

Quelles marges de manœuvre pour la politique agricole française dans le contexte de la future PAC ?

Janvier 2013

Contribution du groupe « PAC 2013 » de l'Académie d'Agriculture de France

Rapporteur Gilles BAZIN, Professeur à AgroParisTech, (gilles.bazin@agroparistech.fr)

La réflexion entamée de longue date par le groupe « PAC 2013 » (voir le site de l'AAF) considère que le premier pilier de la PAC actuelle induit de tels effets pervers (inégalités de revenus croissantes¹, gaspillage des soutiens publics par effet de rente, course à l'agrandissement et perte d'emplois, dérégulation des marchés, céréalisation des systèmes, absence de politique de soutien alimentaire, etc.) qu'il faut en revoir les fondements. En faisant des aides découplées le mécanisme essentiel du soutien au revenu agricole, les propositions de la Commission sont dans la continuité de la réforme de 2003 et ne corrigent pas les défauts actuels de la PAC. La Commission ignore en effet le contexte actuel des marchés agricoles marqué par la volatilité, et ne prend pas en compte les conséquences de ces fluctuations de prix sur les revenus agricoles et la demande alimentaire des populations en difficulté.

Plusieurs visions de l'avenir de l'agriculture française sont possibles qui détermineront les modalités de soutiens publics à mettre en œuvre dans le cadre de la future PAC. Le groupe de réflexion a choisi de retenir les priorités affichées par le ministre de l'agriculture lors de l'installation du comité de suivi de la réforme de la PAC le 7/9/2012 et à réfléchir aux adaptations nationales de la PAC allant en ce sens. Pour autant que le cadre général de la réforme reste celui proposé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, les propositions du groupe cherchent à maximiser les marges de manœuvre dont disposent tous les États membres, dont la France, en s'appuyant sur le renforcement du principe de subsidiarité. Ces marges de manœuvre permettront de mettre en œuvre dans notre pays, une politique agricole davantage conforme aux objectifs affichés par le gouvernement : en cherchant à réduire les inégalités de revenu et de développement agricole, à favoriser l'emploi, l'innovation et la création de valeur ajoutée, à soutenir les initiatives individuelles et collectives de développement respectueuses de l'environnement et en allant dans le sens de la fourniture d'une alimentation de qualité et de proximité à des prix raisonnables.

Une priorité : mieux cibler les soutiens publics pour dégager les marges de manœuvre budgétaires indispensables

Dans le contexte budgétaire actuel, il est illusoire d'espérer une augmentation significative du budget de soutien à l'agriculture. Si l'on veut que les propositions qui suivent ne se limitent pas à un simple effet d'annonce, il convient de pouvoir en assurer le financement. Le montant des versements communautaires pour le premier et le second pilier (environ 10 milliards d'euros) permet d'importantes marges de manœuvre. La mauvaise allocation actuelle des soutiens de la PAC, en regard d'attentes sociales fortes à satisfaire, fait l'objet de critiques citoyennes de plus en plus vives. Il devient dès lors possible de dégager un consensus pour la définition de nouvelles modalités nationales d'affectation des aides dans le cadre de la subsidiarité. Au-delà du dispositif d'écrêtement communautaire proposé par la Commission, des possibilités de modulation nationales des soutiens du type de celles permises par le règlement de 1999 et le bilan de santé de 2008 et mises en place en France respectivement de 2000 à 2002 et en 2009-2010, doivent être proposées.

Proposition :

¹ Ces inégalités de revenu croissantes doivent être mises en relation avec les inégalités de soutiens publics selon les systèmes. En 2012 le revenu agricole moyen des exploitations de grandes cultures atteint 74400€/UTAF dont 32600€/UTAF d'aides directes, alors qu'il n'atteint que 15000€/UTAF en ovins et bovins viande pour des aides respectivement de 27400€/UTAF et 30100€/UTAF (Comptes de l'agriculture et RICA)

- 1) Étudier et mettre en œuvre un dispositif de modulation des soutiens directs par hectare en fonction du niveau et de l'évolution des revenus agricoles des différents systèmes de production. Un écrêtement progressif des aides PAC est tout à fait « euro-compatible » s'il est fondé sur le niveau et l'évolution moyenne des revenus des différentes catégories d'exploitations. Il pourrait, par exemple, s'agir de moduler les aides non pas en fonction du montant total reçu, mais en fonction du niveau du revenu agricole standard calculé par UTA². Cette modulation prendrait ainsi en compte l'emploi généré sur chaque exploitation.

Sécuriser les revenus et les investissements pour consolider une agriculture diversifiée

L'instabilité des revenus et l'accroissement des risques qu'elle induit pénalisent les investissements de long terme et l'innovation dans des itinéraires de production durables. On ne peut abandonner le pilotage des systèmes de production au seul jeu à court terme du signal des prix, au risque d'une régression irréversible de certains systèmes (en élevage, maraichage et arboriculture notamment) indispensables à l'approvisionnement du marché, à la production d'aménités environnementales et à l'aménagement du territoire.

