Bilan de santé de la PAC : il faut une autre politique agricole commune pour le maintien d’une agriculture durable et solidaire

Position du groupe PAC 2013

2008

La Politique agricole commune (PAC) de l’Union européenne a été mise en place dès 1962 avec pour objectif d’organiser les marchés, d’accroître la production, d’assurer un niveau de vie équitable aux agriculture et des prix raisonnables aux consommateurs ("premier pilier") ; puis de favoriser un développement rural durable ("deuxième pilier"). La PAC a été réformée plusieurs fois (1992, 1999, 2003) pour tenter de résoudre de nombreux problèmes : surproduction, atteintes à l’environnement et problèmes sanitaires, inégalités de répartition des aides et disparition des petits producteurs, élargissement à l’Europe des 27, impact négatif des exportations sur les pays pauvres, etc. Ces réformes se situent également dans le contexte de l’adaptation à la libéralisation des marchés mondiaux, décidée par l’Organisation mondiale du commerce. ` Actuellement, les agriculteurs européens perçoivent des aides qui ne sont plus liées à leur production mais au respect de normes européennes en matière d’environnement et de sécurité alimentaire (le "découplage"). La Commission européenne a lancé un processus de "bilan de santé" de la PAC afin de préparer une révision prévue en 2013. A cette occasion, des organisations de la société civile, du Groupe PAC 2013 ont publié le texte de position ci-dessous.

Sommaire de cet article

- Position sur le bilan de santé de la PAC
- Annexe : des agricultures durables et solidaires
- Organisation signataires
- Télécharger le texte de position

Position sur le bilan de santé de la PAC

Introduction

"Dans sa *Communication sur le bilan de santé de la PAC* du 20 novembre 2007, la Commission propose des ajustements techniques de la réforme décidée en 2003. Si certaines pistes avancées sont positives, elles ne doivent pas masquer la profonde crise de légitimité que traverse la PAC. Ainsi il est indispensable de jeter dès maintenant les bases d’une PAC plus durable et plus équitable, car elle évoluera désormais dans un contexte géopolitique et stratégique global dont les équilibres restent fragiles.

Réunies au sein du Groupe PAC 2013, les organisations françaises de solidarité internationale, d’environnement, d’agriculture et de développement durable organisations françaises signataires de ce texte souhaitent approfondir et commenter le bilan fait par la Commission, et proposer des pistes d’amélioration qui préfigureraient les évolutions prévisibles. En effet les défis futurs d’une politique européenne dépassent de loin la seule consultation des intérêts agricoles et agroalimentaires : ils englobent les enjeux et les demandes de la société en matière d’alimentation, d’environnement, de changement climatique, et de développement rural".

Résumé des propositions

- 1. Renforcer la légitimité économique et sociale des aides
- 2. Repenser la conditionnalité de manière plus cohérente dans le premier pilier
- 3. L'entretien de l'espace et la protection de l'environnement passent par le maintien d'exploitations agricoles nombreuses sur le territoire
- 4. L'alimentation durable doit être au coeur d'une PAC renouvelée
- 5. L'organisation des marchés agricoles est cruciale pour le maintien d'agricultures paysannes
- 6. Promouvoir une agriculture qui contribue à la lutte contre la changement climatique en étant centrée sur sa vocation alimentaire
- 7. Un second pilier pour véritablement soutenir le développement rural
- 8. Combattre les effets négatifs de l'agriculture européenne envers les pays en développement, et améliorer la coopération entre les agricultures du monde

Le texte de position

1. Renforcer la légitimité économique et sociale des aides

C'est désormais un fait admis : les aides au revenu ne remplissent pas leur rôle lorsqu'elles favorisent les plus grosses unités, et négligent les petites exploitations et types d'agriculture favorables à l'environnement et à la qualité des produits.

Alors que 70% des aides vont encore à 30% des exploitations, la Commission se contente de proposer un plafonnement par exploitation à partir de 100 000 euros, et d'inviter les Etats membres à sortir du modèle de paiement unique historique d'ici 2013. Si l'intention de redistribuer les aides en prélevant sur ceux qui reçoivent le plus aujourd'hui est louable, l'efficacité d'une telle mesure reste à démontrer au regard des recettes espérées. A terme, si toutes les formes de soutien doivent être remises à plat après 2013, une meilleure acceptation de la PAC par l'opinion passe nécessairement par l'objectif de relégitimer le soutien au revenu à partir des actifs sur les fermes, plutôt qu'en fonction de la surface des exploitations.

