

Extrait du Coordonation Européenne Via Campesina

<http://www.eurovia.org/spip.php?article343>

# **Proposition pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne**

- Zone publique - Archives - 2010-2 -

Date de mise en ligne : mardi 13 juillet 2010

## **Description :**

Le présent document est le produit de travaux menés en collaboration par des chercheurs en sciences sociales, spécialistes de politiques agricoles en activité dans plusieurs États membres de l'Union Européenne.

---

**Coordination Européenne Via Campesina**

---

## Proposition

### Pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne

#### qui relèvera les défis de ce siècle

11 juin 2010

Le présent document est le produit de travaux menés en collaboration par des chercheurs en sciences sociales, spécialistes de politiques agricoles en activité dans plusieurs États membres de l'Union Européenne.

Ces travaux ont été lancés par le "Mouvement européen pour la souveraineté alimentaire et une nouvelle PAC" ( 1), mais le contenu n'a été développé et approuvé que par des contributeurs et signataires du monde universitaire.

Le texte sera disponible le 21 juillet sur <http://www2.dijon.inra.fr/esr/pages...>

Les recherches ont été financées par Oxfam/Novib, les Pays Bas et les Amis de la Terre Europe

#### Coordonnateurs :

Jean-Marc Boussard, ancien directeur de recherche à l'INRA, France (jmarc.boussard@orange.fr)

Aurélie Trouvé, maître de conférences à AgroSup Dijon, France, (atrouve@enesad.inra.fr)

#### Autres contributeurs (ordre alphabétique) :

Gilles Bazin, professeur à AgroParisTech, France (4ème Partie)

Jacques Berthelot, ancien maître de conférences à ENSAT, France (3ème Partie et Annexes 1 et 4)

Lucien Bourgeois, consultant, France (1ère et 4ème Parties)

Sophie Devienne, maître de conférences à AgroParisTech, France (Annexe 3)

Krzysztof Gorlach, professeur à l'Université Jagiellonian, Cracovie, Pologne (1ère et 2ème Partie)

Vicki Hird, consultant, Royaume-Uni (Annexe 2)

Stéphane Parmentier, consultant, Belgique (3ème Partie)

Paul Silcock, consultant, Royaume-Uni (1ère Partie)

Anna Witowska, consultante, Pologne (1ère Partie)

Greet Goverde-Lips, secrétaire de Platform Aarde Boer Consument, Pays Bas, qui a facilité la mise en oeuvre et les traductions (h.goverde@chello.nl).

## **Premiers signataires du Résumé :**

Niek Koning, Université de Wageningen, Pays Bas

Onno Poppinga, emeritieter Prof. des Fachgebiets Landnutzung und regionale Politik, Université de Kassel, Allemagne

Jean-François Sneessens, Université UCL, Belgique

Bruno Guermonprez Enseignant Politiques Agricoles, ISA, Lille, France.

Gerhart Hovorka Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Autriche

Jean-Christophe Kroll Professeur d'économie, Agrosup, Dijon, France

Janice Jiggins, guest researcher, Communication and Innovation Studies, Wageningen University, Pays Bas.

Thierry Pouch Chercheur associé, Université de Reims, Champagne Ardennes, France.

Christian Mouchet, professeur d'économie rurale émérite, Agro campus Ouest, France

Jacques Marzin CIRAD, France

(1) Réseau d'organisations européennes et nationales pour différents secteurs : Coordination européenne Via Campesina , Amis de la Terre Europe, Réseau européen ATTAC, European Agriculture and Health Consortium, Unité Greenpeace UE , Food and Water Europe, Flemish platform VODO, Platform ABC Pays Bas, Oxfam solidarité Belgique, Terra Nuova, Alliance Hongroise pour la souveraineté alimentaire, UK Food Group, réseau d'action semences allemandes, ... .

## **RÉSUMÉ**

Le présent document a pour but de contribuer au débat public lancé par l'Union Européenne (UE) sur le futur de la Politique agricole commune (PAC) d'après 2013. Nous souhaitons que cette contribution souligne la nécessité de transformer profondément la PAC et de préserver des outils réglementaires solides au niveau européen.

L'histoire de la PAC comporte des succès et des échecs dont on peut tirer des leçons importantes dont nous devons tenir compte. Elle est désormais confrontée à deux types de difficultés : locales et internationales. Ces réflexions conduisent à une série de propositions.

