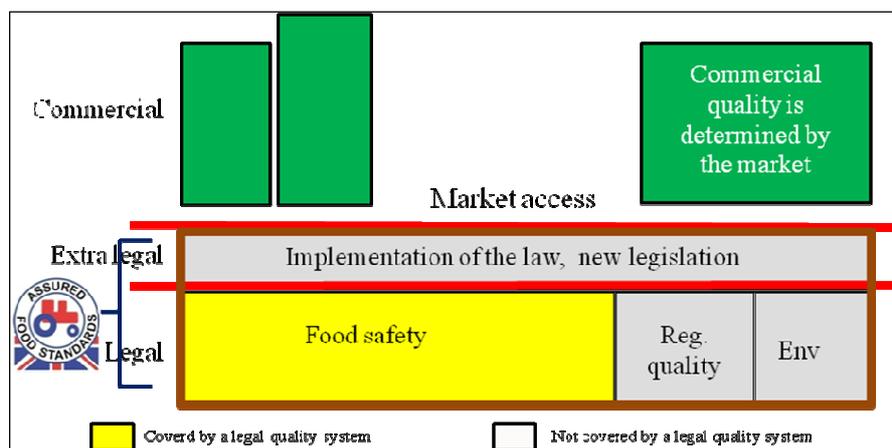


Figure 6. Basic (legal quality) versus extra legal quality

Les éléments pour les accords interprofessionnels sont

- Les paramètres de coût
- La détermination de la quantité délivrée
- La logistique
- Les conditions de paiement
- Les accords sur les méthodes de production
- Les bonnes pratiques agricoles
- Books of requirements
- Accords au niveau des mécanismes de stabilisation des marchés
- Accords sur la valorisation alternative des excédents
- Clause d'arbitrage

L'idée soutenue par le BB, au niveau des solutions au niveau de la demande est une politique de qualité et de promotion, comme politique complémentaire (insuffisant comme politique principale).

Afin de garantir un niveau de prix suffisant, le BB plaide pour des interventions directes du gouvernement, pour compenser les coûts supplémentaires qui ne sont pas compensés par le marché en raison d'une situation naturelle spécifique ou des normes spécifiques de produit ou de transformation. Un revenu équitable = prix de marché + interventions directes du gouvernement. Concernant les paiements directs, existe-t-il des modèles alternatif au modèle historique ? Il faut faire attention à la gradualité et à les utiliser comme un instrument de compensation des coûts.

Les éléments proposés pour assurer la stabilité des prix sont:

- La stabilisation des exportations. Protection de la compétitivité établie à l'exportation contre des fluctuations des taux d'échange
- La gestion des stocks stratégiques pour les produits agricoles de base, afin d'absorber les pics et retombées des prix (en tempérant les ventes en cas d'augmentation forte des prix et en réalisant des achats de soutien en cas de chute brutale des prix) mais sans effacer le signal fondamental des prix (quantité limitée, gradualité).
- Les systèmes d'assurance pour couvrir les risques de production, comme les maladies, les ravageurs et les conditions climatiques. Ceci est faisable et abordable. Un partenariat public-privé est approprié.

Les politiques agricoles à mettre en place sont :

- Fond d'investissement agricole pour assurer la sécurité alimentaire dans l'intérêt des consommateurs, de la manière la plus efficace, et pour promouvoir des investissements sociétaux désirables dans l'intérêt des citoyens.
- Mesures agri-environnementales. Les attentes sociétales doivent être incluses comme mesures agri-environnementales via la mise en place d'une politique stimulant l'investissement
- Crédit à l'exportation, garanties à l'exportation, promotion et recherche de l'exportation, afin de stimuler et de garantir la compétitivité des exportations.

DÉBAT

Questions aux intervenants

- ◆ Jacques Berthelot. Il faut utiliser le conditionnel lorsque l'on parle des perspectives du Doha round, car rien n'est joué. Comment, selon les solutions proposées par le BB, ne pas aller vers la concentration des exploitations ? Les DPU ne sont pas une parade à l'instabilité. Dans quelle mesure ce schéma présenté ne répond pas plus au besoin des coopératives agricoles commerciales qu'aux agriculteurs ?
- ◆ Roland Cuni. Il existe deux exemples d'organisations professionnelles en France : (1) le secteur du lait a bataillé pour obtenir des dispositions législatives à la limite du droit à la concurrence et constituer un observatoire des prix. Mais dès que les industriels ne sont pas d'accord avec les producteurs, ils s'en vont. La seule solution pour les producteurs est alors de demander de l'aide à l'état. Donc un accord interprofessionnel ne sert à rien sauf si l'Etat peut obliger un industriel à se mettre autour de la table des négociations. (2) dans le secteur du sucre, on a vu que les OP n'arrivent à rien lorsqu'il n'y a pas d'accord sur les prix et les volumes, ce sont les industriels qui imposent les prix.
- ◆ Jean-Louis Fénart. MR dit qu'il faut être plus orienté vers le marché que vers l'offre. Or, dans industrie automobile on adapte l'offre à la demande. MR dit également qu'il faut un prix suffisant pour les agriculteurs. Mais il s'agirait juste des survivants, d'une minorité d'agriculteurs.
- ◆ Greet Goverde. En réponse à RC. Par rapport à la manière dont les industries ferment les portes aux agriculteurs. Il devrait y avoir une possibilité de lancer une coopérative, par

exemple une nouvelle coopérative qui évite la grande distribution, livre les hôpitaux ou certains marchés similaires afin d'accroître leur offre de jour en jour. Mais bien sûr ceci n'est pas la réponse à toutes les questions qui nous occupent ici.

- ◆ Katrin Puhn. Il y a un problème en effet pour les supermarchés qui ne prennent pas les produits locaux. Pour MR : L'accord cadre proposé par l'UE est-il bien ou pas ? Est-il sur base volontaire ? S'il y a une différence entre pays, est-ce un problème ?
- ◆ Daniel Van Der Steen. Par rapport à la notion d'efficacité, il n'est pas possible de soutenir l'inefficacité mais il faut peut-être revoir/discuter la notion classique de l'efficacité. Dans le contexte de tout ce qui a été dit hier sur la nécessité de faire une réflexion stratégique sur la PAC, pourquoi refuser a priori les anciens instruments alors qu'ils ont fait leur preuve ? N'est-on pas victime de l'idéologie de la Commission sur laquelle de nombreux pays s'alignent ?

Réponses de Marc Rosiers

- ◆ En réponse à JB. Pour garder l'indépendance des exploitations familiales, il faut pouvoir se comparer entre agriculteurs. Il existe plusieurs manières de faire des coopératives, par exemple en achetant ensemble des inputs ou de la superficie. En constituant un réseau d'entreprises, on pourrait exploiter des économies d'échelle. Les joueurs sont en effet trop dispersés ; il faut les laisser travailler ensemble car ils auront ainsi plus de chance de maintenir leur indépendance à l'avenir.
- ◆ En réponse à RC. En effet, s'il n'y a pas d'encadrement ou d'intervention du gouvernement en cas de problème, cela ne sert à rien. Pour les betteraves industrielles, il n'y a pas seulement un problème au niveau des négociations mais il y a également un déséquilibre entre l'offre et la demande, ce qui complique la tâche pour négocier les prix.
- ◆ En réponse à JLF. S'il n'y a pas d'équilibre entre l'offre et la demande, cela crée des problèmes. Ce dysfonctionnement est dû à l'asymétrie de l'information, les agriculteurs sont mal informés et il y a souvent des surplus. On sait, avec l'exemple du sucre, qu'un petit surplus a un gros impact sur le prix. Il faut donc adapter l'offre à la demande et tenir compte du secteur où l'on sait que l'on ne peut manger plus que ce qu'on ne peut digérer.
- ◆ En réponse à GG. Ceci est un exemple au niveau des coopératives de comment développer un système qui répond à la demande d'une région ou d'un marché géographique limité. Ceci existe en Flandre également avec des circuits courts, comme les Voedselteams (regroupement d'agriculteurs pour l'approvisionnement d'un certain nombre de consommateurs qui sont proches des exploitations) et cela a beaucoup de succès mais des problèmes se posent lorsque la taille augmente et qu'il faut développer des solutions logistiques afin de continuer à croître et de profiter d'économies d'échelle.
- ◆ En réponse à KP. Les accords concernant les produits locaux. Les accords concernant les standards, un certain nombre d'éléments pourraient être ajoutés et négociés entre groupes d'agriculteurs et le reste de la chaîne pour améliorer le pouvoir de négociation des producteurs. Pour les produits de très haute qualité, les accords pourraient se faire sur base volontaire, car il s'agit de niche. Mais lorsqu'on parle d'accès au marché, cela devrait être autant que possible implémenté de manière identique au sein de l'UE pour éviter les distorsions.



- ◆ En réponse à DVDS. Concernant l'efficacité, il faut tenir compte des exigences légales qu'il faut intégrer dans le processus de production. En en tenant compte, il faut continuer à chercher l'efficacité. Ceci handicape évidemment certains agriculteurs par rapport à d'autres. Donc la définition de l'efficacité dépend d'où l'on produit. Concernant les anciens instruments. Pour certains, on peut y retourner si certaines conditions sont remplies. Mais il faut faire attention au fait que le quota représente un coût de production pour le producteur car il doit l'acheter. Le BB travaille dessus. Si les anciens instruments représentent un coût supplémentaire, les agriculteurs ne sont pas d'accord et le BB est contre. L'intervention peut rester un élément de base en Europe mais d'une autre manière qu'aujourd'hui, car le filet de sécurité intervient trop tard. Donc cela peut se faire si le prix de déclenchement est plus adapté.

Questions aux intervenants

- ◆ Gérard Choplin. Il faut garder à l'esprit que rendre les quotas marchandisables est une décision de chaque pays. Il est possible de ne pas donner de valeur aux quotas. Par rapport à l'OMC, quelle est la position du BB par rapport au cycle de Doha ? Ce qui est dans la boîte verte est aussi distorsif que le reste, il s'agit d'une escroquerie, d'un blanchiment du dumping, et c'est également une des raisons des blocages à Doha. Or, le BB semble avoir une position neutre par rapport à cela. Concernant les biens publics, la Via Campesina considère qu'ils ne sont pas à vendre ; elle ne veut pas de prix au km de haie par exemple. La sécurité alimentaire est un bien public pour le BB mais on n'a pas vu le BB lutter contre les exploitations d'élevage industriel ni contre les importations de soja permettant ce type d'élevage. Or, la grande dépendance aux importations d'aliments de bétail va à l'encontre de la sécurité alimentaire européenne.
- ◆ Yves Somville. En ce qui concerne le coût des quotas, en RW un fonds de transfert a été créé et a permis de faire une pression efficace et éviter des prix trop élevés lors des transactions.

