

Evolution de la PAC : fatalité ou opportunité ? 2^{ème} partie

par Corrado Pirzio-Biroli

CEO de la Fondation RISE¹

L'excès d'information est de la désinformation effective. Sur ce plan, l'agriculture est sujette à la diffusion de nombreuses analyses et réflexions. Il n'est pas évident de distinguer celles qui sont objectives et particulièrement celles qui traitent du sujet dans le cadre général mondial.

Les propos de Corrado Pirzio-Biroli, que nous vous rapportons ici, sont de cette catégorie et, selon nous, d'une rare qualité. Après une présentation du cadre mondial de ce sujet (Silva n° 5/2009), l'auteur nous présente l'étendue des choix que l'Europe doit poser tant au niveau des enjeux que des conséquences. Nous vous en souhaitons une bonne et enrichissante lecture.

Xavier de Munck, Secrétaire général NTF.

■ RÉFORME DE LA PAC POST 2013

Des voix de plus en plus insistantes se lèvent en faveur d'un affaiblissement, voire d'un abandon de la PAC. Mais gare à jeter le bébé avec l'eau de son bain. A part le fait qu'un abandon pur et simple serait en contradiction avec le Traité, il comporterait un certain nombre de risques que les critiques ignorent. Ces risques incluent les effets suivants: intensification de la production avec accroissement de la pollution, abandon de terres avec désertification rurale car la nature nécessite des soins, réduction nette de production



© danieldefotograaf - Fotolia.com

agricole, urbanisation accélérée avec des coûts additionnels d'infrastructures urbaines et environnementaux, politiques ou mesures de politique agricole contradictoires entre Etats membres entravant le fonctionnement du marché intérieur, hausse des prix agricoles mondiaux avec des conséquences humanitaires, économiques et sociales importantes, en particulier pour les pauvres et les pays importateurs nets de produits alimentaires.

La poursuite d'une aide publique substantielle à une agriculture partout dans le monde est essentielle pour assurer à la fois sécurité alimentaire et sécurité environnementale. Tous les pays du monde ont une politique agricole. Afin d'assurer le ravitaillement des populations de façon soutenable à des prix raisonnables, l'aide agricole, devrait privilégier le soutien de la production, le secteur céréalier par rapport à la viande (surtout bovine), grande consommatrice de céréales, et le développement rural.

La prochaine étape du processus de réforme de la PAC devrait répondre à un certain nombre de questions en ce qui concerne ses objectifs à la lumière des défis auxquels elle doit faire face dans la première moitié de ce siècle. Elle devra tenir compte du fait que l'agriculture est devenue un secteur avec une grande intensité de capital et de know-how, qui a besoin de plus de Recherche & Développement, plus de capital à risque, plus d'éducation et d'instruction, plus de conseil, plus de modernisation et de restructuration, plus d'intégration avec

¹ La fondation RISE est un instrument unique et multidisciplinaire qui a pour but la promotion de la conservation et du renouveau rural, de la promotion de la propriété privée et de la coopération entre les propriétaires ruraux privés et les communautés rurales en Europe et dans le monde.
http://www.risefoundation.eu/about_foundation.html



© laurent cavaine - Fotolia.com

les villes et plus d'accès aux terres pour les jeunes fermiers. L'agriculture doit aussi s'intéresser d'avantage aux nouveaux matériaux pour l'industrie et aux sources d'énergie tant pour l'autonomie énergétique des fermes que pour la sécurité énergétique nationale et mondiale. La transformation des produits alimentaires et de la chaîne alimentaire nécessitent plus d'innovation, de modernisation, d'intégration verticale, de promotion, de marketing et de protection de l'origine. Les fermiers devraient pouvoir reconquérir une part plus substantielle de la valeur ajoutée de leurs productions à travers une politique anti-trust étendue au secteur agricole, à travers les coopératives de production, les *farmers markets*, les ventes directes et d'autres mesures.

■ OBJECTIFS ET DISTRIBUTION DES RESSOURCES PAC

La première question est de définir les **objectifs du régime du paiement unique par exploitation (PU)**. S'agit-il d'un soutien social aux revenus, d'une stabilisation des revenus agricoles, d'une compensation pour les normes de production plus exigeantes de l'UE ; s'agit-il essentiellement d'un paiement pour assurer la sécurité environnementale ou simplement d'un paiement pour la sécurité alimentaire mondiale ?

De la réponse à cette question devraient dépendre les décisions concernant le niveau du paiement unique. Mais cela devrait soulever des problèmes d'équité.

