



## **Bilan de santé de la PAC réformée - *La politique agricole européenne est mal en point***

1. *Bilan de santé de la PAC – Un manque d'orientation dans un paysage en évolution*
2. *L'initiative de transparence – Une opportunité manquée de revoir les dépenses de la PAC*
3. *Paiements uniques par exploitation – La future aide aux revenus a besoin d'une légitimité publique*
4. *Conditionnalité – Il est temps d'encourager les pratiques durables*
5. *Développement du marché – Un pouvoir de marché concentré entrave la concurrence loyale*
6. *Diminution de l'intervention – Abandonner le contrôle de l'offre est une erreur politique*
7. *Sécurité alimentaire et énergétique – Aucune suggestion pour un équilibre durable*
8. *Développement rural – Il ne suffit pas d'augmenter les fonds*
9. *Perspectives financières – La coresponsabilité présente une valeur ajoutée européenne*
10. *Commerce équitable – La cohésion et la solidarité sont des valeurs compétitives*

### **1. Bilan de santé de la PAC – Un manque d'orientation dans un paysage en évolution**

L'exercice du «*bilan de santé*» de la PAC réformée – qui est en fait une évaluation à mi-parcours du processus de réforme qui a démarré en 2003 – a laissé passer une occasion importante de répondre aux problèmes environnementaux et de sécurité alimentaire urgents et de soutenir les agriculteurs dans le passage à des pratiques durables afin de relever ces défis. Le «*bilan de santé*» tel qu'adopté par le Conseil ne modifie pratiquement pas le processus de réforme de la PAC:

- il simplifie davantage les paiements directs aux agriculteurs (régime de paiement unique), sans toutefois fixer de plafond ni moduler les paiements aux exploitations hautement rationalisées et aux entreprises agro-industrielles, et sans transfert substantiel de fonds de la PAC vers des mesures de développement rural durable;

- il poursuit le processus de découplage de la production et des paiements, ce qui offre en partie aux agriculteurs la possibilité de diversifier leur production, mais peut également les obliger à délaisser la production dans des zones écologiquement fragiles si les infrastructures adéquates font défaut.

En prétendant simplifier les politiques, la Commission et le Conseil se retirent de la gestion de l'offre (p. ex. par l'augmentation des quotas laitiers), mais cela n'aura pour effet que d'augmenter les surplus de lait et les exportations ainsi que de pousser les petites et moyennes exploitations laitières à mettre un terme à leurs activités.

De plus, le bilan de santé ne se penche pas de manière suffisante sur les évolutions majeures du débat public et du paysage géopolitique.

*Premièrement, l'initiative de transparence* de la Commission s'est évaporée politiquement. Elle oblige désormais les États membres à rendre publiques les subventions individuelles. Les chiffres déjà publiés par les gouvernements révèlent que la réforme ne remédie pas à la répartition inéquitable des aides publiques: un très petit nombre de grands propriétaires fonciers, qui ne possèdent pas tous des exploitations agricoles ou des entreprises alimentaires, continuent de profiter le plus du budget de la PAC. Les indemnités actuelles sont basées sur la propriété des terres et le rendement historique et pas sur les besoins individuels, les performances environnementales et les désavantages régionaux. Dans ses



propositions initiales, la Commission a suggéré de fixer un plafond substantiel aux paiements individuels. Toutefois, le Conseil des ministres et le Parlement européen ont cédé aux fortes pressions du lobby agricole, qui ont pratiquement réduit à néant le plafonnement et la modulation.

*Deuxièmement*, l'engagement de la Commission en faveur d'une ouverture accrue des marchés agricoles dans le monde entier a mené à la hausse des importations de produits agricoles de pays tiers, surtout dans le secteur de la viande, ce qui pousse un nombre croissant de petits producteurs européens à mettre un terme à leurs activités. Ces importations ne remplissent souvent pas les conditions juridiquement contraignantes que doivent respecter les agriculteurs européens et sont donc moins chères. Le principe de conditionnalité qui oblige les agriculteurs à respecter les législations en matière d'environnement et de bien-être animal est donc considéré par de nombreuses organisations agricoles comme un désavantage concurrentiel. Même si les contrôles moins bureaucratiques proposés en matière de conditionnalité sont utiles, la Commission n'a pas discuté ouvertement des problèmes liés à la hausse des importations de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, qui constitue un frein aux réalisations de l'Union en matière de conditionnement de l'aide publique en termes d'environnement, de bien-être animal et sociaux.

