

Objet : Contribution de Notre Europe à la consultation publique sur la politique agricole commune après 2013

1. Pourquoi une politique agricole commune européenne ?

En Europe, il existe une communauté de destin autour de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural.

Aujourd'hui la politique agricole au sein de l'UE est la politique la plus fortement communautarisée : ses orientations se décident à 27 et son budget est financé à hauteur de 72% (agriculture pour les aides budgétaires directes) et 67% (développement rural) par le budget commun. Elle offre ainsi comme aucune autre politique en Europe une capacité d'action unique pour relever les défis qui l'entourent.

Cinquante ans après la décision par les pays fondateurs de transférer leur souveraineté nationale dans le domaine agricole, les défis ont changé mais la nécessité de garder un cadre commun reste identique et s'est même renforcée sous l'effet de l'interdépendance : éviter les distorsions de concurrence voire le démantèlement du marché commun sous l'effet du retour à des politiques nationales.

Cette mise en commun est d'autant plus nécessaire que l'agriculture appelle une régulation publique. De nombreux éléments en font un marché de concurrence ni pure et ni parfaite : les risques naturels (aléas climatiques et pandémies) peuvent priver les agriculteurs de revenu pendant une à plusieurs années consécutives ; les barrières à l'entrée des marchés agricoles empêchent de nouveaux producteurs d'investir facilement pour répondre à une hausse de la demande (ex : le prix de l'accès aux terres) ; la faible élasticité de la demande de produits agricoles aux prix.

En principe, la PAC contribue à la cohésion de l'UE en participant à un développement équilibré du territoire rural, bien que dans sa forme actuelle elle produise parfois l'effet inverse, notamment en encourageant la concentration géographique des systèmes de production et en consolidant les grandes exploitations.

Ces arguments en faveur d'une politique commune ne sont pas contradictoires avec l'hétérogénéité de l'agriculture européenne. Il faut au contraire promouvoir une logique de "sur mesure" en instaurant un degré de différenciation entre exploitations, techniques agricoles et régions plutôt qu'en imposant la standardisation et l'uniformisation.

Le caractère commun de la politique agricole, alimentaire et de développement rural, représente un levier d'action unique pour l'UE face à la crise.

2. Quels objectifs la société assigne-t-elle à l'agriculture dans toute sa diversité ?

L'évolution du niveau de vie, l'urbanisation des modes de vie, la situation d'abondance alimentaire, les crises sanitaires qui ont marqué les années 1990 et 2000 (fièvre aphteuse, ESB, grippe aviaire, etc.) ont modifié et multiplié les attentes des citoyens à l'égard de l'agriculture depuis 1957. En tête des préoccupations se place la sécurité sanitaire des aliments, l'aspiration à une consommation d'aliments de qualité, diversifiés et goûteux. L'attachement aux spécialités qui constituent le patrimoine alimentaire européen et le respect de principes éthiques dans l'obtention des produits tels que le respect du bien-être animal sont également importants. Les préoccupations de nature environnementale (biodiversité, pollution de l'air ou de l'eau, émission de gaz à effets de serre) et paysagère vont croissantes. La relation de confiance entre agriculteurs et citoyens en est devenue plus complexe : renforcée par le nombre d'attentes à leur égard, mais soumise à des déceptions potentiellement plus nombreuses.

Pour *Notre Europe* les objectifs de la nouvelle politique devraient tenir compte des attentes de la société, du contexte de l'agriculture contemporaine (volatilité accrue des prix notamment), des défis (économique, social, environnemental, climatique) et des engagements internationaux de l'UE et du respect des bons principes de politique publique. Suivant ces axes de réflexion nous proposons les objectifs suivants :

