

PAC 2013

Pour une politique ambitieuse, efficiente
et régulatrice



Juillet 2010



D'ici fin 2013, les principales priorités politiques de l'Union Européenne vont être redéfinies et se traduiront dans un nouveau cadre budgétaire. C'est à cette occasion qu'il nous revient d'affirmer nos objectifs et attentes pour la Politique Agricole Commune.

Nous la voulons ambitieuse parce que stratégique, parce qu'adaptée aux défis :

- d'assurer la sécurité et l'indépendance alimentaire de 500 millions de consommateurs européens,*
- de participer à l'approvisionnement alimentaire d'une population mondiale en expansion,*
- de développer des alternatives aux énergies d'origine fossile,*
- de participer pleinement aux besoins d'une croissance durable de l'économie, notamment par le développement des biomatériaux et de la chimie verte,*
- d'inscrire l'agriculture dans un développement durable qui allie compétitivité et préservation des ressources naturelles grâce au progrès et à l'innovation.*

Pour relever ces défis et réaliser cette ambition, il faut que les paysans vivent dignement de leur métier.

L'Union Européenne et tout particulièrement la France, possède de grands atouts avec des savoir-faire, des compétences, des territoires agricoles, des climats propices. Cette situation privilégiée nous oblige à prendre toute notre part dans ces nouveaux enjeux du 21ème siècle.

Contexte

La libéralisation des échanges, les élargissements successifs, les modifications des attentes de la société et parallèlement, les évolutions de la PAC, ont profondément modifié le cadre dans lequel les agriculteurs doivent gérer leur exploitation et leurs productions.

De réformes en ajustements, l'essentiel des instruments d'origine de la PAC a été remis en cause.

Ainsi, avec des objectifs qui sont restés les mêmes au travers de l'article 39 du Traité de Rome repris sans changement dans le Traité de Lisbonne, les paysans ont connu des applications de la PAC diamétralement opposées.

Pour un pays comme la France, premier producteur agricole de l'Union Européenne, l'existence d'une PAC forte, efficiente et régulatrice est fondamentale. Notre pays « cultivate » au quotidien la multifonctionnalité de l'agriculture et l'inscrit dans le développement durable avec :

- une dimension économique et sociale importante permettant de dégager un fort excédent commercial extérieur, d'assurer un rôle d'entraînement sur l'aval et l'amont avec des secteurs agricole, agro-industriel, agro-alimentaire et leurs services qui représentent 13 % des emplois répartis sur tous les territoires ;
- une dimension territoriale avec une présence des producteurs sur toutes les zones, et en particulier les plus défavorisées d'entre elles, permettant la mise en valeur et le maintien d'activités sur l'ensemble de la France ;
- Une dimension environnementale de façonnage et d'entretien des paysages, de préservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

Au cours des cinquante dernières années, l'agriculture s'est profondément transformée, avec des évolutions techniques et structurelles de grande ampleur. De la « révolution silencieuse » à « l'agriculture écologiquement responsable et économiquement productive », en passant par le « pétrole vert », que d'évolutions et de chemin parcouru !

Les paysans, passés du statut de cultivateur à celui de chef d'entreprise ont su exprimer leur solidarité. Ils ont mis en place des systèmes d'organisation et de mutualisation pour, ensemble, affronter le marché, faire face aux crises, accompagner le progrès technique, développer la recherche et l'innovation.

Ces acquis originaux de l'agriculture française, la PAC se doit de lui permettre de les conserver. Sans quoi, le paysan restera un producteur esseulé sur sa ferme, soumis à toutes les volontés de son amont et de son aval ; à ce jeu, les meilleurs s'en sortiront peut-être – mais seront-ils encore des agriculteurs ? – et qu'en sera-t-il des nombreux biens publics générés par l'activité agricole et aujourd'hui non rémunérés à leur juste valeur ? La collectivité verra alors la réalité du coût de la multifonctionnalité, du maintien et de la préservation de nombreux territoires qui seraient alors désertés et abandonnés.

Aujourd'hui, la France compte environ 500 000 exploitations agricoles (dont 340 000 dites professionnelles) sur lesquelles travaillent 1,8 million de personnes. Il continuera à y avoir des évolutions structurelles, des restructurations : il faut, plus que jamais, veiller à mieux les maîtriser car le risque est réel d'une désertification et d'une perte de substance humaine et économique dans de nombreuses zones de notre territoire.