Les exigences européennes en matière de durabilité et de bien-être animal devraient en principe s'appliquer également aux produits importés, bien que des exceptions limitées puissent être accordées pour les produits provenant des pays en développement, s'ils bénéficient de soutien afin d'atteindre ces normes. Nous encourageons la Commission européenne à appliquer ce principe d'accès conditionnel au marché dans les négociations de l'OMC et à accepter le droit à la production alimentaire des autres pays en retirant immédiatement les subventions à l'exportation.

*Troisièmement*, le changement climatique et les efforts visant à remplacer les produits pétroliers par les cultures énergétiques ont également fondamentalement modifié la donne. La Commission et le Conseil n'ont que très peu abordé ces questions. L'explosion globale des investissements dans les agrocarburants et les mauvaises récoltes en raison des sécheresses et des inondations ont substantiellement réduit l'offre mondiale d'aliments alors que la croissance de la population et la modification des habitudes alimentaires ont augmenté la demande d'aliments pour animaux et de denrées alimentaires dans les économies émergentes. Face à la hausse des prix de ces derniers, la Commission a aboli la mise en jachère. Toutefois, le bilan de santé ignore la concurrence croissante sur les terres entre la production d'aliments et de carburants ainsi que les risques croissants pour la sécurité alimentaire mondiale à cause de la spéculation sur les produits agricoles révélée par la crise financière. Le Conseil continue d'insister sur des objectifs obligatoires en matière d'ajouts d'agrocarburants aux carburants minéraux sans avoir effectué d'évaluation des incidences environnementales et sociales de la production et de l'importation d'agrocarburants. Il s'agit d'une grave erreur politique.

*Enfin*, le bilan de santé n'a pas déployé l'exercice démocratique nécessaire sur les futurs objectifs de la PAC. Si l'Irlande ratifie le nouveau traité, le Parlement pourrait enfin obtenir la codécision concernant la PAC. Toutefois, le traité ne modifiera pas les objectifs de la PAC, qui existent depuis les années 60. Ces objectifs, consistant à fournir un revenu raisonnable pour les agriculteurs et des prix acceptables pour les consommateurs, restent valables en principe, mais devraient désormais être complétés par de nouveaux objectifs pertinents et des mesures liées à l'utilisation durable des ressources naturelles, à la diversification des revenus et à un développement rural-urbain équilibré. En mettant l'accent sur l'innovation et l'emploi ruraux, la santé publique et l'utilisation durable de la biodiversité, le bilan de santé aurait pu constituer une solution efficace à l'agro-lobbyisme et



à l'euroscpticisme continu. Le bilan de santé manque totalement de prévoyance à cet égard.

C'est pourquoi nous devons continuer d'exiger un changement plus radical et un cadre politique de la CAP plus durable, suivant les priorités suivantes:

## **2. L'initiative de transparence – Une opportunité manquée de revoir les dépenses de la PAC**

L'initiative de transparence de la Commission, qui a été instamment demandée par les groupes de la société civile qui critiquaient le secret de la répartition des deniers publics, oblige les États membres à rendre publiques les subventions individuelles versées au titre du budget communautaire, et cela au plus tard en 2009. Il s'agit d'une opportunité de revoir les indemnités basées sur la propriété des terres et le rendement et de discuter des futurs paiements conditionnels liés aux principes de cohésion et d'emploi. La réforme de la PAC de 2003 n'a pas modifié le fait que 30 % des subventions au titre de la PAC soient attribués à 1 % des exploitations agricoles, dont la plupart sont compétitives et se développent sans ces subventions. Même des compagnies multinationales comme Nestlé, des terrains de golf et des entreprises énergétiques comme RWE en Allemagne bénéficient de fonds au titre de la PAC. La proposition d'introduire des limites inférieures et supérieures aux niveaux d'aide, en excluant ainsi les paiements les plus élevés et les très petits bénéficiaires, peut paraître équilibrée. Toutefois, un principe beaucoup plus acceptable pour l'aide future aux revenus serait de conditionner les paiements aux performances en matière d'emploi et d'environnement des exploitations agricoles, quelle que soit leur taille.

