

Contribution de l'agriculture européenne à la société de demain

Prise de position de la Commission Agriculture & Société
adoptée par le Conseil Central de Paris (3 juin 2005)

Le dernier aménagement de la Politique Agricole Commune (PAC) date de 2003 et ses décisions d'application sont entrées en vigueur le 1er janvier 2005. Il n'est pas inutile de replacer cet aménagement dans la continuité de la réforme McSharry de 1993, que la réforme Fischler de 2003 a poursuivie et approfondie, avant de se poser la question plus générale de savoir si la PAC ainsi aménagée répond aux attentes de la société d'aujourd'hui.

I - RAPPEL DES PRINCIPES DE BASE DE LA PAC ACTUELLE

La PAC actuelle a conforté et précisé ses deux piliers principaux, à savoir la politique des marchés et la politique du monde rural, qui ont cependant fortement évolué, notamment suite aux obligations internationales de l'Union et à son élargissement.

a - Evolution de la politique des marchés

Si le principe de l'unicité des marchés (organisation commune du marché et prix communs) a été maintenu, les instruments traditionnels de la politique des marchés (prix, intervention, quota, restitutions...) ont été complétés par une aide directe aux producteurs agricoles. De ce fait, l'axe principal de cette politique s'est déplacé du soutien des prix au soutien des revenus. Cette orientation, qui avait débuté avec la réforme McSharry de 1992-93, s'est affirmée avec la réforme Fischler de 2003. La politique de soutien des revenus est fondée sur trois principes: le découplage, la modulation et la conditionnalité de l'aide.

- ◇ Découplage: l'aide directe accordée aux agriculteurs n'est plus liée à la production, mais fondée sur le montant global des aides obtenues antérieurement. Ainsi sont conciliés les deux grands principes du modèle social européen: la *liberté* du marché et la *solidarité*. Le producteur, dans ses choix de production, affronte directement la réalité du marché, mais la société lui manifeste sa solidarité en lui apportant une aide complémentaire qui sécurise son revenu. La question pour l'avenir sera donc de savoir quelles parts respectives la société entend donner au marché et à la solidarité.
- ◇ Modulation: elle contribue à la réalisation d'une troisième valeur de la société européenne: l'*égalité*. Il est évident que tous les producteurs ne peuvent être égaux. Mais il est anormal qu'une majorité du soutien aille à une minorité aisée de producteurs. Pour corriger ce déséquilibre, l'aide directe est modulée en fonction de la taille. C'est le principe, et le fait de l'avoir accepté constitue en soi une innovation importante. Mais dans son application la modulation est relativement faible. Les aides directes en faveur des grandes exploitations (plus de 5.000 euro d'aides directes par an) seront réduites de 3% en 2005, de 4% en 2006 et de 5% en 2007, les "petits producteurs" (exploitations recevant jusqu'à 5.000 euro par an au titre de l'aide directe) ne devant pas subir cette réduction. La question pour l'avenir est donc de savoir si la société entend accentuer ou non cette modulation, étant entendu que le produit en est transféré au financement du deuxième pilier (politique du monde rural). Une faible modulation risque en effet de maintenir des structures de production inefficaces et finalement coûteuses pour la société. Une faible modulation

ne satisfait que peu au principe d'égalité. Une véritable dégressivité des aides le ferait davantage. En plus, l'instauration d'un plafond au paiement direct aurait deux effets: accroître la dégressivité d'une part, libérer des ressources supplémentaires pour le deuxième pilier d'autre part.

- ◇ Eco conditionnalité: il s'agit, peut-être, de l'instrument le plus important d'orientation de la PAC. En effet, en imposant certaines conditions à l'octroi de l'aide, le décideur peut orienter de façon décisive la production, plus que le marché peut-être quand on sait qu'à l'heure actuelle l'aide représente près d'un tiers du revenu agricole en moyenne. Le dernier aménagement de la PAC conditionne l'aide essentiellement à des impératifs d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être animal (liste prioritaire de 18 normes européennes obligatoires, sans Oublier l'obligation de maintien des terres agricoles non exploitées dans des conditions agronomiques et environnementales suffisantes). Mais il a également davantage pris en compte les intérêts des consommateurs (protection de la santé, droit à l'information, recherche des producteurs responsables éventuels grâce à la traçabilité...), tandis que les efforts pour améliorer la santé animale et végétale sont encouragés.