## I - Les leçons de l'histoire

Il y a eu deux versions de la PAC :

" la version de 1960, qui a été en réalité la poursuite et l'adaptation des anciennes politiques nationales, qui avaient elles-mêmes été inspirées par la politique agricole des États-Unis progressivement développée par les conseillers du Président Roosevelt dans le sillage de la grande crise des années 30 et :

" la version de 1992, visant à la déconstruction de la précédente, pour laisser les marchés décider de ce qu'il fallait produire, et comment.

La PAC de 1960 a réussi à éviter la famine en Europe, qui représentait une menace sérieuse en 1945. Elle a permis d'opérer en douceur le transfert de main d'oeuvre de l'agriculture à d'autres activités, dans un contexte de croissance économique rapide. Elle a ouvert la voie à un modèle d'agriculture familiale à forte intensité de capital, une nouveauté bienvenue dans le secteur agricole. Elle a eu néanmoins des effets collatéraux très désagréables, d'abord en encourageant l'épuisement inutile des ressources naturelles et ensuite, parce qu'elle a conduit à une surproduction insupportable qui a dû être détruite ou bradée sur les marchés internationaux, empêchant ainsi de nombreux pays en développement d'exploiter leurs propres avantages comparatifs en agriculture.

La PAC de 1992 a été une réaction aux problèmes ainsi créés. Mais plutôt que d'analyser les causes qui avaient conduit à cette situation, les responsables de la nouvelle politique sont simplement revenus au statu quo ante, autrement dit à une suprématie des marchés. Or celle-ci était justement à l'origine des désastres ayant entraîné la nécessité des politiques du type de la PAC 1960. Les mêmes causes conduisant aux mêmes effets, nous avons récemment vu les marchés aboutir à une volatilité aussi forte qu'au 19ème siècle, avec tous les problèmes associés concernant la sécurité alimentaire, en particulier pour les pauvres. En même temps, on n'a résolu ni les problèmes de coûts budgétaires de la PAC, ni le problème des ressources naturelles, parce qu'il est utopique (et contraire à la théorie économique élémentaire) d'avoir deux marchés différents pour deux produits liés (les marchandises d'une part, et les externalités de l'autre).

Il est donc temps d'attaquer et de traiter les racines du problème : les avantages d'isoler l'agriculture des marchés et les difficultés engendrées par une gestion maladroite des substituts du marché.

Ceci impose de relever deux types de défis.

## II - Les difficultés intérieures de la PAC 2013

*Les défis socio-économiques européens :* " La sécurité alimentaire : l'UE connaît toujours un déficit et la balance commerciale paraît très déséquilibrée en termes de produits. Tel est particulièrement le cas pour les fruits et les plantes oléagineuses. L'objectif de la sécurité alimentaire européenne reste défini en termes de prix agricoles abordables pour les consommateurs. Les prix à la consommation n'ont, toutefois, pas diminué autant que les prix à la production, et l'écart entre les deux continue de croître.

" L'emploi et les revenus agricoles : au cours des dernières 60 années, le seul objectif paraît avoir été de réaliser des économies de main d'oeuvre sans diminuer les intrants matériels et industriels. Il en est résulté une réduction substantielle de l'emploi dans l'agriculture et une forte concentration de la terre et du capital dans des exploitations de plus en plus grandes. Cette question se pose dans une situation de chômage de masse, à un moment où les ressources en carburant fossile sont limitées.

" Problèmes de nutrition et de santé : les choix alimentaires des consommateurs, qui sont fortement déterminés par le prix et l'accessibilité, ont engendré de plus en plus de problèmes liés à l'obésité et autres problèmes de nutrition.

*Les défis environnementaux européens :*

" Agriculture, changement climatique et demande croissante d'énergie. L'agriculture sera affectée par les impacts du changement climatique, qui deviendront plus marqués et fréquents. Toutefois, l'agriculture est elle-même, directement et indirectement, responsable du changement climatique. L'agriculture intensive devient de plus en plus vulnérable à des pénuries qui se multiplient. Aussi bien dans l'agriculture que dans les transports, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites en développant les productions et consommations d'aliments locaux.

" Agriculture et perte de la biodiversité. La grave perte de biodiversité actuellement observé est partiellement le produit d'une agriculture toujours plus intensive. L'impact négatif de l'agriculture doit être réduit pour qu'elle devienne plutôt un réservoir de biodiversité.