## **3. Paiements uniques par exploitation – La future aide aux revenus a besoin d'une légitimité publique**

Depuis 2003, les fonds versés aux agriculteurs au titre de la PAC sont de plus en plus dissociés de la production. Les montants versés au titre du budget de la PAC ne sont plus une compensation pour la diminution des prix, mais une aide aux revenus, justifiée par la *multifonctionnalité* de l'agriculture de l'UE. Pour que ces versements soient viables d'un point de vue politique, les contribuables européens doivent comprendre pourquoi cette aide est nécessaire. La CAP a dès lors besoin de nouveaux critères d'éligibilité pour les paiements uniques par exploitation, axés sur les services et les biens d'intérêt public, mais non couverts par le marché, ou sur la compensation des désavantages régionaux ou structurels. Éviter ce débat en raison de la pression des lobbys agro-industriels entraîne le risque de réductions linéaires du budget de la PAC aux dépens des agriculteurs et des régions qui ont vraiment besoin d'une aide pour s'adapter à l'environnement économique en évolution.

Les agriculteurs ont besoin d'une campagne florissante – une approche globale du développement rural donne un pouvoir économique aux régions qui peuvent pratiquer une agriculture durable.

## **4. Conditionnalité – Il est temps d'encourager les pratiques durables**

La réforme de la PAC de 2003 a introduit le principe consistant à conditionner l'aide publique par le biais de la conditionnalité. Pour recevoir une aide de l'UE, les agriculteurs doivent respecter les législations et réglementations environnementales existantes sous peine de voir leur aide réduite ou supprimée. La Commission a raison



d'insister sur le fait que la conditionnalité doit être facile à comprendre et à suivre. Toutefois, au lieu de se concentrer sur les contrôles et les sanctions, elle devrait davantage encourager les pratiques durables par le biais d'une meilleure formation et d'un contrôle du processus. La conditionnalité est mise sous pression par les importations accrues de pays dans lesquels la législation environnementale est moins développée et moins efficace. La Commission doit renforcer le principe de conditionnalité et l'étendre aux aspects sociaux et de l'emploi, ainsi qu'à la biodiversité, à l'efficacité énergétique, à la qualité et à la rareté des ressources en eau, au lieu d'adopter une position défensive en limitant ses propositions à la simplification. La Commission doit assurer la mise en œuvre de la conditionnalité dans tous les États membres en les guidant. Les orientations nationales doivent être vérifiées quant à leur efficacité environnementale, en consultant les ONG de protection de la nature et les autres parties prenantes engagées dans l'environnement.

## **5. Développement du marché – Un pouvoir de marché concentré entrave la concurrence loyale**

En dépit de l'aggravation de la crise alimentaire mondiale et de l'augmentation de l'impact négatif qu'a la spéculation mondiale en matière de produits agricoles sur l'accès aux denrées alimentaires pour le nombre croissant des populations pauvres, la Commission continue de faire l'éloge de la libéralisation du marché. Elle y voit, en effet, une nouvelle liberté pour les agriculteurs, leur permettant de faire des choix en réponse aux signaux du marché. Si la diminution progressive de l'intervention sur le marché dans de nombreux secteurs a ouvert de nouvelles possibilités de diversification, surtout lorsque la production de surplus était encouragée et que les prix baissaient, la plupart des agriculteurs ont besoin d'une aide spécifique afin de développer leur marché et d'apporter une valeur ajoutée à leurs produits afin qu'une plus grande proportion de leur production provienne de marchés locaux et régionaux. Toutefois, la législation communautaire actuelle relative aux normes de marketing, d'hygiène et de taille, ainsi que la rapide concentration dans le secteur de la vente d'aliments au détail, empêchent les plus petits producteurs d'accéder au marché. Le «bilan de santé» aurait dû se concentrer sur la manière dont une PAC révisée pourrait aider les millions de petits producteurs à ajouter de la valeur à leurs produits et à diversifier leurs revenus. Elle aurait également dû aborder le problème de l'industrie alimentaire et des chaînes de supermarchés, qui agissent de plus en plus comme des gardiens du marché et des prix et utilisent leur pouvoir de marché pour augmenter les prix à la consommation dans une mesure non justifiée par les prix moyens à la production. Afin de contrer les tendances à la monopolisation des marchés des aliments pour animaux et des denrées alimentaires, la Commission devrait agir en prenant de nouvelles mesures relatives à la concurrence.