Ces atouts, ces acquis, ces efforts, les agriculteurs français les sentent fragilisés, voire remis en cause. Si nous en sommes arrivés à cette situation :

- C'est en grande partie à cause d'une PAC qui a abandonné ses instruments de gestion des marchés, d'intervention publique, avec la mise en place du découplage total conduisant à ce que les soutiens directs prennent une part importante dans le revenu.
- Ce sont les conséquences d'élargissements successifs qui ont fait disparaître l'exploitation-type. Le modèle européen est maintenant caractérisé par la grande hétérogénéité des situations, transformant la notion de prix d'intervention en filet de sécurité qui supprime toute référence au revenu des agriculteurs alors que ces derniers sont désormais en prise directe avec le marché et sa très forte volatilité.
- Ce sont les conséquences d'un grand marché unique européen où la liberté de circulation des hommes, des marchandises et des capitaux se heurte à un refus d'harmoniser les politiques sociale, fiscale, monétaire... créant de nuisibles et insupportables distorsions de concurrence.
- Enfin, sous la contrainte des négociations internationales, l'Union Européenne est de moins en moins une union douanière qui veut préserver ses systèmes économiques et sociaux, tout particulièrement pour l'agriculture, alors que dans le même temps, elle hausse unilatéralement les normes de production conduisant à des coûts que ne rémunère pas le marché.

Un retour en arrière est impossible, chacun le sait. Par nos combats syndicaux, nous avons fait prendre conscience à nos concitoyens, à nos responsables politiques, des enjeux et des risques de cette nouvelle donne. Dans le décor de ce début du XXIème siècle, il faut définir, avec sérieux et détermination, les axes d'une nouvelle politique agricole ayant pour objectifs l'intérêt des générations futures, la défense et la promotion d'un secteur économique - l'agriculture- essentiel pour la vie et le territoire.

A l'issue d'un débat approfondi avec ses adhérents, la FNSEA :

- réaffirme que les préalables suivants sont indispensables :
 - une préférence communautaire à même de valoriser les normes européennes sanitaires, sociales et environnementales,
 - un budget de la PAC au moins maintenu à son niveau actuel pour garantir la sécurité alimentaire, l'emploi, la gestion de l'espace et des ressources naturelles.
- propose, à ces conditions, au-delà des seuls paiements directs, d'introduire de la souplesse, de la flexibilité et de l'efficacité au travers :
 - de nouveaux outils de régulation face à des marchés volatils,
 - de soutiens spécifiques limités et ciblés pour répondre à des situations particulières,
 - d'un second pilier permettant aux États membres de valoriser la dimension multifonctionnelle de leur agriculture et de favoriser le renouvellement des générations.



Préférence communautaire

A l'origine, la préférence communautaire permettait de maintenir un niveau de prix intérieur calculé pour l'obtention d'un revenu agricole à la parité. Ce pilier de la PAC s'est progressivement délité sous les coups de boutoir tant de la baisse des prix garantis que des conséquences des négociations internationales.

Pourtant, l'agriculture européenne offre aujourd'hui des produits de haut niveau qualitatif et les agriculteurs de l'Union supportent la réalité des coûts sociaux, des coûts de production et des obligations environnementales européennes. Cette réalité doit trouver sa juste rémunération et il ne saurait être question d'accepter de faire entrer dans l'Union, sans pénalité, des produits ne respectant pas les mêmes règles.

C'est tout l'enjeu du maintien d'une « préférence communautaire », seul outil à même de protéger les acquis sanitaires, sociaux et environnementaux de l'Union : baisser la garde dans le cadre des négociations multilatérales (Doha) ou bilatérales (Mercosur) serait nier l'existence d'une politique alimentaire européenne.

L'engagement de l'Union européenne à Hong-Kong en 2005 de supprimer les restitutions aux exportations reste conditionné à l'évolution globale des discussions et notamment aux concessions des autres partenaires en matière d'aide alimentaire ou de monopole à l'exportation. Dans une volonté de permettre le développement des pays les plus pauvres, la FNSEA reste attachée au maintien du principe - qui ne saurait être dévoyé - du « tout sauf les armes », c'est-à-dire l'accès préférentiel et sans droit de douane des produits originaires des pays les moins avancés (PMA).

