

Note thématique régulations des marchés et des prix agricoles

Laurent Levard et Jacques Loyat

Document de travail V5 25 Mai 2021 – Pour avis du laboratoire

Sommaire

Introduction générale.....	2
I. Pourquoi soutenir, réguler et protéger les marchés et les prix agricoles?.....	2
1) Retour sur l’histoire de la théorie du libre-échange.....	3
2) Pour en finir avec l’équilibre général.....	4
II. Quels sont les outils de politique agricole et commerciale susceptibles d’être mobilisés pour réguler les marchés et les prix agricoles ?.....	6
1) Les outils de maîtrise des productions.....	6
2) L’intervention sur les marchés.....	8
3) La protection douanière.....	8
4) Les réglementations relatives aux prix.....	8
5) Les normes relatives aux produits importés.....	9
6) La taxation des importations sur la base de leur contribution aux émissions de GES ou à leur contenu énergétique.....	10
III. Retour sur les politiques de régulation en Europe en en France.....	10
1) La PAC : de la promotion d’un modèle unique de développement vers des infléchissements progressifs.....	10
a) Un modèle unique de développement.....	11
b) Les évolutions de la PAC.....	12
2) Les Etats généraux de l’alimentation (EGA)	13
IV. Quels objectifs et outils de régulation des marchés et des prix agricoles en France dans le cadre d’un projet de transformation agricole et alimentaire ?.....	15
1) Une démarche partant de l’intérêt général.....	15
2) Quels devraient être aujourd’hui en France les objectifs d’une politique de régulation des marchés et des prix agricoles ?.....	15
a) Des prix rémunérateurs et stables.....	15
b) La relocalisation de certaines productions.....	17

c) La responsabilité sociale et écologique globale quant aux importations.....	17
3) Quels seraient les outils de régulation des marchés et des prix les plus pertinents ?.....	17
a) Outils de politique agricole.....	18
b) Outils de politiques commerciales.....	20
4) La prise en compte des contraintes d'ordre politique.....	23
V. Contribuer à une régulation des marchés et prix agricoles mondiaux.....	24

Introduction générale

La garantie de prix agricoles et relativement stables constitue un impératif pour permettre des conditions de vie dignes aux agriculteurs.trice.s et leur donner les moyens de s'engager dans une transformation écologique de leurs systèmes de production agricole. Fait maintes fois démontré au cours de l'histoire, une telle garantie ne peut provenir du libre-échange, car les marchés agricoles ne s'autorégulent pas. Sur un marché mondial où les inégalités de productivité agricole sont gigantesques, où le prix des produits agricoles est en grande partie lié à celui des hydrocarbures et où des phénomènes de spéculation interviennent, le libre-échange ne peut que signifier prix instables et souvent trop faibles. Une fois de plus les limites de la Loi Egalim votée en 2018 montrent que les tentatives d'influencer durablement les prix agricoles en faveur des producteurs sont vouées à l'échec tant que les pouvoirs publics, ne se donnent pas les moyens, non seulement d'améliorer les conditions de négociation entre acteurs économiques, mais de garantir des prix minimums aux producteurs. Les bouleversements mondiaux actuels et à venir liés aux impasses du néo-libéralisme, à la crise mondiale qui s'est ouverte il y a un an avec le début de l'épidémie du Covid et à l'impératif d'une transformation écologique radicale des modes de production et de consommation appellent à revenir sur la question essentielle de la régulation des marchés agricoles. Compte tenu de l'urgence, ceci doit être fait sans tabous, c'est-à-dire sans s'interdire d'envisager des solutions qui sembleraient inenvisageables à certains, compte-tenu des rapports de force actuels ou des accords entre pays. Cette note a pour ambition de contribuer à cette réflexion. Nous abordons dans cette note successivement 1) les raisons théoriques de la nécessité de soutenir, réguler et protéger les marchés et les prix agricoles ; 2) les outils de politique agricole et commerciale susceptibles d'être mobilisés pour réguler les marchés et les prix agricoles ; 3) un rapide retour sur les politiques de régulation des marchés agricoles en Europe et en France ; 4) les objectifs et les outils de régulation des marchés et des prix agricoles que nous préconisons pour la France dans le cadre d'un projet de transformation agricole et alimentaire ; 5) quelques principes essentiels relatifs à la contribution de notre pays à la régulation des marchés et prix agricoles mondiaux.

I Pourquoi soutenir, réguler et protéger les marchés et les prix agricoles?

1 Retour sur l'histoire de la théorie du libre-échange

Dans le domaine du commerce international, la croyance en la supériorité du libre-échange sur toute autre politique commerciale remonte à la fin du XVIII^e siècle. Le commerce et l'échange apparaissent comme des instruments indispensables pour sortir des sociétés féodales. Le théorème des avantages comparatifs de David Ricardo dans les *Principes de l'économie politique et de l'impôt* renferme une intention s'inscrivant dans une recherche récurrente d'une société universelle, au sein de laquelle les nations seraient liées par des liens amicaux. Au chapitre VII, Ricardo indique en effet : « *En même temps que l'accroissement de la masse générale des produits répand partout le bien-être, l'échange lie entre elles toutes les nations du monde civilisé par les nœuds communs de l'intérêt, par des relations amicales, et en fait une seule et grande société.* »

Avec le Cycle d'Uruguay ouvert en 1986, la percée théorique du libre-échange s'est étendue au secteur agricole. C'est durant cette période que le discrédit a été jeté sur les politiques agricoles stabilisatrices. L'échange de produits agricoles et alimentaires effectué sur le marché mondial était alors présenté pour chaque pays comme le moyen de s'approvisionner, dans une logique bien comprise des enjeux commerciaux.

Cette doctrine se fonde sur la théorie de l'équilibre général dont Léon Walras est l'un des principaux initiateurs. Avec le développement de l'informatique à partir des années 1980, la modélisation en équilibre général est devenue l'approche dominante pour l'évaluation des effets de politiques agricoles et commerciales, à la fois dans les instances académiques et dans les organisations internationales, permettant de justifier le choix du libre-échange. En effet, cette doctrine est particulièrement normative. Supposant par construction que les marchés s'équilibrent d'eux-mêmes, les conclusions vont toujours dans le même sens : toute politique qui a des effets sur les prix et sur les quantités produites crée des distorsions sur les échanges et entraîne une perte de bien-être pour la société dans son ensemble. La seule voie envisagée pour supprimer cette perte est de revenir à une situation de concurrence, les marchés seuls étant susceptibles de réaliser un équilibre général optimal.

Ce modèle théorique est la représentation d'un monde qui n'existe pas dans la réalité. En particulier, il ne permet pas de représenter le développement économique, le temps requis pour les processus de production, le profit en tant que moteur de l'accumulation ou encore l'incapacité pour des millions d'agriculteurs d'avoir de véritables avantages comparatifs dans une situation de mise en concurrence généralisée. Surtout il n'intègre aucune des sources d'instabilité des marchés agricoles.

Une parenthèse, ou le signe que tout est possible ?

Dans un article de septembre 2016, *The Trouble with Macroeconomics*, Paul Romer, prix Nobel d'Économie, accuse ses collègues macroéconomistes de « *faire tourner* » des modèles mathématiques sans rapport avec le réel, semblables aux rituels religieux d'un clergé voué au culte de l'infaillibilité de la théorie économique.

(Le Monde 10 octobre 2018)

La crise alimentaire 2008 agit comme une force de rappel. Devant l'incertitude radicale qu'elle occasionne concernant les conditions de l'approvisionnement alimentaire, plusieurs pays s'interrogent sur les instruments de politique publique à déployer pour sécuriser leurs approvisionnements alimentaires. Par crise alimentaire, il faut entendre la brusque et forte hausse des prix des matières premières agricoles qui s'est produite sur les marchés mondiaux et ses répercussions sur les approvisionnements intérieurs de certains pays.

Tirant les leçons de la crise de 2008, Franck Galtier note d'une part que les entorses au libre-échange ont exacerbé la crise, et d'autre part que le libre-échange ne peut être la solution¹. Devant l'augmentation des prix internationaux des céréales, certains pays exportateurs ont choisi de freiner ou bloquer leurs exportations afin de maintenir les prix à un niveau raisonnable sur le marché intérieur. En réduisant l'offre, ces mesures ont contribué à exacerber la hausse des prix sur les marchés internationaux, ce qui a incité d'autres pays à bloquer à leur tour leurs exportations. On a ainsi assisté à une véritable « bulle » de prohibitions d'exporter sur les marchés du riz et du blé. D'autres facteurs ont été à l'origine ou ont contribué à la flambée des prix mondiaux, notamment la baisse des stocks mondiaux ou les phénomènes de spéculation sur les marchés financiers. Mais d'un point de vue de la sécurité alimentaire, dans une situation de libre-échange, lorsque le prix international augmente, le prix augmente dans la même proportion dans tous les pays (aux coûts de transport près), ce qui du point de vue de la lutte contre la pauvreté mondiale n'est pas une situation optimale.

