

NOTE

Les priorités de la Présidence française de l'Union européenne (7/8)

Du bilan de santé à la refondation de la PAC

Par Vincent Chatellier,
Ingénieur de Recherche à l'INRA de Nantes
Et Philippe Mauguin,
Ingénieur Agronome

Le 17 décembre 2008

La Politique Agricole Commune (PAC) a permis, depuis cinquante ans, de garantir la sécurité des approvisionnements agricoles, de moderniser l'agriculture et de soutenir le revenu des agriculteurs. Malgré ces réussites, elle soulève aujourd'hui des débats de plus en plus controversés. Coûteuse (0,44% du PIB européen, malgré une baisse constante depuis 1990), elle représente la politique de l'Union la plus interventionniste. Ses mesures de soutien à l'exportation ont aussi parfois été mises en cause dans la flambée des prix des matières premières agricoles et dans les émeutes de la faim qui ont frappé plusieurs régions du monde. La PAC représente aussi un levier d'action pour faire face aux défis environnementaux (lutte contre le changement climatique, gestion plus efficace de l'eau, développement des bioénergies et préservation de la biodiversité) et sociétaux (emplois, qualité des produits, occupation du territoire).

Après de longs tâtonnements, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives au « bilan de santé de la PAC », pour engager une réflexion sur sa rationalisation et sa modernisation, dans la perspective de la révision potentielle du budget de l'UE en 2009. Dans ce contexte, la présidence française a obtenu le 20 novembre dernier (2008) un accord à 27, sans toutefois fixer les grandes lignes de la politique agricole à l'horizon de l'après 2013.

Si l'objectif de rationalisation et de modernisation de la PAC est louable, les récentes évolutions des prix des matières premières agricoles ont démontré l'importance d'un outil tel que la PAC, et le danger que représenterait son démantèlement. Il faut construire une nouvelle politique, avec de nouveaux instruments adaptés aux nouveaux défis à relever. Pour cela, la réforme doit intégrer :

- de nouveaux instruments de régulation des marchés*
- des régimes d'aides directes plus équitables entre les agriculteurs ;*
- le développement massif de l'éco-agriculture.*

Cette réforme, l'Union ne pourra pas l'entreprendre seule. Il faut inventer un cadre global, mettant en place des politiques régionales avec des approches spécifiques et des soutiens adaptés, des stocks stratégiques des denrées agricoles dans chaque grande région, et une prise en charge des coûts environnementaux et sociaux de la production agricole dans le commerce mondial.

1 - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : QUELQUES RAPPELS, DU TRAITE DE ROME AUX DEBATS ACTUELS

L'agriculture européenne bénéficie depuis un demi-siècle d'une Politique Agricole Commune (PAC) qui vise à garantir la sécurité des approvisionnements des consommateurs, à moderniser le secteur agricole et agroalimentaire, à soutenir le revenu des agriculteurs et, de façon plus récente, à mieux prendre en compte certaines préoccupations sociétales relatives à l'environnement, à l'aménagement du territoire, à la biodiversité ou au bien-être animal.

Pour satisfaire ces objectifs, la PAC repose sur trois grands principes :

- **L'unité des marchés.** Elle signifie la mise en oeuvre de règles administratives, sanitaires et vétérinaires communes entre les Etats membres, l'adoption de prix institutionnels identiques et l'instauration d'un tarif douanier uniforme aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) ;
- **La préférence communautaire.** Elle incite les Etats membres déficitaires pour tels ou tels produits agroalimentaires à s'approvisionner de manière prioritaire dans un pays partenaire (par la taxation des importations en provenance des pays tiers) ;
- **La solidarité financière.** Elle suppose que les dépenses agricoles de la PAC soient supportées en commun.

Cette combinaison de principes était notamment destinée à permettre la mise en place rapide d'un marché intérieur agricole (unité des marchés) permettant à l'Europe des six d'accéder à l'indépendance alimentaire (préférence communautaire) en limitant l'effet social sur les agricultures, alors hétérogènes.

