



Bilan de santé de la PAC réformée -

Le traitement doit être adapté

1. Bilan de santé de la PAC – Un manque d’orientation dans un paysage en évolution
2. 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 sur le marché – 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

La communication de la Commission sur la révision à mi-parcours de la réforme de la PAC de 2003 est plus un exercice de bilan qu’une orientation en vue d’améliorer les stratégies de réformes d’aujourd’hui et d’après 2013. Les mesures actuelles de réforme diminuent progressivement les subventions liées à la production (découplage), simplifient les paiements directs aux agriculteurs (paiement unique par exploitation), suppriment l’intervention sur le marché et le contrôle de l’offre (fin des quotas) et réorganisent le soutien structurel et financier apporté aux agriculteurs et à l’économie rurale dans son ensemble (modulation en faveur du développement rural).

La communication ne se penche pas de manière appropriée sur les évolutions majeures du débat public et du paysage géopolitique.

Premièrement, l’*initiative de transparence* de la Commission 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 subventions: 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. En outre, les indemnités actuelles sont basées sur la propriété des terres et le rendement historique et pas sur les besoins individuels et les désavantages régionaux. Dans une note de bas de page, la Commission envisage la possibilité de fixer un plafond aux paiements individuels. Toutefois, une discussion plus large sur la réallocation des fonds publics basée sur les nouveaux défis comme le changement climatique, la diminution de la biodiversité et des sols fertiles, la santé publique et l’emploi rural est clairement évitée. Concernant le débat à venir sur

les perspectives financières de l'UE, la Commission a raté l'opportunité d'élaborer de nouvelles idées pour une utilisation plus équilibrée et durable des fonds consacrés à la PAC.

Deuxièmement, la *stratégie de négociation de la Commission à l'OMC pour une ouverture accrue des marchés agricoles* dans le monde entier a mené à examiner les subventions à l'exportation de l'UE. La hausse des importations de produits agricoles de pays tiers, surtout dans le secteur de la viande, a poussé un nombre croissant de petits producteurs européens à mettre un terme à leurs activités. Ces importations ne remplissent souvent pas les conditions 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.

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 n'a 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 et propose de supprimer progressivement les quotas laitiers. Toutefois, la communication ne mentionne pas la concurrence croissante sur les terres entre la production d'aliments et de carburants ni les risques croissants pour la sécurité alimentaire mondiale. Il s'agit d'une grave erreur politique 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.

Enfin, la Commission *n'a pas encouragé un exercice démocratique sur les futurs objectifs* de la PAC. Si tous les États membres ratifient le nouveau traité d'ici à l'année prochaine, le Parlement obtiendra enfin la codécision concernant la PAC, et celle-ci pourrait s'appliquer à la proposition législative à venir relative au bilan de santé. 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, la communication aurait pu constituer une solution efficace à l'agro-lobbyisme et à l'eurosepticisme continu. La communication de la Commission manque de prévoyance. La société civile et les parties prenantes continueront d'exiger que la nouvelle mouture de la PAC soit plus radicale et plus durable.

2. Transparence – Une opportunité manquée de revoir les conditions d'éligibilité aux subventions 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 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 exploitations agricoles 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 Commission doit dès lors prévoir 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.

Pour éviter l'opposition de plusieurs pays qui rejettent les diminutions d'échelle des paiements, la Commission propose que la modulation des paiements soit obligatoire dans tous les États membres. En principe, cette mesure est valable. La modulation signifie que les montants sont réduits pour les paiements uniques par exploitation et transférés aux programmes de développement rural. De nombreux États membres et organisations agricoles s'opposent à cette approche car ils considèrent que les fonds modulés seront perdus pour l'agriculture. Toutefois, avec la hausse des prix des céréales et des autres produits, une aide supplémentaire aux revenus pourrait devenir moins importante, tandis que les investissements dans la diversification des revenus, la conservation de la biodiversité et l'éducation seront compris et soutenus par le grand public. 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 de suggérer que la conditionnalité est 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 confirmer le principe de conditionnalité et l'étendre aux aspects sociaux et de l'emploi 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....

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

La Commission salue le passage de politiques interventionnistes à des politiques de libéralisation du marché. Il s'agit d'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 d'apporter une valeur ajoutée à leurs produits et d'accéder à des marchés à prix plus élevés. Toutefois, la Commission propose de limiter le soutien au développement du marché aux exploitations agricoles les plus compétitives, ce qui priverait la grande majorité des agriculteurs européens des nouvelles possibilités de marché. En outre, 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. La Commission 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 des mesures relatives à la concurrence.

6. Diminution de l'organisation – 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 devraient être transformés afin de permettre un cadre d'emploi et de production fortement diversifié, surtout pour les régions et agriculteurs défavorisés.

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

Dans sa communication, la Commission 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, la Commission continue d'appeler à 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 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

En louant le développement rural comme l'avenir de la PAC et en faisant de nouvelles promesses de transférer des fonds du premier pilier (paiements uniques par exploitation) au deuxième (développement rural) de la PAC, la Commission essaie de tempérer les critiques liées aux fortes réductions prévues par le projet de budget alloué au développement rural élaboré par le Conseil européen afin d'atteindre un compromis sur les perspectives financières de la PAC en 2004. Toutefois, 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. De plus, la Cour des comptes européenne a récemment qualifié les performances des programmes agro-alimentaires 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

La Commission est remarquablement timide sur le futur cadre financier de la PAC. Elle indique comment les dépenses au titre du budget de la PAC diminueront, mais évite totalement d'aborder

les défis et les risques posés par le changement climatique, notamment les inondations, les sécheresses, les mauvaises récoltes et la perte de biodiversité. Ce défi, ainsi que la nécessité d'une sécurité alimentaire à long terme, d'une gestion environnementale et d'un développement rural intégré, signifie que la PAC continuera d'accomplir une mission capitale pour les nations de l'Union européenne. La Commission devrait 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. Ce mantra a disparu de la communication, soit parce qu'un accord au sein de l'OMC n'est toujours pas garanti, soit parce que cet accord est proche. 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 par le grand public. 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. 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, la Commission n'a pas abordé les problèmes fondamentaux qui restent irrésolus dans les négociations multilatérales en cours.