" Agriculture et dégradation de la qualité de l'eau. La pollution causée par l'agriculture et une demande croissante d'eau d'irrigation sont à l'origine de problèmes de qualité et quantité de l'eau. L'utilisation d'intrants plus appropriés devrait permettre de réduire la demande d'eau ainsi que la pollution de celle-ci.

" Agriculture et détérioration des sols. L'augmentation de matières organiques par des moyens naturels, la réduction des labours et l'élection de types spécifiques de rotation devraient permettre la préservation des terres agricoles, de leurs capacités de production, de leur valeur environnementale et de leur rôle pour l'entretien des paysages, tout en préservant la qualité des sols.

" Les conséquences particulières du mode européen d'alimentation animale. Les importations massives d'aliments pour animaux, notamment de grains de soja, ont été dénoncées comme facteur essentiel de déforestation en Amérique du Sud. Dans l'Union Européenne, ces importations sont liées au développement d'un mode de production intensif conduisant à des dommages environnementaux et sociaux considérables. Les moyens de traitement de ces problèmes comprennent la recherche de sources alternatives d'aliments protéinés, le changement des modes de production et la réduction des volumes de production du bétail.

Ainsi, compte tenu des difficultés environnementales et nutritionnelles auxquelles l'humanité doit désormais faire face, le changement des méthodes de production est une nécessité. Il faudra pour cela des exploitations agricoles à plus forte intensité de main d'oeuvre, une répartition mieux équilibrée de la production agricole dans toute l'Union Européenne et la diversification de la production dans toutes les régions.

### **III - Les défis internationaux**

Dans la mesure où la grande majorité des 1,02 milliards de personnes sous-alimentées vivent dans les pays en développement et dépendent directement ou indirectement de l'agriculture pour leurs moyens de subsistance, l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim repose en grande partie sur l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs et travailleurs agricoles des pays en développement. Cette amélioration implique l'adoption de mesures diverses à l'échelle des instances internationales, régionales et nationales directement ou indirectement compétentes en matière d'agriculture et d'alimentation. Cette nécessaire remise en cause des politiques concernées vaut notamment pour l'UE.

La libéralisation des frontières prônée par l'UE dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) de la

Banque mondiale et du FMI, de l'OMC et d'accords bilatéraux, a entre autres ouvert les portes des pays en développement à des importations à bas prix, notamment en provenance d'Europe. À ce niveau entre en scène la PAC, principalement au regard du dumping économique à l'exportation massif qu'elle engendre dans les pays concernés.

La Commission Européenne nie la responsabilité de la PAC dans la pauvreté et la faim des populations rurales des pays en développement, soutenant que les réformes successives de cette politique depuis 1992 ont pour l'essentiel mis un terme au dumping agricole de l'UE. Toutefois, tout au long de cette période, la plupart des denrées agricoles exportées par l'UE l'ont été à des prix bien inférieurs à leurs coûts moyens de production. Au cours des 15-20 dernières années, le dumping agricole de l'UE a entre autres concerné les céréales (y compris le blé) et les produits à base de céréales, le lait et les produits laitiers, le sucre, la volaille et la viande bovine. Il a eu de graves conséquences dans les pays en développement, dont ceux d'Afrique subsaharienne, en privant les producteurs locaux de débouchés et donc de moyens de subsistance, en empêchant la création de filières alimentaires locales et en contribuant à de nombreuses poussées soudaines d'importations dans ces pays.

Bien que des développements récents suggèrent qu'il convient aujourd'hui de relativiser l'ampleur de la concurrence insoutenable que le dumping agricole de l'UE continue d'exercer sur bien des pays pauvres, il ne fait aucun doute que cette pratique porte une part de responsabilité significative dans la crise alimentaire et son aggravation. Pour contribuer à l'éradication de la faim, l'UE devrait tout d'abord reconnaître le droit à la protection à l'importation dans le cadre des PAS, de l'OMC et dans les accords bilatéraux (incluant les APE). Parallèlement, l'UE doit mettre fin au dumping agricole dont la PAC est responsable. Un pas important dans cette direction serait la mise en place de systèmes efficaces de gestion de l'offre, fondés sur le contrôle public de la production et une protection variable aux frontières.