Il existe d'autres politiques pour lesquelles l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, comme par exemple la politique commerciale commune ou la politique de la concurrence, mais la PAC (et dans une moindre mesure la politique commune de la pêche) présente par rapport à elles une différence majeure. La gestion des marchés agricoles, le développement ou le maintien de l'agriculture dans des zones plus fragiles, l'orientation de la production supposent des moyens financiers, humains, juridiques autonomes. A ce titre, la PAC est sans doute la politique commune de l'Union la plus interventionniste et la plus proche d'une politique étatique classique.

Politique volontariste, la PAC s'est traduite, au plan budgétaire par une augmentation rapide des dépenses attribuées à l'agriculture communautaire jusqu'en 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC. Depuis plusieurs années, elles sont assez stables en termes réels. **Le coût de la PAC rapporté au produit intérieur brut européen a diminué** en passant de 0,54% en 1990 à 0,44% en 2007. Plusieurs facteurs expliquent cette meilleure maîtrise des dépenses :

- Les instruments de maîtrise de l'offre (quotas laitiers et jachère obligatoire) ont permis de progressivement résorber les surplus et de limiter l'apparition de nouveaux excédents.
- Les paiements directs ont été accordés moyennant le respect de plafonds fixés par Etat membre, par région ou par producteur.
- L'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) et la baisse des prix agricoles européens ont entraîné une réduction substantielle des aides aux exportations ; les règles de l'intervention publique sont devenues plus restrictives.

En 2007, les dépenses communautaires de la PAC ont été de **55 milliards d'euros**, dont 80% relèvent du premier pilier (mesures de soutien des marchés agricoles) et 20% du développement rural. Les dépenses du premier pilier sont composées à 80% d'aides directes allouées aux agriculteurs.

Depuis la réforme de 2003 (découplage des aides) et sa mise en application à partir de 2006, l'essentiel des aides directes de la PAC n'est plus versée en fonction d'une exigence de production. Les agriculteurs sont supposés libres de produire ou de ne pas produire, en fonction du marché, sans que leur niveau d'aide en soit affecté. En pratique, les aides découplées se basent principalement sur les aides historiquement perçues avant la décision de découplage des aides. Malgré des correctifs mineurs, les aides découplées sont donc principalement perçues par les secteurs qui bénéficiaient, hier, d'aides.

Ainsi, le secteur des grandes cultures capte 44% des soutiens du premier pilier, soit une proportion supérieure à celle observée pour la viande bovine (20%), le lait (6%), l'huile d'olive (5%), le sucre (4%), la viande ovine (4%), les fruits et légumes (4%), le vin (2%) ou le tabac (2%).

La répartition du budget de la PAC entre les Etats membres de l'UE est réalisée en raison du principe de solidarité financière. Ainsi, les pays ayant une forte vocation agricole bénéficient plus des crédits communautaires que ceux ayant une production modeste ou relevant des activités d'horticulture, de maraîchage, de viticulture, de porcs ou de volailles. La France perçoit 20% des dépenses de la PAC. Elle occupe ainsi le premier rang devant l'Espagne (14%), l'Allemagne (14%), l'Italie (12%) et le Royaume-Uni (8%). Les douze nouveaux Etats Membres perçoivent environ 10% des soutiens en 2008, mais cette proportion augmentera d'ici 2013. L'attribution d'aides à la surface identiques à celles de l'Europe de l'Ouest aurait eu un effet inflationniste et immédiat sur leurs agricultures.

Si la PAC est déjà ancienne, elle fait encore l'objet de nombreux débats, souvent controversés, tant à l'échelle internationale que dans les différents Etats membres de l'UE. Le débat sur l'avenir de la PAC soulève de multiples interrogations liées à la place que l'agriculture doit jouer dans la société (en terme d'emplois, d'occupation du territoire, d'environnement, de qualité des produits, d'indépendance alimentaire, de changements technologiques, etc.). Ces interrogations concernent aussi le lien éventuel entre la PAC et les tensions observées sur les prix agricoles internationaux et, par voie de conséquence, sur les émeutes de la faim apparues depuis plusieurs mois dans le monde.