Si la motivation principale des subsides agricoles était le soutien aux revenus, serait-il juste d'octroyer les mêmes niveaux de subsides dans tous les pays membres en dépit de niveaux de revenus par tête très différents ?

Si le but est par contre la stabilisation des revenus, comment pourrait-on accepter des paiements historiques fixés indépendamment des niveaux de production et des prix, et sans tenir compte de la part de revenu des agriculteurs ne provenant pas de l'activité agricole ? Et pourquoi ces paiements devraient-ils être à charge du budget communautaire au lieu des budgets nationaux ?

Si par contre les aides agricoles concernent la qualité de la production, la sécurité alimentaire et environnementale en gardant la terre dans des bonnes conditions, pourquoi ne pas

songer à des aides uniformes par hectare ? Et dans un tel cas, pourrait-on appliquer les mêmes niveaux d'aide à tous les secteurs agricoles indépendamment de leur productivité et de leur valeur ajoutée ? Et si on n'était pas de cet avis, pourrait-on permettre un certain recouplage de l'aide ?

Enfin, si les règles de la « cross-compliance » sont comme elles sont, à savoir des obligations légales, est-il justifié de payer pour leur respect ? Ou s'agit-il de la seule façon d'assurer que ces règles soient effectivement respectées ? Et si ceci est le cas, est-ce que cela ignorerait le principe du « pollueur-payeur » ?

Chacune de ces motivations a bien sur une logique tout à fait pertinente. Mais le choix que les différents partenaires seraient amenés à faire serait vraisemblablement lié à un calcul de boutiquier : combien d'argent en plus cela peut-il m'apporter ? Ce qui se cache derrière est en effet la volonté de certains de rediscuter la distribution des paiements agricoles, étant entendu que la distribution historique basée sur la production agricole n'a plus de sens depuis qu'elle a été découplée de la production. Une autre façon de traiter la question pourrait-être de revoir les cibles des actions du 1^{er} Pilier (sans cofinancement par les Etats) par rapport à celui du 2^{ème} Pilier (avec cofinancement). Et il y aura sans doute certains qui souhaiteront recoupler une partie de l'aide agricole à des actions pour la soutenabilité par exemple.

La **distribution du PU** (Régime de paiement unique) devient une question majeure depuis que la distribution historique basée sur la production a perdu son sens à cause du découplage.

Il y a en effet des différences énormes dans les **paiements par hectare** (2012). La Lettonie reçoit 26 fois plus que la Bulgarie ou la Roumanie.² Les différences dans les **versements par bénéficiaire** sont encore plus frappantes avec la République Tchèque obtenant 40 fois plus que Malte et 20 fois plus que la Pologne.³

Etant donné que l'objectif de la PAC s'est éloigné du soutien à la production et de la gestion des marchés en faveur du développement rural et de l'agriculture raisonnable, il serait logique de changer l'actuelle distribution de ses ressources et des ses versements. Toutefois, une égalisation des versements de la PAC selon quelque critère que ce soit est hors de portée, car il apparaît impossible d'atteindre une majorité qualifiée pour y parvenir.

² Egaliser les paiements par hectare bénéficierait d'abord à ces deux derniers pays, mais également aux pays Baltiques, à la Hongrie, au Portugal, au R.U. et à l'Espagne au détriment de l'Allemagne, la France, la Grèce et l'Italie ; quatre pays contributeurs nets au budget communautaire. Une redistribution égalisant les paiements par hectare sur la moyenne communautaire de € 222 se chiffrerait à € 6,5 milliards ou 16% des paiements totaux impliquant des transferts de paiement importants.

³ Une égalisation des versements par fermier autour de la moyenne de € 5.684 se chiffrerait à € 14.2 milliards ou 35% de la totalité des versements. Les plus grands bénéficiaires seraient la Pologne, l'Italie, la Grèce, la Lituanie et le Portugal, et les plus grands perdants seraient la France, l'Allemagne, les R.U., la République Tchèque et le Danemark.

Les défis auxquels se trouvent confrontés les Etats Membres sont différents. Aucun ne veut apparaître perdant dans le cas d'une redistribution. Cela ne devrait toutefois pas empêcher une nouvelle réorientation politique, même si elle n'est pas accompagnée par une équivalente redistribution des ressources par pays. La régionalisation des primes permet dès à présent une certaine redistribution de l'aide par hectare dans les Etats qui le souhaitent et a tendance à s'étendre.



