



Evolution de la PAC: Fatalité ou Opportunité?

Corrado Pirzio-Biroli

CEO, RISE Foundation

Brussels, 2 April 2009

* Speech at the Conférence de la NTF, Propriétaires Ruraux de la Wallonie.

Neuf Défis Mondiaux

Bill Clinton a récemment dit que le problème du monde était qu'il était « inégal, instable et non-durable ». Cela est bien ressenti par le monde agricole.

Nous nous trouvons face à au moins trois crises désormais mondiales. Elles concernent l'alimentation, l'environnement, et la finance. La plus épouvantable est la perspective alimentaire avec dès à présent environs un milliard d'affamés. La plus alarmante est le changement climatique à cause de la dimension planétaire du risque. Mais la plus aiguë actuellement est la crise financière, la plus grave depuis plus de septante ans. Ces trois crises sont interconnectées. Sans une économie alimentaire plus étendue et plus stable il est impossible de croire que les objectifs climatiques de Kyoto pourront être atteints. Sans un succès de la Conférence de Copenhague sur le climat, l'accroissement annuel de la productivité des *commodities* agricoles, qui a fortement baissé en trente ans, risque de rester bien inférieur aux besoins. Enfin, sans confiance dans le cadre financier, on ne voit pas comment les défis alimentaire et environnemental pourraient être traités.

C'est par les mesures de relance et l'architecture financière qu'il faut commencer. La crise financière la plus importante depuis 1929-1933 a des causes multiples : irresponsabilité financière dominante de la part des gouvernements, des banques, des grandes entreprises ainsi que de la part du public, qui se sont largement comportés avec une « exubérance irrationnelle » (Greenspan), en dépensant, investissant et consommant trop en période de vaches grasses, au-delà de leurs moyens, comme si la fête pouvait continuer éternellement, comme si les ressources étaient illimitées, comme si les cycles économiques n'étaient plus qu'un souvenir, comme si les déséquilibres budgétaires et de compte courant n'avaient plus d'importance. La majorité de ces acteurs ont agi méconnaissant ou oubliant les critères du risque. Cela nous a amené à une crise de liquidité et de crédit, qui a paralysé l'investissement et le commerce, provoquant la faillite de tas d'entreprises et d'individus. Une préférence pour le relâchement monétaire et l'autorégulation a gardé les taux d'intérêt trop bas pour encourager l'épargne favorisant les marchés de l'endettement. (L'image spéculaire d'une telle approche se trouve dans nombre de pays asiatiques avec des taux élevés d'épargne privée et l'accumulation d'énormes réserves de change. Par conséquent, il est devenu difficile pour nombreux pays de sortir de leur état d'endettements sans socialiser la dette, notamment en nationalisant les banques, et de stimuler l'économie sans imposer une lourde charge financière sur les générations suivantes).

Dans un tel cadre morose il est particulièrement difficile pour les agriculteurs de faire face à nombre de défis qui comportent des changements assez radicaux dans leur industrie. L'agriculture devient de plus en plus une industrie de production et de services avec des objectifs multiples; elle doit contribuer à la fois à fournir sécurité pour aliments, énergie, eau et environnement de façon durable de tous les points de vue: durabilité économique, sociale

ainsi qu'environnementale avec la en plus préservation de l'héritage culturel des zones rurales.

Nous nous trouvons tous devant à au moins neuf défis majeurs :