Le débat actuel sur l'avenir de la PAC s'inscrit dans un cadre marqué par trois échéances :

La mise en œuvre des récentes modifications réglementaires adoptées le 20 novembre 2008.

Dans la continuité des trois précédentes réformes (1992, 1999 et 2003), ces décisions, arrêtées sous présidence française, concernent principalement le renforcement du découplage des aides directes, la réorientation d'une partie des soutiens vers le développement rural et l'abandon des quotas laitiers à l'horizon de 2014-2015 (voir paragraphe 2-2). Ces décisions du Conseil, qui entreront prochainement en application, ont été inspirées par les propositions réglementaires de la Commission européenne faites en Novembre 2007 et mai 2008.

La révision potentielle du budget de l'UE à horizon 2009. Conformément aux décisions prises sous la présidence britannique, les autorités communautaires auront la possibilité de procéder à une modification des perspectives financières de l'UE pour la période 2009-2013. Compte tenu du poids encore important des dépenses agricoles dans le budget de l'UE, il est probable que certains Etats membres exigeront une baisse des soutiens de la PAC. Cette exigence dépendra aussi de l'évolution à venir du prix des produits agricoles. Après une conjoncture de prix très favorable en 2007 et au début de 2008 (surtout pour les céréales et le lait), les prix ont fortement baissé au cours du second semestre de 2008. D'après les estimations de la FAO (organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), les prix internationaux des céréales et du lait devraient être, en termes réels, supérieurs de 20% à 30% au cours de la prochaine décennie par rapport à ce qu'ils furent au cours de la précédente décennie.

Les négociations multilatérales de l'OMC. Engagées en 2001 dans le cadre du cycle de Doha, ces négociations ne sont pas encore achevées. Dans le secteur agricole, elles concernent trois domaines principaux, à savoir le soutien interne, l'accès au marché et la concurrence aux exportations.

2 - LE BILAN DE SANTE DE LA PAC

2.1 - POURQUOI LA PAC FAIT-ELLE L'OBJET D'UN BILAN DE SANTE ?

Le 20 mai 2008, dans la continuité d'une première série de préconisations faites en novembre 2007, la Commission européenne a présenté ses propositions réglementaires relatives au « bilan de santé de la PAC ». Consciente de l'inquiétude que suscitaient ces changements pour de nombreux Etats membres, la Commission a voulu distinguer cet exercice de la précédente « révision à mi-parcours » de 2003, en utilisant un terme plus neutre et en affirmant que l'idée n'était pas de réinventer ni de réformer une fois de plus la PAC, mais de vérifier si elle fonctionnait aussi bien que possible dans une Union européenne élargie et dans un contexte international en pleine mutation. Le bilan de santé ne se présente donc pas comme une grande réforme, mais comme un exercice de rationalisation et de modernisation de la PAC.

Malgré un manque de recul sur les effets du découplage, mis en oeuvre seulement en 2005 ou 2006 (au choix des Etats membres), la Commission a considéré qu'elle était déjà en mesure d'évaluer si la PAC réformée fonctionnait ou non de manière assez efficace. Elle a également essayé, au travers de ses propositions, de mieux intégrer certaines préoccupations sociétales relatives au changement climatique, à la gestion de l'eau et aux bioénergies. Les propositions réglementaires de la Commission européenne ont été faites suite à une consultation du Parlement européen, des organisations professionnelles agricoles, des industries agroalimentaires, des groupes de protection de l'environnement, etc. Ces nombreuses contributions ont permis de mieux saisir l'étendue de la diversité du débat sur l'avenir de la PAC et d'intégrer certaines attentes.

2.2 – QUELLES SONT LES PRINCIPALES MESURES DU BILAN DE SANTE DE LA PAC ?