Réponses de Marc Rosiers

- ◆ En réponse à GC. Par rapport à l'OMC, le cycle de Doha va sûrement se conclure donc, même si on n'est pas d'accord, il faut être réaliste. La voie vers moins de protection semble se concrétiser. Mais le BB ne veut pas un accord à tout prix. Par rapport à la production intensive flamande en viande (porc et volaille...), cela est vrai, c'est un reproche classique et les agriculteurs en ont conscience. Une réponse hypocrite est de dire que cela est autorisé pour le moment. Mais il est vrai que si cela change demain, que si l'on décide de ne pas favoriser ces modes de production en UE, les agriculteurs devront se reconvertir vers un autre métier.

SESSION 2. LA RÉGULATION ET LES MARCHÉS INTERNATIONAUX COMMENT CONTRIBUER À L'ÉQUILIBRE DES MARCHÉS INTERNATIONAUX ?

LES STOCKS ET LA COOPÉRATION SUR LES MARCHÉS INTERNATIONAUX

SOPHIA MURPHY, INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY (IATP) –USA

Après une brève présentation de l'IATP, Sophia Murphy a présenté le concept des stocks (ou réserves) et les limites du stockage, puis a donné quelques exemples illustratifs avant de d'analyser les « contrefaits » de la Banque Mondiale.

L'IATP a de nombreux points communs avec le CSA. L'institut essaye de comprendre comment les politiques au Nord ont un impact sur les autres pays. Cependant, l'institut se focalise bien entendu sur les USA. Il est clair que le futur de la PAC aura un impact sur toutes les agricultures du monde.

Introduction

"The feasibility, effectiveness and administrative modalities of a system of stockholding in dealing with humanitarian food emergencies or as a means to limit price volatility need to be further explored". Cette déclaration du G8 "plus" à l'Aquila en 2009 est rafraîchissante.

Concept de stock

Le concept des réserves alimentaires est un concept ancien qui persiste encore aujourd'hui :

- La Bible mentionne déjà cette idée, avec le songe de Joseph et ce dernier ayant convaincu le pharaon de faire des réserves pour vaincre la sécheresse.
- Un accord international sur le blé a eu lieu entre 1949 et 1969.
- La volonté de Nixon, lors de la conférence mondiale de l'alimentation en 1974, de trouver un accord de réserve internationale pour éviter les crises alimentaires.
- Les réserves détenues par les agriculteurs américains entre 1977 et 1996.

Les réserves représentent un instrument spécifique de régulation des marchés. L'offre est historiquement erratique, contrairement à la demande ; en raison de l'inélasticité à court terme de l'offre et de la demande, les prix fluctuent plus que l'offre. Au plus les prix fluctuent, au plus la tendance à vouloir faire des réserves est grande, ce qui empire la situation (et envoie des signaux de marché faussés). On dit que, plus le marché est grand, moins les fluctuations sont grandes. Mais le marché mondial est très réduit pour la plupart des marchandises.

Objectifs des stocks

- Les stocks peuvent corriger certains manquements de base des marchés : la demande inélastique, le manque de pouvoir de marché des producteurs, l'obligation des gouvernements de nourrir plus que la demande effective et répondre à la demande non solvable impliquant une offre insuffisante.
- Les stocks peuvent lisser la volatilité des prix, à travers le temps et l'espace.



- Les stocks peuvent permettre de gérer le secteur privé en faisant du gouvernement un acheteur de plus. Il faut alors une complémentarité du secteur privé pour maintenir à flot ces réserves.
- Les stocks permettent de faire face aux urgences.

Les limites des stocks

- Les stocks ne sont pas une solution à la faim chronique qui résulte le plus souvent d'un manque accès à l'offre (demande non solvable). Il faut garder à l'esprit que les stocks ne sont qu'un instrument et ne peuvent fournir une alimentation de manière permanente, mais seulement répondre à des problèmes spontanés.
- Les stocks ne peuvent constituer une manière de faire du profit, il s'agit d'un investissement à faire par les gouvernements, qui coûte de l'argent.
- Les stocks ne fonctionnent pas sans distordre les marchés évidemment, il ne faut pas cacher cela.
- Les stocks ne peuvent être acceptés sans transparence et gestion comptable.
- Bien entendu, les réserves ne sont pas à l'abri des erreurs de prévision. Il est utile de reconnaître les réserves comme une banque centrale.
- Un stock ne fonctionne pas sans la reconnaissance des acteurs dominants (voir les 3-5 compagnies qui détiennent la majorité des céréales dans le monde). Il faut travailler ensemble et les gouvernements doivent oser les défier.

Exemple illustratif: la réserve américaine basée sur le stockage par les producteurs

Il s'agit d'un système de contrats de trois ans entre le gouvernement et les producteurs. Ceux-ci recouvrent un prêt pour planter (8 spéculations différentes dont l'orge, le blé et le froment) et une subvention pour stocker une partie de leur récolte à la ferme. Le gouvernement contrôle la réserve et la quantité à vendre sur le marché ouvert.

Plusieurs arguments en faveur de ce système :

- Les producteurs ont un certain pouvoir de marché (dans un marché oligopsonne).
- Cette réserve a permis de stabiliser les prix mondiaux grâce à la position exportatrice dominante des EU.
- Coût relativement important pour le gouvernement américain mais pas extrême (des millions et non des milliards de \$US).
- L'absence de ces stocks n'aurait pas permis aux producteurs de continuer à vendre leurs produits.

Plusieurs arguments contre ce système, notamment des transformateurs, opérateurs et compagnies alimentaires recherchant des inputs bon marché :

- Argument selon lequel cela aurait rendu les céréales américaines moins compétitives (en fait, les prix mondiaux des principaux produits ont suivi la trajectoire du taux de prêt américain dans les années 80 et 90).
- Argument selon lequel cela a coûté cher (mais en réalité, la politique qui a suivi a été beaucoup plus coûteuse).

Que s'est-il passé sans stock ?

- Le coût des programmes agricoles américains s'est envolé lorsque les stocks et les prix planchers ont été éliminés.
- Les volumes d'exportation ont stagné ou décliné
- On a observé une croissance de la concentration du pouvoir de marché dans les secteurs des céréales, de la transformation des céréales et de l'élevage.

L'économiste Daryll Ray a déclaré :

- The United States, ... (has) gone from adopting commodity programs because free markets didn't work decades ago to saying commodity programs are the reason free markets don't work today."
- How to get the PSE to include the value of public investment in R&D that accounts for the fantastic productivity gains in agriculture? Would a free market have realized these gains for consumers?

Les réserves internationales humanitaires d'un mélange de céréales et de fonds fait sens au niveau international pour répondre à des événements non prévisibles (qui nécessitent différentes réponses selon le type de crise et de région). Mais il ne faut pas miser sur un seul grenier pour tous mais plutôt sur des réserves régionales ou nationales et une coordination multilatérale. Une préparation administrative est indispensable : routes et ports, système en place,...

Stocks et stabilisation des prix

Il faudrait considérer les stocks comme une banque centrale, une nécessaire politique d'assurance. Une coopération entre gouvernements est nécessaire ainsi qu'une correcte rémunération des stocks qui ne peuvent fonctionner avec un coût nul. Les stocks nécessitent des mesures d'encadrement, y compris une étroite régulation des échanges de produits.

Alternatives aux stocks

- Les filets de sécurité. Mais ils ne sont pas une réponse adéquate aux pics tels que ceux de 2007-2008.
- Une libéralisation accrue du commerce. Mais qu'en est-il du pouvoir d'achat relatif pour les riches et les pauvres ou de la consommation importante de biocarburants en UE ?
- Laisser le secteur privé s'en charger. Mais pourquoi le feraient-ils ? Le secteur privé réalise du profit sur la volatilité, pourquoi alors dépenser pour des stocks ? Le secteur privé n'a aucune obligation de réaliser le droit universel à l'alimentation.



GESTION DES MARCHÉS AU NIVEAU INTERNATIONAL

TOM LINES, CONSULTANT EN MARCHÉS AGRICOLES INTERNATIONAUX – UK

Par son exposé, Tom Lines a cherché à répondre à la question «Comment atteindre un meilleur équilibre sur les marchés internationaux ?»

Il faut avant tout se poser la question de ce que signifie un meilleur équilibre. Le point de départ pour répondre à cette question ce sont les populations les plus pauvres, les perdants de la mondialisation. Sur de nombreux marchés, la situation n'est pas équilibrée, 2-3 grosses entreprises dominent l'ensemble des autres. Pour rééquilibrer, il faut donc diminuer le poids économique de ceux qui ont le plus de poids sur les marchés (voir figure ci-dessous).

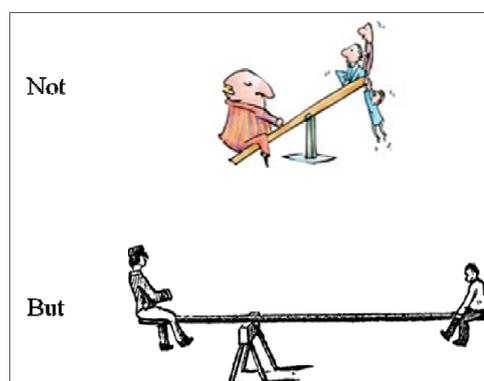


Figure 7. What is meant by 'a better balance'?

Comment rééquilibrer les marchés internationaux ? Trois points sont à envisager :

- Un meilleur rendement économique des PED par rapport aux PD.
- Une meilleure alimentation pour les populations pauvres, dans les zones rurales en particulier.
- De meilleurs prix pour les personnes vivant de l'agriculture.

Malgré l'augmentation des prix en 2008, le prix des céréales est resté plus bas que le prix d'il y a 30 ans. On observe une baisse générale des prix agricoles. Ceci est l'une des raisons expliquant que le nombre d'agriculteurs diminue.

Au niveau du marché national, comment équilibrer les cultures de rente et les cultures d'exportation (cash crops) pour améliorer la sécurité alimentaire? Lorsqu'un pays se focalise sur les exportations, un problème vient de la diminution des prix au cours du temps. Les N.U. ont listé 77 pays qui ont un déficit alimentaire important et un faible revenu (77 Low-Income Food-Deficit Countries - FIFDCs). Ceci montre qu'un tiers des pays importent énormément de calories (ce classement, cette comparaison, est réalisée en valeur nutritionnelle et non en volume). Or, ces importations coûtent cher. Les importations nettes de riz et de blé en Afrique sub-saharienne étaient respectivement de 7 et 4,5 millions \$ en 1990 contre 11,4 et 14,5 millions \$ en 2005 ! Cette situation est intenable en termes de coût par rapport aux moyens du pays.

Cette situation a plusieurs causes. Elle est liée notamment à l'ajustement structurel dans les années 90. Les instruments de protection ont été éliminés par les politiques internationales. L'infériorité du prix extérieur par rapport au prix intérieur élimine le marché local.