En outre, en ce qui concerne principalement le débat sur les perspectives financières de l'UE, la Commission devrait désormais travailler sur un nouveau cadre politique autorisant la stabilisation des prix des produits agricoles, qui sont actuellement extrêmement volatiles du fait de la spéculation sur les récoltes qui peuvent être utilisées tant sous forme alimentaire que de carburants et de l'insécurité croissante quant aux pertes de récoltes en raison du changement climatique.



## **6. Diminution de l'intervention – Abandonner le contrôle de l'offre est une erreur politique**

En principe, la réforme de la PAC de 2003 était supposée réduire l'intervention sur le marché afin que les agriculteurs ne soient plus tentés de produire plus que la demande sur le marché mais qu'ils prennent davantage d'initiatives et de responsabilités pour vendre leurs produits. Toutefois, la Commission jette le bébé avec l'eau du bain. Les instruments de contrôle de l'offre dans de nombreux secteurs – comme les quotas, les droits de plantation ou les préférences pour les exportations des pays en développement – peuvent aider à maintenir des prix stables et à protéger les pratiques agricoles durables dans les régions défavorisées comme les montagnes et les îles. Les quotas laitiers ont permis aux petits agriculteurs dans de nombreuses régions non arables de poursuivre leurs activités; les quotas sur le sucre ont également ralenti le processus de concentration dans quelques régions favorisées. Les instruments de contrôle de l'offre ne peuvent être abandonnés que s'il existe d'autres bonnes possibilités, comme l'augmentation des paiements directs aux agriculteurs des régions défavorisées ou des mesures qui assurent des prix équitables aux produits agricoles durables. La CAP a besoin de nouvelles mesures de contrôle de l'offre, y compris de nouvelles règles de concurrence et d'un accès conditionnel au marché qui contre le pouvoir de marché des sociétés commerciales agricoles mondiales. Un système de contrôle de l'offre laitière orienté vers la consommation européenne ne coûterait, par exemple, pas davantage au contribuable, mais pourrait aider au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées.

## **7. Sécurité alimentaire et énergétique – Aucune suggestion pour un équilibre durable**

Le «bilan de santé» a ignoré les problèmes liés à un des principaux changements dans l'agriculture mondiale: une concurrence accrue entre les ressources utilisées pour l'alimentation et les énergies renouvelables. Malgré les inquiétudes répandues concernant les équilibres énergétiques négatifs dans la production d'agrocarburants, les émissions élevées d'oxydes nitreux dues à l'utilisation accrue des engrais et la forte diminution de la biodiversité due aux monocultures énergétiques, le «bilan de santé» n'a pas abordé la fixation d'objectifs obligatoires pour les agrocarburants. Les mauvaises récoltes dues au changement climatique et la consommation accrue de viande dans les économies émergentes ne sont prises en compte que du point de vue de l'augmentation des coûts pour l'industrie animale européenne. Les stocks mondiaux de céréales sont au plus bas depuis 40 ans. Un nouveau transfert des investissements et des terres de la production alimentaire à la production de carburants met la sécurité alimentaire mondiale en grave péril. Avant de lancer de nouvelles propositions législatives, la Commission devrait procéder à une évaluation exhaustive des incidences sur la sécurité alimentaire et l'environnement des objectifs de l'UE en matière d'agrocarburants, en tenant impérativement compte des importations des pays en développement, et elle devrait se pencher davantage sur la suffisance et l'efficacité énergétiques dans l'ensemble de la chaîne alimentaire, en réfléchissant sur une meilleure utilisation des déchets et des systèmes d'énergie décentralisés.