Face aux menaces de déstabilisation politique des pays importateurs et aux risques d'inflation importée, les gouvernements ont souvent répondu par des politiques appropriées de sécurisation de leurs approvisionnements alimentaires. Ces décisions, largement médiatisées, ont marqué la résurgence des notions de sécurité et de souveraineté alimentaires dans les débats sur les politiques agricoles partout dans le monde.

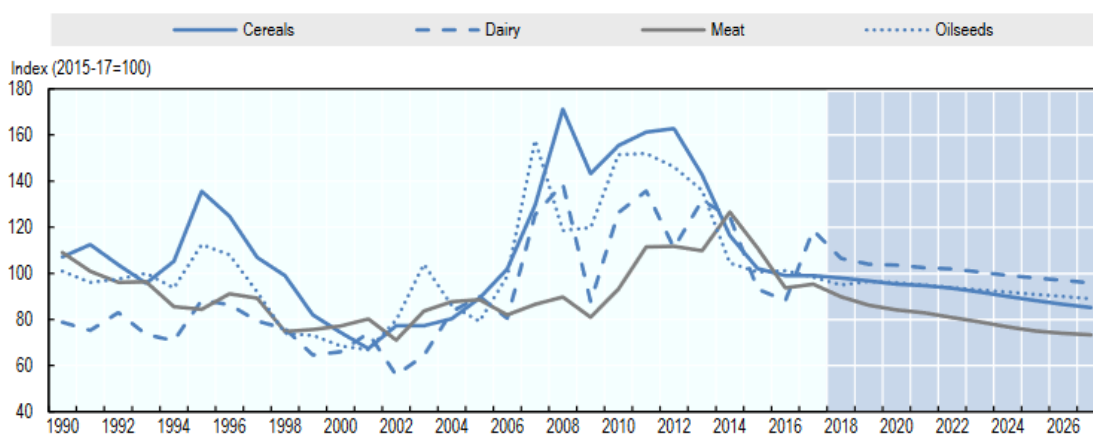
2 Pour en finir avec l'équilibre général

Les faits ayant donc invalidé la doctrine de l'équilibre général, assiste-t-on pour autant à une remise en cause des approches dominantes dans les sphères économiques et dans les instances internationales ? A considérer les publications de l'OCDE, qui continuent de reposer sur les mêmes hypothèses irréalistes, il est permis d'en douter. La figure ci-dessous extraite des prévisions de moyen terme de l'OCDE montre que l'instabilité structurelle des marchés agricoles n'est toujours pas prise en compte : sur la partie droite du graphique, les prix prévus pour les 10 prochaines années sont toujours stables, alors que les prix observés depuis 1990 sur la partie gauche sont bien plus chaotiques².

1 Franck Galtier. « *Le libre-échange est-il compatible avec la sécurité alimentaire mondiale ? Quelques leçons de la crise de 2008* ». Le Blog de la Fondation FARM, 14 juin 2019.

2 <http://www.agri-outlook.org/Agricultural-Outlook-2018.pdf>

Figure 1.24. Medium-term evolution of commodity prices, in real terms



Source: OECD/FAO (2018), "OECD-FAO Agricultural Outlook", OECD Agriculture statistics (database),

D'un point de vue théorique, il y a trois raisons principales qui plaident pour arrêter de s'en tenir à une représentation des marchés agricoles basée sur le modèle d'équilibre général :

- La première tient au fait que nombre d'hypothèses pour un équilibre concurrentiel ne sont pas remplies : les « imperfections » au fonctionnement des marchés comme l'asymétrie d'information, l'existence de monopoles et oligopoles ou la non-atOMICITÉ rendent illusoire tout équilibre. De surcroît, l'existence d'aléas climatiques mais aussi la financiarisation croissante des marchés agricoles ne peuvent plus être considérées comme quantités négligeables.
- La deuxième raison est que ce modèle théorique ne peut représenter la réalité et la diversité des économies agricoles. Dans une économie idéale de concurrence, les prix agricoles se forment sur la base des coûts de production sur les terres marginales, c'est-à-dire celles qui ont le plus faible niveau de productivité. Ils sont donc relativement élevés. Se créent alors des rentes différentielles sur les terres plus productives. Or on ne peut que constater que, sur le marché mondial, c'est le contraire qui se produit. L'ouverture des marchés se traduit par un alignement sur le prix des produits provenant des terres les plus productives -c'est-à-dire là où se développent des types d'agriculture fondés sur l'exportation et visant donc à être les plus compétitifs sur les marchés mondiaux-, alors que les modèles reposent au contraire sur l'hypothèse que le prix correspond au coût de production marginal, c'est-à-dire le coût de production sur les terres les moins productives. En réalité, les centaines de millions d'agriculteurs produisant sur des terres moins productives et avec une faible productivité du travail, dégagent une rémunération très inférieure aux autres revenus, mais ne disparaissent pas pour autant pour aller s'employer dans d'autres secteurs d'activités comme le suppose la théorie libérale. Du fait que l'économie mondiale n'est pas une économie de concurrence conforme au modèle théorique, cette ouverture peut être dévastatrice pour ces agricultures les moins productives. Les prix beaucoup trop bas ne peuvent couvrir les coûts de production et garantir une rémunération minimale aux familles paysannes. Cela concerne plus de trois milliards de personnes de par le monde. De plus, lorsque les faibles rémunérations du travail agricole se traduisent *in fine* par un abandon de l'activité agricole par les agriculteurs et par un exode rural, les autres secteurs de l'économie ne sont pas nécessairement en mesure de leur proposer des emplois productifs et rémunérateurs. Le chômage s'accroît, alors qu'il serait plus pertinent du point de vue économique et social de créer les conditions du maintien d'un plus grand nombre d'agriculteurs en activité. Ceci est bien entendu le cas dans

les pays du Sud, mais également dans une certaine mesure dans les pays du Nord. En France, par exemple, alors que la population active agricole a régressé d'environ 1,2 million en 40 ans (1980-2020), le nombre de personnes au chômage s'est accru de plus de 1,5 million.

- La troisième raison est tout aussi fondamentale. Aux « imperfections » de marchés, il convient d'ajouter l'existence de biens publics pour lesquels il n'existe ni marchés internationaux, ni institutions capables de protéger les communs. Ainsi en est-il de la sécurité alimentaire, des paysages, du climat ou de la protection des écosystèmes et de la biodiversité. Dans ce dernier cas, par exemple, le marché n'est clairement pas en mesure d'assurer par lui-même une conservation suffisante de la biodiversité. Pourtant, selon un diagnostic largement partagé, la biodiversité est essentielle pour la survie de l'humanité et la biodiversité agricole en est une composante majeure.

L'emprise de la doctrine de l'équilibre général sur les recommandations de politiques agricoles dans les principales institutions internationales reste importante en dépit du discrédit engendré par les flambées de prix de 2007-2008 qu'elles n'avaient pas prévues. Les travaux alternatifs cherchant à modéliser les nombreuses sources d'instabilité des marchés agricoles ont également contribué à alerter sur les limites des modèles en équilibre général. Citons les travaux de Momagri³, repris maintenant par Agriculture Stratégies, ainsi que les travaux de Jean-Marc Boussard et de son équipe⁴.

En conclusion de cette partie, réduire la gouvernance mondiale de l'agriculture et de la sécurité alimentaire aux seuls préceptes du libre-échange relève d'une approche idéologique. Comme l'indique Agriculture Stratégies, « *Aujourd'hui, c'est paradoxalement l'idéologie libre-échangiste basée sur l'hypothèse d'efficacité des marchés qui est le principal risque pesant sur le commerce international car elle empêche toute approche pragmatique visant à tenir compte des enjeux de sécurité alimentaire et des limites de l'ajustement par les prix*⁵. »

II Quels sont les outils de politique agricole et commerciale susceptibles d'être mobilisés pour réguler les marchés et les prix agricoles ?

L'Etat peut intervenir de différentes façons pour réguler les marchés et les prix agricoles.