Comment améliorer cette situation ?

- Instaurer des protections à l'importation, probablement à travers des quotas, et être vigilant quant à l'aide humanitaire qui pose problème à long terme pour la production alimentaire
- Développer des politiques agricoles pour promouvoir le marché local et la production régionale de produits alimentaires de base, y compris des politiques d'utilisation de stocks.

Une chose qui a manqué en Afrique par exemple, c'est la constitution d'un véritable marché régional intégré, à l'instar de l'UE. Le marché intérieur a été développé aux dépens des marchés régionaux.

Concernant les marchés d'exportation sud-nord, pour obtenir des meilleurs prix et une offre réduite, il faut étudier le fonctionnement de chaque marché individuellement. Il n'y a pas de solution unique (contrairement aux supposés des accords passés dans les années 30 et 80, où le même mécanisme a été appliqué à des marchés différents).

Exemples d'accords internationaux

- Accord international sur le café, visant à instaurer des quotas d'exportation pour chaque pays. Ce système a eu un effet stabilisant et de maintien de prix hauts.
- Accord international sur le thé, basé sur le même système de quotas. La situation était différente de celle d'aujourd'hui. Cet accord a duré plus de 20 ans et a bien fonctionné.
- Le protocole sucre pour les pays ACP, basé sur l'autorisation d'importer un certain volume à prix garanti (plus élevé que le prix mondial). Ce système exige des quotas à l'importation discriminatoires par pays et requière une flexibilité afin de s'adapter aux changements de marché. Ce système a été écarté par l'OMC car il avantage certains pays plutôt que d'autres plus pauvres.

En conclusion

- Il n'existe pas de solution magique, il faut voir au cas par cas les mérites de chaque système
- Il faut alors envisager quelles politiques permettent de mettre ces systèmes en application
- De nombreux mécanismes présentés ici iraient à l'encontre des règles de l'OMC

DÉBAT

Questions aux intervenants

- ◆ Gérard Cholpin. Par rapport aux coûts des politiques de régulation qui coûtent moins cher que le système de gestion de risques, il faut souligner que l'ancienne PAC coûtait moins cher que la nouvelle. Pour TL : pourquoi des quotas seraient meilleurs que des droits de douane sur les marchés intérieurs ?
- ◆ Nicolas Ferenczi. Pour SM. Un système de stockage ne coûte pas forcément, tout dépend de son objectif. Si l'on se base sur le double principe (1) d'acheter les stocks lorsque les prix sont bas (2) de vendre les stocks lorsque les prix sont hauts, rien ne s'oppose à ce que la marge dégagée soit positive.



- ◆ Thierry Kesteloot. Par rapport à la gouvernance. Pour gérer des stocks, il faut un cadre réglementaire développé par les gouvernements. Quelle forme de gouvernance internationale permettrait de créer ce cadre ?
- ◆ Jacques Berthelot. Par rapport à l'accord sur le café/thé qui fonctionnait sur un système de quotas. Cela est mieux que de fonctionner sur base de stocks qui n'empêchent pas de faire baisser les prix car les opérateurs tiennent compte de l'existence de ces stocks (notamment sur les marchés à terme).

Réponse de Sophia Murphy

- ◆ En réponse à NF. Il est vrai que l'on peut faire beaucoup mieux que ce que l'on a fait par le passé et que le coût dépend de quand on vend/achète au niveau national. Mais si l'on tente de gérer les stocks avec un objectif de profit, c'est plus compliqué, même si c'est possible. Les stocks doivent être utilisés comme une assurance face au pire. Peu de stocks on atteint leur objectif de réserve stratégique.
- ◆ En réponse à TK. La question de la gestion internationale est une question à laquelle je n'ai pas de réponse. Auparavant, les stocks ont fait partie de systèmes de gestion nationaux (Canada, USA) et cela a eu un impact positif sur la sécurité alimentaire des autres pays.
- ◆ En réponse à JB. Les stocks ne concernent pas les marchés de luxe comme le café mais plutôt les cultures comme le blé.

Réponse de Tom Lines

- ◆ En réponse à GC. On devrait avoir recours aux deux car les objectifs des deux instruments sont différents, les quotas servant à limiter les volumes.
- ◆ En réponse à JB. L'accord sur le cacao était très ambitieux et n'a pas réussi. Le caractère périssable d'un produit est également à prendre en considération.
- ◆ L'accord international sur l'étain a existé grâce à l'existence de stock tampon et a fonctionné durant 30 ans (56 à 85) avant d'éclater. Pourquoi ? (1) L'aluminium – et d'autres métaux- est devenu moins cher et a remplacé l'étain ce qui a eu comme conséquence la stagnation du marché de l'étain. (2) Les pays exportateurs sont devenus trop ambitieux. Les prix sont devenus plus chers que ce que le marché pouvait porter, les stocks ont grandi et les états n'ont plus voulu payer pour retirer l'étain du marché ; le prix s'est alors effondré. Il ne faut pas oublier que ce genre de problème existe et qu'il faut un gros exercice de coopération pour accumuler les stocks.
- ◆ Concernant le rôle des stocks pour assurer la sécurité alimentaire. En réponse aux famines systématiques ces trente dernières années, un système de distribution de nourriture utilisant des stocks nationaux a été mis en place en Inde. Ces stocks sont séparés de toute organisation internationale. Bien que ce système ne soit pas forcément répétable partout, il est à considérer. Il faut tenir compte des stratégies de dépendance que mettent en œuvre certains donateurs.

SESSION 3. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS EN QUESTION

LES NOUVEAUX OUTILS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION (MARCHÉS À TERMES, ASSURANCES REVENUS, PRODUCTION CONTRACTUELLE...)

JEAN-MARC BOUSSARD, ECONOMISTE, INRA – FRANCE

Jean-Marc Boussard a présenté et discuté, en tant qu'économiste, un certain nombre d'idées véhiculées autour de la notion de gestion de la variabilité de prix, de rendement et de revenu.

I. Un rappel de la « vieille PAC » - succès et échecs de la PAC des années 60.

L'ancienne PAC avait fait un meilleur diagnostic de la question de la stabilité des prix que la nouvelle. En effet, dans les années '60, on savait que la variation des prix et des rendements était néfaste à la fois pour les agriculteurs (impact sur les revenus, impossibilité d'obtenir des prêts par les banques et donc, d'investir) et pour les consommateurs au niveau de la sécurité alimentaire. Il était admis à l'époque que :

- Les rendements peuvent être assurés (à l'exception des catastrophes), mais pas les prix et les revenus car les assurances feraient faillite;
- Les fluctuations des prix proviennent des défaillances du marché.

Pour palier aux difficultés de variation des prix et des rendements, le gouvernement devait donc garantir les prix (remplacement du marché par des prix administrés) et s'occuper des catastrophes, en laissant l'assurance au marché. Les solutions proposées étaient ainsi :

- Assurance rendement laissée au marché, si faisable
- Des fonds pour les catastrophes, développés par les états membres selon leur situation spécifique
- Un prix intérieur fixé avec, de ce fait, des niveaux de protection variables, une accumulation des stocks et des subsides à l'exportation en cas de surplus. Les prix fixés ne devaient pas coûter cher, dans le raisonnement des fondateurs.

Le bilan de cette politique est le suivant :

- Les catastrophes n'ont pas représenté un réel problème;
- Les assurances au rendement ne se sont pas beaucoup développées, en raison de l'existence d'alternatives techniques permettant de supprimer le risque plutôt que de le mutualiser;
- Les prix des principaux produits agricoles ont été stabilisés;
- La production a augmenté ; le capital s'est substitué à la main d'œuvre.

Mais la faille dans le raisonnement des prix garantis a mené à une surproduction énorme, représentant des coûts importants pour le stockage, impliquant des problèmes de pollution et de dumping. Ceci explique l'échec final de la PAC des années 60, quelque chose devait être fait.



Les nouvelles idées sont alors les suivantes :

- Laisser le marché gérer la production, ce qui doit automatiquement équilibrer l'offre à la demande;
- Laisser la gestion des risques au niveau de l'exploitation;
- Laisser le stockage privé et le commerce gérer la sécurité alimentaire;
- Garder l'intervention comme filet de sécurité, mais ne pas l'utiliser;
- Payer aux agriculteurs un revenu fixe, comme transition pour s'adapter aux nouvelles conditions et, accessoirement, cela stabilisera le revenu par exploitation (ceci n'étant pas l'objectif premier !). Ce revenu fixe doit encourager l'extensification;
- Développer un pseudo-marché pour les externalités, soit les attentes sociétales et la pollution) dans l'espoir d'améliorer l'environnement.

II. Description du mécanisme de gestion des risques dans la nouvelle PAC – Comment la PAC de 1992 prévoit la gestion des risques par les producteurs?

Examinons plus en détail les solutions proposées pour la gestion des risques : assurances, cat bonds, contractualisation, marchés à terme, diversification et épargne.

Assurances. Les assurances ne servent pas à réduire le risque, mais à le mutualiser entre les plus chanceux et les moins chanceux. Le fonctionnement des assurances est entièrement basé sur la loi des grands nombres. De ce fait, il échoue dès que les conditions de cette loi ne sont pas respectées : lorsque les risques sont corrélés (par exemple, une sécheresse qui diminuerait le rendement de toute une région couverte par l'assurance), en raison d'un « danger moral » (le rendement garanti n'est pas une incitation au travail) ou encore en raison d'effets indirects comme par exemple, si le prix est garanti, l'augmentation de l'offre fait baisser les prix. De ce fait, la capacité des assurances est réelle mais faible. Elles fonctionnent pour certains risques techniques, mais n'est pas faisable pour les prix ou pour les revenus. Cependant, même pour les assurances des risques techniques, le coût administratif est élevé et il y a un problème de subsides.

Cat bonds – assurances catastrophes. Il s'agit d'un mécanisme pour assurer les risques techniques non assurables. En effet il s'agit de catastrophes non assurables car elles ne sont pas petites, dans le sens de la loi des grands nombres ; de ce fait, il n'est pas possible de mutualiser les risques entre assurés contemporains, mais des arrangements financiers permettent une mutualisation intertemporelle ou géographique des risques. De ce fait, les cat bonds sont vendus sur des marchés financiers et permettent un haut retour d'investissement uniquement si un événement exceptionnel (météorologique) ne se produit pas. Les cat bonds sont opérationnels pour une variété de risques météorologiques ; ils ne suppriment pas les risques mais permettent d'estimer le bénéfice de solutions alternatives. Bien pour les riches, pas pour les pauvres.

Contractualisation. Il s'agit d'un mécanisme de gestion des risques pour les prix. Un prix assuré, stable, représente un bénéfice mutuel pour l'acheteur et le vendeur. En fait, il s'agit d'un mécanisme de remplacement du marché par la bureaucratisation (cf Coase : « Si le marché fonctionnait, il n'y aurait pas besoin d'entreprises » ; en réalité les problèmes d'organisation font qu'un système de bureaucratisation est nécessaire). En plus de sécuriser le prix, la contractualisation permet un contrôle strict de la qualité et permet d'éviter la surproduction.