Il ne s'agit pas de se replier dans une attitude frileuse ou protectionniste : faut-il rappeler que l'Union européenne représente le premier marché d'importations de produits agricoles et agro-alimentaires au monde, que sa balance commerciale extérieure agricole et agro-alimentaire reste structurellement déficitaire ?

La question budgétaire



L'Union Européenne, ce sont 500 millions de consommateurs qui bénéficient d'un haut niveau de sécurité sanitaire et d'approvisionnements garantis pour leur alimentation. Les crises consécutives à la réforme de 2003, à savoir la forte volatilité des prix venant de cours mondiaux erratiques, ont montré aux européens la nécessité d'une « protection » pour eux-mêmes et pour les agriculteurs.

Alors, il nous paraît raisonnable de cesser les attaques contre le budget de la PAC sous couvert de sa ringardise : manger, travailler et se promener ont un prix. La sécurité alimentaire, l'emploi, la gestion de l'espace et des ressources naturelles sont les éléments fondamentaux de la légitimité des soutiens consacrés à l'agriculture.

C'est pourquoi il convient de maintenir un budget de la PAC (1er et 2ème piliers) au minimum identique à son niveau actuel. Il a déjà connu une forte maîtrise et sa part dans les dépenses communautaires est en baisse sensible (33 % en 2013 contre plus de 50 % en 2000). Enfin, il faut rappeler que le financement de notre secteur représente moins de 1 % de toutes les dépenses publiques de l'Union Européenne.

Bien évidemment, en cas d'un nouvel élargissement au cours de la période de programmation budgétaire, il conviendra de réévaluer le budget de la PAC à hauteur des besoins générés par l'entrée de nouveaux États-membres.

Quant à la part du budget de la PAC affectée à notre pays, elle ne représente que notre place dans l'ensemble européen : nous n'acceptons pas que cet équilibre soit remis en cause.

Enfin, il n'est pas concevable d'envisager des paiements directs harmonisés à l'hectare au niveau européen. Les enveloppes d'aides directes ne peuvent qu'être réparties entre États-membres de manière équitable, en tenant compte de critères objectifs telles que les conditions de production ou les parités de pouvoir d'achat.

Pour une nouvelle régulation



L'Union Européenne est devenue un patchwork dans lequel nous avons l'impression que chaque État-membre essaie de prendre l'essentiel à son profit dans une sorte de guerre commerciale et de recherche de la meilleure compétitivité.

Les outils originels de gestion de marchés utilisés pour la mise en place de la PAC ne peuvent plus être opérationnels. Comment calculer un prix d'intervention unique quand les coûts de production sont très différents d'un pays à l'autre ? Comment appliquer ce prix quand 16 pays seulement sont dans la zone euro et que les monnaies des autres (pensons au Royaume-Uni, au Danemark, à la Pologne) fluctuent indépendamment de l'euro ?

Cette nouvelle réalité de l'Union conduit à un total affaiblissement de la notion de prix garantis assurant un revenu pour tous les agriculteurs. Seule la notion de filet de sécurité est aujourd'hui mise en avant : désormais si les prix d'intervention peuvent être rémunérateurs pour certains, ils restent en revanche pour d'autres tout à fait insuffisants pour dégager un revenu compte tenu de la réalité des structures et des coûts de production.

Devant son incapacité à garantir le revenu des producteurs par sa gestion des marchés, l'Union Européenne doit se montrer souple et réactive, et à cette fin, définir de nouveaux outils de régulation :