-
1. **Explosion démographique** : actuellement 76 million de personnes en plus par an (210mille par jour) avec une prévision de 8 milliards dans 16 ans. En 2050 5,6 milliards, soit 60% du total vivront en zone urbaine, et 3 milliards avec moins de €2 par jour. D'ici 8 ans la population de la seule Afrique augmentera de 219 millions ou presque d'un quart et celle de l'Asie d'un demi-milliard.
 2. **Explosion de la demande alimentaire** (céréales, oléagineux, protéines), et d'aliments pour animaux car la consommation de viande s'accroît avec les niveaux de vie. La consommation de céréales devrait quadrupler en 2025 par rapport à 1969 alors qu'elle a presque atteint son plafond dans les pays développés. Dans la seule Chine elle s'est accrue de 25% en huit ans.
 3. **Explosion de la demande d'énergie**, y inclus la bioénergie basée sur des matières renouvelables (objectif de 10% pour le biofuel, objectif de 20% pour les énergies renouvelables)
 4. **Globalisation et urbanisation**: la production émigre vers les régions les plus compétitives, le commerce continuera pour la plus part à croître plus vite que la production, le commerce à tendance à devenir plus ouvert, mais aussi de plus en plus géré, en devenant donc moins prévisible lors de crises alimentaires.
 5. **Changement Climatique**: l'agriculture contribue aux émissions, mais peut à la fois souffrir ainsi que bénéficier des changements des climats.
 6. **Volatilité des marchés** à cause des fluctuations de productivité, segmentation des marchés alimentaires, fluctuations des stocks, volatilité des prix des inputs et des outputs et des taux d'échanges €/€, suite à la disparition de l'équilibre, et à l'augmentation de la sensibilité du consommateur pour la sécurité alimentaire, la qualité et le prix augmente.
 7. Intérêt croissant dans les **Biens Publics** fournis par les agriculteurs comme le maintien des paysages ruraux, la protection de l'environnement, le bien-être des animaux qui ne sont pas rémunérés par le marché.
 8. **Problèmes sociaux** comme l'âge croissant des fermiers, les successions des fermes, la concurrence autour des terres et la concentration de la production avec l'éviction de petits fermiers dans certains pays émergents. Enfin,
 9. **Les incertitudes** regardant le timing and l'adoption des **innovations** comme la biotechnologie (OGM, nanotechnologie), l'agriculture de précision, la séquestration de carbone et les technologies de l'information.

L'explosion démographique est le facteur de tendance le plus important affectant tous les autres défis que nous avons.

Populations et gouvernements sont concernés davantage par le risques de pénurie alimentaire, dont l'impact social, politique et économique est plus immédiat, que par la dégradation de l'environnement qu'il est souvent préférable de faire traiter concrètement par les prochains gouvernements et les prochaines générations. Si certains affirment que, si on ne protège l'environnement aujourd'hui, on manquera de nourriture demain; d'autres rappellent que l'histoire a toujours fini pour donner tort aux prophètes de malheur.

Mes commentaires aujourd'hui seront limités à la sécurité alimentaire et environnementale. Je conclurais avec un plaidoyer pour des nouvelles responsabilités globales.

Pénuries alimentaires

Nous savons bien que nous devons à la mécanisation de l'agriculture et à la révolution chimique si nous avons pu éviter des famines répétées dans plusieurs parties du monde et limiter également les guerres et émeutes pour cause alimentaire. Mais l'agriculture industrialisée a aussi le revers de sa médaille, car elle utilise plus d'énergie, cause plus de gaz de serre et dégrade davantage l'environnement. Un tiers de la production des terres agricoles à céréales a été convertie de la consommation humaine à la consommation animale. Les hausses de productivité auxquelles nous nous étions habitués se sont progressivement réduites, en particulier à cause de la pénurie d'eau, de l'érosion des sols, du labourage et pâturage intensif et insoutenable, et plus récemment, d'une augmentation plus récente de production de biocarburants et d'une hausse des températures. Même si la productivité des récoltes devrait continuer à croître surtout au Brésil et en Inde, mais aussi aux Etats-Unis, en Russie et Ukraine et même en Europe, elle devrait plutôt stagner en Chine et diminuer en Australie et en Afrique, voir même en Amérique Latine. Les déserts sont en expansion, surtout au prix d'une diminution des surfaces céréalières et pastorales.

Il n'y a pas de manque de nouvelles **terres aptes à la culture**, mais elles sont insuffisantes, en diminution et pour la plus part inaptées ou difficiles à exploiter. S'il y a place pour une expansion de terres cultivées dans certains pays, il y a par contre réduction de ce genre de terres dans d'autres avec une productivité par ha souvent supérieure. Un accroissement des terres cultivées et leur colonisation, en particulier au Brésil, peut avoir des effets négatifs pour la soutenabilité des sols, la biodiversité, le recyclage des pluies dans le pays même et ailleurs, ainsi que pour la capacité de séquestration de carbone de la forêt amazonienne et donc pour le changement climatique. Dans certains pays, en particulier en Afrique, on ne peut s'attendre à un essor de la production agricole sans réforme agraire et sans politique des prix alimentaires rémunérateurs qui seraient mal accueillie par leur population urbaine.