Cependant, il existe des obstacles majeurs à ce système. (1) L'exécution des contrats est parfois problématique (exemple des biocarburants américain : lorsque les prix du marché sont plus élevés que le prix du contrat, il n'y a plus de fournisseur). (2) Ce système est viable seulement en cas de monopole (partiel) de la firme qui contractualise, afin d'éviter de prendre trop de risques ; ceci a un coût pour le consommateur et subordonne les producteurs au pouvoir de marché important des firmes agro-alimentaires. En l'absence d'autre investissement public de gestion des prix, de tels arrangements ont certainement un avenir prometteur.

Marchés à terme. Il s'agit d'un mécanisme de gestion de risque des prix, proche de la contractualisation mais à travers un marché organisé, ce qui permet d'être sûr du prix qu'obtiendra le producteur et du prix que paiera le transformateur. L'avantage pour les deux acteurs est évident, et ceci permet d'éviter que le contrat ne soit pas honoré. Cependant, ce mécanisme est uniquement utilisé pour les produits de base et il ne supprime pas le risque, ne garantit ni la stabilité ni le prix (en effet, le prix du marché peut par exemple augmenter alors qu'un producteur a déjà vendu sa récolte à terme) ! Par ailleurs, les marchés à terme représentent un coût élevé pour le consommateur car il s'agit d'un marché du risque, or celui qui prend le risque compte bien y gagner. En outre, des contrats de longue durée (2 ans minimum) qui seraient nécessaires aux agriculteurs sont impossibles pour le preneur de risques. Les possibilités sont donc limitées.

Diversification et épargne. La diversification permet de répartir les risques entre plusieurs cultures ; mais cela n'est pas sans coût car « on est moins bon à faire deux choses qu'une seule », la diversification est souvent combinée à une perte de revenu et/ou d'efficacité. L'épargne permet de répartir les risques entre années, mais le coût est en termes de liquidité. Ces deux solutions sont largement utilisées par les agriculteurs, mais elles ne sont clairement pas suffisantes.

Finalement, les assurances subsidiées pour les risques techniques et les assurances aux revenus sont deux pseudo-solutions de marché proposées. La première, sous le couvert d'aider le pauvre, revient exactement au même qu'une subvention directe à la production ! Elle ne devrait donc pas être acceptée à la Commission. La seconde, basée sur une souscription par le producteur pour obtenir une garantie sur son revenu, peu importe ce qui arrive, combine toutes les difficultés déjà citées à propos des risques techniques et au niveau du prix. Ce système doit être lourdement subsidié, sinon il n'y aurait pas d'assureur. Pour des raisons obscures, ce système est accepté par l'OMC et est donc un autre moyen de déguiser des aides directes.

III. Point de vue macro économique des politiques de gestion des risques

Afin de savoir si ces solutions proposées sont suffisantes pour les producteurs et si elles rencontrent les attentes des consommateurs et citoyens sur le long terme, il faut envisager les conséquences du risque non pas au niveau de l'exploitation mais au niveau macro-économique, dans l'esprit des fondateurs de la PAC originelle.

La PAC des années 60 était basée sur une meilleure et plus large vision du rôle du risque en agriculture que la PAC actuelle. Elle laissait le marché jouer son rôle lorsque c'était possible, et lorsque le marché échouait, elle substituait des prix administrés au prix de marché.

Les deux graphes ci-dessous montrent que l'ancienne PAC n'avait pas que des inconvénients pour les consommateurs au vu de (1) la différence d'indice du prix à la consommation entre la Hollande, soumise à la PAC, et la Nouvelle-Zélande, libéralisée et (2) la décroissance du prix à la



consommation en France plus grande pendant les années 60 que durant la PAC à partir de 1992.

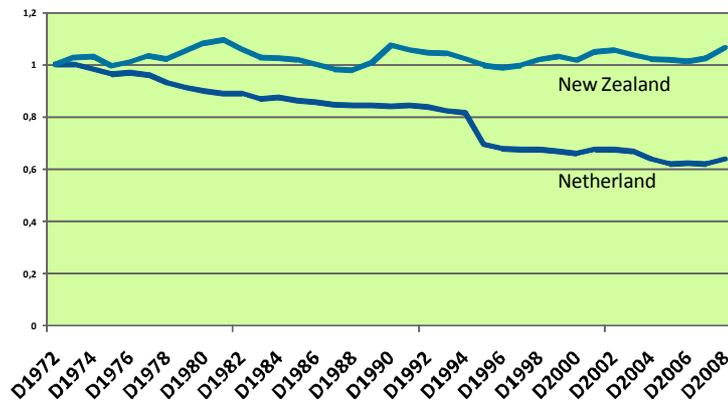


Figure 8. Ratio of food over general consumer price index, Netherland and New Zealand, 1972-2008

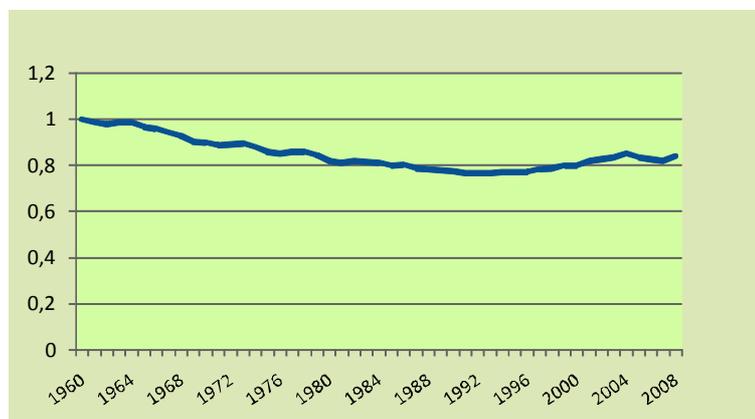


Figure 9. France : Prix alimentaires / prix à la consommation, 1960-2008

Mais alors, pourquoi la PAC de 1960 a-t-elle échoué ? La majeure raison est un déséquilibre inattendu entre l'offre et la demande. Le prix garanti par le gouvernement était la meilleure assurance au prix, sans coût, si cependant le gouvernement avait su où était l'équilibre ; mais personne ne sait à l'avance où l'équilibre se situe. Mais revenir au marché était-il la seule solution ? Ne pouvait-on pas plutôt corriger les défauts de l'ancienne PAC, la réformer ?

Le troisième graphe montre que les PAC européennes et américaines avaient auparavant une fonction de stabilisation des marchés libres et que le retour au marché a eu des conséquences importantes au niveau de l'instabilité des prix. Mais le pic des prix en 2007 n'est rien à côté des variations précédentes, et le retour au marché -la suppression de tous les systèmes de soutien dans les pays développés- va reproduire les conditions qui prévalaient avant les interventions étatiques à large échelle.

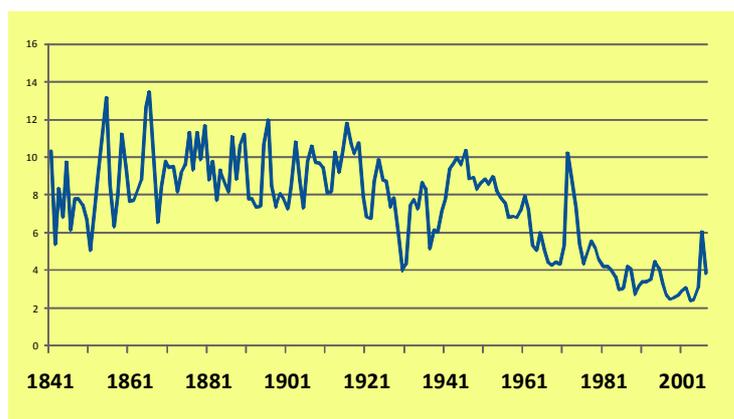


Figure 10. US Wheat Price (Constant yr 2000 \$ / bushel), 1841-2007

Comment alors éviter les problèmes du marché et de la surproduction? Le seul mécanisme de gestion des risques est le prix garanti pour une quantité limitée, soit les quotas, instrument qui a été abandonné. Les quotas fonctionnent de la même manière que les marchés à terme, mais avec un risque nul ! Ce mécanisme est compatible avec les marchés résiduels, peut stabiliser les marchés internationaux, n'est pas distorsif au niveau international si le quota total est moindre que la consommation intérieure (ce qui n'a pas été le cas pour le lait et le sucre) et, en outre, permet des politiques environnementales (exemple du lait de montagne en France). Il est donc vraiment ironique que la Commission ne s'intéresse pas au seul instrument efficace !!!

DÉBAT

Questions aux intervenants

- ◆ Jacques Berthelot. Les spéculateurs ne s'intéresseront aux marchés à terme que s'il existe une volatilité des prix. Donc la régulation, la stabilisation des marchés, est incompatible avec les marchés à terme.
- ◆ Marek Poznanski. Malgré leurs avantages, les instruments comme les quotas ont des limites : ils nécessitent (1) d'être protégé par des droits de douane suffisants et (2) de ne pas vouloir exporter, ne pas dépasser la demande interne. Le choix des quotas laitiers et de prix garantis tout en gardant les marchés à l'exportation est plus difficile. Quels sont les éléments majeurs qui empêchent ce système de régulation ?
- ◆ Benoit Georges. Par rapport aux quotas, avec des prix garantis pour une quantité limitée. Il faut se poser la question de la durée de ces quotas et de leur adaptation.
- ◆ Samuel Féret. La diversification ne serait-elle tout de même pas pertinente pour diminuer les risques dans un univers économique de plus en plus incertain ? En outre, la question de la coordination de la diversification, au niveau des territoires et des filières, demeure.
- ◆ Katrin Puhm. Des marchés à terme existent, notamment pour les céréales, au Danemark. Pourquoi ne peut-on pas les exporter ailleurs en UE ? Parce que les gens, les attentes sont différentes ? Concernant le secteur laitier, la Commission dit que ces marchés à terme rendraient les marchés plus transparents.