- en renforçant le pouvoir de marché des agriculteurs. Il s'agit, au-delà de systèmes nationaux oligopolistiques, de permettre aux producteurs de s'organiser entre eux d'abord, avec les partenaires des filières ensuite. Il leur faut, dans un cadre européen légal, pouvoir mieux connaître les marchés et leurs tendances, mieux se préparer à leurs évolutions, mieux concentrer l'offre pour mieux se positionner...et cela sans influencer sur l'unicité du marché. En un mot, le droit européen de la concurrence doit évoluer pour permettre ces prises de responsabilités dans un cadre privé, pour favoriser le développement de politiques contractuelles, sans que les acteurs soient taxés d'entente ou d'entrave à la concurrence,
- en utilisant une intervention flexible pour des marchés volatils. Il s'agit de privilégier un système de régulation publique pour prévenir et gérer les crises de manière flexible et efficace. Ce système doit combiner : stockage public, soutiens au stockage privé, accompagnement et promotion de l'export, soutiens à des dégagements de marché, aide à l'utilisation, aide alimentaire ... Par ailleurs, nous souhaitons que l'Union revienne sur sa remise en cause des outils de maîtrise de la production qui fonctionnent encore, tels les droits de plantation viticole ou les quotas sucre qui n'ont d'impact ni sur les finances communautaires ni sur l'ouverture des marchés et qui répondent à la spécificité des secteurs concernés.

Pour conduire cette politique, la Commission doit pouvoir disposer d'une dotation budgétaire conséquente. Ce qui est vrai pour les agriculteurs est vrai pour les finances communautaires : il y a de bonnes et de mauvaises années. Aussi, sur une durée équivalente à celle des programmations budgétaires, il faut « dé-annualiser » le budget agricole d'intervention afin que le non-utilisé d'une année soit reportable à l'intérieur d'une enveloppe pluriannuelle fixée et inversement.



Les droits à paiement unique

Il nous faut rappeler que les paiements directs, ramenés sur une exploitation à l'hectare des productions éligibles, ont été mis en place sur des bases historiques : 2000-2002 pour la mise en place de la réforme de 2003, 2005-2008 pour le bilan de santé.

Cette situation respecte certes le type de productions réalisées sur l'exploitation ; mais ensuite, le principe même du découplage qui ne tient plus compte de la réalité de ce qui est produit, conduit, production par production, à générer des distorsions de concurrence entre paysans français d'abord, entre producteurs européens ensuite.

Aussi, en France, la convergence vers un système harmonisé des paiements directs doit être mis en place. Ce système « harmonisé » est aujourd'hui appliqué majoritairement chez nos partenaires mais passer dans notre pays d'un système sur bases « historiques » à un système « harmonisé » n'est concevable qu'à la condition expresse de prendre du temps : l'ajustement de la stratégie des producteurs et des filières à cette nouvelle donne nécessite des inflexions, des évolutions progressives. Une durée inférieure à 7 ans pour une telle réforme n'est pas concevable.

La FNSEA et son réseau n'ont eu de cesse de combattre la notion de découplage telle que décidée dans la réforme de 2003. La France et quelques uns de ses partenaires, minorisés sur cette question, ont essayé d'utiliser toutes les possibilités de recouplage. Toutefois, elles sont très limitées et elles doivent rester possibles dans une nouvelle PAC pour soutenir des secteurs en risque de déprise ou des productions essentielles pour le maintien de la présence agricole sur certains territoires. L'Union Européenne est loin d'utiliser toutes les capacités qui lui sont offertes en matière d'aides couplées (boîte orange) dans le cadre des accords internationaux : elle doit utiliser ses marges de manœuvre et être suffisamment pragmatique en cette matière au lieu de faire preuve d'une naïveté qui nous pénalise.

Des possibilités d'orientation des soutiens



Au-delà, la FNSEA et son réseau ont toujours considéré que le tout DPU n'était pas une politique.

Pour des raisons de simplification, l'Union Européenne a décidé que l'assiette des soutiens au travers des paiements directs serait l'hectare. Nous savons que ce choix n'est pas pertinent pour toutes les productions, loin s'en faut.

Le premier défaut, maintes fois exprimé, est celui de la non prise en compte des actifs ; un second est d'ignorer les différences entre les valeurs ajoutées dégagées à l'hectare selon les productions. Mais, en dépit de ces critiques essentielles et parfaitement fondées, l'Union Européenne persiste et signe avec l'appui désormais d'une majorité d'Etats-membres.

Alors, comme cela a été ouvert dans le cadre du bilan de santé, il faut permettre aux politiques agricoles nationales de pouvoir utiliser une partie des soutiens directs pour financer l'accompagnement des agriculteurs et de leurs productions.