Les décisions prises le 20 novembre 2008 concernent les quatre principaux points suivants :

Le renforcement du découplage. La réforme de la PAC de 2003 autorisait jusqu'alors les Etats membres qui le souhaitaient à maintenir couplées certaines aides directes jusqu'alors octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail. En France, les aides directes ont été maintenues couplées à hauteur de 25% pour superficies de grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux). Pour les primes animales, le choix a été le suivant : 100% de couplage pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, 100% pour la prime à l'abattage des veaux, 40% pour la prime à l'abattage des gros bovins et 50% pour la prime à la brebis. Ce choix français a été justifié par la volonté des autorités politiques de maintenir une activité d'élevage dans les zones défavorisées. Dans d'autres pays, moins diversifiés sur les plans territorial et productif, la question de l'intensité du découplage semblait moins cruciale. Ainsi, l'Irlande et le Royaume-Uni ont opté pour l'application immédiate d'un découplage total ; l'Allemagne, l'Italie et la Grèce, ont également retenu le principe du découplage total, à l'exception du secteur des semences ; l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas appliquent un couplage partiel, essentiellement au profit des productions animales et des semences. Le bilan de santé prévoit l'instauration d'un découplage total de toutes les aides directes, à l'exception, pour les pays qui le souhaiteraient, de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de la prime à la brebis et à la chèvre.

Une réorientation des fonds du premier pilier de la PAC. Le taux de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC passera de 5% en 2008 à 10% en 2012. Les fonds prélevés resteront dans l'Etat membre où ils ont été générés. Ils seront utilisés, au travers du second pilier de la PAC, pour permettre de financer de nouvelles mesures relatives au changement climatique, aux énergies renouvelables, à la biodiversité et à la gestion de l'eau. Par ailleurs, les Etats membres auront la possibilité de se saisir de l'article n°68 du nouveau règlement communautaire. Celui-ci offre plus de flexibilité dans l'utilisation des fonds que ne le permettait l'ex-article n°69 du règlement n°1782/2003. Il autorise les Etats membres à prélever jusqu'à 10% des aides directes du premier pilier pour les réaffecter sur des objectifs jugés prioritaires.

Une incitation à une plus grande uniformisation du montant de paiement unique par hectare.

En France, comme dans de nombreux Etats membres et/ou régions, le paiement unique par exploitation a été déterminé sur la base d'un modèle dit « historique ». Cela signifie que, pour chaque exploitation, le montant du paiement unique correspond au montant des aides directes (couplées aux facteurs de production) perçu au cours de la période de référence 2000-2002. Ce modèle fige la répartition des soutiens entre exploitations sur une base historique et maintient une proportionnalité entre le montant du soutien budgétaire du premier pilier et la taille des exploitations (mesurée en hectares). Dans plusieurs Etats membres, le modèle d'application du découplage est différent. Au Danemark, en Irlande du Nord et au Luxembourg, un modèle dit « hybride statique » avec une seule zone a été retenu. Le montant du paiement unique est alors calculé pour une part sur une base historique et pour une autre part sur la base d'un montant de paiement unique par hectare commun entre tous les agriculteurs. En Allemagne, un modèle dit « hybride et dynamique » a été privilégié à l'échelle de chaque Land. Ainsi, pour chacun d'eux, le montant du paiement unique par hectare deviendra, après plusieurs années de transition, identique entre toutes les exploitations agricoles. L'orientation est assez comparable en Angleterre, avec la distinction de trois régions. Les nouveaux règlements communautaires issus du bilan de santé de la PAC invitent, mais sans le rendre obligatoire, les Etats membres qui ont retenu jusqu'alors le modèle historique à adopter progressivement un système de paiement unique qui soit plus uniforme entre catégories d'exploitations. Cette suggestion des autorités communautaires est faite en considérant qu'il deviendra de plus en plus difficile de justifier, au fil du temps, l'octroi des soutiens publics aux exploitations agricoles sur la seule base de leurs situations structurelles passées.