La Commission et les Etats membres doivent donc formuler des propositions plus précises afin de rendre les aides plus « intelligentes », qui prennent en compte l'emploi et l'environnement sur les exploitations. Sans quoi il est vain de penser pouvoir pérenniser un système d'aide inéquitable et inefficace après 2013.

2. Repenser la conditionnalité de manière plus cohérente dans le premier pilier

Nul n'est censé ignorer la loi, et le respect des directives et règlements en vigueur s'impose à tous les agriculteurs. Les Etats membres sont par conséquent responsables de la stricte application des obligations existantes. S'il est justifié d'exiger la conditionnalité à l'octroi d'un soutien au revenu, elle demeure encore trop statique, trop administrative (veille réglementaire, enregistrement des pratiques...). En réponse à cette critique, la Commission propose un allègement des contrôles, alors qu'il est urgent de repenser la conditionnalité sur des bases agronomiques qui intègrent la préservation de la biodiversité domestique (semences paysannes et race animales) comme facteur de production (modification des systèmes de cultures et des itinéraires techniques à bas niveaux d'intrants, rotation des cultures, lien au sol, ...).

En ce sens, la Commission et les Etats membres doivent introduire dans la conditionnalité la jachère environnementale favorable à la biodiversité sauvage et agricole et un niveau adéquat de surface de compensation écologique, ainsi que la réduction des intrants pour lutter contre le gaspillage et la dégradation de l'eau, des sols, de l'air et de la biodiversité.

3. L'entretien de l'espace et la protection de l'environnement passent par le maintien d'exploitations agricoles

nombreuses sur le territoire

Il est des secteurs en élevage où la politique du découplage des aides comporte des risques d'abandon du territoire, ou de conversion des prairies en terres arables. Le maintien d'exploitations d'élevage est essentiel à l'entretien de l'espace et à la gestion de l'environnement. Aussi est-il important de pouvoir conserver un traitement différencié des politiques de soutien de l'élevage à l'herbe dans le cadre de la PAC, en particulier pour les zones de montagnes et les régions défavorisées. Face à la possible suppression des quotas laitiers en 2015, et afin d'accompagner certaines productions et certains modes de productions peu soutenus par la PAC, la Commission suggère de redistribuer une partie des aides en révisant l'article 69 du règlement CE n° 1782/2003. Il est clair que cet article 69 révisé ainsi qu'une plus forte modulation des aides, offrent des marges de manoeuvre substantielles pour réorienter près d'un tiers des dépenses de la PAC en faveur de types d'agriculture qui protègent l'environnement, valorisent des produits de qualité, et maintiennent des emplois sur des exploitations de taille moyenne.

L'Europe et les Etats membres ne doivent pas se priver de telles opportunités pour réorienter la PAC en faveur de systèmes de production plus durables. A l'inverse, il n'est pas souhaitable que la redistribution des aides serve à financer des dispositifs de gestion des risques qui ne profiteraient qu'à une minorité d'exploitations agricoles, alors que des exploitations plus vulnérables (zones de montagne, zones défavorisées) méritent davantage de considération de la part de la PAC.

4. L'alimentation durable doit être au coeur d'une PAC renouvelée

Les agriculteurs ne doivent plus être considérés comme les seuls bénéficiaires de la PAC, puisque sa finalité première est la fourniture de biens alimentaires en qualité (ce qui inclut les qualités sanitaires, nutritionnelles, organoleptiques et culturelles), et en quantité suffisante sur le marché intérieur. De ce fait, nous avons besoin d'une politique alimentaire durable qui cible d'abord les consommateurs avec des prix transparents et abordables, reflétant les coûts de production, tout en garantissant un revenu rémunérateur aux producteurs.

La Commission et les Etats membres doivent accélérer la mutation de la PAC pour qu'elle soit davantage axée sur la nutrition et la santé publique. Une véritable politique alimentaire est nécessaire, qui rémunère davantage les produits sous appellation d'origine, sous labels, et issus de l'agriculture biologique, lesquelles fournissent des repères en matière d'identification de provenance et de mode de production des aliments. Ces agricultures contribuent à la vitalité et à l'emploi dans les territoires ruraux, et apportent des bénéfices sociaux et environnementaux qui profitent à la société toute entière.

Dans leurs achats alimentaires, les consommateurs européens doivent pouvoir choisir le type d'agriculture qu'ils considèrent bénéfique pour la société, qui ne conduit pas à des prix artificiellement bas du fait d'une main d'oeuvre agricole sous-payée et d'atteintes à l'environnement et à la santé des producteurs dans les pays tiers ou sur notre territoire. Une alimentation de qualité pour tous demeure par conséquent la principale légitimité de la PAC.