Depuis la dernière crise alimentaire, certains pays et sociétés se bousculent pour s'assurer, non pas simplement la nourriture à importer, mais les terres à l'étranger pour la produire pour soi. Selon la FAO, la course pour s'assurer la terre agricole, où qu'elle se trouve, risque de créer un système « néocolonial ». Un pays pauvre comme l'Ethiopie, qui a connu des crises alimentaires extrêmes, vient d'indiquer sa disponibilité à fournir des centaines de milliers d'hectares de terres agricoles pour permettre aux pays du Moyen Orient de pourvoir à leur sécurité alimentaire.¹ A ma connaissance les Japonais ont été les premiers à acheter des terres, à l'occurrence aux Etats-Unis, pour y produire à leurs soins de la viande bovine pour les consommateurs Japonais. On peut bien s'imaginer quelles problèmes pourraient résulter de telles pratiques à terme, si par exemple un pays hôte en pleine crise alimentaire exportait contractuellement l'entièreté de la production alimentaire obtenue sur ses terres par des étrangers riches pour leur bénéfice exclusif alors que sa population souffrirait la faim et n'aurait pas les moyens d'acheter sa propre nourriture.

Les économistes continuent à se disputer, tiraillés entre la Say's Law selon laquelle l'offre crée sa propre demande et l'opinion de Keynes pour lequel la demande crée son propre offre. Je doute qu'il n'y aura jamais accord sur qui a raison. Quoi qu'il en soit, dans le secteur céréalière, la **demande mondiale** tend à excéder l'offre qui recule, notamment en Chine (dont

¹ Financial Times, 19 septembre 2008

le nord est en voie de désertification), en Inde (dans la région du Punjab, son grenier à blé), aux Etats-Unis (dans les Great Plains du Sud et du Sud-ouest), et en Australie, de même que dans d'autres pays tels que l'Ukraine et le Kazakhstan. Après avoir flambé jusqu'au mois de Juin 2008, les prix du blé, du maïs et du riz sont tombés de 40% à 60% de leurs prix plafond historiques, mais la valeur des importations alimentaires mondiales en 2008 a quand même atteint le trillion de Dollars, soit 23% plus qu'en 2007 et 64% plus qu'en 2006, et les pays en voie de développements finiront cette année-ci pour payer un tiers des importations alimentaires mondiales, soit 35% plus que l'année dernière.

Quelle sont les **perspectives agricoles de l'Europe**, le premier exportateur agricole du monde ? Elles sont en baisse, non seulement pour l'exportation, mais également du point de vue de l'autosuffisance alimentaire. Entre 2003/05 et 2013/15, la demande de céréales et oléagineux de l'Union devrait s'accroître de 15-20% et 50% respectivement alors que l'offre de maïs n'augmentera que de 10% et celle d'oléagineux de 30%. Par conséquent, si les importations UE nettes de maïs seront en diminution, celles d'oléagineux devraient augmenter de 70%, surtout à cause de la production d'agro-carburants. En ce qui concerne le blé, l'Union, qui avait été un grand exportateur, aura un déficit commercial pour la même raison. Ainsi, la capacité de l'Union de contribuer à combattre la faim dans le monde sera réduite à une époque dans laquelle la production alimentaire sera en déclin surtout dans les pays qui des à présentregistrent une nécessité croissante d'importations alimentaires. En dépit de cela, l'Europe deviendra une zone de production de plus en plus sûre par rapport à d'autres régions du monde, où tout nouvel accroissement des prix agricoles encouragera production intensive et déforestation. L'université de Humboldt conclue que, "L'Europe se doit de prendre la responsabilité de contribuer de façon significative à la sécurité alimentaire mondiale à la fois en utilisant tout son potentiel de production et en combattant le réchauffement climatique."² Cela a été confirmé par les prévisions de marché de la DG AGRI qui viennent d'être publiées et qui prévoient un déclin notable de nos exportations face à une augmentation limitée de nos importations de produits alimentaires. Cette situation n'est pas facilitée par la crise financière. Celle-ci réduit les termes des échanges (*terms of trade*), par exemple en réduisant la valeur des actifs des agriculteurs alors que leurs couts resteraient à la hausse, et frappera surtout les produits à haute valeur ajoutée comme les produits laitiers