Une modification des instruments de soutien des marchés. La Commission européenne considère que la régulation par le marché est plus efficace que la régulation publique. Ainsi, le bilan de santé de la PAC prévoit une modification des règles de l'intervention publique sur les marchés. L'intervention sera, par exemple, limitée quantitativement pour le beurre (30 000 tonnes), la poudre de lait écrémé (109 000 tonnes) et le blé (3 millions de tonnes) ; elle sera supprimée pour la viande de porc, l'orge et le sorgho. Par ailleurs, et dans un contexte caractérisé par un développement des agrocarburants, la jachère obligatoire sera supprimée. Il est également prévu de supprimer les quotas laitiers à l'horizon de 2014-2015. Pour y parvenir de manière progressive, le quota laitier européen sera augmenté de 1% par an à compter de 2009. Cette évolution des règles de l'Organisation commune de marché du lait aura inmanquablement un impact sur la dynamique des exploitations laitières et sur la localisation géographique future de la production laitière. En France, les questions posées par cette réorientation sont d'autant plus justifiées que le mode de gestion des quotas laitiers est resté spécifique (gratuité des droits à produire, allocation des quantités « libérées » aux agriculteurs jugés prioritaires, lien fort entre le quota laitier et le foncier, gestion administrative de l'offre à l'échelle des départements, etc.) et que les zones difficiles contribuent de manière assez conséquente à l'offre globale de lait.

3 - OBJECTIFS ET RESULTATS DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE

Le Ministre de l'Agriculture, Michel Barnier, après avoir consulté ses homologues européens et avoir pris connaissance de la position des organisations professionnelles agricoles au sein de chaque département, poursuivait, dans la négociation sur le bilan de santé de la PAC, plusieurs objectifs opérationnels. Il souhaitait notamment :

- Maintenir le couplage de la prime à la vache allaitante et de la prime à la brebis de façon à limiter le risque d'une future délocalisation de la production agricole (au détriment des zones défavorisées). Sur ce point, les décisions du Conseil sont conformes à ses attentes.
- Maintenir certains outils de régulation des marchés, notamment dans le secteur des céréales et du lait. Pour se prémunir des risques liés à une forte volatilité des prix agricoles, le ministre considérait que les autorités communautaires devaient bien peser le pour et le contre d'une intervention diminuée de la puissance publique en agriculture. La décision de supprimer les quotas laitiers à l'horizon de 2014-2015 constitue une évolution majeure pour l'agriculture française. Le ministre a insisté pour que deux clauses de rendez-vous soient fixées (2010 et 2012) afin de faire le point sur l'état des marchés du secteur laitier et, le cas échéant, ajuster en conséquence le niveau des quotas. La sortie programmée des quotas laitiers devrait inciter les autorités nationales à préparer les conditions de la sortie de cette politique de contingentement des volumes. Il convient notamment de réfléchir, dès à présent, aux règles futures de la contractualisation entre les producteurs et les transformateurs et à l'octroi de soutiens spécifiques aux zones de montagne (via l'utilisation de l'article 68).
- Limiter l'augmentation du taux de modulation des aides directes qui entraîne un transfert des soutiens du premier pilier vers le second pilier (consacré au développement rural et à la protection de l'environnement). Sur ce volet, le ministre français n'a pas obtenu totalement gain de cause, même si le taux de modulation adopté est inférieur à la proposition initiale de la Commission européenne et si le taux de cofinancement a été révisé. Néanmoins, l'application de la modulation devrait, d'une part, contribuer à une meilleure répartition des aides directes entre les territoires et les filières et, d'autre part, permettre une réponse plus rapide aux crises climatiques ou sanitaires dont est fréquemment victime le secteur agricole.
- Obtenir, grâce à l'utilisation de l'article n°68 des nouvelles propositions réglementaires, la possibilité de redéployer au sein du premier pilier une partie des aides directes vers certains secteurs en difficulté (l'élevage en montagne, le secteur ovin, les fruits et légumes) et la mise en place de mécanismes d'assurance contre les risques sanitaires ou climatiques. Le nouvel article 68 devrait permettre au ministre français d'arrêter prochainement certaines décisions. Il est fort probable que les principaux bénéficiaires des aides directes du premier pilier contesteront cette évolution, ce d'autant qu'elle interviendra de façon concomitante à une accentuation du taux de modulation.