1 Les outils de maîtrise des productions

3 Voir notamment :

https://www.researchgate.net/publication/287258792_Modeling_price_volatility_on_agricultural_markets_The_momagri_modular_approach

4 Voir notamment le modèle ID3 :

http://agents.cirad.fr/pjjimg/francoise.gerard@cirad.fr/rapport_final_ID3.pdf

5

http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/06/Note_Reference_Strategique_Consensus_Reforme_PAC_250518-1.pdf

Lorsqu'il existe un risque de surproduction structurelle, il est possible de mettre en place des **mécanismes de maîtrise des productions**. Les différents outils de maîtrise structurelle des productions sont les suivants :

- Les quotas de production, qui sont des limites de production individuelle pour chaque agriculteur. Cet outil a notamment été utilisé pour réguler le secteur laitier européen entre 1984 et 2015 avec les quotas laitiers. Lorsqu'un éleveur dépassait son quota de production, il devait détruire l'excédent sous peine de devoir être lourdement taxé.
- Les limites portant sur un facteur de production. Il s'agit :
 - Des limites de surface. Cela est notamment le cas dans l'Union européenne avec le régime des plantations viticoles, l'établissement de nouvelles surfaces devant être préalablement utilisé. L'exclusion de certaines surfaces du bénéfice de subventions publiques à la surface, comme c'est le cas avec la PAC avec les surfaces qui n'avaient pas été cultivées auparavant- peut aussi jouer un rôle en matière de limitation des surfaces. Dans la PAC des années 1990 et 2000 (1992-2008), le bénéfice des subventions à la surface était également soumis à une obligation de laisser une partie de la surface cultivée en grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux) en jachère, ce qui, compte tenu de l'importance des aides à la constitution du revenu, constituait *de facto* un outil de maîtrise des surfaces, la quasi-totalité des agriculteurs concernés choisissant de mettre en jachère une partie de leurs terres. Des politiques visant à encourager la réduction des surfaces –sans obligation *de facto* à le faire- peuvent aussi être mises en œuvre. Ainsi, dans les années 1980, 90 et 2000, l'Union européenne versait-elle une subvention aux viticulteurs en contrepartie de la destruction de vignobles.
 - Des limites portant sur le nombre d'animaux. La PAC incluait dans les années 1990 (1992-2002).des subventions à la tête de bétail (depuis lors, les Etats ont cependant la possibilité de maintenir certaines aides par tête d'animal). Pour chaque éleveur, le nombre d'animaux éligibles par hectare à ces primes était limité, ce qui là aussi, compte tenu de l'importance de la prime dans la constitution du revenu, constituait *de facto* une limitation du nombre d'animaux, pratiquement aucun éleveur ne pouvant s'en passer.
 - Des limites portant sur les rendements à l'hectare. La réglementation française prévoit des limitations de rendements.

L'Etat peut aussi encourager les dispositifs d'organisation des producteurs et des filières qui incluent des mécanismes de maîtrise des productions. C'est notamment le cas avec les Appellations d'Origine Protégée (AOP).

En cas de surproduction ponctuelle ou de risque de surproduction, l'Etat peut aussi imposer ou encourager des **limites temporaires de production**. On a alors une limitation obligatoire ou volontaire des volumes de production, laquelle est compensée par une indemnisation. Dans le cas de la PAC, des limitations volontaires de volumes de production sont prévues en cas de surproduction temporaire. Lorsque la surproduction n'est pas évitable, l'Etat peut favoriser la destruction des excédents. Ainsi, dans les années 1980, 90 et 2000, les Etats intervenaient pratiquement tous les ans pour financer la destruction d'une partie de la production de certains fruits comme les pêches. De même, afin d'éviter les excédents vinicoles, une partie de la production de vin était détruite. Dans la pratique, elle était distillée pour fabriquer de l'alcool.

2 L'intervention sur les marchés

L'Etat peut intervenir directement sur les marchés agricoles en se portant acquéreur de produits à un prix minimum en en constituant ainsi des stocks publics. Un tel mécanisme permet de garantir que le prix de marché ne descende en deçà d'un certain niveau. C'est le principe de l'intervention qui a été mise en œuvre par la PAC des années 1980 à 2000, et encore de façon exceptionnelle aujourd'hui en cas de crise. Il peut également financer le stockage de la part d'opérateurs privés. Les produits stockés peuvent être par la suite revendus sur le marché intérieur une fois la crise passée. Ils peuvent aussi être revendus sur le marché international, éventuellement à un prix plus faible que le prix du marché intérieur, ce qui implique l'existence d'une subvention aux exportations. Les subventions aux exportations peuvent également être versées à des opérateurs privés pour compenser la différence entre le prix d'achat sur le marché intérieur et le prix de revente. C'est le principe des restitutions à l'exportation de la PAC, qui ont concerné divers produits des années 1980 à 2000 et qui sont devenues aujourd'hui exceptionnelles. Les stocks publics peuvent également être écoulés sur le marché intérieur ou international à des fins humanitaires.

3 La protection douanière

La protection douanière vise, en appliquant une taxe aux importations, à élever leur prix de revente sur le marché domestique, de façon à diminuer ou annuler la concurrence exercée par ceux-ci vis-à-vis de la production intérieure. Les droits de douane sont les outils les plus courants. Ils peuvent être proportionnels à la valeur du produit, il s'agit alors de droits tarifaires, lesquels ont été généralisés suite à l'accord de l'OMC de Marrakech de 1994. Certains droits de douane sont dits spécifiques, c'est-à-dire qu'ils sont constitués de montants fixes par unité de produit. Jusqu'à la fin des années 1990, l'actuelle Union européenne appliquait des prélèvements variables, c'est-à-dire des taxations variant au cours du temps, de façon à compenser à tout moment la différence entre un prix de seuil et le prix mondial. Ce mécanisme permettait que les produits importés pénètrent sur le marché intérieur au prix de seuil, quel que soit le niveau du prix mondial. Le prix de seuil étant supérieur au prix d'intervention, il constituait un complément de la politique agricole basée sur l'intervention, laquelle garantissait aux agriculteurs un prix rémunérateur et stable. D'une façon générale, lorsqu'un Etat met en place une politique de prix rémunérateurs aux producteurs supérieurs au prix mondial, une protection douanière est nécessaire pour éviter une concurrence des importations à un niveau de prix inférieur.

Les quotas (voire les interdictions) d'importation constituent un autre moyen de limiter le volume d'importations de produits qui risqueraient de concurrencer les produits d'origine locale. Sur certains fruits et légumes, ce type de dispositif est mis en place par l'Union européenne sur une base saisonnière, de façon à accroître la protection pendant les mois de l'année où la production européenne est écoulée sur le marché.

4 Les réglementations relatives aux prix

Sans intervenir directement sur le marché, l'Etat peut réglementer le niveau des prix aux différents stades des filières, au moyen de prix administrés, prix minimums (visant à protéger les producteurs) ou maximums (visant à protéger les consommateurs). Dans l'après-guerre et jusqu'aux années 1970, le prix de divers produits alimentaires comme le pain était fixé par l'Etat avec un objectif de protection du consommateur. Dans le cadre des réglementations actuelles sur la concurrence, il n'est pas aujourd'hui possible de fixer des prix administrés, maximums ou minimums. Sans fixer de niveau ou de limites de prix, l'Etat peut également fixer des règles concernant la fixation des prix, avec l'obligation de négociations et la mise en place de critères de fixation, comme c'est le cas en France dans le cas de la loi Egalim, même si ces règles sont peu contraignantes. L'Etat peut aussi fixer pour certains produits un coefficient multiplicateur maximum, qui représente le rapport entre le prix de vente d'un produit au consommateur et le prix d'achat au producteur. Le coefficient multiplicateur a été mis en place à la Libération sur certains produits (notamment fruits et légumes) afin de protéger les paysans et les consommateurs des pratiques abusives des intermédiaires notamment en matière de marges, et cela dans une optique de souveraineté alimentaire de la nation, l'objectif étant de permettre la satisfaction des besoins des Français par une maîtrise publique et d'empêcher les spéculateurs de déstabiliser les prix et de déclencher des crises, comme cela était régulièrement le cas dans les années 30. Le coefficient multiplicateur maximum s'applique à la chaîne des différents intermédiaires prise dans son ensemble (et non pas individuellement à chacun d'entre eux). Si les intermédiaires cherchent à augmenter le prix au consommateur, une partie de cette hausse doit être répercutée sur le prix d'achat au producteur. Inversement, si le prix au producteur est diminué, le prix de revente au consommateur se trouve lui-même abaissé. Le coefficient multiplicateur a été supprimé en 1986 au moment de la mise en place de l'Acte unique européen.

5 Les normes relatives aux produits importés

Les normes appliquées aux produits d'importation permettent de protéger les consommateurs, mais aussi la santé animale et végétale dans le pays. Elles peuvent porter sur des critères relatifs à la qualité des produits (qualité sanitaire ou gustative), au conditionnement et à l'étiquetage. Le principe dit du traitement national de l'OMC prévoit que les normes appliquées aux produits importés ne peuvent être plus contraignantes que les normes appliquées aux produits d'origine nationale. Par ailleurs, les règles de l'OMC prévoient que seules des normes portant sur la qualité des produits eux-mêmes peuvent être appliqués. Ces normes ne peuvent donc concerner les conditions sociales, environnementales ou relatives au bien-être animal à l'occasion des processus de production des produits. C'est à ce titre que l'OMC a autorisé les Etats-Unis à appliquer des mesures de rétorsion commerciale à l'égard de l'Union européenne après que celle-ci ait interdit l'importation de viande produite en utilisant des hormones de croissance, l'UE n'ayant pas été capable de prouver la différence entre la viande produite avec hormones et celle produite sans hormones. Il est donc prohibé de taxer ou d'interdire les importations sur la base de critères liés aux conditions de production (conditions sociales, environnementales et relatives au bien-être animal). Ceci constitue une sérieuse limitation à la mise en œuvre de politiques commerciales qui répondraient soit à un objectif de protection des agriculteurs européens d'une concurrence que l'on peut qualifier de déloyale, soit à une volonté de responsabilité et de cohérence avec les objectifs de progrès social et de protection des écosystèmes. Seule une volonté politique forte pourrait donc permettre la mise en œuvre de telles réglementations relatives aux importations.

