

*Préambule : Une proposition a été élaborée en décembre 2009 par 5 ONG environnementales<sup>1</sup>. Les signataires du présent texte partagent la critique que font ces 5 ONG de la PAC (en gros jugée obsolète) et soutiennent l'incorporation des objectifs et des moyens proposés (faire reposer la nouvelle PAC sur un contrat entre agriculteurs et société, accompagner la transformation agricole vers des pratiques durables à travers un paiement de base obéissant à des conditions minimales sérieuses, et rémunérer la production des biens publics grâce à des paiements supplémentaires selon les pratiques engagées). Mais nous considérons ces propositions incomplètes, notamment sur le volet socio-économique.*

1. D'abord créée pour « assurer le développement rationnel de la production agricole, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables aux consommateurs », la Politique Agricole Commune est devenue au fil des réformes un véritable millefeuille. En effet, les objectifs suivants se sont ajoutés, sans jamais faire l'objet d'une mise en cohérence avec les précédents ni d'une refonte globale :

- contribuer à la qualité de l'environnement en dissuadant la production d'externalités négatives et en encourageant celle d'externalités positives,
- contribuer à la cohésion sociale et territoriale (emploi dans le secteur et dans l'aval, et maintien de territoires ruraux vivants),
- garantir la salubrité des aliments,
- bien-être des animaux.

La plupart des projets ou contreprojets d'évolution de la PAC se basent sur l'existant et se contentent d'aménager telle ou telle ligne du millefeuille ... voire de rajouter un nouvel étage. Il est urgent de revoir la recette, c'est-à-dire de définir des objectifs cohérents, de créer des liens entre les différents domaines de la PAC et de supprimer des objectifs obsolètes. C'est la condition pour disposer d'une politique agricole et alimentaire enfin digeste et durable. Il faut aussi, et c'est essentiel, assurer une nouvelle légitimité à la PAC, et pour cela la refonder sur les attentes de la société à l'égard de l'agriculture.

2. L'agriculture est au cœur des territoires et des sociétés. Elle joue à la fois un rôle en matière :

- de production (de biens alimentaires, de textiles, de matériaux de construction et d'énergies d'appoint pour utilisation locale),
- d'emploi (directement et indirectement par son importance au sein des zones rurales) et de développement économique,
- de préservation des ressources naturelles, des espaces et de la biodiversité et de maintien des paysages
- d'aménagement du territoire, de vie sociale et de développement rural.

C'est en s'attachant à ces 4 objectifs, et dans le cadre de choix collectifs (débattus et partagés), que l'agriculture peut être un atout pour l'Europe, notamment dans le contexte de la future stratégie UE 2020. Face au changement climatique, à l'épuisement des ressources, à l'insécurité politique et alimentaire mondiale, à la volatilité des cours mondiaux et à la recrudescence des crises sanitaires, seule une politique publique ambitieuse, conduite à l'échelle du continent et avec des ressources adaptées peut garantir la pérennité de l'agriculture européenne. Cette politique est l'affaire de tous et doit être élaborée par l'ensemble des citoyens européens.

3. Les errements de la PAC ont conduit l'agriculture européenne dans une impasse économique et environnementale :

- La disparition des petites fermes au profit d'unités industrielles est une aberration dans une Europe victime du chômage. Le dogme de la main-d'œuvre rurale à dégager au profit de l'industrie urbaine est anachronique et suicidaire. Aujourd'hui, c'est au contraire dans l'agriculture et les activités rurales incidentes que se trouvent des gisements d'emplois.
- L'organisation de circuits commerciaux ultra-centralisés a conduit à la destruction des outils territoriaux. Or, ces derniers (abattoirs départementaux, transformateurs artisanaux, marchés...) sont les seuls à pouvoir s'adapter rapidement aux exigences sociales et à la nécessité d'anticiper le renchérissement du pétrole.

<sup>1</sup> « Proposal for a new EU Common Agricultural Policy », par BirdLifeInternational, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movement et WWF

- La concentration des unités hors-sol et le recours systématique à la chimie ont profondément fragilisé voire détruit les sols et pollué les eaux. La course au gigantisme et à la productivité ont conduit à une forte réduction de la biodiversité et à une banalisation des paysages et des écosystèmes. Les conséquences environnementales de l'agriculture chimique et industrielle ne peuvent plus être négligées ou considérées comme accessoires : elles doivent être stoppées et corrigées au plus vite par de nouvelles politiques ambitieuses.
- Le développement de l'élevage intensif a conduit la majorité des animaux d'élevages à vivre dans un état de souffrance permanent, tant par l'environnement dans lequel ils sont placés que par la sélection des souches sur le seul critère de productivité au prix de la dégradation de la santé des animaux.
- L'ensemble des constats qui précèdent ont conduit l'agriculture à devenir l'un des premiers responsables du changement climatique – alors même que ce changement va considérablement la fragiliser voire la mettre en danger dans les décennies à venir. Utilisation massive d'engrais (très gourmands en énergie), élevage industriel, circuits commerciaux à longue distance, production d'agrocarburants dans l'UE et les pays d'où on les importe (Amérique et Asie du Sud-est) ... sont autant de contributeurs majeurs à l'effet de serre.