Outre ces quatre points, l'objectif plus politique de la présidence française était de lancer, entre Etats membres, un débat sur la « refondation » de la PAC pour l'après 2013. Ce débat s'est notamment tenu à l'occasion d'un conseil informel des Ministres de l'Agriculture à Annecy fin septembre 2008. Il n'a cependant pas conduit, à ce stade, à un consensus entre les pays, certains ayant la ferme volonté de réduire les budgets alloués à l'agriculture dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'Union européenne.

Le 20 novembre 2008, Michel Barnier est parvenu, en tant que président en exercice du conseil des ministres de l'agriculture, à la signature de l'accord sur le bilan de santé de la PAC. Au-delà de la crise financière, de la flambée (puis baisse) du prix des matières premières agricoles, le contexte était délicat car les nouveaux Etats membres exigeaient une accélération de la convergence des aides versées à leurs agriculteurs avec celles des quinze. Les organisations professionnelles françaises ont critiqué cet accord, essentiellement sur le thème de l'affaiblissement des outils de régulation et des quotas laitiers (FNSEA, Confédération Paysanne). Les associations de grandes cultures et des éleveurs ont respectivement dénoncé ou soutenu les décisions relatives à la réorientation des aides directes.

4 - DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

La flambée (puis la baisse) des prix des matières premières agricoles et les émeutes de la faim dans plusieurs grandes régions du monde ont placé l'agriculture et plus précisément la question de la politique agricole au centre des débats publics. Alors même que les économistes libéraux anglo-saxons présentaient il y a peu la PAC comme une « vieille » politique de l'UE et mettaient en cause sa légitimité face aux « nouvelles » politiques de la connaissance et de l'environnement, cette tension sur les prix, conjuguée à des niveaux très bas des stocks mondiaux, démontre que l'approvisionnement alimentaire de la planète n'est pas assuré. A ce titre, la vulnérabilité alimentaire est encore plus critique pour un pays que la vulnérabilité énergétique dont l'Union européenne a tout juste commencé à prendre conscience à l'occasion des tensions entre l'Ukraine et la Russie.

Si des facteurs conjoncturels (mauvaises récoltes en Australie, restriction des exportations russes, etc.) ont pu amplifier cette évolution et pourraient demain entraîner des fluctuations inverses, il est clair que les tensions sur les ressources vont perdurer dans les prochaines années. Dans ce cadre, l'agriculture doit faire face à un triple défi :

Le défi alimentaire. L'agriculture devra nourrir 9 milliards d'habitants en 2050, alors que les surfaces cultivables diminuent dans de très nombreux pays.

Le défi environnemental. L'agriculture devra s'adapter aux aléas climatiques, tout en préservant les ressources naturelles rares que sont l'eau, les sols et l'énergie.

Le défi énergétique. L'agriculture devra limiter sa consommation d'énergie et contribuer, avec les forêts, au développement des énergies renouvelables (production de biomasse pour le chauffage, l'électricité et les transports).

Dans ce contexte, on peut regretter que les 27 Etats membres de l'UE n'aient pu s'accorder sur la légitimité et l'importance de maintenir une PAC ambitieuse au delà de 2013. Contrairement à ce que considèrent certains économistes libéraux, un marché totalement libéralisé ne s'acheminera pas nécessairement, en temps réel, vers un équilibre entre les besoins des consommateurs et l'offre des agriculteurs. Il est même probable que, compte tenu de la rigidité des cycles de production en agriculture et de l'inélasticité de la demande par rapport aux variations de prix, la volatilité des prix agricoles reste importante dans les années à venir. La dérégulation est même susceptible d'entraîner des périodes de pénuries dans un contexte où déjà près d'un milliard d'habitants souffrent de la faim. Le maintien d'une politique agricole volontariste et structurée est donc nécessaire. Dans les années à venir, on ne pourra pas se contenter de réduire une nouvelle fois le rôle des outils de gestion de marché, et d'adapter à la marge les mécanismes d'octroi des aides directes. C'est une nouvelle politique qu'il faudra construire, avec de nouveaux instruments adaptés aux nouveaux défis à relever.