Réponses de JM Boussard

- ◆ Les marchés à terme ne fonctionnent pas uniquement en situation de forte volatilité des prix. Il est vrai que le si prix est complètement constant, cela ne fonctionne pas, mais la volatilité ne doit pas forcément être forte. Les marchés à terme sont contradictoires avec la volatilité mais pas complètement non plus.
- ◆ Les contraintes imposées par les quotas (barrière et pas d'importations) dépendent de la manière dont on implémente les quotas. On peut gérer les quotas (1) comme les quotas sucriers en UE, avec des prix garantis impliquant des droits de douane et un renoncement aux exportations, ou (2) se baser sur les deficiency payments, impliquant un quota et le remboursement par l'état de la différence entre le marché international et le marché local. Ce dernier cas n'implique pas de barrière à l'importation ni de renoncer aux exportations. Et le producteur peut décider d'augmenter sa production au dessus du quota mais sans garantie.
- ◆ Quelle échéance pour les quotas ? On peut en débattre mais il faudrait au moins une échéance de la durée de vie de l'amortissement des investissements.
- ◆ La diversification est bien une piste, une manière de gérer le risque de rendement. L'idéal dans les années 80 était de combiner une spéculation garantie avec une spéculation plus risquée mais pouvant rapporter plus. Cela dit, il est plus difficile de bénéficier d'économies d'échelle avec plusieurs cultures.
- ◆ Comment rendre les marchés de quotas plus transparents ? C'est possible, mais la gestion des quantités produites a un effet sur les externalités produites.. Si cela était transférable d'une région à l'autre, on aurait plus une seule vache dans les Alpes et les effets de la pollution seraient très importants dans les régions de concentration de la production ? Cloisonner le marché des quotas peut donc aussi avoir un sens.

Questions aux intervenants

- ◆ Roland Cuni. Les marchés à terme existent déjà largement pour les céréales, il ne s'agit pas du tout d'un nouvel instrument ; il existe une grande expérience et ces marchés n'empêchent pas la volatilité des prix. De plus, ils sont utilisés de façon redoutable par des producteurs de manière individuelle ; utiliser ces marchés est un métier en soi, il faut avoir la tête froide. Au niveau de l'agriculture, cela est difficile à gérer de manière individuelle. Les assurances aux USA représentent une part importante du soutien public. Mais comme cela vient d'Amérique, il faut le faire aussi en Europe.
- ◆ Nicolas Ferenczi. (1) A propos de la contractualisation, il faut distinguer les contrats indexés des contrats à prix fixes. Les contrats à prix fixe aident seulement à savoir combien on va toucher dans 6 mois, il n'y a pas de sécurité sur plusieurs années. Pour la production différenciée, cela n'a pas de sens d'avoir des contrats à prix fixes, il faut suivre la fluctuation des prix. (2) Le problème de l'accès direct aux marchés à terme est contourné par l'accès indirect via des formules de coopératives. Le marché à terme du blé et du colza fonctionne bien, donc il y a tout de même un avantage aux m.à.t., même s'ils ne répondent pas à la volatilité des prix et au problème des revenus, ils sont une aide à la décision pour les agriculteurs. (3) Par rapport à la diversification, elle est souhaitée de tous car elle diversifie les risques. Mais il y a deux objections à la diversification. Premièrement, actuellement on

se dirige vers une diversité administrée, encadrée, avec incitations, qui s'oppose à la réalité, on n'est pas bon dans les mêmes choses. Par exemple on peut être compétitif en blé mais pas en soja, donc l'idée d'imposer du soja va à l'encontre de l'intérêt économique collectif. Deuxièmement, les mesures incitatives de primes pour certaines cultures ont un effet négatif sur la réponse au marché.

- ◆ Irmi Salzer. L'impression générale est que les gens ont présenté des avis forts au niveau politique. Mais beaucoup sont pragmatiques : « il faut accepter le cadre de la Commission et de l'OMC ». Beaucoup d'instruments nécessaires devraient violer les règles de l'OMC pour fonctionner. Il faut arrêter d'être pragmatique, d'être réaliste. La Commission a déjà reconnu qu'elle avait tort. Il ne faut pas abandonner et au moins essayer de changer les propositions qui sont sur la table.
- ◆ Mickaël Poillion. (1) Il ne faut pas sous-estimer l'impact négatif des nouveaux instruments sur le renouvellement des générations en agriculture car ils sont surtout accessibles par les capitaux importants. (2) Les exploitations les plus en crises en France sont les plus spécialisées. Il faut se poser la question de la production au niveau agronomique –du bon sens paysan- et non au niveau de ce qui est imposé par l'industrie. Il faut une diversité de la production à l'échelle des territoires, produire selon son potentiel agronomique et son exploitation et l'industrie doit un minimum s'adapter. L'agronomie doit être remise au centre des débats. Cela règlera notamment le problème de conservation des biens publics en s'indépendantisant des quelques opérateurs qui veulent bien transformer. Par exemple, le soja n'est pas la seule espèce qui peut répondre à la demande animale. On a oublié bien d'autres espèces qui peuvent le remplacer.
- ◆ Jean-Louis Fénart. (1) Fait partie du comité de suivi de l'assurance récolte au ministère français. Un problème est actuellement posé : seuls les profils à risque s'assurent. Ceci n'est donc pas durable. A terme, on va donc essayer de rendre l'assurance publique obligatoire. Il s'agit d'un dernier rempart pour maintenir les prix bas et c'est une mauvaise solution. On fait d'ailleurs marche arrière à ce sujet aux UE. De plus, cette activité non rentable ne peut être pratiquée que par les grandes assurances, qui peuvent utiliser ce moyen pour faire tomber les petites compagnies en les obligeant à suivre.

Réponses de JM Bussard

- ◆ A propos de la diversification administrée. Oui c'est absurde, la diversification n'a en effet de sens que si le choix est laissé au producteur.
- ◆ On sera peut-être compétitif un jour pour le soja, c'est peut-être une question de recherches, voir l'exemple du maïs. Mais il est vrai qu'il existe d'autres solutions pour nourrir les animaux.
- ◆ Il faut une diversité au niveau du territoire, or on ne se dirige pas dans ce sens.
- ◆ Le concept de la PAC de gérer le 2e pilier indépendamment du 1er est absurde, car les productions et les externalités sont liées, on ne peut calculer que le coût global des deux. C'est une énormité de laisser au privé la gestion des productions agricoles et au public les aides pour l'environnement.
- ◆ Le traité de Marrakech devrait être remis en question, tout comme celui de Maastricht. On ne peut dire autre chose en tant que scientifique.



SESSION 4. LES AIDES DIRECTES EN QUESTION

MODULATION, RÉPARTITION, PLAFONNEMENT, TRANSMISSION, CONDITIONNALITÉS, ... POSENT QUESTIONS SUR LA LÉGITIMITÉ À LONG TERME DES AIDES DIRECTES

PHILIPPE BURNY, CRA-W, ATTACHÉ SCIENTIFIQUE, PROFESSEUR À L'ULG – BELGIUM

Lors de son exposé, Philippe Burny a questionné la légitimité des aides directes.

Les aides directes ont été conçues comme un instrument transitoire, et non éternel, pour permettre aux agriculteurs de s'adapter, de se réorienter. Plusieurs questions se posent à propos des aides directes :

- Les modes de calcul. Ils sont très variables, dans l'espace et dans le temps. Il existe des références individuelles, régionales, une combinaison des deux...la situation est très variée d'une région à l'autre. Le caractère commun de la PAC est de moins en moins évident.
- Les références historiques. Comment faire autrement ? On ne peut pas casser un outil, passer du tout au rien. Si on considère les rendements historiques, on voit qu'ils ont beaucoup augmenté en 25 ans (de 6 à 12 tonnes en région limonaise). Donc une critique que l'on peut faire est que ces références ne sont pas forcément représentatives.
- Les prix intérieurs sont souvent plus élevés que les prix internationaux. Mais lorsque la situation s'est parfois inversée, les aides sont restées les mêmes, alors qu'il n'y avait pas de raison, elles n'étaient plus adaptées.
- Les aides sont proportionnelles à la taille des exploitations, alors que les grosses en ont peut-être le moins besoin.
- Le lissage des aides. On tend à égaliser les aides par unité de surface, afin de gommer les disparités dues à des références historiques.
- La charge administrative. Elle augmente sans cesse, tant pour les agriculteurs que pour ceux qui les encadrent.
- Par rapport à la question de la modulation. Les aides directes servent au développement rural donc sont parfois destinées à des secteurs non agricoles, d'où le mécontentement des agriculteurs car elles devaient initialement compenser les baisses de prix. La modulation est aujourd'hui réalisée à deux niveaux. Le plancher est à 5000 euros et le plafond est très élevé à 300.000 euros. Beaucoup de grandes exploitations en Tchéquie emploient une main d'œuvre très importante. Peut-on comparer ces grandes exploitations avec les grandes exploitations de Grèce ? Quel critère prendre ? L'exploitation ou bien l'unité de main-d'œuvre, qui est très difficile à définir ? De plus, à quel niveau faut-il limiter les aides ? Il existe un conflit entre l'objectif social (garder la main d'œuvre) et économique.
- Une autre question qui se pose également est la part des nouveaux états membres dans le budget. Il existe des contributeurs nets au budget européen et certains veulent une réorientation des politiques européennes à ce niveau là. La part de l'agriculture dans le PND est très variable : de 1% au RU à 20% en Roumanie. Il existe de plus une variation importante du territoire national consacré à l'agriculture.

- Il existe un problème de transmission des droits aux aides. Il existe des marchés financiers dérivés des droits et ceci peut conduire à une concentration de ces droits.
- Au niveau de la conditionnalité des aides. Il existe une difficulté de mise en œuvre, de nombreux points doivent être éclaircis. On observe une surabondance de contrôles pour les agriculteurs et de paperasserie pour l'administration. Par ailleurs le changement et le renforcement régulier des normes génèrent un coût pour les agriculteurs et un coût de contrôle. La commissaire Fishler Boël a proposé un système d'audit des exploitations, avec l'idée de promouvoir nos agricultures européennes en mettant en avant les qualités.

LA COMPATIBILITÉ DES AIDES DIRECTES AVEC L'ACCORD AGRICOLE EST-ELLE ASSURÉE, N'Y A-T-IL PAS UN RISQUE DE PANEL LES REMETTANT EN CAUSE (SUBVENTIONS AUX INTRANTS, SUBVENTIONS CROISÉES,...) ? SONT-ELLES NEUTRES PAR RAPPORT AUX CAPACITÉS EXPORTATRICES DE L'UNION EUROPÉENNE ?

JACQUES BERTHELOT, ECONOMISTE – FRANCE

Jacques Berthelot a d'emblée répondu à la question posée dans le titre de son exposé : les aides directes sont incompatibles avec l'accord agricole. Pour le démontrer, il a exposé une démonstration technique.*

La compatibilité des subventions de la PAC, avec l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC pose des questions d'interprétation et de respect de ses règles et doit être évaluée vis-à-vis du Projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008 qui veut modifier l'AsA tout en affirmant s'appuyer sur les règles actuelles. Ce Projet continue à faire débat même si tous les Membres de l'OMC ont accepté de poursuivre les négociations sur cette base, faute pour les pays en développement (PED) d'en avoir compris les pièges. Cela s'explique largement par la complexité technique des propositions de réduction, notamment des soutiens internes sur lesquels porte cette intervention.