b – La politique du monde rural

La Commission a présenté une proposition de règlement pour le développement rural 2007/2013. Les mesures liées à la politique de développement rural seront regroupées en un seul instrument, composé de trois axes, relevant du deuxième pilier de la PAC, et visant à:

1. accroître la compétitivité du secteur agricole au moyen d'aides à la restructuration, à la transformation, aux jeunes agriculteurs, à la préretraite...
2. mettre en valeur l'environnement et les paysages, grâce à un soutien à la gestion de l'espace, et notamment au cofinancement d'actions de développement rural concernant les sites de la nature (mesures agri-environnementales, mesures forestières, mesures en faveur des zones défavorisées...)
3. améliorer la qualité de vie dans les zones rurales, et promouvoir la diversification des activités agricoles par des mesures ciblées notamment sur d'autres acteurs du milieu rural que les agriculteurs (par exemple les services essentiels pour l'économie et la population rurales, la rénovation et le développement des villages, la protection et la conservation du patrimoine rural, le développement et l'amélioration des infrastructures...).

Il est évident que dans la programmation de ces mesures, il appartiendra aux États membres et aux régions de décider s'ils souhaitent ou non les intégrer dans leurs programmes de développement rural. Les taux de modulation visés ci-dessus (Ia, 2^e tiret) et appliqués aux exploitations recevant plus de 5.000 euro par an au titre des aides directes permettront de dégager 1,2 milliard d'euro supplémentaires par an (en régime de croisière) pour financer les dépenses liées au développement rural.

On peut toutefois s'interroger sur la philosophie globale de la Commission. En effet, si le premier pilier de la PAC relève essentiellement d'une politique sectorielle, le deuxième pilier devrait en principe être considéré comme une politique territoriale. Dès lors, une vraie politique de développement rural devrait viser la revitalisation rurale et concerner tous les acteurs du monde rural. Dans cette optique le développement rural ne peut pas être pensé uniquement en fonction du monde agricole; la diversification, la modernisation, les investissements et la création d'emploi ne concernent pas seulement le secteur agricole. Une politique du monde rural devrait être une véritable politique multisectorielle contribuant à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne. L'agriculture, tout en faisant encore partie intégrante du tissu et du mode de vie ruraux, n'a plus l'importance économique qu'elle avait jadis. Les véritables moteurs des économies rurales sont désormais les initiatives non-agricoles,

entrepreneuriales et commerciales. Il faut donc avoir une campagne ouverte aux entreprises non-agricoles.

La proposition de règlement de la Commission pour le développement rural 2007/2013 répond-elle à cette philosophie de base? En fait, des trois axes exposés ci-dessus, seul le dernier relève d'une véritable politique de développement rural et trouverait sans doute mieux sa place dans la politique de cohésion plutôt que dans la PAC. Dans cette perspective, la PAC comprendrait un pilier d'organisation commune des marchés avec toutes les mesures de soutien aux revenus et un pilier limité aux "mesures d'accompagnement structurelles", tandis que le développement rural, exigeant une politique territoriale et multisectorielle, relèverait de la politique de cohésion.

c- La politique commerciale agricole de l'Union

Dans ses aspects importation, exportation et soutien interne à l'agriculture, l'Union a mis en place un certain nombre d'instruments qui répondent aux engagements qu'elle a pris dans l'accord de Marrakech entré en vigueur le 1er janvier 1995. Un nouveau défi se présente à l'agriculture européenne avec les négociations multilatérales dites de Doha. Il serait opportun de traiter ce chapitre conjointement avec la Commission Économique et Sociale. Dès à présent la Commission Agriculture et Société souhaite l'inclure dans son programme de réflexion.

II - LA PAC ACTUELLE EST- ELLE EN PHASE AVEC LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE?