Propositions

- 2) Affecter une partie du produit de la modulation nationale à un fonds mutuel de soutien aux revenus agricoles, permettant une redistribution des soutiens directs aux agriculteurs et filières en difficulté, selon des modalités à négocier chaque année. Le groupe « PAC 2013 » de l'Académie est disposé à étudier et évaluer de manière plus approfondie un tel dispositif, ainsi que sa conformité avec les accords GATT/OMC.
- 3) Ce système de péréquation annuel des soutiens doit être complété par un ensemble d'instruments de gestion des risques sous forme d'assurances (récoltes, maladies animales) dont les primes seront soutenues à 65%. La couverture des risques devrait également être étendue à la compensation des revenus en cas de forte crise (comme en 2009)³. Le projet de la Commission de constituer une réserve de crise mobilisable sur les 7 années doit être maintenu.
- 4) Renforcer le pouvoir d'organisation et de négociation des agriculteurs dans les filières afin de garantir un partage équitable de la valeur ajoutée (reconnaissance des organisations de producteurs étendue à tous les produits, extension du pouvoir des OP à la négociation de contrats et des prix, possibilité pour les Etats d'exiger des contrats écrits entre les producteurs et leur aval...).
- 5) Participer au maintien de la diversité structurelle des exploitations en soutenant prioritairement l'installation et la création d'activités et d'emplois dans les exploitations petites et moyennes qui n'ont pas les moyens d'investir, ainsi que dans les zones menacées de « déprise » agricole.

² De même que le produit brut standard, ce revenu standard serait calculé chaque année par application à chaque exploitation, selon la répartition de ses surfaces entre les différentes productions et la composition de son cheptel, de coefficients de revenu moyen à l'hectare tenant compte des prix et des rendements moyens régionaux.

³ Dans le projet de fond de stabilisation des revenus de la Commission, les agriculteurs subissant une baisse de plus de 30% de leur revenu moyen des trois dernières années pourraient obtenir une compensation partielle cofinancée (à 65%) par la PAC et le fond de mutualisation auquel adhère l'agriculteur. Le groupe « PAC 2013 » appuie cette proposition qui répond à des situations de crise grave, à condition de plafonner le niveau de revenu de référence par actif

Investir dans la recherche et le développement de systèmes de production innovants

De nombreuses expérimentations innovantes sont menées sur le terrain, souvent en marge des institutions de recherche et de développement. Ce potentiel d'innovation doit être valorisé, soutenu et vulgarisé.

Propositions :

- 6) Recoupler au maximum les paiements directs (qui sont de l'ordre de 1Mds € couplés actuellement sur 7,7 Mds€ de paiements directs totaux) pour assurer la pérennité des systèmes d'exploitation et des territoires, importants du point de vue économique et environnemental (zones de montagne et zones herbagères notamment, mais aussi certaines zones productrices de fruits et légumes). Le développement (et pas simplement le maintien) des surfaces de prairies doit être prioritaire et faire l'objet de soutiens ciblés et renforcés, notamment dans la période de transition des exploitations qui s'orientent vers des systèmes herbagers.
- 7) Structurer les modalités d'intervention du 2e pilier pour accompagner les projets qui prennent en compte l'ensemble du système d'exploitation (investissement, création de richesse dans les filières, emploi, environnement) dans une dynamique collective (à l'échelle d'associations d'agriculteurs et/ou de territoires porteurs de projets).
- 8) Dégager un volant de crédits suffisants pour soutenir des outils de recherche, de conseil et d'appui technique aux producteurs qui développent des systèmes de production innovants et durables et permettre l'information, la diffusion et la mutualisation des multiples expériences développées en la matière (dans le cadre, par exemple, du projet agro-écologique pour la France présenté récemment par le Ministère).
- 9) Décider d'un plan de développement des légumineuses qui permette de réduire une dépendance de plus en plus dangereuse pour l'alimentation du bétail européen, du fait de la demande internationale en forte hausse entraînant une augmentation et une volatilité croissantes des prix. L'intérêt pour les légumineuses qui ont un rôle environnemental essentiel, pourrait être renforcé par l'octroi de soutiens particuliers semblables à ceux proposés pour les prairies et/ou par la reconnaissance de leur intégration dans les 7% de surface d'intérêt écologique prévue par la Commission.

Initier une politique alimentaire ambitieuse.

L'instabilité des prix, et leur transmission dissymétrique (transmission à la hausse, mais pas à la baisse) pénalisent durement les couches sociales les plus défavorisées, tandis que la qualité nutritionnelle de l'alimentation se dégrade avec la déstructuration des repas, notamment dans les jeunes générations. Une politique agricole et alimentaire cohérente doit nécessairement prendre en compte les deux volets étroitement liés de la production et de la consommation

Proposition :

- 10) Soutenir la demande de produits alimentaires de qualité et à forts enjeux nutritionnels. Dans le contexte actuel d'accroissement du chômage et de la pauvreté, on doit imaginer en France et en Europe une politique plus systématique d'aide alimentaire ciblée sur certaines catégories spécifiques (couches sociales en difficulté, restauration collective, scolaire notamment) et sur certains produits à forts enjeux nutritionnels (fruits et légumes, produits certifiés, etc.). En France, ces soutiens vont dans le sens du programme national nutrition-santé de lutte contre l'obésité et des objectifs du Grenelle de l'environnement. Une partie de l'écrêtement des aides PAC pourrait ainsi soutenir la relance de la production tout en élargissant la demande en produits agricoles de

qualité. Les associations et les collectivités locales devraient être soutenues pour développer des relations commerciales contractuelles avec des groupements de producteurs s'engageant dans ces circuits régionaux ou nationaux en échange de prix stables et rémunérateurs.

Les quelques propositions contenues dans cette communication et qui cherchent à réorienter les modalités et les mécanismes de soutien à l'agriculture française, nous semblent les mieux à même de répondre aux objectifs économiques, environnementaux et territoriaux que le Ministère de l'Agriculture s'est fixé. Leur mise en œuvre peut être rapide (dans le cadre d'une nouvelle loi d'orientation par exemple). Il s'agit autant de surmonter les problèmes actuels que de préparer l'avenir. La PAC doit en effet profondément se réformer, car l'iniquité de la distribution des soutiens et les effets de rente qui en résultent, lui ont fait perdre beaucoup de sa légitimité.