



Pourquoi une consultation alternative sur l'avenir de la Politique Agricole Commune ?

En lançant une consultation publique sur l'avenir de la PAC le 2 février dernier, le Commissaire Hogan a choisi de marcher dans les pas de son prédécesseur, Dacian Ciolos, qui avait innové par son souhait d'ouvrir largement le débat lors du lancement de la précédente réforme de la PAC en 2010. L'intention est bien évidemment louable tant l'alimentation et l'agriculture sont l'affaire de tous. Pour autant, ces deux consultations divergent grandement dans leur format.

Basée sur 4 questions ouvertes de portée relativement générale (« Pourquoi avons-nous besoin d'une politique agricole commune européenne ? », « Qu'est-ce que les citoyens attendent de l'agriculture ? », « Pourquoi réformer la PAC ? », « De quels outils avons-nous besoin pour la PAC de demain ? »), **la consultation de 2010 permettait une expression large des points de vue, mais imposait en retour un travail de synthèse conséquent pour identifier les figures communes et les principaux clivages.** Le document de valorisation des réponses à la consultation¹ fait ainsi état de la large palette des attentes des quelques 5682 répondants (dont 5473 déclarés comme issus du grand public) vis-à-vis de la principale politique communautaire.

La consultation proposée par le Commissaire Hogan diffère grandement de la précédente. Certes, il s'agit de ne pas exagérer la portée d'un exercice qui a comme objectif principal d'annoncer le coup d'envoi d'un processus de réforme. De plus, c'est surtout l'analyse d'impact des propositions de la Commission qui donnera matière à discussion. **Toutefois, le format de la consultation fait émerger des craintes que l'on espère infondées, mais dont les réactions de certaines organisations montrent qu'elles existent toutefois.**

En premier lieu, bien qu'il y ait 5 questions ouvertes dans le questionnaire, la formulation des 28 autres questions structurant cette nouvelle consultation ne laisse que peu de place à de véritables évolutions voire des inflexions par rapport à la PAC actuelle. C'est ce que les politologues nomment « dépendance au sentier », une réforme ne pouvant s'écarter complètement de la trajectoire des réformes passées. **Pour autant la lecture des questions laisse l'impression d'un exercice très corseté où le sentier prend des allures de**

¹ http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1291195626_pac_executive_summary_fr_2010.pdf

couloir étroit et sans fenêtre. Un grand nombre de questions vise ainsi à choisir 3 ou 5 modalités parmi des listes d'objectifs généraux ou plus opérationnels choisis de telle sorte qu'on ne s'écarte pas du sentier existant. Ainsi quel sens y-a-il à choisir entre la biodiversité, l'érosion des sols, la qualité de l'eau ou celle de l'air quand il s'agit d'aborder la dimension environnementale de la PAC?

Alors que de nombreux secteurs s'enfoncent dans la crise, on ne trouve aucun écho de l'actualité, ce qui renforce le caractère désincarné de la consultation. **Le programme d'aides à la réduction de la production laitière, qui est pourtant le véritable succès de la Commission pour sortir de la crise du lait, n'est pas même mentionné. Les aides contracycliques, qui varient en fonction des prix pour soutenir les revenus en période difficile, figurent également aux abonnés absents alors même que ces outils continuent de faire preuve de leur efficacité ailleurs dans le monde.** De manière générale, aucune référence n'est faite que ce soit vis-à-vis de l'évolution de marchés internationaux marqués par la fin du super-cycle des matières premières ou du renforcement des politiques agricoles chez la plupart des pays agricoles.

Allant de pair avec le caractère fermé voire verrouillé de ce questionnaire, la seconde crainte tient au risque d'une instrumentalisation, d'une exploitation excessive des « résultats » de la consultation. Avec autant de questions fermées il est en effet tentant de produire des statistiques qui attesteraient du bien-fondé de choix ultérieurs. On comprend en effet pourquoi les différents porteurs d'intérêts ont chacun motivé leurs réseaux pour répondre largement à la consultation en leur communiquant parfois quelques consignes. C'est peut-être de « bonne guerre » et a indéniablement l'intérêt de mobiliser les troupes, mais est-ce véritablement dans ces conditions qu'un débat ouvert et équilibré peut avoir lieu ? **Une consultation publique n'a pas à chercher à quantifier des rapports de force entre parties prenantes sur un terrain trop balisé voire biaisé.** Ainsi, afin d'éviter ce type de suspicion dans l'utilisation des « résultats », mieux aurait-il valu en rester à l'esprit de la consultation de 2010 avec ses questions ouvertes.

Face à ce constat et dans la perspective de la clôture de la consultation le 2 mai, le think tank Momagri a souhaité participer au débat qui s'ouvre sur l'avenir de la PAC en proposant une consultation publique alternative basée sur deux idées-phares :

- d'une part, on ne peut réfléchir l'évolution de la PAC sans considérer ce que font les autres pays en matière de politiques agricoles. L'Union Européenne est la seule à fonder sa politique agricole sur le principe du découplage des aides. Ce choix doit être révisé car les aides découplées sont illégitimes quand les prix sont élevés, et bien souvent insuffisantes quand les prix sont bas. Elles sont facilement captées par l'environnement économique de l'agriculteur et permettent aux acheteurs de produits agricoles de payer sous les coûts de

production. Enfin, elles enferment l'agriculture européenne dans une logique de rente et de traitement social aux conséquences négatives en termes d'image pour les agriculteurs tout en supprimant les moyens de réorientation des systèmes de production.