Les résultats d'une enquête spéciale de l'Eurobaromètre, intitulée "Les citoyens de l'Union européenne et l'agriculture de 1995 à 2003", apportent déjà des réponses à cette question. La DGAGRI en a publié un résumé, repris partiellement ci-dessous:

- "- l'agriculture est la politique communautaire la mieux connue des citoyens européens, qui estiment justifié que cette politique soit traitée au niveau communautaire;
- toutefois la majorité des citoyens européens se disent mal informés sur la PAC;
- dans toute l'Union, les citoyens jugent clairement que l'objectif premier de la PAC doit être d'assurer la qualité sanitaire et la sécurité des produits alimentaires;
- le deuxième objectif attribué à la PAC est de favoriser le respect de l'environnement;
- moins de la moitié de la population pense que la PAC remplit actuellement son rôle efficacement, mais la réorientation de la PAC réformée est largement approuvée;
- la qualité des produits alimentaires constitue une question importante pour les citoyens de l'Union, particulièrement dans les pays du Nord..."

Notons les points positifs suivants - la bonne connaissance générale du *nom* de la PAC et le sentiment qu'elle est liée à la construction communautaire - et le point négatif majeur - la méconnaissance du *contenu* de la PAC. Ce point rejoint le problème plus général de la communication par les instances communautaires.

Au vu des résultats de l'enquête, on est en droit de penser que les objectifs assignés à la PAC actuelle sont globalement en phase avec les souhaits de la société européenne, du moins en ce qui concerne les consommateurs. Mais la société est hétérogène et les intérêts en présence sont parfois difficiles à concilier:

- ◇ les agriculteurs produisent des biens qui sont consommés par toute la société. Ils doivent donc être en mesure de poursuivre leur activité et d'assurer ainsi la sécurité de l'approvisionnement alimentaire;
- ◇ les consommateurs veulent non seulement que ces biens soient fournis en quantités suffisantes, variées et à des prix à raisonnables, mais exigent aussi qu'ils répondent à des impératifs de plus en plus exigeants de sécurité et de qualité alimentaires;

- ◇ l'industrie agroalimentaire recherche les matières premières au prix le plus bas possible à qualité égale, que ce soit sur le marché intérieur ou sur un marché international de plus en plus ouvert;
- ◇ les citoyens exigent de plus en plus que soient pris en considération les problèmes d'environnement, de loisir et d'hygiène de vie;
- ◇ mais en tant que contribuables, ils s'interrogent sur l'opportunité des sommes dépensées pour le secteur agricole.

Poussés à leurs limites, ces objectifs sont difficilement conciliables. Il faut donc trouver un équilibre entre eux, et celui-ci doit résulter des forces et des intérêts en présence; les citoyens européens, interrogés par les enquêteurs de l'Eurobaromètre, ont fait preuve d'une grande maturité en estimant justifié que la PAC soit traitée au niveau communautaire. En effet, la PAC, politique sectorielle mais aussi multifonctionnelle, exige un traitement communautaire aussi bien dans la définition de ses objectifs que dans ses relations avec les autres secteurs et surtout dans l'affectation des fonds de l'Union.

En quoi la nouvelle PAC peut-elle aider à faciliter une solution de compromis entre les différents intérêts en présence?

- ◇ Au niveau des marchés, elle a réussi à débloquer les mécanismes rigides de la politique de soutien par les prix et elle a créé des instruments souples (paiements directs) qui pourraient être adaptés aux circonstances (variations de la conjoncture, évolution de la société), tout en assurant des filets de sécurité aux agriculteurs.
- ◇ Elle prend de plus en plus en compte les intérêts des consommateurs.
- ◇ Elle contribue à répondre aux aspirations de la société (environnement, loisir, détente...).
- ◇ Par son aspect de politique territoriale, elle participe à la cohésion de l'Union.

Certes, il est encore trop tôt pour porter un jugement de valeur sur les résultats de la réforme de la politique des marchés. Par ailleurs, la proposition de règlement de la Commission pour le développement rural est sur la table du Conseil et doit être discutée à l'automne. Mais les lignes sont tracées et l'on doit encourager tous les efforts qui sont ou qui seront déployés pour que l'agriculture européenne, tout en poursuivant ses objectifs fondamentaux, puisse contribuer de plus en plus à la cohésion et au développement de l'Union.
