

De quelle Politique Agricole Commune voulons-nous ?

La PAC, une machine à surproduire qui n'a pas réussi à valoriser les pratiques respectueuses de l'environnement

En 1957, le traité de Rome marque la création de la Communauté Economique Européenne. Peu après, la Loi Pisani (1960-62) modernise les exploitations agricoles françaises et les spécialise pour produire massivement, afin que le pays atteigne son autosuffisance alimentaire. Il en découle une spécialisation accrue des territoires et des exploitations. Cette importante réforme de l'agriculture française s'appuie sur la première Politique Agricole Commune, qui en 1962 se traduit par des prix intérieurs garantis, une politique d'intervention (stockage des excédents) et la protection du marché européen, par le contrôle de l'entrée des produits aux frontières.

La transformation de l'agriculture française est radicale. Elle se traduit notamment par une perte du nombre d'actifs agricoles et la saturation progressive des marchés. Face à la surproduction laitière (le coût d'intervention de rachat des excédents beurre et poudre de lait devient trop élevé), les Etats décident en 1984 la mise en place de quotas de production laitière au niveau de chaque pays membre. Cela aboutit à figer le niveau de production de lait dans chacune des exploitations selon la référence historique de 1982.

Sous la pression de l'OMC qui plaide pour la suppression du soutien des prix, la PAC est réformée en 1992. Les prix européens baissent pour les rapprocher des prix mondiaux, ce qui conduit à la création d'aides forfaitaires à l'hectare et à la tête de cheptel. La prime compense ainsi la perte de revenu constatée par le producteur. Cette politique favorise l'accroissement des structures d'exploitations, l'agrandissement permettant l'augmentation de la rémunération liée aux primes. A cette époque, un maigre volet agri environnemental est mis en place (boisement, conversion à l'agriculture biologique, encouragement à l'extensification...). En 1993, la même logique que pour le lait conduit au gel des terres dit « jachère » qui consiste à ne pas cultiver une partie des surfaces de céréales et d'oléo protéagineux (15 % dans un premier temps), dans le but de maîtriser les volumes de production.

Entre 1960 et 1999, l'agriculture a perdu plus de 65 % de ses exploitations.

En 1999, la politique agricole commune est réformée avec la mise en place d'un « deuxième pilier » destiné à rémunérer les exploitants pour leurs activités d'entretien de l'espace et de protection de l'environnement, le premier étant consacré au soutien à la production. Par ailleurs les aides directes à la production peuvent être modulées et conditionnées à des efforts en direction de l'environnement (éco-conditionnalité). Cette modulation permet d'abonder le second pilier qui finance des mesures agri-environnementales ; **celui-ci demeure marginal en France** (4% du total des aides agricoles), alors que d'autres pays européens choisissent d'augmenter cette ponction pour mieux soutenir les efforts environnementaux.

A partir de 2003 (Accords de Luxembourg), les aides directes sont remises en question, notamment sous la pression de l'OMC. Mais la France choisit de minimiser le découplage des aides par rapport la production. Ainsi, un agriculteur qui choisit de ne pas produire de blé sur ses hectares historiquement dédiés à cette culture et pour laquelle il recevait des subventions de la PAC, continue de toucher annuellement un montant fixe d'aide à la double condition de réaliser un entretien minimum de 75% de ces terres, tout en cultivant les 25% restants. L'ensemble de ces aides s'appelle les Droits à Paiement Unique (DPU). Les productions

traditionnellement non aidées par la PAC, comme les cultures légumières (mais aussi le porc, les volailles, l'arboriculture...), continuent d'être exclues de ce système d'aide, de même que toutes les surfaces non productives comme les haies, talus etc. Le montant des DPU peut aller de quelques dizaines d'euros par hectare, à plus de 600. Les agriculteurs qui continuent à produire des COP sur 25% au moins de leur surface touchent la totalité des primes antérieures (dont une partie reste couplée à leur production¹), et peuvent faire toutes les autres productions possibles sur les 75% restant, y compris des légumes, qui seront ainsi aidés contrairement aux légumes produits sur des terres auparavant en maraîchage.