## **8. Développement rural - Il ne suffit pas d'augmenter les fonds**

Le bilan de santé n'a transféré aucun montant substantiel du budget de la PAC du premier pilier (paiements uniques par exploitation) au deuxième (développement rural)



Toutefois, ce n'est pas uniquement le changement qui est nécessaire; c'est l'esprit des programmes de développement rural qui ne promeut pas encore clairement une aide durable et intégrée aux économies rurales. Les programmes de développement rural des États membres désormais approuvés indiquent clairement que la plupart des fonds alloués au développement rural sont destinés à des investissements dans une agriculture plus intensive et concentrée, laissant ainsi toute une série d'autres besoins non satisfaits. La Cour des comptes européenne a récemment qualifié les performances des programmes agroalimentaires de nombreux États membres d'inefficaces au vu des objectifs, surtout en termes d'eau, de biodiversité et de conservation des sols. C'est pourquoi une augmentation des fonds transférés des subventions agricoles à l'aide au développement rural n'est pas une garantie de pratiques plus durables, d'emploi ou de développement rural intégré, comme le suggère la communication. La Commission et certains États membres sous-estiment encore la nécessité d'investissements importants dans la diversification de l'économie rurale, pour aider des millions de petits producteurs et d'entreprises de taille moyenne et pour relever la qualité de vie dans les régions rurales. Il est nécessaire d'élaborer une campagne importante visant à créer des communautés et des économies rurales durables pouvant fournir suffisamment d'aliments de bonne qualité et d'énergies renouvelables pour l'Europe tout en préservant les paysages et la biodiversité.

## **9. Perspectives financières – La coresponsabilité est une valeur ajoutée européenne**

Le risque est grand que, sans programmes de développement rural réellement intégrés et sans un conditionnement raisonnable des paiements directs aux agriculteurs, les fonds de la PAC seront perdus pour les zones rurales et la gestion durable des ressources naturelles lors des négociations sur les perspectives financières d'après 2013 parce que le public ne percevra aucune valeur ajoutée à poursuivre l'allocation de fonds à la PAC. Le «bilan de santé» affaiblit la PAC pour les négociations à venir sur les perspectives financières. Il n'introduit pas de conditions obligatoires pour les paiements directs, qui permettraient aux agriculteurs de faire face aux défis et aux risques posés par le changement climatique, notamment les inondations, les sécheresses ou encore les mauvaises récoltes et la perte de biodiversité. Ces défis ont été mentionnés dans les propositions législatives, mais les États membres sont libres d'agir ou non. Le problème est également lié au fait que les fonds du premier pilier ne sont toujours pas cofinancés par les États membres. Le «bilan de santé» aurait dû lancer des discussions sur la responsabilité de l'UE et des États membres et sur le cofinancement du premier pilier de la PAC plutôt que d'alimenter les spéculations sur une renationalisation de la seule politique européenne entièrement intégrée.

## **10. Commerce équitable - La cohésion et la solidarité sont des valeurs compétitives**

L'ouverture des marchés agricoles est le mantra de la Commission depuis plus de dix ans. Vu la crise financière et la grande volatilité des prix agricoles, ce mantra semble aujourd'hui un peu affaibli. L'argument selon lequel le développement du Sud n'aura lieu que si les produits agricoles peuvent circuler librement au-delà des frontières nationales a effectivement été remis en cause. Des normes de commerce équitable ont été développées de la base au sommet par les organisations d'agriculteurs et de consommateurs et se déplacent désormais vers des marchés plus larges. Concernant



la violation des droits de l'homme, la destruction des forêts tropicales et l'épuisement des ressources en eau pour l'exportation dans l'UE, la Commission doit reconnaître qu'un accès conditionnel au marché, à savoir le respect de conditions et normes sociales et environnementales pour l'accès au marché, est nécessaire d'urgence et doit être activement encouragé dans les négociations commerciales internationales. Dans le but d'éviter le dumping de produits européens sur les marchés des pays en développement, il est nécessaire de supprimer progressivement toutes les subventions à l'exportation. En ne procédant à aucune discussion sur les normes et instruments actuels de commerce équitable sanctionnant efficacement le dumping social et écologique au sein et en dehors de l'UE, le «bilan de santé» n'a pas abordé les problèmes fondamentaux qui restent irrésolus dans les négociations multilatérales en cours.

*Hannes Lorenzen, conseiller du Groupe des Verts/ALE*

*le 11 novembre 2008*