Pour les négociateurs de l'UE le Projet est pleinement compatible avec la PAC actuelle, compte tenu du Bilan de santé du 20 novembre 2008. Donc l'UE affirme pouvoir réduire de 80%, à la fin de la mise en oeuvre du Doha Round (DR), son "soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges" (SGEDE) moyen de la période 1995-2000, bien sûr si elle signe le DR, donc si elle est satisfaite des contreparties des PED sur l'ouverture de leur marché à ses exportations de produits industriels et de services.

Le SGEDE est la somme de la MGS totale (mesure globale de soutien ou boîte orange) + le soutien de minimis spécifique par produit (dmSP) + le soutien de minimis autre que par produit (dmAPP) + la boîte bleue (BB). La MGS totale rassemble les soutiens internes considérés comme ayant des effets de distorsion des échanges parce que couplés (liés) au niveau de prix des produits ou des intrants ou de la production de l'année en cours. Elle se compose : 1) des MGS spécifiques par produit (SP) qui comprennent des "soutiens des prix du marché" (SPM) – qui sont en fait des faux SPM du fait de leur mode de calcul absurde – et des subventions couplées; 2) de la MGS autre que par produit (APP) des subventions aux intrants multi produits : assurances, crédit et carburants agricoles, irrigation, etc. Le soutien de minimis SP : si la MGS SP calculée est inférieure à 5% de la valeur de la production du produit, elle n'est pas incluse dans le total des MGS SP de l'année. Le soutien de minimis APP : si la MGS APP calculée est inférieure à 5% de la valeur de la production agricole totale, elle n'est pas incluse dans la MGS APP. La boîte bleue (BB) comprend les aides

* Pour plus de détails, se reporter au texte complet placé sur le site du CSA (« J.Berthelot texte ») http://www.csa-be.org/?page=art-seminaire&id_mot=180&id_article=682



directes partiellement découplées des réformes de la PAC de 1992 et 1999 car basées sur les surfaces, rendements et têtes de bétail passés de chaque exploitant de la période 1986-92. A côté de la réduction de 80% du SGEDE autorisé, l'UE a aussi accepté de réduire de 70% la MGS totale autorisée, celle au 31 juin 2001.

En réalité l'UE ne pourra pas baisser son SGEDE de 80% parce que son niveau autorisé est moindre que celui calculé alors que son niveau appliqué est très supérieur à celui notifié. En outre toutes les aides de la boîte verte ont des effets de distorsion des échanges lorsque les produits sont exportés.

I. Le SGEDE autorisé de l'UE est nettement inférieur à celui qu'elle a calculé

L'UE prétend que son SGEDE autorisé serait de 110,305 Md€ [67,159 pour la MGS totale fin juin 2001 + 11,129 (dmAPP) + 11,129 (dmSP) + 20,888 (BB)] et sa réduction de 80% l'abaisserait à 22,061 Md€ à la fin de la mise en œuvre du DR. Mais ce calcul contredit les règles de l'AsA sur deux points : le soutien de minimis spécifique par produit (dmSP) autorisé n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale mais seulement de la valeur de la production du produit considéré, et les subventions aux aliments du bétail confèrent des MGS spécifiques par produit à toutes les productions animales. Pourtant l'UE notifie dans la MGS des subventions mineures aux aliments du bétail (au fourrage séché et au lait écrémé pour l'aliment-veau), montrant qu'elle est consciente qu'il s'agit d'aides couplées, mais elle a refusé de notifier celles, massives, aux céréales, oléagineux et protéagineux.

Puisque ces subventions confèrent des MGS SP à tous les produits animaux, cela réduit la valeur de la production des produits sans MGS SP, qui s'effondre à 21,253 Md€ et le soutien de minimis SP autorisé, qui est de 5% de cette valeur, tombe à 1,063 Md€. Corrélativement la BB moyenne a été réduite à 11,145 Md€ au lieu de 20,888 Md€ parce que 9,743 Md€ d'aides directes allant aux céréales, oléagineux et protéagineux destinés aux aliments du bétail ont été transférées aux MGS SP des produits animaux. Il en résulte que le SGEDE autorisé est seulement de 90,496 Md€ et sa réduction de 80% l'abaisserait à 18,099 Md€ à la fin de la mise en œuvre du DR.

II. Le SGEDE appliqué de l'UE est considérablement supérieur à celui notifié

Le SGEDE appliqué de l'UE est très supérieur à ses notifications à l'OMC, parce que la MGS SP a été supérieure (on vient de le voir) et parce que depuis 2005 les Droits à paiement unique (DPU) ne sont pas découplés. En outre l'UE a très sous-notifié à l'OMC ses aides de la MGS APP comparativement à celles notifiées à l'OCDE.

Le transfert d'une partie des aides de la BB aux céréales, oléagineux et protéagineux ayant servi d'aliments du bétail a réduit la BB et augmenté les MGS SP des produits animaux ayant consommé ces aliments, et on arrive à une MGS SP de 60,973 Md€ moyenne dans la période 1995-00 au lieu des 48,425 Md€ notifiés. Les 12,548 Md€ supplémentaires viennent principalement des MGS SP des produits animaux : lait (4,078 Md€), viande bovine (2,630 Md€), viande porcine (2,522 Md€), viande de volailles et œufs (1,358 Md€).

De même, en 2006-07, dernière année notifiée, la MGS SP s'est accrue, outre des mêmes subventions de 12,548 Md€, des 30,672 Md€ de DPU, nets de 9,743 Md€ d'aides directes de la BB aux aliments du bétail déjà incluses dans les 12,548 Md€ ci-dessus, soit de 20,929 Md€. Et il faut ajouter les 2,290 Md€ du RPUS (régime de paiement unique à la surface) pour 10 des 12 nouveaux Etats membres d'Europe de l'Est. En effet toute poursuite contre les DPU à l'OMC est sûre de le

faire tomber dans la MGS des soutiens couplés, car il contredit 7 fois les conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA sur le soutien au revenu découplé : 1) Il contredit la condition b) : la subvention ne doit pas être fonction de la nature et du volume de la production. Or l'UE interdit ou plafonne plusieurs produits : les fruits et légumes; le lait et le sucre (quotas); le vin (droits de plantation); le coton et le tabac (plafonds). Or l'OMC a jugé que les paiements directs des EU ne sont pas en boîte verte pour la seule interdiction de produire des fruits et légumes; 2) Il contredit la condition e) "Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements". Mais le règlement de 2003 stipule qu'il faut maintenir de "bonnes conditions agricoles et environnementales", dont une "densité minimale du bétail"; 3) Il contredit la condition d) : il reste couplé à la terre puisque les agriculteurs doivent avoir chaque année des hectares éligibles; 4) Il contredit la condition a) car il est basé sur les aides directes de la boîte bleue des années 2000-02, un critère non prévu; 5) Une grande partie du RPU est basée sur les aides directes aux céréales et oléagineux destinés aux aliments du bétail ainsi qu'aux agrocarburants, qui sont des intrants de la MGS; 6) Le RPU est couplé car il coexiste avec la BB pour les mêmes produits : la BB doit limiter la production alors que le RPU autorise de tout produire; 7) Puisque le RPU n'est pas imputable à un produit donné, il est imputable à n'importe lequel et toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être attaquées pour dumping.

III. Les subventions de la MGS autre que par produit (APP) ont été très sous-notifiées

Les principales sous-notifications portent sur les aides aux investissements agricoles, à la commercialisation et la promotion, aux carburants agricoles et à l'irrigation. Toutes ces sous-notifications à l'OMC ressortent de celles faites à l'OCDE, sauf celles à l'irrigation pour lesquelles on a retenu les notifications improprement notifiées à l'OMC dans la boîte verte.

Il en ressort que la MGS APP a été de 6,590 Md€ dans la période de base, au lieu des 521 M€ notifiés, et de 12,087 Md€ en 2006-07 au lieu des 1,407 Md€ notifiés.

Finalement le SGEDE appliqué en moyenne en 1995-00 a été de 78,743 Md€ au lieu des 69,269 Md€ notifiés, et celui de 2006-07 a été de 80,628 Md€ au lieu des 34,181 Md€ notifiés. En comparant les 18,099 Md€ du SGEDE autorisé à la fin de la mise en oeuvre du Doha Round avec les 80,628 Md€ de SGEDE effectif en 2006-07, l'offre de réduction de l'UE perd toute crédibilité et elle a du souci à se faire si elle est poursuivie à l'OMC.

IV. Trois points supplémentaires importants

1°) La somme des notifications à l'OMC – boîtes rouge (subventions à l'exportation) + orange + bleue + verte – est très supérieure aux dépenses totales de la PAC, aides d'Etat comprises. Pour les années 2002-03 à 2006-07 cet écart a été de 25,118 Md€ et il s'explique essentiellement par le faux soutien des prix du marché (SPM) qui a été de 24,559 Md€.

Peu de Membres de l'OMC ont compris que la majeure partie de la MGS SP ne correspond pas à des subventions, à des dépenses publiques, mais à un faux soutien des prix du marché (SPM) lié aux prix d'intervention du fait de ses modalités absurdes de calcul définies dans l'AsA : écart entre le prix d'intervention courant et le prix mondial des années 1986-88, multiplié par la production de l'année courante. Or l'essentiel des réductions de la MGS appliquée de l'UE depuis 1995 est imputable à la baisse de ces faux SPM. En effet les subventions de l'UE n'ont représenté de 1995 à 2000 que 5,576 Md€ soit 11,5% des 48,425 Md€ de la MGS totale. Notifier ce faux SPM n'a fait qu'obscurcir les négociations et induire en erreur la plupart des Membres de l'OMC. Dans les



négociations du DR l'UE clame avoir réduit fortement ses soutiens les plus distorsifs des échanges alors qu'elle a augmenté ses subventions, tout en affirmant que, étant découplées, elles ne distordent pas les échanges.

2°) En effet toute la boîte verte a des effets de distorsion des échanges pour les exportations. C'est pourquoi notre estimation de la MGS totale effective de l'UE a été très conservatrice puisque l'on n'a pas tenu compte des quelque 20 Md€ en moyenne de la boîte verte traditionnelle. Tous les économistes, y compris l'OCDE et l'USDA, reconnaissent que toutes les aides de la boîte verte ont forcément un impact sur la production et les prix. Mais l'UE et les USA ont réussi à convaincre les PED de l'OMC qu'elles n'en avaient pas et le Projet de Modalités ne les a pas remises en cause.

3°) La Déclaration finale de décembre 2005 de l'OMC à Hong Kong stipulait d'éliminer "toutes les formes de subventions à l'exportation" et ajoutait "Sans préjudice des... obligations... des Membres... qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends". Or l'Organe d'appel a jugé à plusieurs reprises que le dumping doit prendre en compte les subventions internes allant aux produits exportés, notamment le 3 décembre 2001 dans l'affaire des Produits laitiers du Canada. C'est sur ces bases que Solidarité a produit depuis 2006 des évaluations du "dumping total" des exportations de l'UE de céréales, viandes et produits laitiers. Par exemple les subventions totales aux céréales exportées par l'UE-27 en 2006 ont été de 1,921 Md€, où les 206 M€ de restitutions n'ont représenté que 10,7% et les 1,715 Md€ de subventions internes 89,3%. Comme la valeur des céréales exportées a été de 3,134 Md€ le taux de dumping a été de 61,3%.