6 La taxation des importations sur la base de leur contribution aux émissions de GES ou à leur contenu énergétique

Une régulation des importations sur la base des conditions sociales et environnementales de production permettrait notamment de prendre en compte leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre (GES) ou leur contenu énergétique. Une taxation des importations sur la base de ces critères est facilement envisageable dans la mesure où les mêmes règles de taxation seraient appliquées également aux produits intérieurs.

III Retour sur les politiques de régulation en Europe en en France

1 La PAC : de la promotion d'un modèle unique de développement vers des infléchissements progressifs

Pour l'essentiel, le marché commun agricole européen créé au moment de la mise en place de la PAC en 1962, était fondé sur trois principes : l'unicité du marché, la préférence communautaire et la la solidarité financière.

La préférence communautaire est la mesure la plus spécifique de la PAC. Elle est réalisée par le biais d'une intervention commune sur les marchés. Le modèle de base est le suivant :

- Le prix d'intervention est le prix auquel les agences d'intervention se conforment pour acheter les produits. Etant un prix garanti, il définit un prix plancher pour le marché domestique.
- Le prix de seuil est le prix d'entrée minimum pour les importations. La préférence communautaire est garantie notamment par la fixation du prix de seuil au-dessus du prix d'intervention.
- Les prélèvements variables à l'importation, calculés comme étant la différence entre le prix de seuil et les prix externes, sont tels que les importations ne peuvent entrer en-dessous du prix de seuil (voir partie II) Ils sont très variables car il dépendent des écarts entre prix de seuil et prix mondiaux, eux-mêmes très variables.
- Les restitutions à l'exportation sont des subventions qui permettent de baisser les prix à l'exportation au niveau des prix sur le marché mondial, de façon à ce que les producteurs puissent être présents sur le marché mondial tout en bénéficiant des prix garantis communautaires (voir partie II)

Notons que les oléagineux, et notamment le soja, sont restés à l'écart de cette politique, dans le cadre d'un accord avec les Etats-Unis et en échange d'une acceptation par ces-derniers de la PAC.

À travers les trois principes de la PAC, c'est la cohésion interne et l'intégration de l'Europe agricole au sein de la Communauté qui étaient réalisées. La Politique agricole commune apparaît alors comme le véritable acte fondateur du Marché commun. La PAC créée en 1962 reposait sur des mécanismes (prix d'intervention, prix de seuil pour les importations, restitutions à l'exportation et prélèvements à l'importation) qui garantissaient une préférence communautaire et permettaient une présence sur les marchés tiers. Elle offrait aux producteurs une garantie d'achat quelle que soit leur production, avec les conséquences suivantes :

- Une stabilisation des prix, permettant de réduire les risques et d'éliminer toute concurrence entre les producteurs.
- Des prix intérieurs alignés sur des prix d'intervention élevés permettant des gains de productivité.
- Une croissance de la production, indépendante de la demande finale, avec pour conséquence, à partir du moment où l'Europe devenait excédentaire, une accumulation des stocks et des exportations subventionnées.
- Un accroissement des dépenses budgétaires (gestion des stocks, restitutions), au bénéfice des exploitations les plus productives.

a) Un modèle unique de développement

Le modèle agricole promu dans les années 60 reposait sur des exploitations familiales, protégées par la PAC (préférence communautaire et prix garantis élevés) et en France, en particulier, par une politique des structures.

L'offre n'étant pas contrainte par la demande (elle pouvait être infinie en raison des mécanismes d'intervention sur les marchés), l'effort de recherche et développement a porté sur la productivité par l'amélioration des techniques et le progrès génétique. L'objectif final était de bénéficier au maximum de la rente différentielle de productivité. Ce modèle devint la référence, économique et idéologique (le club des 100 quintaux). Le risque pris par l'agriculteur était minimum, ce qui explique que la gestion de l'exploitation a été un terrain abandonné par la recherche.

Dans le domaine économique, ce sont les modélisations (échanges, marchés) qui ont pris le relais, dans une approche très néoclassique, selon le modèle alors en vigueur dans les organisations internationales, notamment à l'OCDE. L'évaluation économique du système consiste alors à agréger des données individuelles, sans prendre en compte ni l'efficacité globale de la filière, ni les coûts externalisés.

On peut, en résumé, tirer quelques enseignements du développement de ce modèle unique promu par les politiques agricoles :

- Une très grande réussite de ces politiques par rapport aux objectifs initiaux.
- Des effets pervers : déséquilibre entre l'offre et la demande, obligation de subventionner les exportations, ce qui a notamment entraîné des protestations de la part des autres grands pays exportateurs comme les Etats-Unis.
- Une forte dérive budgétaire.

- Des dommages causés à l'environnement ; Pratiquement personne ne s'en souciait et la question environnementale n'entraînait pas dans le raisonnement de gestion d'exploitation.
- Des mises en garde (notamment le rapport Mansholt en 1968) et des débuts d'ajustement (jusqu'à l'instauration des quotas laitiers en 1984), annonciateurs des grandes réformes qui vont suivre.

b) Les évolutions de la PAC

Voici un résumé des principales réformes de la PAC à partir des années 1980 :

- Au cours des années 1980, sur un marché européen devenu excédentaire, des mesures de contingentement de la production ont été mises en place, avec notamment l'instauration des quotas laitiers.
- En vue de rapprocher les prix de marché européen de ceux du marché mondial, la réforme de 1992 enclenche une diminution des prix de soutien compensée par des aides directes. Des jachères obligatoires sont mises en place.
- La réforme de 1999 poursuit les baisses de prix et met en place le deuxième pilier de la PAC, consacré développement rural. .
- Avec la réforme de 2003, les aides sont découplées (aides indépendante du type et du volume de production) avec pour objectif de renforcer l' « orientation par le marché » des choix de production des agriculteurs. La PAC s'inscrit de plus en plus dans un contexte de mondialisation du traitement des questions agricoles.. Déjà, les réformes de la PAC de 1992 et 1999 étaient en partie liées aux accords en cours de négociation ou négociés au sein de l'Organisation mondiale du commerce (cycle de l'Uruguay). L'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC (1995) vise à établir un système de commerce des produits agricoles axé sur le marché avec trois objectifs majeurs : obtenir des améliorations substantielles de l'accès aux marchés, réduire toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif, parvenir à des réductions substantielles du soutien interne à l'agriculture sensé avoir des effets de « distorsion des échanges ». Par la suite, l'agriculture constitue l'une des questions centrales du cycle de négociations de Doha de l'OMC lancé en novembre 2001. La déclaration de Doha réaffirme ces orientations.
- Avec la réforme de 2008 (bilan de santé de la PAC), la diminution du soutien des prix à la production est poursuivie, alors que la jachère obligatoire est supprimée et la suppression des quotas laitiers programmée pour 2015. Enfin, le taux de découplage des aides est accentué.
- Avec la réforme de 2014, l'aide découplée appelée DPU (droit à paiement unique) est remplacée en 2015 par une aide en trois parties : le DPB (droit à paiement de base), le paiement vert, le paiement redistributif. Le paiement redistributif est un paiement découplé en complément du DPB. Il est mis en œuvre en France dans la limite de 52 ha par exploitation. Il vise donc à réorienter une partie des aides vers les plus petites exploitations, ce qui permet aussi de mieux valoriser les productions à forte valeur ajoutée, en particulier l'élevage et les fruits et légumes.

Ces différentes réformes ont eu pour objectif de réduire les mécanismes de régulation des marchés et de laisser jouer la concurrence entre producteurs et productions. Cela va bien dans le sens d'une

plus grande libéralisation, conduisant à un affaiblissement du modèle de l'agriculture familiale et à un renforcement des formes d'intégration par le secteur industriel.

A noter toutefois que des préoccupations nouvelles ont fait leur apparition. La Commission européenne, prenant en compte les décisions du Parlement européen qui, pour la première fois, agit en sa qualité de colégislateur avec le Conseil, pointe des exigences renforcées en matière environnementale et de développement rural. Les défis identifiés sont d'ordre :

- Economique : sécurité alimentaire et mondialisation, tendance à la baisse des taux de croissance de la productivité, volatilité des prix, pressions sur les coûts de production en raison de la hausse des prix des intrants et affaiblissement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.
- Environnemental : utilisation efficace des ressources, qualité du sol et de l'eau, menaces portant sur les habitats et la biodiversité.
- Territorial : régions rurales confrontées aux changements démographiques, économiques et sociaux, y compris le dépeuplement et la délocalisation des entreprises.

En conclusion, la plupart des outils de régulation des marchés agricoles qui avaient été mis en place dans le cadre de la PAC et de la politique commerciale ont été démantelés. Des dispositifs de crise existent toujours, mais leur utilisation est exceptionnelle et n'intervient qu'en cas d'effondrement des prix agricoles. Les protections douanières qui ont été maintenues sont relativement faibles et bien souvent atténuées par les accords de libre-échange signés par l'Union européenne. Aussi, les prix intérieurs européens se sont progressivement rapprochés des prix mondiaux et leur volatilité a-t-elle augmenté.