- 1) Renforcer les performances économiques et la compétitivité de la chaîne de production agricole et alimentaire ;
- 2) Offrir un amortisseur des chocs économiques ou naturels exceptionnels et des chutes drastiques des prix ainsi que contribuer à la création de systèmes autofinancés pour réduire la volatilité des revenus ;
- 3) Garantir la disponibilité des produits alimentaires et contribuer à la sécurité des approvisionnements ;
- 4) Veiller à ce que les produits alimentaires soient proposés à des prix concurrentiels aux consommateurs ;
- 5) Répondre aux demandes des consommateurs concernant la sécurité sanitaire et la qualité des aliments ;
- 6) Préserver les ressources naturelles des régions rurales et lutter contre la pollution, en accordant une attention particulière aux zones du territoire rural sensibles et aux écosystèmes (l'agriculture bio devrait être plus explicitement prise en compte pour sa contribution aux biens publics ruraux) ;
- 7) Favoriser un certain degré d'activité agricole dans les régions confrontées à un handicap naturel ;
- 8) Assurer que les dépenses publiques consacrées à l'agriculture et au développement rural soient effectives et efficaces, et que la PAC soit cohérente avec les autres priorités et politiques communautaires ;

- 9) Harmoniser l'efficacité du soutien avec l'équité entre les bénéficiaires individuels et les objectifs de cohésion entre régions et Etats membres ;
- 10) Exiger des méthodes et processus de production des denrées alimentaires cohérentes avec les valeurs et les principes de l'UE (Bien-être animal) ;
- 11) Permettre un niveau de vie équitable et accroître les possibilités de revenus pour les populations rurales ;
- 12) Garantir l'accès aux denrées alimentaires pour les plus pauvres et les plus démunis de la population ;
- 13) Préserver le patrimoine européen en termes de diversité alimentaire ;
- 14) Préserver le patrimoine rural des Etats membres.

3. Pourquoi reformer la PAC actuelle et comment la faire répondre aux attentes de la société ?

L'orientation générale des réformes depuis 1992 n'appelle pas une remise en question : les grands déséquilibres ont été éliminés sur les marchés ; les tensions entre l'UE et ses partenaires commerciaux se sont en grande partie apaisées ; l'allègement de la politique de soutien aux prix a permis de moins encourager l'intensification et les atteintes à l'environnement qui en découlent. Mais la PAC actuelle souffre de l'accumulation de compromis politiques et elle est justement critiquée en raison : (1) des fuites des soutiens vers des bénéficiaires non visés dans la mesure où les paiements directs sont basés sur le foncier (2) du coût budgétaire global de la politique actuelle compte tenu de la répartition des soutiens (3) de la concentration des paiements directs sur une minorité d'exploitations qui atteignent de gros revenus (4) du bilan décevant des effets de la modulation des aides vers les interventions en faveur de l'environnement et du développement rural (5) des importantes disparités entre les soldes financiers nets des Etats membres (6) de la faible adhésion des agricultures à l'éco-conditionnalité vécue comme une contrainte bureaucratique.

4. Quels outils pour la PAC de demain ?

L'agriculture fait assurément partie intégrante de la Stratégie Europe 2020 ; elle est concernée par les 3 grands objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive. Elle pourrait y contribuer davantage si elle était réformée selon ces objectifs. Pour y parvenir, l'intervention de la PAC doit être aussi pensée en cohérence avec les autres politiques européennes qui ont un impact sur le développement des territoires ruraux (politique de cohésion, des transports, de l'énergie, etc.) ou sur l'activité économique agricole (politique d'environnement, de santé, de recherche, de concurrence, commerciale, etc.)

La nouvelle PAC doit cibler son action :

- sur l'économie agricole : les principales défaillances de marché (obstacles à la compétitivité, volatilité des prix, inadaptation de l'environnement réglementaire aux changements structurels, stimulation de l'innovation, lutte contre la concurrence déloyale, rémunération

des biens publics ruraux c'est-à-dire des externalités positives de l'agriculture non rétribuées par le marché).

- sur les objectifs politiques et sociaux notamment en matière de cohésion et d'équité, en corrigeant le jeu du marché lorsqu'il va à leur rencontre.

Le nouveau cadre conceptuel devrait s'inspirer des principes suivants :

- *Ciblage des instruments sur les objectifs assignés à la politique.*
- *Différenciation, proportionnalité et cohérence.*
- *Simplification des instruments et stabilité des programmes.*
- *Liberté contractuelle, engagement et responsabilité.*

Pour *Notre Europe* il est essentiel de refondre le système des paiements directs et de créer les outils suivants.