Cette politique a également eu des conséquences au niveau mondial, et notamment sur les agricultures des pays du Sud, affaiblies et maintenues dans un sous-développement du fait du dumping direct (subvention aux exportations) et indirect (exportation de produits subventionnés y compris de manière indirecte, comme c'est le cas des produits animaux).

4. En tant que lien entre une société et ses territoires, l'agriculture ne peut ni considérer l'environnement comme une contrainte extérieure et annexe, ni conditionner toute activité économique aux seuls enjeux environnementaux. Les approches socio-économiques et environnementales ne sont pas concurrentes mais complémentaires – plus encore, il n'est pas d'agriculture sans intégration étroite de ces deux préoccupations. La prochaine réforme de la PAC doit réaffirmer cette double entrée.

5. Il convient donc de concevoir une politique agricole et alimentaire européenne ambitieuse, basée en particulier sur les principes suivants :

- **L'autonomie alimentaire européenne humaine et animale, dans le cadre d'un « modèle alimentaire européen » marqué par une très grande diversité des terroirs et des produits.** La PAC doit assurer une alimentation à la fois sûre, saine et équilibrée, qui soit accessible à tous. L'Europe doit être en mesure de répondre aux besoins de 500 millions de consommateurs (d'autant que, contrairement au discours dominant, le déficit alimentaire de l'UE-27 a plus que doublé entre 2000 et 2008), sans s'aliéner dans une fumeuse « vocation exportatrice » destructrice des agricultures du monde. Les surplus de sécurité sont légitimes et nécessaires ; en revanche la surproduction spéculative n'a pas sa place dans une activité comme l'agriculture : l'agriculture européenne peut produire mieux sans mettre en danger l'équilibre alimentaire européen ou mondial.
- **Un revenu stable et décent pour les agriculteurs et les agricultrices.** Pour qu'ils puissent investir et mettre en œuvre les évolutions exigées par la société et la préservation de l'environnement, nous devons leur assurer des outils et des mécanismes de régulation qui s'opposent à la volatilité croissante des marchés. Cela passe d'abord par une protection efficace à l'importation ainsi que par le développement de l'innovation et la promotion de relations loyales entre les partenaires des filières. Cela passe aussi par la reconnaissance des divers rôles de l'agriculteur face à la société.
- **Un défi environnemental.** L'agriculture européenne doit prendre en compte la protection de l'environnement, le changement climatique et le bien-être animal et la biodiversité. Au-delà de leur nécessaire prise en compte pour le bien commun, c'est la préservation même du potentiel agricole qui est en jeu. En particulier, les choix agricoles (taille des parcelles, variétés cultivées et races élevées, modes de production) ont une incidence considérable sur la biodiversité, la qualité de l'eau et des sols, les conditions de vie des animaux et le changement climatique : au-delà des pratiques ponctuelles c'est tout le système agronomique qui doit être questionné et rééquilibré. Des dispositifs forts et attractifs doivent inciter les agriculteurs à faire évoluer leurs pratiques et leurs systèmes. Il ne s'agit pas cependant d'imposer de nouvelles normes conçues pour l'agriculture industrielle dont les modalités sont souvent aberrantes pour l'agriculture paysanne et la mettent en danger et seraient contradictoires avec les deux derniers objectifs ci-après. Comme activité biologique, l'agriculture travaille avec des espèces vivantes et a une influence majeure sur la situation, l'environnement et l'évolution de ces espèces, comme elle bénéficie de l'activité et de la diversité de ces espèces. Cette réalité doit être intégrée comme objectif de base de la PAC, dont toutes les mesures de mise en œuvre devront être conçues et évaluées au regard de leur influence sur la biodiversité.
- **Une cohésion sociale et territoriale.** L'agriculture peut contribuer de façon importante au maintien et à la création d'emplois : à ce titre, il importe d'assurer un soutien particulier aux structures de taille artisanale, bien plus productrices d'emplois directs et indirects que les structures industrielles concentrées. Il faut aussi favoriser les

pratiques agricoles et types de productions reposant sur l'emploi plutôt que sur le capital ou les surfaces de terre disponibles