2) Les Etats généraux de l'alimentation (EGA)

Chantier clé pour le dynamisme de l'agriculture, de la pêche et de l'agroalimentaire français, les États généraux de l'alimentation, lancés le 20 juillet 2017, avaient vocation à être un temps de réflexion partagée et de construction de solutions nouvelles. L'ensemble des attendus et contributions des deux grands chantiers (création et répartition de la valeur & alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous) avait pour but d'établir une feuille de route nationale.

Les États généraux de l'alimentation visaient officiellement à :

- Relancer la création de valeur et en assurer l'équitable répartition.
- Permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix justes.
- Accompagner la transformation des modèles de production pour mieux répondre aux attentes des consommateurs.
- Promouvoir les choix de consommation privilégiant une alimentation saine et durable.

Les États généraux de l'alimentation se sont organisés en deux chantiers :

* un premier consacré à la création et à la répartition de la valeur ;

* un deuxième portant sur une « alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous ».

Le débat conduit dans le cadre des États généraux de l'alimentation a associé l'ensemble des parties prenantes : monde agricole et de la pêche, industrie agroalimentaire, distribution, consommateurs, restauration collective, élus, partenaires sociaux, acteurs de l'économie sociale et solidaire et de la santé, ONG, associations caritatives et d'aide alimentaire à l'international, banques. Des organisations de la société civile se sont rassemblées au sein d'une « plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire » (PCTAA). Les Etats généraux de l'alimentation ont débouché en octobre 2018 sur la loi Egalim, « Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentation et alimentation sain », dont l'un des objectifs était d'améliorer l'équilibre dans les relations commerciales entre les différents acteurs des filières agro-alimentaires, en vue tout particulièrement d'améliorer les conditions de rémunération des agriculteurs.

Deux ans et demi après la publication de la loi, s'il existe une certaine amélioration, le rapport de force reste encore défavorable aux agriculteurs au profit de la transformation et de la grande distribution.

Les dispositions nouvelles (seuil de revente à perte -SRP⁶- et encadrement des promotions) ont généré une augmentation des prix pratiqués par la grande distribution vis-à-vis des consommateurs, sans que les effets positifs souhaités sur le revenu des paysans soient garantis. La Confédération paysanne et UFC Que Choisir ont ainsi qualifié le système du seuil de revente à perte de “*chèque en blanc d'1,6 milliards d'euros à la grande distribution*” et d'un “*chèque en bois pour les agriculteurs*”.

Mais c'est surtout l'absence de prix minimum garanti et calculé sur la base des coûts de production et de la marge nécessaire à une juste rémunération du travail agricole qui interdit toute avancée véritablement significative dans le rapport de force. L'inversion de la négociation commerciale, qui doit maintenant être basée sur la proposition établie par les représentants des agriculteurs sur la base des coûts de production, est certes positive. Cependant, en dernier lieu, il n'existe aucune garantie quant au fait que le prix négocié permet effectivement de garantir une juste rémunération pour les agriculteurs. La Confédération paysanne a souligné que “Les coûts de production définis en interprofession n'ont pas ou peu été intégrés dans les négociations commerciales. C'est une loi sans contraintes, ni sanctions, comment voulez-vous que cela fonctionne ?”. Elle ajoute que « même dans la filière laitière, nous doutons de l'efficacité de la loi, car une revalorisation des prix était attendue, du fait d'un contexte commercial international favorable ». Dans les discussions interprofessionnelles, la Confédération paysanne constate que “L'agro-industrie et la distribution s'accaparent les initiatives de montée en gamme, comme sur le lait pâturage ou le lait sans OGM, alors que les efforts sont réalisés par les producteurs et productrices et sont insuffisamment rémunérés”. En outre, les consommateurs et consommatrices n'en profitent pas car des sur-marges sont observées sur les segments dont la demande augmente (étude UFC Que choisir sur les marges des distributeurs sur le bio).

⁶ SRP : prix en dessous duquel un distributeur a interdiction de revendre un produit. Depuis février 2019, il doit être au moins égal au prix d'achat majoré de 10 % (vendu 110 s'il a été acheté 100).

Extrait de : [Loi Alimentation - Facture salée pour les consommateurs, disette pour les agriculteurs ! - Actualité - UFC-Que Choisir](#) 26 10 2019

IV Quels objectifs et outils de régulation des marchés et des prix agricoles en France dans le cadre d'un projet de transformation agricole et alimentaire ?

1 Une démarche partant de l'intérêt général

La politique agricole et commerciale est soumise à un certain nombre de **contraintes** qui ne doivent pas être ignorées. La principale est liée au fait qu'elle est largement du ressort de l'Union européenne, ce qui implique des accords majoritaires au sein de cette dernière si l'on souhaite voir évoluer les objectifs et les outils de politique. C'est le cas notamment de la politique commerciale et dans une large mesure de la politique agricole. Certes, la prochaine PAC accroîtra l'autonomie de chaque Etat membre pour l'attribution des financements publics, mais cette autonomie pourrait mener à une impasse dans le cadre d'un marché unique européen où les agricultures de chaque pays sont de fait en concurrence les unes avec les autres⁷. S'il est donc nécessaire de prendre en compte ces contraintes d'ordre politique, leur existence ne doit pas nous interdire de nous en extraire un instant et de réfléchir à ce que devrait être une politique agricole et commerciale répondant au mieux à l'intérêt général. Il convient ensuite d'évaluer dans quelles mesures les contraintes peuvent être contradictoires avec une telle politique et d'apprécier dans quelle mesure des adaptations pourraient être envisagées afin d'en tenir compte. Ceci étant, si les contraintes politiques apparaissent si fortes que leur prise en compte amène à dénaturer totalement le projet de transformation du système agricole et alimentaire, la question qui doit être posée est celle de comment lever politiquement ces contraintes. C'est **la démarche que nous nous proposons de suivre**, en commençant donc par examiner de ce que devraient être les objectifs puis les outils d'une politique de régulation des marchés et des prix agricoles. Nous abordons par la suite la prise en compte de l'objectif de réduction de la production et de la consommation de produits animaux, de la situation des consommateurs pauvres, puis des contraintes d'ordre politique.

2 Quels devraient être aujourd'hui en France les objectifs d'une politique de régulation des marchés et des prix agricoles ?

a) Des prix rémunérateurs et stables

La régulation des marchés et des prix agricoles devrait d'abord répondre à un objectif de garantie de **prix agricoles rémunérateurs et stables**. Cette garantie constitue de notre point de vue une composante essentielle d'un programme de transformation du système agricole et alimentaire répondant à l'intérêt général.

Il s'agit donc en premier lieu de garantir aux agriculteurs des **prix rémunérateurs**. Dans un pays où domine l'agriculture paysanne (en opposition à l'agriculture capitaliste basée sur le recours massif au salariat), le niveau des prix agricoles détermine, conjointement avec la productivité du travail, la rémunération du travail agricole. Une politique de prix agricoles rémunérateurs est un choix de société et constitue en quelque sorte l'équivalent d'une politique de fixation d'un salaire minimum pour les salariés des divers secteurs de l'économie. De ce point de vue, l'idéologie néo-libérale

⁷ Voir à ce sujet la note d'actualité du laboratoire UTAA « *Politique Agricole Commune : enjeux immédiats et à venir* », décembre 2020. <https://utaa.fr/2020/12/18/pac2021-1/>

tendant à imposer les prix mondiaux comme prix de référence doit être vivement dénoncée⁸. C'est notamment le cas car ces prix mondiaux sont largement soit des prix d'excédents de pays disposant de conditions de productivité particulièrement favorables, soit des prix artificiellement bas du fait de systèmes agricoles basés sur une exploitation minière des écosystèmes ou/et sur des conditions d'exploitation extrême de la force de travail. Le choix de l'Union européenne de ne pas garantir de prix rémunérateurs au motif de s'aligner sur les prix mondiaux et de compenser ce choix par le versement d'aides financières aux agriculteurs constitue une véritable aberration : l'argent public qui pourrait être utilisé pour financer la transformation écologique de l'agriculture et la rémunération d'externalités positives est ainsi gaspillé à compenser des prix agricoles trop bas pour rémunérer correctement le travail agricole ! De plus, comme ce financement public est finalement limité et très mal réparti, il ne permet même pas une telle compensation et nombre d'agriculteurs vivent à peine de leur travail, parfois en deçà du seuil de pauvreté.