5. L'organisation des marchés agricoles est cruciale pour le maintien d'agricultures paysannes

Les instruments de gestion des marchés agricoles ne doivent pas être systématiquement démantelés au simple motif qu'ils sont démodés comme l'écrit la Commission.

Face à la hausse des prix des céréales et produits laitiers, Bruxelles a supprimé le gel des terres obligatoire, et veut en finir au plus vite avec les quotas laitiers. Or ça n'est pas parce que les prix augmentent de façon exceptionnelle sur une année qu'il faut supprimer toute possibilité d'intervention sur les marchés. Les instruments de régulation doivent au contraire selon les cas, être renforcés et évoluer pour prendre en compte les filières locales, effectivement jouer leur rôle de filet de sécurité pour les producteurs, et permettre le maintien de productions diversifiées sur tous les territoires.

Le régime des quotas par exemple, a fait ses preuves dans le secteur laitier : il est indispensable à la survie économique de nombreuses exploitations familiales ainsi que des entreprises agro-alimentaires dans certaines régions défavorisées d'Europe. Face aux nouvelles perspectives de marché, l'intervention doit être reconsidérée selon des objectifs de sécurité d'approvisionnement, et donc de souveraineté alimentaire .

S'il est impératif de mettre un terme rapidement aux subventions aux exportations qui pénalisent les agricultures vivrières des pays en développement, les protections douanières et le recours au stockage public doivent être maintenus dans la panoplie des instruments d'intervention pour la sécurité alimentaire, en particulier pour les produits de base de l'alimentation humaine.

Enfin, il est impératif de disposer des mécanismes de soutien pour des filières émergentes respectueuses de l'environnement comme la production biologique : celles-ci sont sensibles à la moindre variation des prix ou de la demande dans un sens ou dans l'autre.

6. Promouvoir une agriculture qui contribue à la lutte contre le changement climatique, en étant centrée sur sa vocation alimentaire

La Commission évoque les nouveaux défis du changement climatique, de la gestion des risques, de la biodiversité et de la gestion de l'eau, mais ignore les problèmes de concurrence sur les terres cultivables, entre productions alimentaires, énergétiques, qui demeurent pourtant le défi central des prochaines années.

En rappelant simplement les engagements en matière de production, Bruxelles doit a minima insister sur la nécessité d'évaluer l'impact environnemental global (énergies fossiles, engrais, bilans humiques des cultures, effet des rotations sur la biodiversité...), de la production d'agrocarburants, de ses effets sur l'usage des terres et sur le prix de l'alimentation. Cette évaluation doit inclure l'impact des importations en provenance des pays du Sud (déforestation, exclusion...).

Au regard des faibles stocks de céréales, la demande élevée de grains pour l'élevage et pour les agrocarburants accroît les risques d'insécurité alimentaire dans le monde. L'intégration des défis climatiques et énergétiques tant en termes d'émissions des systèmes agricoles et alimentaires que d'adaptation est possible dans le cadre des organisations de marchés, et il serait dangereux de renvoyer cette question dans le second pilier de la PAC sans régulation en amont, et sans remise en question des modes de production non durables qui monopolisent aujourd'hui les aides. En ce sens, il est nécessaire d'aller vers la suppression des aides aux agro-carburants industriels de première génération, qui sont certainement la plus mauvaise utilisation de la biomasse en terme d'efficacité énergétique.

Enfin, il est essentiel de proposer des pistes de sortie d'un modèle de production qui dépend trop des énergies fossiles. La réduction des émissions de gaz à effet de serre et une moindre vulnérabilité face à l'augmentation des prix du pétrole, l'autonomie énergétique des fermes, ainsi que les agrosystèmes qui séquestrent le carbone dans les sols en reconstituant l'humus, doivent être davantage prises en compte par la PAC.

7. Un second pilier pour véritablement soutenir le développement rural

Afin de renforcer le volet développement rural de la PAC, la Commission propose une augmentation graduelle du taux de modulation obligatoire, pour passer de 5% en 2009 à 13% en 2013. Au regard du taux de 20% de modulation obligatoire avancé en 2003, ces 13% s'avèrent extrêmement modestes eu égard aux nouveaux défis évoqués par la Commission que sont le changement climatique, la biodiversité et la gestion de l'eau.

Il est regrettable que le développement rural n'ait pas réussi à s'imposer faute d'arbitrages budgétaires favorables depuis 1999. En effet le second pilier de la PAC représente trois fois moins de ressources que

le premier pilier. On peut objectivement douter que la structure actuelle de la PAC soit adaptée à l'intégration des « nouveaux défis », et la Commission comme les Etats membres doivent en prendre la mesure.