- **Un maintien des paysages ruraux.** Cet objectif implique non seulement une politique de préservation paysagère et architecturale mais également un soutien clair aux initiatives évitant ou limitant la spécialisation régionale. Les pratiques modèlent le paysage, celles qui s'appuient sur la polyvalence et la cohérence agronomique entre cultures et élevage sont à encourager.
6. La sécurité alimentaire et une sécurité sanitaire des aliments qui tiennent compte de l'expérience et de la culture européennes et qui ne se confondent pas avec l'industrialisation de leur distribution, la préservation de l'environnement et des paysages et de la biodiversité, l'équilibre des territoires et la diversité des exploitations sont autant de biens publics européens auxquels nous sommes attachés. Mais ils ont un coût que les agriculteurs ne peuvent prendre à leur seule charge : c'est en impliquant l'ensemble des citoyens dans la définition de la PAC que nous garantirons des objectifs partagés – et une volonté collective d'y engager les moyens budgétaires nécessaires. L'Europe a besoin d'une politique agricole et alimentaire coordonnée, et conçue à l'échelle du sous-continent – et non pas d'une juxtaposition de politiques nationales incomplètes et parfois contradictoires, ni d'une absence de politique qui précipiterait la ruine de notre agriculture et de nos territoires. L'Europe doit réussir le pari d'une politique agricole et alimentaire cohérente à l'échelle du sous-continent, prenant en compte l'ensemble des types de productions, permettant des déclinaisons spécifiques aux types de territoires (grandes plaines, montagnes, périurbain...), garantissant la qualité et la sécurité alimentaire, favorisant la proximité et l'emploi, attentive à sa qualité environnementale et paysagère.
  7. Une fois ces objectifs et principes clairement énoncés et déclinés, aucun instrument communautaire ne peut être *a priori* écarté. Des paiements directs aux agriculteurs sont utiles pour deux catégories d'objectifs. D'abord pour compléter le revenu des agriculteurs dont le coût de production est supérieur au coût de production moyen de l'UE-27, à condition de respecter un minimum de bonnes pratiques. Ces coûts de production des plus compétitifs doivent constituer la base des prix d'intervention et d'objectif de la PAC ce qui suppose d'abord qu'ils soient établis et connus au niveau communautaire. Ensuite pour rémunérer les externalités positives supplémentaires rendues à la collectivité par les agriculteurs s'engageant à respecter des normes sociales, de protection de l'environnement, de qualité des produits et de bien-être animal supérieures aux normes de base exigées de tous à condition qu'ils intègrent un principe de progressivité environnementale de l'aide (par exemple avec une aide maximale pour les exploitations en agriculture biologique, intermédiaire pour les exploitations respectant des critères de haute valeur environnementale, et plus faibles pour les exploitations se contentant de respecter les bonnes conditions agricoles et environnementales). Ces aides devraient être allouées au niveau des régions, selon des critères définis localement pour tenir compte de la spécificité des territoires, tout en étant strictement encadrées au niveau communautaire pour éviter les dérives laxistes. Des mécanismes de régulation des marchés doivent être maintenus, créés ou réaménagés. Des aides ponctuelles aux changements de pratiques peuvent être imaginées, pour préserver des territoires à haute valeur naturelle, pour ménager des parcelles portant un enjeu environnemental particulier ou pour compenser les frais inhérents à la conversion en agriculture biologique. Un soutien particulier peut être instauré pour les petites exploitations à faible foncier ou à fort apport en emplois. Aucun type de production ne doit être oublié des dispositifs : le maraîchage ou l'arboriculture nous concernent autant que l'élevage ou les grandes cultures. De ce point de vue, il faut que cesse la contradiction permanente et scandaleuse entre un nécessaire soutien au développement de la production et la consommation de fruits, légumes et protéines végétales pour des raisons de santé et d'environnement et un soutien déséquilibré entre les productions animales ou de céréales et grandes cultures et les productions de fruits légumes et protéagineux.

Au-delà des objectifs politiques redéfinis, recentrés et clarifiés, il faut aussi profondément réformer les conditions de mise en œuvre de la politique agricole commune. Elle doit aussi ne plus être gérée de façon technocratique et obscure alors que l'essentiel des décisions se prend dans des comités accessibles à toutes les influences. Elle doit être gérée de façon démocratique, évaluée et contrôlée. C'est notamment à cause de cette mise en œuvre que la PAC ne traduit pas dans les faits les objectifs qui lui sont assignés, privilégie certains objectifs au détriment des autres, et maintient par exemple les déséquilibres originels entre le soutien aux grandes cultures et celui aux productions méditerranéennes. Sa mise en œuvre et sa gouvernance doivent donc être réaménagées et démocratisées