En dépit d'une bonne récolte en Europe, notamment de blé cette année-ci, le World Food Report de la FAO contient une mise en garde contre un « faux sentiment de sécurité » dans le contexte actuel de prix alimentaires à la baisse, couts des inputs qui demeurent élevés, financements réduits des exportations et conditions plus strictes pour lettres de crédits bancaires. Ces facteurs amèneront les agriculteurs à réduire l'ensemencement, provoquant ainsi une nouvelle hausse des prix des *commodities* de la récolte 2009-2010 et « déclenchant des crises alimentaires plus sévères que celles connues récemment ».³ Les premiers à en souffrir seraient les pays pauvres importateurs nets de produits alimentaires, dont la dépense alimentaire a déjà doublé depuis 2000.

Une nouvelle crise alimentaire en 2009-2010 rendrait les objectifs des Nations Unies de réduction de la faim virtuellement inatteignables. En effet, alors que la nourriture ne représente que 10% de la consommation des ménages par exemple aux Etats-Unis, elle s'élève à 30% en Chine et jusqu'à 60% au Sud du Sahara. De surcroit, les pays qui dépendent le plus de l'aide alimentaire souffrent de sa réduction lorsque les prix montent. Preuves en sont les grèves et émeutes d'origine alimentaire.

² Humboldt Universität zu Berlin, Working Paper no. 84/2008

³ Financial Times, 31 Octobre 2008

Pour limiter ce risque, les gouvernements des **pays pauvres ont tendance à alléger l'impact** des hausses de prix en introduisant des taxes à l'exportation (comme l'Indonésie a fait en 2007 pour l'huile de palme ou l'Argentine en 2008) ou carrément en bloquant les exportations agricoles ou encore en réduisant les taux de douane, voir en augmentant les subsides alimentaires avec le résultat d'aggraver les déficits de leur budgets publics.

Pénurie hydrique

L'explosion démographique et le processus d'urbanisation augmentent aussi la demande d'**eau**. Au même temps, le déclin des nappes phréatique, la diversion des eaux d'irrigation vers la zone urbaine e la diminution des surfaces agricoles à cause de l'urbanisation réduisent l'offre alimentaire. En effet, il ne faut pas oublier qu'un être humain se contente de boire de deux à quatre litres d'eau par jour sous des formes diverses, mais la production nécessaire à son alimentation journalière requiert deux mille litres. Selon le Earth Institute, chaque million additionnel d'habitants requiert environs 40.000 ha d'espace pour vivre.

Le rapport des Nations Unies de 2007 sur le réchauffement climatique nous met en garde contre les pénuries d'eau et donc de nourriture. Dans la seule Afrique ceux qui manqueront d'eau pourraient toucher les 250 millions. La Chine se demande dès maintenant comment gérer sa pénurie d'eau. En Chine il faut 1000 tonnes d'eaux pour produire une tonne de blé dont la valeur est €200. Pourquoi ne pas utiliser œtte eaux plutôt pour augmenter la production industrielle de €14.000, ou septante à œnt fois de plus? La Chine semble dès à présent vouloir réduire la production agricole interne et augmenter ses importations, car cela veut justement dire en effet **importer de l'eau**. En Californie les agriculteurs ont déjà commencé à vendre à cher prix leurs droits d'eau aux villes voisines. Pénurie d'eau signifie pénurie alimentaire.

Il est évident que les disponibilités alimentaires ne dépendent que de l'eau. D'**autres facteurs** aggravent la situation, comme la gestion intensive des pâturages, le labour excessif, la production en hausse de biomasse à usage énergétique, le choix des pays les plus pauvres de produire et consommer de plus en plus du bétail nourri de céréales, la baisse des récoltes en raison des températures trop élevées, et ainsi de suite.

Sans changement dans notre style de vie, nos modes de consommation, nos habitudes alimentaires notamment en limitant notre consommation de viande, sans reforme agraire dans les pays de l'hémisphère Sud permettant aux pauvres d'accéder à la terre, et sans politiques alimentaires soutenables partout, il devrait être impossible de libérer assez de terres et satisfaire la demande alimentaire mondiale à des prix raisonnables.