Avec des modalités d'intervention qui ne créent pas de distorsion de concurrence sur le marché européen, les pays qui le souhaitent doivent pouvoir prendre les moyens de soutenir les exploitations, les secteurs de production qui en ont besoin face à une crise qui met en danger leur avenir. N'oublions pas que la notion de filet de sécurité n'est pas la garantie d'un revenu d'exploitation. Et pourtant, en France, nous souhaitons conserver un maximum d'exploitations sur les territoires, exploitations, qui peuvent être fragilisées par les crises économiques, sanitaires, climatiques.

Que l'Union Européenne ait abandonné les fondements de sa PAC basée sur l'unicité des prix et des marchés, la préférence communautaire, la solidarité financière est une chose ; que des États-membres entendent conserver des structures adaptées et nombreuses sur leurs territoires en est une autre, plus respectable aux yeux des paysans que nous sommes.

Aussi, à l'instar de l'article 68 du bilan de santé, en France, nous avons besoin de souplesse, de pragmatisme pour utiliser des soutiens communautaires sur certaines productions fragiles, des outils de gestion des risques (assurance, fonds sanitaires...) et autres moyens de répondre aux attentes légitimes de certains types d'exploitations (par exemple circuits courts et de proximité...), de territoires, de productions (par exemple agriculture biologique).

La conditionnalité



Au regard des efforts qui ont été demandés aux producteurs agricoles européens, les obligations liées à la conditionnalité qui intègre les bonnes pratiques et certains biens publics sont suffisantes. Les agriculteurs des pays de l'Union Européenne se mettent progressivement à niveau et l'Europe peut faire bonne figure sur le plan international.

Un état des lieux des règles appliquées dans l'Union serait d'ailleurs à même de permettre la mise en valeur de nos pratiques. Un nouveau renforcement des règles de conditionnalité deviendrait préjudiciable à la qualité, aux volumes et à la compétitivité des productions européennes, sans parler de l'orientation qui serait prise à l'opposé de la volonté affichée de simplification.



Le deuxième pilier

La PAC se doit d'être avant tout une politique économique : le cadre réglementaire, les outils d'intervention et de régulation ainsi que les soutiens du premier pilier qui en sont l'expression. Or, ces dernières années, malgré l'accord budgétaire franco-allemand sur le budget du 1er pilier, les dotations du deuxième pilier ont été renforcées par l'application de la « modulation ».

Cet affaiblissement insidieux du premier pilier n'est plus acceptable : la PAC post 2013, une fois fixés les budgets 1er et 2ème piliers, confortés dans leur part respective, doit s'engager à n'appliquer aucune modulation sur la période de programmation budgétaire.

A la différence du 1er pilier, le deuxième pilier est co-finançable par les Etats-membres. Il doit conserver des axes forts comme l'installation des jeunes, la compensation des handicaps naturels, l'accompagnement des politiques de développement du milieu rural dont il faut encore rappeler que l'agriculture reste la colonne vertébrale, le financement d'engagements volontaires des agriculteurs sur des attentes sociétales. Sur ce dernier point, d'autres budgets que celui de la PAC pourraient intervenir, de même que sur les besoins d'accompagnement de nos efforts de recherche et d'innovation.

Présents sur tous les territoires, les agriculteurs sont à même de rendre des services à la collectivité, à s'engager dans des « biens publics » supplémentaires. Ces orientations, considérées hors de la conditionnalité, doivent rester optionnelles : seuls les agriculteurs qui prennent des engagements sur plusieurs années seront concernés et dûment rémunérés pour ces services dans le cadre des dotations du deuxième pilier et ceci de façon pérenne.

Chaque État-membre est et doit rester responsable de la dimension multifonctionnelle, structurelle qu'il entend donner à son agriculture. La logique de cofinancement du deuxième pilier est, dans cet esprit, tout à fait légitime et doit être maintenue.

La FNSEA et son réseau réaffirment, au travers de leurs positions, leur volonté de voir définie une PAC ambitieuse, efficiente et régulatrice dans ses outils de mise en œuvre. Dans cet esprit, nous nous inscrivons pleinement dans les propositions et orientations définies au sein du COPA-COGECA.