La garantie de prix rémunérateurs, conjointement à d'autres politiques, répond plus précisément à trois finalités :

- D'une part, il s'agit d'assurer **un niveau de revenu acceptable** pour l'ensemble des agriculteurs et de contribuer ainsi à stopper et inverser la tendance à la diminution du nombre d'exploitations et d'emplois agricoles.
- D'autre part, il s'agit de faciliter **la transformation écologique des systèmes agricoles**. En effet, le niveau de prix qui garantit la viabilité économique des systèmes d'agriculture écologique est en général plus élevé que le niveau de prix nécessaire à celle des systèmes d'agriculture productiviste. En effet, les premiers sont généralement plus intensifs en travail, les coûts de production peuvent y être plus élevés et les rendements agricoles obtenus y sont souvent plus faibles.
- Enfin, il s'agit de se donner les moyens d'utiliser le financement public que constituent les actuelles aides de la PAC **d'une façon bien plus intelligente et conforme à l'intérêt général**. Concrètement, ce financement pourrait être ciblé sur les objectifs suivants :
 - La **compensation des handicaps naturels** qu'affronte l'agriculture dans certaines régions (ce qui est déjà le cas pour une partie des aides de la PAC).
 - **Le financement de la transformation écologique des systèmes agricoles et de la rémunération de certaines externalités positives** générées par les agriculteurs (services non rémunérés par le marché).
 - **Le soutien à l'emploi agricole et aux plus petites exploitations**. Il s'agit de construire un modèle d'agriculture basé sur un grand nombre d'exploitations agricoles à dimension humaine. Cet objectif répond à son tour à une volonté de générer des emplois agricoles bien rémunérés et épanouissants plutôt que de condamner au chômage des millions d'individus, ainsi qu'à une volonté de dynamiser les territoires ruraux. Il répond également à une volonté de permettre la transformation écologique de l'agriculture, laquelle n'est concevable que dans des systèmes d'agriculture paysanne relativement intensifs en travail.

Au-delà des prix agricoles moyens, leur **stabilité** apparaît également comme une condition de la viabilité des exploitations et de la transformation écologique des systèmes agricoles. La stabilité des prix apporte une visibilité aux agriculteurs et facilite donc, à condition que le niveau des prix en question soit suffisamment rémunérateur, les projets d'installation dans l'agriculture et de transformation écologique des systèmes agricoles. Elle évite par ailleurs des à-coups qui génèrent de l'endettement ou peuvent remettre en question la viabilité des exploitations.

⁸ Voir à ce sujet, Laurent Levard, « *Pour une nouvelle révolution agricole* », Editions Bruno Leprince, 2017.

Nous avons expliqué en quoi le marché seul ne pouvait garantir des prix rémunérateurs et stables aux agriculteurs. C'est pourquoi des **politiques de régulation des marchés et des prix agricoles** sont nécessaires. Il importe que les importations ne viennent fragiliser ou remettre en cause la pérennité de tels dispositifs ou encore de créer une concurrence déloyale. C'est pourquoi il importe que le prix des importations sur le marché national ne soit pas inférieur au prix des produits nationaux. Des **politiques complémentaires de protection du marché** sont donc nécessaires.

b) La relocalisation de certaines productions

L'action publique sur les marchés et le prix –et plus précisément des politiques de **protection** vis-à-vis de prix mondiaux trop faibles- répond par ailleurs à un objectif de **relocalisation de certaines productions agricoles**. Cette relocalisation constitue de notre point de vue une autre composante essentielle d'un programme de transformation du système agricole et alimentaire répondant à l'intérêt général.

La politique de libéralisation des marchés s'est traduite par un éloignement progressif de nombreuses productions des lieux de consommation et par une dépendance de plus en plus forte du pays par rapport aux importations. C'est notamment le cas de divers fruits. De même, le libre accès au marché européen pour les importations de soja en provenance des Etats-Unis, puis de façon prépondérante aujourd'hui d'Amérique Latine, a joué un rôle déterminant dans l'expansion et le renforcement du modèle d'élevage productiviste et dans la régression de la production de protéines fourragères. La relocalisation de ces productions répond à des objectifs écologiques. C'est notamment le cas pour le soja dont l'expansion de la production constitue une catastrophe écologique en Amérique du Sud⁹. Plus généralement, la relocalisation de certaines productions doit contribuer à réduire la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effets de serre liées au transport.

c) La responsabilité sociale et écologique globale quant aux importations

Dans le même temps, et au nom d'un principe d'équité des conditions de concurrence, mais aussi de responsabilité globale par rapport au respect des droits humains fondamentaux, à la préservation des écosystèmes planétaires et de lutte contre le changement climatique, il nous semble que la commercialisation des produits agricoles devrait être **conditionnée au respect d'un certain nombre de règles dans le domaine social et environnemental**.

3 Quels seraient les outils de régulation des marchés et des prix les plus pertinents ?

Nous aborderons d'abord les outils de politique agricole puis ceux de politique commerciale qui permettent une régulation des marchés et des prix. Les outils de politique agricole répondant à un objectif de régulation des marchés et des prix doivent souvent être accompagnés d'outils de politique commerciale destinés à éviter que des importations à bas prix ne viennent remettre en cause la viabilité et l'efficacité de la politique agricole elle-même.. Nous aborderons donc

⁹ Voir Coordination Sud, « PAC : Quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud ? », https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Rapport_PAC_web_24.09.19.pdf

successivement les outils de politique agricole, puis les outils de politique commerciale susceptibles d'être mobilisés.

a) Outils de politique agricole

Précisons tout d'abord que la politique de régulation des marchés et des prix ne peut être raisonnée indépendamment d'autres aspects de la politique agricole, notamment en matière de transferts financiers, de foncier et de contrôle des structures.

*** Le principe de prix minimal contribuant à un revenu agricole décent** Nous suggérons que, en premier lieu, soit déterminé pour chaque type de produit un **prix minimal** de telle sorte que, dans des conditions moyennes de production (exploitation de dimension moyenne dans des conditions agronomiques moyennes), ce prix soit suffisant pour couvrir les coûts de production et **rémunérer le travail agricole à un niveau décent**. Nous proposons à ce stade un niveau de 1,35 salaire minimum, sans nécessité de recourir aux aides financières. En intégrant les aides à l'emploi agricole (voir ci-dessous), le revenu atteindrait 1,5 salaire minimum en conditions moyennes de production, soit le revenu national médian. Ceci signifie que, en conditions moyennes de production, la collectivité prendrait en charge environ 10% de la rémunération du travail agricole (aides à l'emploi).

Grâce à l'existence de prix rémunérateurs, une utilisation du budget de la PAC à des finalités d'intérêt général

Déarrassé du poids des aides découplées à l'hectare (qui, rappelons-le consomment la majeure partie du budget de la PAC), le **budget de la politique agricole** (actuellement 10,8 milliards €, y compris le co-financement national)¹⁰ pourrait être alors utilisé pour :

- Apporter un complément de revenu aux exploitations situées dans des zones rencontrant des handicaps naturels (env. 1,5 milliards €)¹¹
- Contribuer à la rémunération de l'emploi agricole, ce qui permettrait notamment aux plus petites exploitations, plus intensives en travail, de compenser leur faible dimension (env. 2,5 milliards €)¹²

10 Les aides et subventions agricoles s'élèvent aujourd'hui (2019) à 10,8 milliards €, dont 7,0 milliards € provenant de fonds européens et 3,8 milliards € de fonds nationaux. A ces chiffres s'ajoutent les allègements de charges (4,1 milliards €) dont il conviendrait de réviser la pertinence en vue d'une éventuelle réaffectation partielle, que nous ne prenons cependant pas ici en considération. Source : <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-publiques-en-faveur-de-lagriculture>

11 Le budget actuellement destiné aux ICHN est de 1,1 milliard €. Le chiffre de 1,5 M€ correspond donc à un accroissement d'environ un tiers.

12 Hypothèses : revenu médian de 1800€ net et taux de cotisations sociales équivalent à 70% du revenu net on obtient Soit 3060€/mois pour l'ensemble revenu net + cotisations sociales, ou encore 36 720€/an. Une prise en charge de 10% de ce coût par l'Etat représenterait pour 700 000 actifs agricoles un montant de 2,5 milliards €/an.

- Contribuer à financer des projets individuels ou collectifs de transition écologique des systèmes agricoles et alimentaires (pratiques agricoles et circuits courts) (env. 4,5 milliards € initialement)¹³
- Rémunérer certaines externalités positives de l'agriculture écologique¹⁴. (env. 1,5 milliards € initialement)¹⁵
- D'une façon générale, ces quatre types d'aides financières permettraient au revenu minimum de l'ensemble des agriculteurs de se rapprocher du seuil de 1,5 salaire minimum. En effet, le transfert financier viendrait :
- Dans le premier cas (handicaps naturels), compenser la moindre productivité du travail liée aux caractéristiques de ces régions.
- Dans le deuxième cas (petites exploitations), compenser la moindre productivité du travail liée à la faible disponibilité de surface par actif agricole.
- Dans le troisième cas (transition écologique), financer le sur-coût, la baisse de productivité lié au processus de transition et/ou le désendettement des exploitations sur-endettées du fait de choix antérieurs d'approfondissement du modèle productiviste.
- Dans le quatrième cas (rémunération des externalités positives), compenser pour partie la moindre productivité nette du travail de systèmes agroécologiques qui génèrent des externalités positives.