Il faudra à la fois produire plus et produire mieux. Le débat sur la réduction de l'utilisation des engrais, des phytosanitaires et de l'énergie fossile en agriculture ne doit pas être perçu uniquement comme un enjeu écologique : il s'agit également d'une nécessité économique. La hausse du prix des engrais (liée à la raréfaction des réserves en potasse et en phosphore et à la hausse du coût du gaz naturel utilisé dans la fabrication des engrais azotés), mais aussi du prix des produits de protection des plantes et du carburant vont de plus en plus changer les pratiques agricoles. C'est ainsi que les nouvelles approches agronomiques – techniques culturales simplifiées, semis direct, protection intégrée... - doivent se développer dans nos campagnes, effaçant progressivement les oppositions anciennes entre « agriculture intensive » et « agriculture biologique ». « L'écoagriculture » devra être économique et écologique pour être durablement compétitive.

La nouvelle politique agricole pourrait symboliquement être requalifiée de « politique alimentaire, agricole et environnementale commune ». Elle pourrait s'articuler autour des trois orientations suivantes : i) de nouveaux instruments de régulation des marchés, permettant la mise en place de stocks stratégiques sur les denrées agricoles de base au sein de l'UE, comme dans les autres régions du monde ; ii) des régimes d'aides directes plus équitables entre les agriculteurs, entre les filières et entre les territoires, ces aides ne pouvant rester indéfiniment liées à des références historiques sans lien avec le niveau des cours ou avec les pratiques agricoles ; iii) le développement de l'écoagriculture, grâce au renforcement des aides directes du second pilier (qui pourraient être intégralement financées par l'Union européenne).

L'hypothèse d'une fusion du premier et du second pilier permettant d'intégrer les approches économiques et environnementales dans la gestion des aides à l'agriculture devrait être sérieusement étudiée.

Les évolutions de la PAC ne peuvent être dissociées des négociations menées au niveau mondial : l'accord proposé à l'OMC sur l'agriculture n'est pas à la hauteur des objectifs du cycle du millénaire, qui devait être le cycle du développement. Si l'on peut approuver la suppression de toutes les aides aux exportations des denrées agricoles, dans l'UE comme aux Etats-Unis, qui peuvent désorganiser les marchés des Pays en développement (PED), l'idée de mettre à bas progressivement toutes les politiques publiques de soutien à l'agriculture et les systèmes de protection douaniers est dangereuse. Treize années après l'accord de Marrakech, il convient de s'interroger sur les effets concrets des baisses des droits de douane, y compris sur l'économie des PED.

Dans ce cadre, l'Union européenne pourrait proposer d'accepter la suppression des aides à l'exportation, dès lors qu'elle s'applique à tous les systèmes des pays développés. Le cadre global futur doit prévoir, d'une part, de suspendre le démantèlement des mécanismes de protection des marchés agricoles et, d'autre part, de relancer le cycle des négociations pour organiser le commerce mondial sur un principe d'équité. Ce dernier point impose de reconnaître :

- La nécessité de mettre en place, dans chaque région du monde, des politiques régionales réunissant des agricultures de nature comparable (Afrique, Amérique Latine, Asie du Sud-Est...), avec des approches spécifiques et des soutiens adaptés ; la mise en place d'une politique agricole africaine est à ce titre une priorité.
- L'intérêt de mettre en place de stocks stratégiques de denrées agricoles dans chaque grande région, qui devraient être coordonnés au niveau mondial dans une instance rattachée à l'ONU.
- La nécessité d'intégrer dans les règles du commerce international les coûts environnementaux et sociaux, si l'on veut être cohérent en évoquant le challenge du développement durable dans une économie mondialisée.