© Bas Meelker - Fotolia.com

■ BIENS PUBLICS

Pour limiter la tendance à couper le budget de la PAC de façon substantielle, il faut trouver des nouvelles justifications pour les aides agricoles. Cette justification est la nécessité de payer pour les biens (à part la fourniture de nourriture et de fibre) et services d'intérêt public fournis par les gestionnaires de la terre lorsque les aides directes diminuent. Il s'agit pour la plupart des services d'écosystèmes liés au changement climatique tel que la séquestration de carbone, les préservations des zones les moins productives, la défense de la biodiversité, la protection de l'héritage culturel ainsi que d'autres services qui ne sont normalement pas rétribués par le marché.

Quand les prix alimentaires sont à la hausse, la tendance est à l'augmentation des surfaces cultivées au détriment de la biodiversité et de la protection de la nature. Pour encourager les gestionnaires des terres à fournir ces services environnementaux, il faudra alors les payer davantage.

J'entrevois une tendance à réduire les aides directes aux producteurs agricoles et à augmenter celles touchant aux services d'intérêt public qu'ils fournissent actuellement sans qu'ils soient rémunérés par le marché. Cela devrait aider à améliorer l'image de la PAC auprès de notre société dont dépend en partie le futur des aides agricoles. L'attention devrait donc se porter de plus en plus sur ces biens et services fournis par les fermiers en particulier les services liés aux écosystèmes afin de mieux les définir, et sur la nécessité et les moyens de les rémunérer. Cela ne va pas de soi. C'est pour cela que la fondation RISE a nommé une *task force* sur le sujet.

Il ne faut pas se laisser imposer des réductions dans les aides directes sans obtenir autant que possible une hausse des moyens structurels. Actuellement, un développement du 2^{ème} Pilier passe par une plus grande modulation comme il vient d'être décidé dans le cadre du Health-Check de la PAC. Les agriculteurs n'aiment généralement pas le 2^{ème} Pilier de la PAC car ils considèrent qu'il réduit leurs disponibilités de paiements directs et est compliqué. Mais si les paiements du 1^{er} Pilier sont à la baisse, il est judicieux de chercher d'obtenir compensation dans le 2^{ème} Pilier.

■ LES MESURES DE RÉFORME EN PERSPECTIVE

Après le Health-Check de la PAC décidé en décembre 2008, on peut tenter d'indiquer les prochains pas de réforme de la PAC pour la période après 2013. Il s'agit de : l'abolition définitive de la jachère, l'abolition des quotas laitiers assortie avec une nouvelle stratégie laitière Européenne, le phasing-out définitif des subsides à l'exportation (même sans conclusion du Doha Round), l'abolition définitive de l'intervention classique (à l'exclusion du safety net), un nouveau filet de sécurité contre la volatilité des prix des marchés agricoles, le découplage intégral, le renforcement de la cross-compliance, des modèles de paiements directs régionaux et hybrides, un lien plus étroit entre les niveaux des paiements et les services publics rendus, plus encore de modulation des aides directes (en renforcement du 3^{ème} axe et des programmes du type Leader dans le second Pilier), une politique rurale plus étoffée, un meilleur soutien aux organisations de producteurs et de la chaîne alimentaire, plus de simplification, des changements dans les politiques des biocarburants, plus de moyens pour la R&D et disponibilité de capitaux à risque.

L'obstacle majeur à la modernisation de notre agriculture est constitué par le retard que nous avons accumulé du fait du sous-investissement dans la recherche publique et privée ces deux dernières décennies. De ce fait, la vitesse du changement dépasse notre capacité d'adaptation. Ainsi nous n'avons pas été capables d'adapter suffisamment les systèmes de protection des cultures aux conditions climatiques qui changent et de trouver assez de produits comme engrais et pesticides moins polluants. Ceci devient encore plus urgent depuis l'exclusion du marché de l'Union, annoncée pour 2012, de la