La moindre productivité nette du travail des systèmes agroécologiques -qui rappelons-le peut être liée à la forte intensité en travail, aux moindres rendements et à certains coûts supplémentaires- serait donc compensée par :

- Une subvention spécifique dans la phase de transition.
- Une rémunération des externalités positives.
- Un surplus de prix apporté par le marché grâce à l'existence de signes de reconnaissance (label Bio en particulier).
- Des évolutions progressives du système de production agricole permettant de générer davantage de valeur ajoutée (amélioration des rendements, autonomie croissante, développement d'activités de transformation et de circuits courts).

N'oublions pas que, dans le même temps, une forte incitation à la transformation écologique des exploitations serait créée du fait des exigences accrues en matière écologique (interdiction des pesticides les plus dangereux, diminution progressive des doses maximales d'engrais et de pesticides chimiques, réglementation relative aux antibiotiques, diminution de la taille maximale des élevages, exigences accrues en termes de bien-être animal).

A terme, si ces éléments apparaissaient insuffisants pour garantir un avantage en termes de revenu à ces systèmes agro-écologiques, une révision à la hausse des prix minimums pourrait être envisagée.

Une politique de prix rémunérateurs tend à favoriser les plus grandes exploitations qui produisent davantage. Il s'agit d'une critique souvent formulée à l'attention de ce type de politique. La politique

13 Clé de répartition initiale : 75% financement transition (4,5 milliards), 25% Externalités positives agriculture écologique (1,5 milliards).

14 Clé de répartition initiale : 75% financement transition (4,5 milliards), 25% Externalités positives agriculture écologique (1,5 milliards).

15 Dans ces hypothèses, une partie du budget (0,8 milliard €) serait également réservée pour les actions diverses (régulation des marchés, aides à la qualité, etc.). Les aides de marché représentent aujourd'hui 0,7 milliard €.

des structures que nous préconisons compenserait cette situation grâce à une limitation de la dimension par actif des exploitations. De plus, une réglementation plus stricte relative à la taille des élevages permettrait de stopper et d'inverser le processus d'agrandissement des exploitations et de concentration de la production. Enfin, le nombre d'actifs agricoles salariés pouvant bénéficier des subventions à l'emploi serait limité par exploitation, apportant un avantage comparatif à l'agriculture paysanne par rapport aux grandes structures basées sur l'utilisation intensive de travail salarié.

- **Modalités de régulation des marchés**

Voyons désormais ce que pourraient être des **modalités** de politique agricole de régulation des marchés et des prix agricoles permettant de garantir une rémunération décente du travail agricole . Ces modalités devraient tenir compte du type de produit et du fonctionnement spécifique du marché de chacun d'eux. C'est pourquoi elles devraient être différenciées selon le cas de figure.

La modalité générale serait l'instauration pour chaque type de produit d'un **prix minimum d'achat aux agriculteurs**, accompagnée, en situation d'excédent, d'un **mécanisme d'intervention ou/et d'un programme de réduction volontaire** des surfaces ou de la production (selon le type de produit), voire de **réduction obligatoire** en cas d'excédent important et prolongé.

Les organismes de recherche, des bureaux d'étude associatifs, les instituts techniques et les organisations agricoles devraient être mobilisés pour déterminer le prix minimum d'achat (qui, rappelons-le, devrait garantir un certain niveau de rémunération du travail dans des conditions moyennes de production) pour chaque type de produit. Ces niveaux seraient régulièrement révisés.

Il est en réalité probable que les situations d'excédent –et donc de recours aux mécanismes d'intervention et de réduction des surfaces ou volumes de production- resteraient exceptionnelles au cours de la décennie à venir. En effet :

- La rapide transition écologique de l'agriculture promue par la politique agricole se traduirait globalement par une diminution des rendements.
- Une partie de la surface agricole devrait être consacrée à la relocalisation de la production de protéines végétales et d'oléagineux en substitution des importations de soja et d'huile de palme.
- La politique commerciale permettrait d'éviter les importations à bas prix (voir ci-dessous).
- Certaines exportations seraient découragées du fait de l'abolition des pratiques de dumping (taxation des exportations équivalente aux subventions reçues pour la production, voire ci-dessous).

Dans le cas des fruits et légumes, et de façon à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs, le prix minimum d'achat serait complété par l'établissement d'un **coefficient multiplicateur maximal** représentant le rapport entre le prix de vente au consommateur et le prix d'achat au producteur.

b) Outils de politiques commerciales

- **Le principe de responsabilité sociale et écologique globale**

Nous préconisons l'affirmation d'un **principe de responsabilité sociale et écologique globale**, relative à la reconnaissance effective de droits sociaux fondamentaux et à la sauvegarde de l'écosystème planétaire. Ce principe a des implications en matière de politique commerciale. Mais il est essentiel

de bien considérer qu'il ne s'agit pas d'une politique commerciale en tant que telle, mais de **l'extension aux importations de normes répondant à des principes de portée universelle**. Ces normes couvriraient :

- Des normes relatives aux **conditions écologiques de production** (intrants chimiques interdits et doses maximales des intrants utilisés, taille des élevages) et de **précaution sanitaire et environnementale** (interdiction des importations d'OGM).
- Des normes relatives aux produits dont la production a un **impact direct ou indirect en matière de déforestation et de destruction d'autres écosystèmes naturels** (principe zéro déforestation intérieure et zéro déforestation importée).
- Des normes relatives aux **conditions sociales de production et de valorisation de la production**. Ceci inclurait :
 - La signature obligatoire par le pays producteur des conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et d'un certain nombre d'autres conventions internationales (A PRÉCISER) ;
 - Un prix minimal au producteur. Pour certains produits à la fois produits localement et importés, ceci signifierait l'extension aux importations du principe de prix minimal appliqué en interne. Pour les autres produits (notamment le café et le cacao et les produits qui en sont issus), un label public de commerce équitable serait créé, visant à garantir un prix minimal au bénéfice des paysans producteurs, sur la base de l'expérience des actuelles organisations de commerce équitable. Seules des importations de produits respectant ce label seraient donc autorisées.

Par ailleurs, la politique de taxation des produits en fonction de leur **empreinte carbone** ou de leur **empreinte énergétique**, impliquant la prise en considération de l'ensemble du processus de production, transformation, stockage, conservation et distribution (cycle de vie) serait étendue aux produits importés.

- **Garantir la viabilité de la politique de prix rémunérateur**

Par ailleurs, la politique commerciale devrait permettre que la **viabilité de la politique visant à garantir des prix rémunérateurs** (et, dans certains cas, destinés à promouvoir une relocalisation des productions) ne soit menacée par des importations à bas prix. Notons tout d'abord que les normes qui seront appliquées aux importations au nom du principe de responsabilité sociale et écologique globale contribueront à diminuer la pression sur les prix qu'exercent certaines importations. Ceci étant dit, différentes options de politiques commerciales sont envisageables. Sans trancher à ce stade, mentionnons les différentes options et leurs avantages et inconvénients.

- **Les droits de douane *ad valorem***. D'un montant proportionnel au prix en douane (prix mondiaux), ils ne peuvent donc pas compenser les hausses ou baisses des prix mondiaux. La volatilité de ces derniers est ainsi transmise sur le marché intérieur. Ils génèrent des recettes fiscales, mais ne génèrent pas d'effets positifs en amont de l'importation (à la différence du principe d'extension aux produits importés du principe de prix minimum aux producteurs agricoles, voir ci-après). Ils sont compatibles avec les règles actuelles de l'OMC.
- **Les prélèvements variables**. S'ajustant au niveau du prix mondial, ils permettent de garantir un prix d'importation sur le marché intérieur constant quelle que soit de

volatilité sur le marché mondial. Ils génèrent des recettes fiscales, mais ne génèrent pas non plus d'effets positifs en amont de l'importation. Ils apparaissent particulièrement adaptés pour les grandes matières premières agricoles (céréales, produits laitiers de base, viandes, oléagineux). Ils ne sont pas compatibles avec les règles actuelles de l'OMC.

- **Les prix minimums d'importation.** Défendus par la Confédération paysanne pour les fruits et légumes, quelle que soit l'origine des produits (intra ou extra-communautaire). Dans ce cas, l'autorisation d'importation serait conditionnée à l'existence d'un prix en douane supérieur au prix minimum d'importation. La mesure ne génère pas de recettes fiscales puisqu'il n'y a pas de prélèvement. Elle peut encourager une amélioration de la rémunération du travail agricole dans le pays exportateur, mais risque surtout de générer une simple rente au profit de l'entreprise exportatrice. L'entreprise de production de type capitaliste peut aussi en profiter si celle-ci exporte directement ou bien si elle est dans un rapport de force favorable vis-à-vis de l'exportateur, et si, par ailleurs, elle ne répercute pas le prix élevé sur la rémunération du travail salarié.
- **L'extension aux produits importés du principe de prix minimum aux producteurs agricoles.** L'importateur doit alors fournir une attestation relative au prix payé aux producteurs (avec respect du prix minimum). La mesure ne génère pas de recettes fiscales puisqu'il n'y a pas de prélèvement. Elle favorise une amélioration de la rémunération du travail agricole dans le pays exportateur, du fait de l'impact mécanique sur le prix au producteur. Dans le cas où la production agricole est réalisée par une entreprise capitaliste, elle peut aussi générer une simple rente au profit de celle-ci si elle ne répercute pas le prix élevé sur la rémunération du travail salariée. Comme nous l'avons mentionné, elle présente l'avantage d'être d'abord conçue et donc de pouvoir être défendue non pas comme une mesure simple protectionniste, mais comme une mesure de responsabilité sociale globale vis-à-vis de droits sociaux fondamentaux –en l'occurrence le principe de droit à une juste rémunération de travail agricole- c'est-à-dire répondant à un principe vocation universelle. Elle pourrait être appliquée aux fruits et aux légumes, mais également aux produits laitiers et autres produits de l'élevage.