Une agriculture compétitive. La protection de l'environnement et la contribution concrète au développement rural devraient occuper une meilleure place dans la définition des moyens et des instruments de la future PAC. Cependant la promotion d'une agriculture compétitive, économiquement viable à long terme et capable de nourrir la population européenne à un prix raisonnable doit demeurer au cœur des objectifs de la politique agricole. Ces deux grands objectifs ne sont en rien contradictoires : la préservation des ressources contribue à maintenir la compétitivité sectorielle à long terme. Or comparativement aux autres régions du monde la croissance des gains de productivité connaît une évolution inquiétante dans l'UE 27. La question des OGM reste urgente à poser pour la compétitivité dans des termes éloignés de considération idéologiques et basées sur des preuves scientifiques.

Gestion des marchés et des risques. Pour remédier aux défaillances du marché, le système d'intervention devrait être converti en un filet de sécurité dont l'activation serait conditionnée à des circonstances exceptionnelles. Sa gestion devrait être confiée à une agence indépendante selon des règles d'action intégrant les tendances et les chocs sur le marché mondial ; fonctionnant selon un mandat (ex. : Banque centrale). Un tel système basé sur des règles - donc prévisible - encouragerait le secteur privé à proposer sur une base commerciale des contrats de gestion des risques aux agriculteurs. De nouveaux instruments de gestion des risques basés sur les marchés sont désormais disponibles et hormis certaines circonstances exceptionnelles précises, l'Union devrait s'abstenir de mobiliser d'importantes ressources budgétaires. Dans d'autres cas, des programmes privés de gestion des risques pourraient bénéficier d'un soutien temporaire similaire à celui qui peut se justifier pour une industrie naissante.

Tarifs douaniers et OMC. *Notre Europe* propose de fonder le choix des « lignes tarifaires sensibles » sur des objectifs politiques légitimes et sur l'existence de biens publics joints à la production, au lieu de procéder en fonction des niveaux historiquement élevés des tarifs ou de la « sensibilité politique » des secteurs concernés. Parmi les critères légitimes à prendre en compte : la fourniture de services environnementaux dans des régions rurales sensibles et l'absence de normes internationales

harmonisées pour les méthodes de production affectant les biens publics mondiaux. Afin de préserver la compétitivité hors prix des produits de qualité, apanage de l'Europe, l'Union doit refuser de se faire entraîner dans un processus de négociation par étapes et d'accepter un accord sur l'agriculture sans avoir obtenu une protection effective et non virtuelle de la propriété intellectuelle des indications géographiques.

Système intégré des paiements contractuels à 3 étages remplaçant les 2 piliers.

1) Il conviendrait de remplacer les paiements directs par un contrat prévoyant des *Aides à la Maintenance de l'Espace Agricole Domestiqué (AMEAD)* ou *Paiements de Base* : découplés de la production mais accessibles seulement dans le cadre d'un contrat en contrepartie d'engagements souscrits de maintenance des paysages agricoles, de préservation de la biodiversité et d'utilisation durable des ressources naturelles. La justification essentielle de ces paiements demeurerait la fourniture des services environnementaux. Ces AMEAD seraient ciblés sur les exploitations à vocation commerciale situées dans les régions et les zones « banales » – qui ne présentent pas un intérêt environnemental particulier et dont le tissu rural n'est pas menacé de déprise. Les paiements pourraient toujours obéir à une règle *ad hoc* basée sur le nombre d'hectares sous contrat de maintenance mais seraient conditionnés à la réalisation des engagements pris par l'exploitant. Ces paiements ne seraient ni cessibles ni transmissibles aux héritiers afin d'éviter ou de minimiser la capitalisation des aides dans les valeurs d'actifs. Les contrats ne couvriraient qu'une période limitée à quelques années. Les montants versés seraient quant à eux considérablement revus à la baisse par rapport aux paiements compensatoires versés pour les cultures dans le cadre de la réforme de 1992. De par leur niveau nettement inférieur à celui des paiements directs, ils cesseraient d'être de trop forts concurrents des mesures agroenvironnementales et rendraient plus attractifs les deux autres paiements contractuels relevant de la logique du 2^e pilier.