D'abord de par la faiblesse de ses moyens financiers, le second pilier ne peut endosser seul la responsabilité de ces nouveaux défis, quand il peine déjà à assumer pleinement ses missions courantes en matières agroenvironnementale et de développement rural non exclusivement agricole.

Ensuite le cofinancement national qui est la règle à hauteur de 50%, accentue la pression budgétaire sur un second pilier de fait plus agro-territorial que véritablement rural, et qui deviendrait carrément fourre-tout. Par conséquent l'objectif du second pilier doit rester avant tout le développement de l'emploi et la protection de l'environnement.

8. Combattre les effets négatifs de l'agriculture européenne envers les pays en développement, et améliorer la coopération entre les agricultures du monde

Si la Commission rappelle que l'Union européenne est le plus gros importateur de produits agricoles et représente le plus gros marché d'exportation pour les pays en développement, elle omet de mentionner l'engagement pris en 2005 de supprimer toutes ses subventions à l'exportation d'ici 2013.

En l'absence d'une gouvernance mondiale de l'agriculture, la participation à une compétition commerciale déloyale entre les paysanneries du monde ne favorise pas la lutte contre les inégalités, le recul de la pauvreté et la protection des ressources naturelles. Afin de remédier aux échanges inégaux et inéquitables, l'UE et les Etats membres doivent rechercher les moyens de permettre aux pays du Sud d'approvisionner leurs marchés intérieurs avec des politiques agricoles et commerciales leur garantissant une souveraineté alimentaire. Par ailleurs, l'élevage et l'alimentation européennes demeurent très dépendantes de matières premières agricoles importées de l'hémisphère sud (soja, huile de palme...) et dont les conditions de production en termes d'impacts écologiques, sociaux et sur le changement climatique, sont en grande part de la responsabilité de l'Union européenne.

En ce sens, il revient à la Commission et aux Etats membres de prendre des initiatives dans le cadre de la PAC qui n'hypothèquent pas les chances de développement des agricultures familiales du Sud, et qui contribuent à reconquérir l'autosuffisance protéique de l'Union européenne .

Annexe : des agricultures durables et solidaires

Pour des agricultures durables et solidaires

Une agriculture durable, qui se définit comme économiquement viable, socialement équitable, et écologiquement responsable, est déjà pratiquée en Europe. Cette agriculture recouvre des pratiques diverses (production intégrée, agriculture biologique, agriculture paysanne, élevage économe, etc.) adaptées à leur environnement et à leurs territoires, mais marginalisées par les politiques agricoles. Pourtant au plan international, ces agricultures sont reconnues comme pouvant nourrir l'ensemble de la population mondiale (FAO).

De quoi s'agit-il ? D'une agriculture de qualité productive, et de proximité :

• **Respectueuse de l'environnement :**
En faisant de l'économie d'intrants le critère principal d'organisation des systèmes de production, elle diminue son impact sur l'environnement tout au long de la filière (approvisionnement, production, transformation) et favorise les capacités d'autorégulation de l'exploitation (les intrants industriels ne peuvent être diminués que s'ils sont remplacés par de la biodiversité : haies, humus, auxiliaires naturels…).

• Productive et rémunératrice :
En réduisant les charges liées aux intrants, elle permet de maintenir voire d'améliorer le revenu ;en mobilisant moins de surface, moins de capital et de droits à produire, elle permet un meilleur partage des facteurs de production, donc davantage d'installations et une revitalisation des territoires. Les quantités d'énergie fossiles consommées et de denrées produites par unité de main d'œuvre sont plus faibles (mais pas la rémunération), ce qui redonne une place aux productions locales et vivrières dans nos territoires.

• Citoyenne et solidaire :
Une production locale pour une consommation locale crée des liens producteurs-consommateurs favorables à une compréhension mutuelle et à des décisions concertées ;
En produisant l'essentiel de ses besoins, cette agriculture limite l'impact des importations et des exportations dans les pays tiers (soja contre poudre de lait) ;
En étant respectueuse des sols et des écosystèmes, elle sera productive plus longtemps, au bénéfice des générations futures.

Organisation signataires

- Amis de la Terre
- Adéquations
- Cohérence
- Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)
- Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)
- Dossiers et débats pour un développement durable (4D)
- Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM)
- Fédération nationale des agriculteurs biologiques des régions de France (FNAB)
- Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET)
- Mouvement pour le droit et le respect des générations futures (MDRGF)
- Réseau action climat (RAC)
- Réseau agriculture durable (RAD)
- WWF (Fonds mondial pour la nature)

Télécharger le texte de position

Copyright © Site de l'Association Adéquations - http://www.adequations.org/spip.php?article696