Le gel obligatoire des terres, ou jachère, ne s'exprime désormais plus en pourcentage mais en « nombre de DPU jachère » : un agriculteur doit geler au minimum autant d'ha qu'il a de DPU jachères, ce nombre provenant des références historiques. Outre ce gel obligatoire, l'agriculteur peut geler des terres volontairement. Le taux maximum de gel volontaire autorisé est fixé à 30% de la surface en COP (moins la surface en gel obligatoire). Les cultures énergétiques sont autorisées sur jachère (blé, colza, betteraves etc) et les agriculteurs labellisés agriculture biologique sont autorisés à y récolter des fourrages à base de légumineuses.

Des indemnités compensatoires aux handicaps naturels (ICHN), sont attribuées aux agriculteurs des zones défavorisées qui conduisent leur élevage selon des pratiques respectueuses de l'environnement. Dorénavant, les hectares de surfaces fourragères sont primées et non plus les animaux, en fonction du respect de plafonds de chargement de l'exploitation.

Une Prime au Maintien du Troupeau de Vache Allaitante (PMTVA), est versée en proportion du nombre de vaches allaitantes, à raison de 250 euros par vache, plafonné à 80 droits par exploitation. Une Prime à l'Abattage (PAB) est versée pour tout animal abattu (environ 40 euros/animal).

Les aides à la production (« premier pilier » de la PAC, majoritaire), s'appliquent surtout aux céréales et oléoprotéagineux, à la viande bovine et aux produits laitiers, ainsi qu'au sucre. D'autres productions très spécifiques comme le lin, le chanvre, le tabac ou les semences bénéficient d'aides forfaitaires, tandis que d'autres encore (fruits et légumes, œufs, volailles, vins...) ne bénéficient que d'une protection vis-à-vis du marché mondial en terme de droits de douane, au gré des négociations.

Les MAE, mesures agri-environnementales (voir fiche MAE) financées par le « second pilier » de la PAC, font l'objet d'un contrat de gré à gré, l'agriculteur s'engageant vis-à-vis de l'état à des pratiques plus ou moins poussées vis-à-vis de l'environnement en contrepartie d'aides (de 30 à 300 euros par ha).

Ce que proposent les Verts

Au plan international, les Verts sont pour le droit à la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire pour que chaque Etat ou groupe d'Etats ait le droit de décider et de conduire sa propre politique agricole et alimentaire. Ce droit à la souveraineté alimentaire ne doit pas s'exercer aux dépens des autres Etats. En particulier les politiques agricoles favorisant les exportations sur le marché mondial en dessous du prix de production doivent être exclues. C'est malheureusement le cas de la Politique Agricole Commune actuelle, qui même si elle utilise moins de subventions à l'exportation que par le passé, continue à subventionner directement les agriculteurs qui produisent en partie pour l'export.

La PAC doit assurer un revenu décent aux paysans européens, sans détruire les paysanneries du sud, tout en assurant une bonne gestion de l'environnement. Pour cela nous préconisons

¹ Ils continuent de toucher une aide couplée à leur production à hauteur de 25% du montant versé les années précédentes sur chaque hectare cultivé en COP.

deux types d'outils : les aides directes proportionnelles aux mesures agri-environnementales et une organisation des marchés permettant une meilleure adaptation de l'offre à la demande, avec comme conséquence des prix favorables aux producteurs. Vu la faible part que représente les produits agricoles non transformés dans le panier du (de la) ménageur(ère) européen(ne), l'impact sur le pouvoir d'achat des consommateurs sera négligeable.

Une réorientation de la PAC de ce type nous semble souhaitable, cependant elle se heurte aux règles actuelles de l'OMC. En effet, assurer des prix agricoles européens rémunérateurs tout en protégeant l'environnement suppose de pouvoir pratiquer une protection aux frontières et de pouvoir gérer les marchés agricoles. L'OMC, fidèle en cela à son objectif de libéralisation, pousse au démantèlement des protections douanières et des mécanismes permettant de gérer les marchés comme les quotas. Nous attendons donc du futur gouvernement français qu'il milite activement pour une réforme de l'OMC (en particulier pour qu'il abandonne son objectif statutaire de libéralisation des marchés internationaux) et pour une reconnaissance internationale du droit à la souveraineté alimentaire.

La France n'étant pas la seule à négocier et une réforme de l'OMC prenant nécessairement du temps, il est nécessaire de tirer partie de toutes les marges de manoeuvre possible : la France peut d'ores et déjà décider d'appliquer la PAC de manière plus durable; l'Europe peut décider en 2008 et même en 2013 si l'OMC n'avait pas été réformé d'appliquer une autre PAC.