

Bilan de santé de la Politique agricole commune : un compromis de transition avant la nécessaire refondation

Groupe pac2013
Note de synthèse – 21 novembre 2008

L'accord sur le bilan de santé de la Politique agricole commune (PAC) issu du conseil des ministres européens de l'agriculture du 20 novembre 2008 montre le visage d'une Europe en panne de projet pour son agriculture et ses zones rurales. Si ce compromis pour le moins minimaliste résout des points de blocages intergouvernementaux jugés insolubles hier -sur le lait ou le transfert des aides-, il témoigne d'incroyables rigidités sectorielles qui empêchent les Européens de construire ensemble une vision d'avenir pour la politique agricole commune.

Les tensions qui ont émaillé le bilan de santé de la PAC

En toile de fond, trois grands sujets de tensions secouent régulièrement la PAC au fil de ses réformes, et le bilan de santé lancé en novembre 2007 n'aura fait qu'exacerber les divergences entre les parties prenantes sur l'avenir de la PAC. Ces trois sujets sont :

1) **L'organisation des marchés agricoles** reste un des objectifs de la PAC défini dans le Traité de Rome, mais il est fortement remis en question depuis la réforme de 1992. La libéralisation annoncée par la Commission et souhaitée par certains Etats (Royaume-Uni, Pays-bas, Danemark, Suède...) s'est heurtée à la réalité des marchés qui ont montré qu'ils ne s'autorégulent pas bien au contraire, comme en témoigne le boom du prix des matières premières depuis un an. De nombreux Etats ont rappelé leur attachement à une PAC qui stabilise les marchés en luttant contre une forte volatilité des prix, qui ne profite finalement ni aux producteurs, ni aux consommateurs. Le débat le plus emblématique de cette tension est certainement celui du rythme d'augmentation des quotas laitiers d'ici 2015. Il sera finalement de 1% par an et de 5% pour l'Italie qui dépasse son quota de manière chronique et malgré cela n'arrive pas à couvrir la demande nationale en produits laitiers. Après l'écho de la crise alimentaire au printemps dernier, la crise économique et financière actuelle a amplifié le besoin de régulation souhaitée par la Présidence française, afin de maintenir des instruments d'intervention sur les céréales, et faire preuve d'une plus grande prudence dans le secteur laitier. Néanmoins force est de constater que les garde fous de la régulation s'érodent : outre la fin des quotas, l'intervention sur les céréales est maintenue mais plafonnée.

2) **Les aides directes** constituent un point de tension crucial. Même découplées les aides à l'hectare bénéficient surtout aux fermes les plus grandes ou les plus intensives. Leur justification est si contestée aujourd'hui que les aides ont beaucoup perdu de leur légitimité aux yeux de l'opinion. Certains Etats l'avaient bien compris dès 2005, en choisissant à l'instar de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, un modèle de soutien qui tend vers un montant unique quelles que soient les productions en 2013. La France et d'autres Etats l'ont refusé, tournant le dos à un objectif de redistribution des aides vers les secteurs les plus défavorisés mais combien de temps encore est-

ce tenable ?

Dorénavant, c'est la question du ciblage des aides qui est posée. Après 2013, vers quel modèle de soutien aller ? Vers une aide au revenu forfaitaire par hectare à l'intérieur de chaque Etat ? Vers une aide forfaitaire à l'actif agricole ? Vers une aide mieux ciblée sur des objectifs précis de protection de l'environnement allant au-delà de la réglementation, partant de l'idée que l'argent public doit servir à rémunérer des biens publics ?

3) Les tensions sur **le financement du second pilier de la PAC, dit du développement rural**. Cette politique instituée par la réforme de 1999 est alimentée par le transfert d'une partie des aides directes (modulation). Mais une majorité d'Etats rechignent à le co-financer à 50% comme l'exige l'usage. Les organisations agricoles refusent tout transfert supplémentaire des aides et considèrent le 2nd pilier comme leur pré carré. De l'autre côté, le projet de la Commission européenne, soutenu par des organisations écologistes et de développement rural, d'en faire le cœur de la PAC se heurte au mauvais contrôle des dépenses des mesures que dénonce la Cour des comptes, et à la complexité administrative du dispositif. Finalement, un taux de modulation additionnel a été acquis afin d'arriver à 10% en 2013 (au lieu des 13% initialement proposés par la Commission européenne) contre 5% aujourd'hui. Mais l'incohérence de cette architecture n'est pas à l'abri de nouvelles fissures : le second pilier sera sollicité pour compenser la dérégulation des marchés du premier pilier sans que les objectifs des mesures en faveur du développement rural soient mieux clarifiés. C'est l'architecture tortueuse de la PAC basée sur deux piliers disproportionnés et aux contours mal définis, qui est sans doute à repenser pour faire face aux enjeux à venir comme le changement climatique, les consommations d'énergies, l'eau, la biodiversité et l'innovation.