© ChristopheB - Fotolia.com

majorité des substances actives actuellement présentes dans les produits phytopharmaceutiques. La rapidité d'adaptation du secteur agricole dépend notamment du développement de la **biotechnologie**. On ne peut exclure tout risque des produits OGM pour l'environnement. Le risque zéro n'existe pas dans ce genre de chose. Il y a donc lieu de se demander si nous sommes prêts de courir un certain risque pour en éviter d'autres. Cela dépend évidemment de l'objectif et des éventuels avantages qu'on peut en tirer. S'il est nécessaire de prendre un certain risque en utilisant des produits OGM pour combattre le réchauffement climatique, alors il faut le faire. A cet égard, le risque d'exclure toute production d'OGM apparaît à première vue plus grand que celui de la permettre sur une base volontaire. Cela pose naturellement le problème de la responsabilité en cas de pollution. Dans la loi Allemande, les producteurs d'OGM sont passibles de compensations pour dommages à des tiers. Une telle disposition est raisonnable mais rare ailleurs pour l'instant. En Europe le degré de tolérance est zéro (pas de traces d'OGM) pour les variétés non autorisées. Cela ne peut que créer des problèmes commerciaux. Plus il y aura de variétés non autorisées en Europe et produites à l'étranger, moins les importateurs seront prêts à courir le risque d'importer en Europe des produits contaminés par ces variétés. Par conséquent, ou bien nous accélérons les autorisations dans l'Union, ou bien nous introduisons des niveaux de tolérance raisonnables pour les variétés non autorisées. Il s'agit d'un sujet brûlant, assorti de contradictions éclatantes. Par exemple, comment tolérer la destruction par des membres d'ONG de cultures de produits autorisés, qui est une forme de terrorisme contre les fermiers qui les ont semées; ou bien comment comprendre l'immobilisme de nos autorités en matière d'OGM alors que l'Union tolère allégrement l'importation d'aliments pour animaux produits avec des OGM non autorisés ?

■ CONCLUSIONS

En conclusion, doit-on considérer la poursuite du processus de réforme de la PAC comme une fatalité ou une opportunité ? Ma réponse est « les deux à la fois ». En effet, dans un monde où la donne change continuellement à plusieurs égards, l'agriculture et les politiques agricoles, y inclue la PAC, sont destinées à changer également. Il est donc essentiel que les plus intéressés comme les propriétaires et les gérants des terres, au lieu de s'opposer sans grand effet au changement, agissent pour défendre leurs intérêts et influencer les décisions de façon à maximiser les opportunités qui se présentent.

Les experts préconisent de plus en plus un monde de pénurie alimentaire avec une tendance haussière des prix des denrées alimentaires assortie d'une volatilité des prix sans précédent. Les politiques agricoles devront tenir compte de la nouvelle donne. Après des décennies de prix agricoles à la baisse accompagnés d'une perte de revenus agricoles à l'avantage des budgets des ménages, on peut s'attendre à un renversement de tendance. Si c'est ainsi, il faudra œuvrer à fin que cela aille au bénéfice des producteurs et non pas des intermédiaires.



© simonkr - Fotolia.com

Les aides agricoles minimisant toute distorsion du commerce international demeurent essentielles pour ne pas aggraver la pénurie alimentaire. Mais cela ne suffira pas. Les pays de l'hémisphère Sud devront introduire pour la plupart des réformes foncières permettant aux pauvres d'accéder à la terre, et adopter en outre des politiques de prix destinées à encourager la production interne de nourriture. Même cela restera insuffisant pour satisfaire la demande à moins que les habitants des pays riches ne soient prêts à changer leurs habitudes alimentaires ainsi que leur style de vie.

Nos gouvernants devront reconnaître le rôle fondamental que l'Europe est appelée à jouer. Notre défi est d'adapter la PAC afin de préserver notre capacité à produire la nourriture dont nous, et le reste du monde, avons besoin. Dans un monde dans lequel le pouvoir économique se déplace rapidement vers l'Asie, qui grâce à son taux d'épargne élevé investit 40% de son PIB, le double de la moyenne mondiale, l'Europe peut notamment offrir un ravitaillement alimentaire. Il serait bête de ne pas en profiter. Nos fermiers ont un rôle clef à jouer et ont le droit de demander comment ils peuvent au mieux contribuer à satisfaire la demande mondiale de nourriture, économiser l'énergie et l'eau, conserver l'environnement, et tout cela en même temps, alors que les attaques contre la PAC continuent à sévir comme s'il n'y avait pas un processus remarquable de réforme en cours, et que les aides ont tendance à baisser.

Les autorités publiques ne pourront pas tout faire. Nous devons donc tous assumer nos responsabilités, non seulement à travers des comportements qui sauvegardent nos ressources naturelles, mais également à travers une disponibilité à contribuer financièrement à la sauvegarde de notre environnement.

C'est pour cela que j'ai créé avec l'ex Commissaire Fischler, l'ELO, les Friends of the Countryside et quelques Ministres et industriels, une fondation, pour l'instant unique en Europe, afin de contribuer au développement de ses zones rurales. Elle s'appelle Rural Investment Support for Europe ou RISE Foundation.

Son site est www.risefoundation.eu.

Toute aide est bienvenue et fiscalement déductible sur demande préalable. N'hésitez pas à prendre contact.