Les responsables de l'**Union Européenne** ne peuvent ignorer le **rôle fondamental** que l'Europe est appelée à jouer face aux cycles d'insécurité alimentaire en perspective. Le sort des besoins alimentaires exige des agriculteurs européens qu'ils poursuivent leur vocation de fournisseurs de nourriture de la planète. Par conséquent, notre défi est de façonner la politique européenne de façon à préserver notre capacité de produire en Europe de manière durable et sans surproductions des denrées alimentaires, mais en quantité suffisante à répondre à une demande mondiale croissante. Les fermiers jouent un rôle majeur à cet égard et doivent se demander comment ils peuvent au même temps contribuer à satisfaire la demande alimentaire, économiser l'énergie e l'eau, et préserver l'environnement, et tout cela face aux attaques croissantes contre la PAC et son coût.

Dans la mesure où les scénarios de surproduction seront remplacés par des situations de pénurie alimentaire, ils ont intérêt à éviter de pousser à tort et à travers les agro-carburants. Ils devraient plutôt penser à un véritable projet d'avenir en termes de perspectives de marché et de besoins humains à l'échelle du monde et sans prendre en compte leur véritable impact sur les émissions de gaz de serre.

Aspects systémiques

Les pénuries alimentaire et hydrique en perspective réduiront la concurrence entre producteurs pour **l'accès aux marchés alimentaires**, mais accroîtrons la compétition entre importateurs nets de ces mêmes produits pour **l'accès au ravitaillement**. Dés lors, aux barrières à l'importation en vigueur actuellement succèdent des à présent des limitations aux exportations, et si l'Europe ou d'autres Etats exportateurs de produits alimentaires de base devaient faire face à des périodes de demande interne s'approchant de l'offre interne, ils pourraient s'inspirer des méthodes récemment employées par certains pays dans des situations similaires: limiter les exportations. Traditionnellement accusée de pratiquer le dumping pour inonder les marchés mondiaux de ses surplus alimentaires, l'Europe risquerait alors d'être montré du doigt, cette fois-ci en raison de l'imposition de restrictions aux exportations.

Tout cela est un reflet du fait que l'attente d'une pénurie alimentaire ramène l'exigence de la sécurité alimentaire au centre du débat. Le rapport des Nations Unies sur l'impact de l'OMC sur l'alimentation (fin 2008) accuse les négociations commerciales internationales de manquer de contrôle démocratique. Le rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a fait relever que le commerce mondial des produits alimentaires, tout en représentant une partie modeste de la production alimentaire mondiale, « a eu un impact disproportionné sur l'orientation des politiques agricoles : les pays ont négligé de soutenir la petite agriculture familiale et ont favorisé les secteurs les plus porteurs à l'exportation. Conséquence, la moitié du milliard de personnes qui ont faim aujourd'hui sont des petits paysans ». De Schutter accuse le système commercial en place « qui favorise les plus gros et marginalise les plus faibles. A cet égard, un phénomène particulièrement préoccupant pour tous les agriculteurs est l'allongement des chaînes de production et la distribution alimentaire globalisée qui ont donné un pouvoir économique démesuré aux intermédiaires avec la conséquence d'imposer des prix trop bas pour les producteurs et des prix trop élevés pour les consommateurs, et de défavoriser les petits au profit des grands acteurs. Pour parer à cet état des choses, il faut plus de régulation, plus de droit international, plus de politique anti-trust.⁴

Reforme de la PAC post 2013

⁴ « Les pays les plus frappés sont ceux qui se sont ouverts le plus tôt au commerce international, sans que leur agriculture soit préparée au choc de la concurrence mondiale... (Ils se sont spécialisés dans des cultures spécialisées comme le café, le coton, le cacao, le tabac, thé et sucre – qui ne sont pas des nourritures – pour exporter, acquérir des devises et acheter de quoi nourrir leurs populations. ») De Schutter conclut que « la sécurité alimentaire ne peut pas se fonder sur le commerce international... Les Etats doivent privilégier les productions pour la consommation locale,... le commerce est injustifié lorsque les pays importent ce qu'ils pourraient produire... les pays 'devraient pouvoir) se protéger contre l'importation à bas prix de produits qui menacent leurs agriculteurs locaux ». Le commerce a été trop long temps vu comme un fin alors qu'il n'est qu'un moyen. La compétitivité n'est pas le seul but du système. Les droits de l'homme, le droit à l'alimentation, les normes sociales et environnementales, et l'impact sur les différentes catégories de population devraient être les principes inspirateurs du système économique international. Face à la crise du système, qui se situe dans un monde de dérégulation financière, économique et même alimentaire, il faut reconnaître que la libéralisation a ses limites, surtout se basée sur l'autorégulation. L'OMC doit être intégrée dans le système de gouvernance mondiale et le commerce ne peut plus donner une prime aux pays qui ne tiennent pas compte de certaines