Dépasser ces tensions et ces contradictions suppose une véritable évaluation de la PAC au travers de ses objectifs, et de ses instruments au regard de leurs impacts économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux. Le bilan de santé de la PAC n'a pas permis d'établir un tel diagnostic au-delà de son approche économique et administrative, mais seulement quelques adaptations sectorielles qui évitent de remettre en question un manque de cohérence interne et un manque d'adaptation aux réalités extérieures.

L'agriculture européenne est face à un tournant nécessaire : la PAC doit savoir se renouveler pour rester utile, efficace et légitime à l'avenir

1. Après le bilan de santé : refonder la PAC sur des objectifs renouvelés

Sur la scène européenne, le débat politique sur les objectifs de la PAC doit continuer pour faire face à une discussion budgétaire qui s'annonce difficile. Ainsi les critiques de la Commissaire au budget Madame Grybauskaitė à l'égard du coût excessif de la PAC, peuvent être une opportunité dès 2009. Au lieu de craindre cet horizon, et au-delà de la défense crispée du revenu et des aides directes, n'est-il pas urgent de promouvoir une vision positive de l'agriculture, de sa place dans la société et de ses rapports à la nature et à l'alimentation : à quoi doit servir la PAC, à qui doit-elle profiter, à quelles fins et avec quels moyens ?

Sur la scène internationale enfin, la vocation de la PAC n'est pas de « nourrir le monde ». C'est d'ailleurs le monde qui nourrit l'Europe actuellement (balance agroalimentaire déficitaire, notamment du fait des importations en produits de la mer et en protéines végétales). D'autre part, les pays en développement n'ont pas vocation à importer leur alimentation d'Europe ou d'ailleurs.

Au contraire l'établissement et le respect du droit à la souveraineté alimentaire doit pouvoir constituer un moyen pour d'autres pays dans le monde de renforcer leurs politiques agricole et alimentaire. L'Europe, qui a assuré sa sécurité alimentaire il y a cinquante ans grâce à la PAC et ses organisations communes de marchés, doit contribuer aujourd'hui à une meilleure organisation mondiale de l'agriculture.

2. Les marchés ne peuvent rien contre l'instabilité des prix, leur organisation oui !

La sécurité alimentaire et la stabilité des prix restent des objectifs politiques actuels comme l'ont montré les fluctuations du prix des matières premières agricole en 2008. Afin de réguler au mieux l'offre et la demande de produits alimentaires dans un environnement le moins incertain possible, une politique de maîtrise de l'offre s'avère indispensable, incluant dans sa panoplie d'instruments, le gel des terres, les stocks stratégiques et les quotas de production. Il est stratégique pour l'UE de maintenir le principe et les capacités d'un stockage public et privé, pour prévenir toute nouvelle dérive spéculative sur le marché des céréales en cas de forte hausse des prix, et de reconnaître que la PAC joue à ce titre un rôle de stabilisateur régional. Il est fortement souhaitable que le stockage public puisse évoluer vers un mécanisme de stockage de sécurité qui pourrait être utilisé pour lisser les volumes mis en marché afin d'équilibrer sécurité alimentaire et stabilité des prix. La stabilité des prix à l'intérieur de l'UE requiert en outre un certain niveau de protection à l'importation, notamment vis-à-vis des céréales, des huiles et des plantes riches en protéines dont les modes de production ne seraient pas, -de surcroît, durables sur le plan écologique, énergétique et social dans les pays exportateurs.

3. Secteur laitier : l'amélioration d'un système de quotas plus flexible est une alternative à leur suppression en 2015

Tout en étant perfectible, le système des quotas a fait preuve de son efficacité. Il a permis en France notamment, de maintenir la production laitière sur l'ensemble du territoire. Il permet également de fixer un cadre contractuel stable entre amont et aval, dans la mesure où les volumes n'ont pas à faire l'objet de négociations entre les opérateurs. Dans tous les cas, le rythme d'augmentation des quotas doit absolument s'inscrire dans une logique de maîtrise des volumes en fonction du marché selon un principe de flexibilité.

La gestion de l'offre concertée public/privée est la clé d'un système alimentaire permettant des prix stables aux producteurs, et abordables pour les consommateurs. Il est certainement plus efficace d'améliorer un système de prévention du risque « prix » en amont, notamment par des quotas flexibles, plutôt que de chercher à corriger la volatilité en aval par la gestion assurancielle, comme cela a été mis en avant par le conseil. En ce sens il est imprudent de jeter les quotas laitiers aux orties quand on observe le retournement des marchés de produits laitiers depuis le printemps 2008. En effet, l'augmentation des quotas laitiers rend déjà les prix plus volatils et plus instables, risquant de conduire à une restructuration inédite au détriment des exploitations les moins compétitives et des régions de montagne. Ces répercussions socio-territoriales ne pourront pas être intégralement compensées par les mesures prévues au titre de l'article 68 ou du développement rural.