En conclusion les règles de l'OMC ont un besoin profond de réforme compte tenu de l'enjeu de nourrir 9 milliards d'humains en 2050 dans un contexte de réchauffement climatique. Pour cela il est impératif de refonder les politiques agricoles et l'AsA sur la souveraineté alimentaire sans dumping.

DÉBAT

Questions aux intervenants

- ◆ Alex Danau à JB. La démonstration semble bien montée. Pourquoi dès lors aucun panel ne s'est-il constitué afin de porter cette démonstration à l'organe des différends de l'OMC ?
- ◆ Aurèle Destrée. Existe-t-il un calcul estimant le poids des aides directes sur les consommateurs ? Ceux-ci paient en effet ces aides plusieurs fois et en paient les externalités et les incohérences au niveau de la coopération au développement.
- ◆ Thierry Laureys. Que faut-il proposer comme type d'aides, si on refuse la libéralisation d marché, quelles modalités seraient les moins inégalitaires ?
- ◆ Georges Benoit. Il faut faire la distinction entre les aides spécifiques à l'agriculture et les autres ; par exemple, les aides à la recherche et développement existent pour tous les produits.

Réponses de Philippe Burny

- ◆ En réponse à AD. Le coût au consommateur reste minime par rapport à l'objectif de la PAC d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Si l'on compare avec la part du revenu consacré à l'alimentation il y a 50 ans qui était de 20%, on est aujourd'hui à 12-13% donc le

coût pour le consommateur reste raisonnable.

- ◆ En réponse à TL. Pour que les paiements soient moins inégalitaires, si l'on veut viser un objectif plus social, il faudrait probablement tenir plus compte de la main d'œuvre plutôt que de la taille d'exploitation. L'agriculture est de toute façon le domaine le plus inégalitaire (selon la formation, la propriété foncière) donc il est difficile d'avoir une politique commune avec ces disparités. Mais on pourrait mieux tenir compte de la main d'œuvre. Un lissage des aides selon la surface serait capitalisée dans la valeur du foncier, donc les grands propriétaires seraient avantagés.

Réponses de Jacques Berthelot

- ◆ En réponse à AD. Pourquoi n'y a-t-il pas eu de panel si des preuves existent ? Compte tenu de leur dépendance à l'aide au développement, il n'est pas évident pour les PED de constituer un panel, cela est assez risqué pour ces pays. Mais les pays émergents, comme l'Inde et le Brésil pourraient le faire. Il est probable que ces pays attendent que l'UE et les EU aient signé un engagement de réduire leurs subventions aux exportations avant d'attaquer les aides directes via un panel, car cela sera bien plus payant.
- ◆ En réponse à TL. Les aides constituent le système le plus protectionniste qui existe, bien plus que les protections aux frontières. En effet, avec les aides, les firmes n'ont plus besoin d'acheter sur le marché extérieur puisque les prix intérieurs sont intéressants (effet d'import-substitution). Mais ce système est uniquement disponible pour les pays riches. Il faut qu'à l'avenir, l'Afrique sub-saharienne ait les moyens de développer sa production. Le seul outil pour que les agriculteurs européens puissent investir est celui d'avant 1992 : un prix rémunérateur et des prélèvements variables. Le prix rémunérateur doit être fixé sur base des coûts de production moyens dans l'UE, et les prélèvements variables doivent être ajustés selon ce prix. Pour ceux qui ont des coûts de production plus élevés que la moyenne, des aides supplémentaires doivent être accordées, plafonnées par actif. De plus, il faut accorder des aides directes spéciales pour la conditionnalité environnementale.

Questions aux intervenants

- ◆ Gérard Choplin. Pour JB : Quelle est la meilleure façon de remettre en cause l'accord de 1194 : est-il mieux de démontrer que l'UE ne respecte pas les règles actuelles, ce qui risque de ne rien changer au niveau de l'accord, ou bien est-il plus stratégique de remettre en cause l'accord lui-même, la boîte verte elle-même ? L'UE considère les droits de douane comme une subvention alors que c'est une recette. Pour PB : Les aides manquent de légitimité sociale et environnementale car l'intensification continue. Ne serait-il pas plus légitime d'avoir un soutien plafonné lié au nombre d'actifs (bien que la question se pose de la distinction entre salariés et paysans) ?
- ◆ Daniel Van Der Steen. La légitimité des aides aux revenus, en tant que soutien aux exportations, pourrait être contestée dans le futur. Même si aujourd'hui, l'OMC estime qu'il n'y a pas de dumping on peut imaginer que le raisonnement de l'OMC soit remis en question un jour.
- ◆ Thierry Kesteloot. Quelle est en réalité la finalité des aides ? Ne serait-ce pas d'obtenir des produits manufacturés, industriels bon marché plutôt que d'obtenir des produits agricoles



et des prix rémunérateurs ?

- ◆ Marek Poznanski. Les aides sont actuellement indispensables au revenu. En région wallonne, 60% des revenus proviennent des aides en moyenne. Il ne s'agit pas de remettre en cause leur nécessité actuelle mais de questionner leur légitimité. Peut-on miser sur ces aides pour assurer une grande partie du revenu agricole ? Peut-on miser sur la légitimité des aides dans le futur ? Il existe un risque à court terme à ce niveau.
- ◆ Georges Benoit. En France, contrairement au Danemark, il existe beaucoup de salariés agricoles. Il n'est donc pas évident de les exclure du calcul de main d'œuvre.
- ◆ Irmi Salzer. Il existe une étude intéressante en Autriche sur l'effet potentiel du couplage entre la moitié du budget du 1er pilier et le besoin en main d'œuvre standardisé par ferme.
- ◆ Alex Danau. La clause de paix est-elle reconduite dans les nouvelles modalités?

Réponses de Philippe Burny

- ◆ Il n'y a pas vraiment de légitimité des aides au niveau social. Tenir compte de la main d'œuvre pourrait être une bonne chose mais il est difficile d'obtenir des chiffres précis. D'un autre côté, il ne faut pas mettre les aspects économiques de côté. Le contexte est une forte économie de concurrence, il faut veiller à ce que nos exploitations restent suffisamment compétitives, on ne fait pas de paradis social sur un désert économique, toute la difficulté est là. Il faut essayer d'avoir des aides minimales par personne mais on peut imaginer une certaine différenciation en fonction par exemple de la prise de risques, d'initiatives...pour soutenir les plus entrepreneurs.
- ◆ Au niveau de la légitimité sur le plan international. En effet, seuls les pays riches peuvent mener des politiques agricoles. Les autres ne le peuvent par faute de moyen ; on peut essayer d'y remédier mais cela ressort des politiques internationales et de solidarité internationales.
- ◆ Au niveau de la légitimité environnementale des aides : on a quand même beaucoup progressé, les normes sont de plus en plus sévères et mieux contrôlées.
- ◆ Par rapport au prix des matières premières. Les objectifs de la PAC peuvent être contradictoires : atteindre d'une part la parité des revenus tout en assurant un prix bas aux consommateurs d'autre part. Si on ne joue que sur le prix, qu'il n'y a pas d'aides au revenu ou à la consommation, il existe une contradiction.
- ◆ On se dirige de plus en plus vers des produits transformés. Les agriculteurs peuvent s'y retrouver grâce à l'augmentation de la productivité (un agriculteur nourrit 50 personnes contre 2-3 il y a 50 ans).
- ◆ Par rapport à la part importante des aides dans le revenu. Cela crée un problème social si on supprime ces aides pour les agriculteurs mais aussi pour les consommateurs via la hausse du prix des matières premières. Il faut essayer de s'orienter vers le marché agricole, vers des productions rémunératrices, grâce aux signaux captés par les agriculteurs. Le marché doit orienter la production mais n'oublions pas la variabilité des prix. Si l'on tient compte uniquement des aspects économiques, une branche économique qui tiendrait juste grâce aux aides directes signifie qu'il faut réorienter cette branche.

Réponses de Jacques Berthelot

Il faut faire attention à ne pas confondre le soutien et les subventions. Le soutien englobe le soutien des prix du marché (qui, selon la définition de l'OCDE constitue la différence entre le prix intérieur et le prix mondial plus bas) et les subventions. Le soutien des prix est vu par l'OCDE comme une subvention du consommateur à l'agriculteur. Ceci est discutable puisque l'agriculteur livre à l'industrie et non directement aux consommateurs, c'est donc l'industrie qui encaisse la différence avec le prix mondial et qui ne rétrocède pas forcément aux producteurs ni aux consommateurs. Le soutien est un concept plus large qui ne vaut que dans la MGS spécifique par produit. Les subventions à l'exportation doivent être définies plus largement comme « l'ensemble des subventions qui bénéficient aux produits exportés ». La définition du dumping à l'OMC – qui a conditionné les négociations au niveau de la PAC- est absurde puisque le dumping est défini comme « exporter à un prix inférieur au prix du marché intérieur » et non comme l'exportation à un prix inférieur au coût de production. En raison de cette définition à l'OMC, les EU et l'UE ont décidé d'abaisser les prix intérieurs au prix mondial et de compenser cela par des aides autorisées par l'OMC -le découplage- avec une classification bidon en boîtes (car la conséquence sur les exportations est exactement la même !). Un enjeu est donc de redéfinir dans l'AsA les subventions à l'exportation comme toute subvention profitant aux produits exportés. Actuellement, ces subventions à l'exportation sont largement sous estimées selon la définition actuelle.

On peut contester le chiffre donné d'un agriculteur de l'UE nourrissant 50 personnes, puisque le tiers-monde nourrit l'UE à hauteur de 44 milliards d'euros. Comme les rendements sont beaucoup plus faibles dans ces pays, il faut plus d'agriculteurs par habitant.

A propos de la clause de paix. Les EU et l'UE se la réservent pour le dernier round et souhaitent rajouter cette clause à la fin des négociations afin de rendre inattaquable la boîte verte.

A propos de quelle stratégie développer. L'accord sur l'agriculture est biaisé. De nombreux économistes et l'OCDE elle-même ont reconnu que les subventions à l'alimentation du bétail constituaient des subventions aux intrants. Pourquoi ne pas les notifier alors ? Car cela gonflerait énormément la boîte orange. Cela n'empêche de dénoncer en même temps les règles des boîtes qui sont biaisées et le non respect de surcroît de ces règles. Il faut faire les deux. Il est dans l'intérêt des tous les agriculteurs de dénoncer ces tricheries. Mais la société civile, les OP (COPA, Via Campesina) ne peuvent se permettre de mettre cela en avant car les aides sont trop importantes pour les agriculteurs dans la situation actuelle. L'essentiel pour les OP européennes est de conserver le marché intérieur européen. Il y a donc un dilemme.