- **Ne pas faire de la politique agricole un outil de dumping sur les marchés mondiaux**

Les **exportations seraient taxées** à hauteur du montant moyen des transferts financiers perçus par les agriculteurs pour le type de produit considéré, de façon à ce que la politique agricole ne constitue plus un outil de dumping sur les marchés mondiaux.

Encart : Régulation des marchés agricoles et prise en compte des consommateurs pauvres

Une politique de prix agricoles rémunérateurs peut avoir un impact à la hausse sur le prix des produits alimentaires. Cependant, cet impact, certes réel, doit être relativisé, dans la mesure où la matière première agricole ne représente souvent qu'une faible part du produit alimentaire acheté par le consommateur. Un accroissement de 20% du prix au producteur d'un produit contribuant pour 20% au prix d'un produit alimentaire ne devrait finalement avoir un impact que de 4% sur le prix de ce-dernier. Par ailleurs, une meilleure répartition de la valeur au sein des filières de

commercialisation peut également contribuer à réduire l'impact pour le consommateur final. Ceci étant dit, le poids des produits alimentaires dans la consommation des ménages est passée de 29% en 1960 à 17% en 2019. Cette évolution est allée de pair avec l'expansion d'un modèle agricole et alimentaire néfaste pour la santé et l'environnement. C'est pourquoi, il serait tout-à-fait cohérent que la bifurcation vers un modèle agricole et alimentaire conforme à l'intérêt général s'accompagne d'un accroissement de quelques points de la part de l'alimentation dans la consommation des ménages. Pour être socialement acceptable, ceci devrait s'accompagner d'une amélioration des revenus des catégories sociales les plus pauvres et donc d'une évolution de la répartition des revenus dans la société au bénéfice des catégories populaires.

4 La prise en compte des contraintes d'ordre politique

Les orientations proposées en matière de régulation des marchés et des prix agricoles entreraient en contradiction avec les règles européennes, notamment en matière de droit de la concurrence ou de marché unique (instauration de prix minimums aux producteurs et leur extension aux produits en provenance d'autres pays européens). Il en va de même des mécanismes d'intervention et de maîtrise des productions qui sont du ressort de décisions communes. Par ailleurs, la politique commerciale vis-à-vis du reste du monde est du ressort communautaire, certaines mesures suggérées étant de plus contradictoires avec les actuelles règles de l'OMC. Il est donc prioritaire de défendre un changement de ces règles et politiques européennes. En absence de consensus européen, l'alternative serait l'application unilatérale de certaines de ces mesures, notamment au nom d'une politique de responsabilité sociale et écologique globale. Elle ne pourrait résulter que d'une forte volonté de faire valoir ce principe et le choix d'un modèle agricole et alimentaire y répondant.

Concernant les propositions relatives à l'affectation des transferts financiers au profit des agriculteurs, la plus grande autonomie des Etats membres prévue par la nouvelle PAC permettrait de s'en inspirer dans le cadre des plans stratégiques nationaux (PSN). Il s'agit notamment du contenu des écodispositifs (ecoschemes), la dégressivité et le plafonnement des aides, le paiement redistributif en faveur des plus petites exploitations, les aides couplées et l'utilisation du budget du deuxième pilier¹⁶. Cependant, l'architecture globale de la PAC, et notamment la prépondérance des aides à l'hectare, ne permettrait pas la remise en question plus globale de la politique agricole que nous suggérons. Une politique foncière nationale visant à stopper et inverser le processus de concentration des exploitations tout en y intégrant des critères de priorisation du foncier en faveur de modes de production agroécologiques permettrait toutefois de favoriser une transformation du système agricole et alimentaire¹⁷.

Soulignons qu'il y a lieu de s'interroger sur la pérennité de la coexistence d'une politique de marché unique et de politiques agricoles largement renationalisées au travers les PSN : l'agriculture des Etats ayant opté pour une transformation écologique de leur système agricole et alimentaire et pour le développement de petites et moyennes exploitations seraient en effet rapidement concurrencés par les agricultures des Etats ayant misé pour la compétitivité-prix de l'agriculture au moyen de grandes exploitations productivistes.

16 Voir à ce sujet la note d'actualité du laboratoire UTAA « *Politique Agricole Commune : enjeux immédiats et à venir* », décembre 2020. <https://utaa.fr/2020/12/18/pac2021-1/>

17 Voir à ce sujet la note thématique du laboratoire UTAA « *Politique foncière et agriculture* », novembre 2020. <https://utaa.fr/notes-thematiques/politique-fonciere-et-agriculture/>

Il est par ailleurs clair qu'une réorientation majeure de la politique agricole telle que nous l'envisageons se heurterait à des résistances de la part des secteurs fortement engagés dans le modèle agro-alimentaire productiviste. Nous faisons néanmoins le pari qu'à condition de créer les conditions économiques, techniques, institutionnelles et culturelles nécessaires, les agriculteurs dans leur grande masse seraient partants pour s'engager dans de telles transformations qui globalement les aideraient à sortir des impasses du système actuel et à redonner un sens à leur activité. Le laboratoire UTAA a prévu la publication au cours de l'année 2021 d'une note traitant plus spécifiquement des conditions techniques et institutionnelles de la transition. Concernant les travailleurs salariés de certaines industries et autres activités du complexe agro-alimentaire, des reconversions devront être envisagées, qui devront permettre d'assurer les emplois à tous, tout en permettant à beaucoup d'améliorer leurs conditions de travail et, là aussi, de redonner un sens à leur activité professionnelle.

V Contribuer à une régulation des marchés et prix agricoles mondiaux

L'existence de prix agricoles rémunérateurs et stables constitue en enjeu majeur pour garantir aux paysannes des différentes parties du monde des revenus décents et leur donner une capacité de se développer et de s'inscrire dans une transformation agroécologique des systèmes agricoles. Dans nombre de pays, la croissance de la production agricole qui peut découler d'un système de prix rémunérateurs et stable constitue un enjeu en termes d'indépendance et de sécurité alimentaire de moyen et long terme. Si nous ne développerons pas dans cette note la contribution que peut apporter la France et l'Union européenne à de telles évolutions, mentionnons toutefois les axes d'intervention suivants :

- En matière de coopération internationale, un soutien prioritaire devrait être apporté aux Etats et régions du Sud s'engageant dans des politiques de sécurité alimentaire basées sur la protection et le soutien à la production agricole paysanne, la révolution agroécologique et la mise en place de filières de transformation des produits locaux et le renforcement de systèmes alimentaires territoriaux, y compris en ayant recours à des politiques de régulation des marchés et à des politiques commerciales de protection adaptées. Il faudrait pour cela renoncer à soutenir dans le même temps le développement d'exportations agricoles ou alimentaires européennes ou françaises qui entrent en concurrence avec les productions locales.
- Les accords de libre-échange impliquant une libéralisation des produits agricoles devraient être remis en cause et les processus de négociation, signature et ratification de nouveaux accords interrompus, en vue d'envisager de véritables accords de coopération visant à renforcer les systèmes alimentaires territorialisés et à mettre en œuvre des principes de responsabilité sociale et écologique globale.
- Les pratiques de dumping devraient être abolies, au moyen de l'établissement d'une taxe à l'exportation équivalente au montant des transferts financiers reçus par les agriculteurs pour la production des produits concernés (voir ci-dessus).
- Des discussions devraient être engagées dans le cadre du système des Nations-Unies en vue d'une régulation des marchés mondiaux des matières premières agricoles basée visant le

maintien des prix dans une certaine bande de prix, au moyen notamment sur l'existence de stocks régulateurs détenus notamment par les grands pays exportateurs. A défaut, des accords bilatéraux ou régionaux pourraient permettre aux pays fortement dépendants des importations de bénéficier d'une telle stabilité tout en développant leur propre production.

- Des discussions devraient être engagées en vue de transformer les règles actuelles du commerce international, en y intégrant:
 - Un socle social et écologique minimal en matière de conditions de production.
 - Le droit des Etats et des régions à la souveraineté alimentaire.
 - Le droit des Etats à appliquer des normes plus strictes que le socle minimal en matière de conditions de production des produits importés (application aux produits importés des mêmes règles que les produits locaux), en application d'un principe de responsabilité sociale et écologique globale (prix aux producteurs, conditions de travail, droits des travailleurs, lutte contre le réchauffement climatique, défense de la biodiversité, protection de l'environnement).