4. Ce que peut faire la PAC pour orienter les systèmes de production vers la durabilité

Suite aux réformes de 1992 et de 1999, la PAC accompagne progressivement les pratiques vertueuses sur le plan de l'environnement par des mesures de soutien telle la modeste prime à l'herbe ou l'aide à la conversion à l'agriculture biologique. Mais en consacrant une partie importante des crédits des crédits à la compétitivité des exploitations et en faveur de l'installation et des indemnités de handicap naturel -ces deux dernières étant des mesures socio-structurelles importantes- il reste peu de ressources budgétaires en faveur de l'agroenvironnement. Dans les meilleurs des cas, le 2nd pilier conforte certaines exploitations déjà vertueuses sur le plan de l'écologie, mais ne dispose pas de l'envergure nécessaire pour soutenir toutes les exploitations ni pour changer les pratiques et orienter les systèmes de production par un effet de levier.

Les « nouveaux défis » issus du bilan de santé ne sont pas nouveaux en soi. Le changement climatique, l'autonomie énergétique, la biodiversité, la gestion de l'eau et l'innovation

sont des éléments clés du fonctionnement des écosystèmes et de l'agriculture. Mais ces défis constituent sans doute une opportunité pour orienter l'agriculture européenne vers un « *sun-food agenda* » : une agriculture qui travaille d'abord avec la photosynthèse et dépend le moins possible du pétrole, une agriculture en synergie avec des systèmes alimentaires territorialisés, et une agriculture qui se réconcilie avec les écosystèmes.

Un outil comme l'article 68 doit avant tout servir à soutenir les types d'agricultures importantes pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, et peu coûteuses en énergie, mais son budget n'est pas infini et la compétition avec d'autres secteurs. D'autre part la PAC doit cesser de soutenir les modes de production déconnectés des écosystèmes : monoculture sans rotation, utilisation excessive et non justifiée de l'eau, des intrants, systèmes énergivores, etc. Au-delà de la conditionnalité des aides, des mesures agroenvironnementales et de l'article 68, il est donc nécessaire d'instaurer un recouplage écologique des aides par un meilleur ciblage des aides directes.

5. L'architecture de la PAC basée sur deux piliers est à refonder

Avec l'ajout du lait -secteur économique dérégulé dans le 1er pilier- parmi les « nouveaux défis » finançables par le 2nd pilier, le compromis du 20 novembre prouve le besoin d'une politique plus intégrée et moins schizophrène entre ces deux piliers. Pour ce faire, il sera nécessaire de :

- Inscrire durablement l'environnement dans la PAC en le considérer comme un atout, un facteur de production pour une croissance verte et non plus comme une contrainte administrative. Les économies d'intrants et donc d'énergie, la biodiversité comme auxiliaire de production pour réduire les pesticides, et les systèmes à haute valeur naturelle et basés sur le fonctionnement des écosystèmes sont des pistes alternatives fondamentales que la PAC devra davantage soutenir.
- Délimiter les champs d'action du second pilier de la PAC qui n'est pas actuellement celui du développement rural, mais plutôt un catalogue de mesure sans orientation stratégique claire. En outre le second pilier n'est pas non plus le pré carré agricole, et il est nécessaire de fixer des critères de durabilité applicables aux programmes du FEADER notamment les axes 1, 3 et 4 afin de ne pas investir de l'argent public dans des actions contraires au développement durable
- Faire de la PAC une vraie politique alimentaire qui lutte contre les insuffisances alimentaires et les maladies liées à l'abondance alimentaire, qui propose des solutions pour les fractions défavorisées de la population Européenne n'ayant pas accès à un régime alimentaire équilibré ; qui promeuve une éducation alimentaire orientée vers la qualité et qui se réconcilie avec les cultures alimentaires européennes.

Note rédigée par le groupe pac2013 qui regroupe : Les Amis de la Terre, Adéquations, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), Confédération paysanne, Fédération Artisans du Monde, Fédération nationale de l'agriculture biologique des régions de France (FNAB), Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM), Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Groupe de recherche et d'échange technologique (GRET), association 4D (Dossiers et débats pour le développement durable), Réseau action climat, WWF France.

Contact : samuel.feret@gmail.com

Bibliographie

Commission européenne, *Propositions législatives pour le bilan de santé de la PAC*, 20/05/08, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop_fr.pdf

Conseil de l'Union Européenne, *Comment préparer au mieux la PAC du futur ?*, Document de travail de la réunion informelle des ministres de l'agriculture 21-23 septembre 2008, http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/reunion_informelle_des_ministres_de_l_agriculture_a_an_necy

European Environmental Bureau, *EEB's vision for European agriculture*, October 2008, <http://www.eeb.org/publication/2008/EEB-vision-fo-european-agriculture-Oct2008.pdf>

Lorenzen Hannes, *Ein Exportschlager für die Entwicklungsländer! Mit dem Essen zockt man nicht*, Die Tageszeitung, 03/11/08, <http://www.taz.de/1/debatte/kommentar/artikel/1/mit-dem-essen-zockt-man-nicht/>

Pollan Michael, *The food issue – an open letter to the next farmer in chief*, The New-York Times, 09/10/08, http://www.nytimes.com/2008/10/12/magazine/12policy-t.html?_r=2&sq=farmer%20in%20chief&st=cse&scp=1&pagewanted=all&oref=slogin