#### **IV - Les propositions**

" En premier lieu, oeuvrer pour un nouveau cadre international pour les marchés agricoles, suivant des principes démocratiques et répondant aux besoins sociaux et écologiques. La logique de l'OMC, des accords bilatéraux de libre échange et des politiques de la Banque Mondiale et du FMI est mise en doute par nombre de pays en développement. Ces pays ont droit au développement et méritent d'être aidés face à leurs besoins sociaux et écologiques. La PAC n'est donc pas contrainte de se soumettre scrupuleusement aux obligations de l'OMC. Au contraire, l'UE doit être favorable à un cadre nouveau plus démocratique pour le suivi multilatéral des marchés agricoles, basé sur une communauté d'intérêts et la coopération entre pays, sur les nécessités sociales et écologiques et sur le droit à la souveraineté alimentaire.

" Gestion des stocks et des flux : elle reste un outil essentiel pour orienter la production et empêcher les fluctuations excessives des prix. Des stocks d'exploitation suffisants pour garantir la sécurité alimentaire doivent être autorisés. Des mécanismes sont requis pour permettre de gérer l'offre. Des garanties de prix doivent couvrir les coûts mais elles devraient être adossées à des limites de production du même ordre de grandeur que la consommation locale. D'autres outils doivent être en outre autorisés - éventuellement comprenant des quotas de production - pour contrecarrer la concentration des activités agricoles, les risques environnementaux et les retombées sociales adverses.

" Des mesures aux frontières sont nécessaires en raison de la volatilité des marchés mondiaux. Pour assurer la stabilité des prix agricoles et compléter les instruments de gestion de l'offre cités plus haut, le droit à la variabilité des tarifs doit être lié à l'obligation de ne pas exporter de produits, quels qu'ils soient, à des prix inférieurs au coûts de production européens. Il y a là une condition nécessaire à la légitimité internationale de la PAC et au maintien de la durabilité des exploitations familiales de l'Europe, dont les coûts de production sont supérieurs à ceux de beaucoup de pays tiers.

## Proposition pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne

---

" Les résultats des marchés doivent refléter les réalités économiques des filières de produits. Les relations entre producteurs, transformateurs et détaillants doivent être réorganisées pour rendre les marges plus transparentes et la répartition de valeur ajoutée plus équitable. Seuls les pouvoirs publics peuvent aider à rétablir cet équilibre des pouvoirs. Ce type de réorganisation signifie que la loi européenne sur la concurrence doit être revue et que la Commission doit reconnaître la nature spécifique des marchés agricoles.

" Les mécanismes d'assurance doivent être renforcés mais ne sauraient remplacer l'intervention publique. Les politiques d'assurance sont efficaces contre l'accroissement des risques climatiques et de santé, mais il est coûteux et erroné de croire que l'assurance du chiffre d'affaires peut remplacer une intervention publique quand les prix sont en cause.

" Rémunérer les biens publics sociaux et environnementaux. Les paiements uniques aux exploitations sont politiquement inintelligibles et socialement inacceptables pour les producteurs comme pour les contribuables. Rien ne justifie la scission de la PAC en deux piliers, dont l'un s'efforcerait de réparer les dommages à l'emploi et à l'environnement causés par l'autre. Le soutien doit être rattaché aux produits. La PAC devrait faire appel à des incitations plus fortes pour assurer un meilleur soutien à l'agriculture, avec une solide base environnementale (faibles intrants, systèmes de pâturages, culture organique...) Si les prix sont garantis à un niveau couvrant les coûts de production, les subventions ne devraient être allouées qu'aux producteurs dont les coûts de production sont les plus élevés, parce qu'ils travaillent dans des lieux moins favorables, à ceux qui ont des résultats supérieurs en termes de durabilité qu'il n'est requis par les règles de base, éventuellement aux agriculteurs travaillant dans de très petites exploitations et aux exceptions du même ordre. Les règles de santé environnementale et animale imposées par les lois européennes doivent obliger tous les exploitants.

" Soutien à la demande de produits de grande qualité pour une alimentation à forte valeur nutritive. L'Europe doit développer une politique de soutien alimentaire plus systématique ciblée sur des catégories sociales spécifiques et des produits à grande valeur nutritive. Une part du soutien de la PAC pourrait aussi servir à soutenir des filières régionales ou nationales de produits de qualité.

" La réforme des outils budgétaires. La gestion du budget de la PAC doit être bien plus souple afin que les ressources puissent être ajustées aux besoins et traiter les crises (en matière de santé, de climat ou sur les marchés)