2) *Les paiements liés au handicap naturel*, de nature contractuelle, couvriraient les exploitations des régions marquées par des désavantages naturels. Si ces exploitations ne sont pas en mesure d'affronter la concurrence, elles demeurent néanmoins une composante essentielle du tissu social en milieu rural. Les paiements pourraient être couplés à la production ou aux têtes de bétail sous certaines conditions d'extensification et de faible chargement en cheptel.

3) *Les paiements points verts*. Les exploitations qui adoptent certaines techniques de production (comme l'AB) ou qui s'engagent à fournir un niveau de services environnementaux nettement plus élevé que pour les paiements de base pourraient être éligibles à des PPV, un système de points de crédit conditionnés à un certain nombre d'engagements précisés. Ils viseraient d'abord des portions de territoire rural sensibles sur le plan environnemental ou dotées des ressources naturelles remarquables de haute valeur. Par son soutien à l'agriculture biologique, ce système contribuerait à diminuer l'empreinte écologique des activités agricoles dans les zones agricoles banales.

Environnement et développement rural. Le régime évoqué précédemment se traduirait par un système d'incitation à générer des effets externes positifs sur l'environnement. Mais ces mesures ne suffiront pas à la maîtrise totale de la pollution des activités agricoles dans les régions de grandes cultures ou celles à forte charge en production animale. Pour tenir la pollution sous contrôle, le meilleur moyen est le recours aux instruments des politiques environnementales : normes, règles et taxes. L'UE a depuis longtemps adopté le principe du « pollueur-payeur » et plusieurs directives environnementales consacrées aux normes ou au zonage à des fins de préservation. La directive-

cadre sur l'eau établit le principe de récupération des coûts auprès des exploitations sources de pollution. Cependant le problème reste l'application de la législation en vigueur dans les EM.

L'agriculture est une base économique essentielle d'une stratégie de développement rural réussi, mais elle n'est cependant pas la seule. Pourtant, le transfert de fonds du 1^{er} au 2^e pilier n'a pas inversé la tendance à privilégier le secteur agricole dans les plans nationaux de développement rural. Une authentique stratégie de développement rural requiert une approche plus large et mieux ciblée et une refonte du cadre institutionnel afin de catalyser les projets qui remontent de la base et mobilisent tous les acteurs et intérêts des régions rurales.

Le défi est double puisqu'il s'agit à la fois de simplifier l'offre et la gestion des fonds au niveau européen et d'organiser l'expression de la demande locale en impliquant les acteurs et les utilisateurs de l'espace rural. Ces éléments doivent être au cœur du débat et de la réflexion sur l'avenir de la PAC au delà de 2013 compte tenu de l'obligation de procéder en parallèle au réexamen des politiques structurelles. Les EM doivent saisir l'opportunité qui leur est offerte de réfléchir aux moyens de renforcer le lien entre politique agricole et politiques structurelles avant les prochaines perspectives financières.

Responsabilité financière et cohésion. La solidarité financière, un usage en vigueur parfois érigé en principe, aboutit à des compromis souvent en contradiction avec l'intérêt général européen. L'expérience du fédéralisme fiscal permet de préconiser de :

- 1) limiter le domaine de compétence de l'UE aux biens publics européens et laisser la gestion des biens publics locaux aux administrations nationales ou locales
- 2) établir des règles et des objectifs publics communs aux États membres pour pallier les défaillances de décisions politiques locales et leurs conséquences contraires à l'intérêt collectif des communautés rurales
- 3) prévoir des mécanismes de transferts (en faveur des citoyens, régions et pays défavorisés) lorsque les objectifs de cohésion sont menacés.

Nota : ces préconisations sont largement extraites du rapport "La réforme de la PAC au-delà de 2013" de JC Bureau et LP Mahé publié par *Notre Europe*. www.notre-europe.eu