L'Union européenne doit davantage s'inspirer des politiques à l'œuvre dans les autres pays notamment aux Etats-Unis où, à titre d'exemple, les producteurs de blé sont assurés via le programme PLC (Price Loss Coverage program) d'avoir un chiffre d'affaire minimum de 202\$/tonne sur 85% de leur production historique en cumulant une aide contracyclique au prix auquel ils vendent leur production. En Europe en 2016 les agriculteurs ont reçu entre 130 et 140€/tonne auquel il faut ajouter entre 30 et 40€/tonnes d'aides découplées fixes en moyenne. Si on complète le tableau par les 2 autres plus importants pays producteurs de céréales, la Chine et l'Inde, qui ont des prix minimums pour le blé à respectivement 357\$/t et 320\$/t, on comprend la crainte des producteurs européens dont le prix d'intervention, le prix minimum garanti, n'a pas été actualisé depuis 25 ans et reste à 101€/tonne.

Les divergences de trajectoires entre la PAC et les autres politiques agricoles dans le monde sont également une des causes des difficultés à imaginer une solution à la crise du multilatéralisme en matière agricole caractérisée par l'échec du cycle de Doha. Le constat lucide de l'instabilité structurelle des marchés agricoles devrait conduire la communauté internationale à penser les bases d'une meilleure coopération et d'une meilleure coordination entre des politiques agricoles stabilisatrices au niveau national ou régional. La coopération au sein des pays du sud-est asiatique organisés au sein de l'ASEAN+3 doit servir d'exemple : par une diplomatie active et une mutualisation de certains stocks stratégiques, ils ont réussi à stabiliser le marché du riz qui n'a pas été touché, contrairement au blé et au maïs, par les répliques de la crise alimentaire en 2010 et 2012. **L'Europe doit davantage se voir comme un pôle parmi d'autres qui doit veiller à une intégration harmonieuse dans des échanges internationaux qui resteront nécessaires mais toujours marginaux et donc marqués par une forte instabilité des prix.** La crise mondiale causée par la libération sans garde-fou du potentiel de production du premier producteur mondial de produits laitiers, la fin des quotas laitiers, constitue un cas d'école regrettable.

- **d'autre part, en tournant le dos à la stabilisation des marchés et des revenus, la PAC est condamnée à l'inefficacité dans l'atteinte de ses autres objectifs, y compris environnementaux.** Développement des territoires ruraux, protection des ressources naturelles, innovation, conseil agricole, renouvellement des générations, la PAC a vu la liste de ses objectifs se compléter au fil des réformes. Pour autant, les objectifs initiaux inscrits dans le traité de Rome, dont nous venons de célébrer le 60^{ème} anniversaire, ne sauraient être remis en cause : accroître la productivité de l'agriculture en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Plus qu'une complémentarité entre objectifs initiaux et nouveaux, la crise agricole actuelle montre la difficulté à pouvoir réellement améliorer la vitalité des territoires ruraux, à faire progresser les pratiques agricoles ou encore à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs quand les objectifs de stabilisation des marchés et des revenus ne sont pas respectés. Quand, confronté à des prix très en deçà de ses coûts de production, un agriculteur est en situation de survie économique et qu'il joue au jour le jour la pérennité de son entreprise, comment pourrait-il se permettre de prendre les risques associés à un changement vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement ? C'est au contraire en le sécurisant davantage économiquement que les conditions seront rassemblées pour faciliter le changement. Il en va de même pour le renouvellement des générations ou l'innovation.

Et plus largement, en assumant davantage le rôle de supervision et de pilotage des marchés agricoles, l'Union européenne pourra assurer une meilleure cohérence entre la PAC et les autres politiques comme la politique énergétique ou la protection des populations les plus fragiles et ainsi faire avancer la construction européenne. La complémentarité entre la politique agricole et la politique d'aide alimentaire aux États-Unis constitue en effet un exemple à suivre si l'on souhaite aller vers davantage d'intégration politique, économique et sociale en Europe. L'atteinte des objectifs d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen passe également sans doute par une meilleure articulation entre politique agricole et politique énergétique afin d'utiliser les biocarburants comme une source de stabilisation des marchés agricoles. Pour ce faire, il conviendrait d'introduire une plus grande flexibilité dans les mandats d'incorporation afin de faire primer les usages alimentaires sur les valorisations non alimentaires. **A l'heure où le doute grandit sur la capacité de l'Union européenne à surmonter les périls qui menacent la construction européenne, il est plus que jamais nécessaire d'avoir conscience que la PAC est la principale politique communautaire, qu'elle a été un formidable vecteur de la construction européenne par les différents mécanismes (y compris la monnaie commune) que son pilotage a nécessité et qu'elle pourrait, sur des bases autres que celles actuelles, être au cœur d'un projet européen renouvelé.**

La consultation publique alternative que nous lançons vise à pouvoir verser ces éléments au débat. Vous pourrez répondre à cette consultation sur notre site internet jusqu'au 2 juillet. Le questionnaire est traduit en français et en anglais seulement. Les résultats de la consultation seront rendus publics à partir de septembre 2017.