CONCLUSION. LA RÉGULATION ET LE RECOUPLAGE DES AIDES AU REVENU NE SONT-ILS PAS LA VOIE À SUIVRE POUR INSTRUMENTER LA PAC POST 2013 ?

Afin de lancer cette dernière session, il a été demandé à quatre participants d'intervenir sur la question et d'amener les conclusions du séminaire

GÉRARD CHOPLIN, COORDINATEUR DE ECVC - FRANCE

L'heure actuelle n'est pas aux instruments de la PAC mais à quelle orientation voulons-nous lui donner. Il va y avoir une large consultation de la Commission, il faut se concentrer là-dessus. Pour l'instant, on ne va pas dans la bonne direction. Le cadre actuel de la PAC est constitué par les règles internationales. Or ce cadre est incapable de répondre aux défis actuels: alimentation, emploi agricole, environnement (climat, biodiversité, etc.), ... Si l'on ne fait que réformer la PAC, avec un peu plus de vert et de social, il est certain qu'elle ne répondra pas à ces défis, il faut la réformer en profondeur. C'est pourquoi la Via Campesina prône la souveraineté alimentaire, qui est incompatible avec les règles du commerce international. Il existe assez de défis sur la table pour remettre en cause ce cadre là. Si on ne le fait pas maintenant, cela deviendra encore plus difficile à l'avenir.

JEAN-MARC BOUSSARD, ÉCONOMISTE ÉMÉRITE À L'INRA- FRANCE

Le déni de la réalité par les économistes universitaires qui ne pensent qu'à démanteler la PAC et chantent les louanges du marché est très frappant. Comment leur faire comprendre qu'ils sont à côté de la plaque ? Il est pourtant évident qu'il faut sortir de l'accord de Marrakech. Les organisations agricoles mettent en avant la défense du revenu, ce qui est naturel. Mais en même temps, cela crée une certaine dé-légitimité car elles passent pour « un lobby comme les autres » qu'on est pas obligé de croire. Ces organisations devraient montrer que s'intéressent tout autant aux revenus des consommateurs.

THIERRY KESTELOOT, CHERCHEUR EN SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE CHEZ OXFAM-INTERNATIONAL - BELGIQUE

Même si l'on est dans un microcosme ici, il est frappant de constater le consensus existant sur l'analyse des enjeux, sur la nécessité de réguler, sur l'exception agricole. Mais comment faire passer cela à l'extérieur ? Il n'y a pas de confrontation avec l'extérieur, face à l'idéologie à côté. Il est difficile de mener un débat avec ce clivage.

Dans l'analyse, on ne peut dissocier le débat sur la PAC du débat sur les enjeux internationaux. Il faudrait discuter d'un cadre de coopération internationale.

Concernant les instruments, il y a plus de frilosité à ce niveau là. La question des instruments divise plus qu'elle ne rassemble. Il nous reste quelques mois devant nous et il faut maintenant avoir un débat de fond pour répondre aux enjeux, former des alliances pour discuter des objectifs.

MARIANNE STREEL, VICE PRÉSIDENTE DE L'UNION DES AGRICULTRICES WALLONNES,
BELGIQUE

Une part trop importante du revenu provient des aides, les agriculteurs préféreraient que leur revenu provienne de leur travail. Sans politique de prix rémunérateur, il y a un danger pour les agriculteurs, pour la sécurité alimentaire et pour l'environnement. Il faut une réforme du système envers des prix rémunérateurs et raisonnables pour le consommateur, tout en tenant compte des spécificités de chaque région.

DÉBAT - CONCLUSION

Nicolas Ferenczi

Au niveau de l'AGBP (grandes cultures France), l'opinion est que reconstruire toute la PAC et recommencer à zéro n'est pas une bonne idée, car (1) la PAC n'est pas faite pour répondre aux questions environnementales ou sociales. Le problème du chômage existe partout, pourquoi l'agriculture devrait-elle se charger de le résorber et non les autres secteurs économiques? Ceci n'est pas l'objectif principal de la PAC, il y a donc un problème d'objectif. (2) De plus, le second problème est la faisabilité. Une PAC basée sur des prix rémunérateurs, c'est bien mais c'est infaisable dans les conditions politiques actuelles. Il faut partir d'une analyse politique de faisabilité et distinguer la PAC actuelle de la PAC future. Il faut affirmer que le développement agricole des pays du tiers monde est une nécessité et plaider non coupable pour la PAC actuelle et ne pas imputer des aides cachées là où elles n'existent pas forcément. La PAC doit s'occuper des politiques de développement dans ces pays et s'attaquer aux vrais problèmes qui sont essentiellement dans la gestion des marchés et des prix intérieurs qui n'ont pas grand-chose à voir avec la PAC.

On ne reviendra pas sur les accords de l'OMC, il faut partir de l'existant et l'améliorer. Utilisons les options actuelles pour bloquer les choses à l'OMC. Il semble est plus faisable d'inventer de nouvelles barrières (liées au carbone ou à l'environnement) que de remettre des droits de douane. Par ailleurs, pour la PAC 2013, il faut mettre les objectifs en face des instruments. Il faut simplifier le débat de la répartition des aides ; les aides ont une légitimité différente en 2008 qu'en 2009, la seule manière faisable et simple de régler ce problème est de les homogénéiser. Les aides ne doivent pas être basées sur des objectifs sociaux mais venir en compensation de ce qu'on impose comme normes aux agriculteurs européens. Un système simple est le plus efficace et le plus légitime. Le vrai débat par ailleurs est les instruments de marché. L'AGBP propose des instruments d'intervention basés sur le marché. Les problèmes sont différents selon le type de production agricole. Les produits agricoles différenciés comme le vin ou le fromage AOC ont des possibilités de se différencier sur leur prix, mais pas les autres produits. Donc il faut inventer des systèmes collectifs qui permettent d'éviter que les prix baissent sous un certain seuil. Pourquoi pas également essayer d'utiliser les aides directes comme un instrument de régulation au niveau des fermes qui peuvent les mettre de côté les bonnes années ; ceci serait complémentaire d'un système de gouvernance au niveau des prix.

Au niveau environnemental, bien public, il faut avancer dans le débat – en acceptant le cadre actuel de la PAC- en discutant de ce qui doit être gratuit (conditionnalité) et ce qui doit faire



Greet Goverde

La PAC est actuellement tout à fait négative pour les PED. Il suffit de prendre l'exemple de la poudre du lait qui est tout à fait néfaste pour les marchés locaux africains. Ici aussi on rencontre des problèmes, de santé notamment. Il faut concevoir la PAC dans un contexte mondial. Il est important d'aller vers le peuple – qui prend peu à peu conscience des problèmes engendrés par les très grandes exploitations- avec des déclarations. Une déclaration à lire et utiliser est l'« European food declaration » (voir www.europeanfooddeclaration.org), elle est facile à comprendre et utile si l'on veut mobiliser la population inquiète pour son alimentation.

Tom Lines

La crise financière a modifié la situation : au niveau de la PAC même, on parle de régulation ! Le gouvernement américain renationalise les banques et il est difficile d'émettre une contestation contre une intervention de l'état à ce niveau. Il est temps de dire « pensons autrement ».

Il faut réfléchir à de nouveaux instruments dès maintenant pour pouvoir les proposer en 2030, il est trop tôt pour faire des propositions.

Au niveau de la production agricole, le rôle direct de l'état est légitime, il ne s'agit pas de communisme puisque G.Bush a nationalisé des banques ! Parfois l'état doit agir comme intermédiaire entre le marché et les agriculteurs, il doit être responsable pour que les agriculteurs cessent d'être exploités. Il faut en parler maintenant. Bien entendu, il faut aussi donner un rôle plus important et plus direct aux agriculteurs au niveau de la maîtrise de l'offre et au niveau politique.

L'OMC n'a jamais eu de légitimité. L'UE et les EU l'ont mise sur pied et tout le monde a du suivre, des trucs ont été utilisés pour faire adhérer les PED ; quand ceux-ci s'en sont rendus compte, l'OMC a commencé à s'écrouler. C'est une question de temps avant que l'OMC s'effondre complètement, car les relations de pouvoir ont changé, les EU et l'UE n'ont plus le même pouvoir qu'auparavant. Nous devons anticiper cela en disant « quelques soient les règles de l'OMC, voilà ce que nous voulons ». Il faut exiger ce qui est nécessaire, sans se baser sur l'OMC.

Samuel Féret

On ne peut pas séparer la discussion des objectifs et des instruments, il ne faut pas les découpler ! Il existe un consensus sur la non légitimité de la PAC (l'objectif de régulation ne marche pas, la question du développement rural et de l'emploi reste marginale, ...). Il ne faut pas perdre de vue l'horizon temporel ni le fait la PAC 2013-2020 sera également une phase de transition, on est sans cesse en transition. Si l'on veut un propos qui tienne la route, il faut réfléchir à la question de la transition, comment arrive-t-on à cette nouvelle orientation souhaitée ? Derrière la déclaration de Paris, il n'y a aucun instrument. Il faut mener de front ces deux questions d'objectifs et d'instruments.

Marek Poznanski

Face à l'idée dominante qui va dans la direction opposée, on peut être pessimiste. Les pragmatiques disent qu'il n'y a aucune chance que nos propositions aboutissent. Mais il faut se rendre compte qu'au niveau des autres agricultures du monde, les problèmes sont les mêmes ! Et eux n'ont pas les outils dont on dispose. Il faut donc s'allier sur la nécessité de protection et de régulation au niveau international. Certains indices semblent montrer que le balancier change de direction, avec par exemple le gouvernement argentin déclarant qu'il faut des politiques publiques fortes. Il faut revendiquer dans notre débat des politiques publiques fortes. Au niveau de la stratégie à adopter, l'attaque des aides directes n'est pas le bon moyen, il faut plutôt atteindre la régulation. Pour les pays du sud, plutôt que de dire « abolissez vos aides » il faudrait revendiquer le droit d'aussi en donner comme complément aux prix ; il faudrait défendre le revenu plutôt que d'attaquer les aides.

Jean-Louis Féart

Il faut sortir l'agriculture de l'OMC (tout comme l'a été la culture), l'alimentation n'est pas une marchandise comme une autre. Par ailleurs, on s'approche du pic oil et le prix du pétrole va augmenter très fort. Mais il va bien falloir continuer à produire, c'est pourquoi il faut réfléchir à mettre en place une autonomie énergétique dans les exploitations.





Collectif **S**tratégies **A**limentaires

Tél.: +32 (0)2 412 06 60 ; secretariat@csa-be.org

www.csa-be.org