Des voix de plus en plus insistantes se lèvent en faveur d'un affaiblissement, voir d'un abandon de la PAC. Mais garde à getter le bébé avec l'eau de son bain. A part le fait qu'un abandon pur et simple serait en contradiction avec le Traité, il comporterait un certain nombre des risques que les critiques ignorent et qui signifieraient. Ces risques incluent les effets suivants: intensification de la production avec accroissement de la pollution, abandonnement de terres avec désertification rurale car la nature nécessite de soins, réduction nette de production agricole, urbanisation accélérée avec des couts additionnels d'infrastructures urbaines et environnementaux, politiques ou mesures de politique agricole contradictoires entre Etats membres entravant le fonctionnement sans heurt du marché intérieur, hausse des prix agricoles mondiaux avec des conséquences humanitaires, économiques et sociales importantes, en particulier pour les pauvres et les pays importateurs nets de produits alimentaires. La poursuite d'une aide publique substantielle à une agriculture partout dans le monde est essentielle pour assurer à la fois sécurité alimentaire et sécurité environnementale. Tous les pays du monde ont une politique agricole. Afin d'assurer le ravitaillement des populations de façon soutenable à des prix raisonnables, l'aide agricole, devrait privilégier la soutenabilité de la production, le secteur céréalier par rapport à la viande (surtout bovine), grande consommatrice de céréales, et le développement rural.

La prochaine étape du processus de reforme de la PAC devrait répondre à un certain nombre de questions en ce qui concerne ses objectifs à la lumière des défis auxquels elle doit faire face dans la première moitié de ce siècle. Il devra tenir compte du fait que l'agriculture est devenue un secteur avec grande intensité de capital et de know-how, qui a besoin de plus de R&D, plus de capital à risque, plus d'éducation et d'instruction, plus de conseil, plus de modernisation et restructuration, plus d'intégration avec les villes et plus d'accès aux terres pour les jeunes fermiers. L'agriculture doit aussi s'intéresser d'avantage aux nouveaux matériaux pour l'industrie, et aux sources d'énergie pour l'autonomie énergétique des fermes ainsi que pour la sécurité énergétique nationale et mondiale. La transformation des produits alimentaires et la chaine alimentaire nécessitent plus d'innovation, modernisation, intégration verticale, promotion, marketing, et protection de l'origine. Les fermier devraient pouvoir reconquérir une part plus substantielle de la valeur ajouté de leurs productions à travers une politique anti-trust étendue au secteur agricole, à travers le coopératives de production, les *farmers markets*, les ventes directes et d'autres mesures.

Objectifs et distribution des Ressources PAC

La première question est de définir les **objectifs du régime du paiement unique par exploitation (PU)**. S'agit-il d'un soutien social aux revenus, d'une stabilisation des revenus agricoles, d'une compensation pour les normes de production plus exigeantes de l'UE ; s'agit-il essentiellement d'un paiement environnemental pour assurer la sécurité environnementale ou simplement d'un paiement pour la sécurité alimentaire mondiale?

De la réponse à ces questions devraient dépendre les décisions regardant le niveau du paiement unique. Mais cela devrait soulever des problèmes d'équité. Si la motivation principale des subsides agricoles était le soutien aux revenus, serait-il juste d'octroyer les

normes comme celles de l'OIT ou au Protocole de Kyoto. Les Etats doivent faire d'avantage pour investir dans les infrastructures, le transport, les communications et l'accès au crédit aux petits fermiers dans les PVD.» Voir : Le marché nuit gravement au droit à manger : S'ouvrir à d'autres valeurs ou mourir : De Schutter est accablant sur le rapport entre commerce et alimentation – Interview de Olivier De Schutter par Philippe Regnier, Le Soir, 18 décembre 2008

mêmes niveaux de subsides dans tous les pays membres en dépit de niveaux de revenus par tête très différents ? Si le but est par contre la stabilisation des revenus, comment pourrait-on accepter des paiements historiques fixes indépendamment des niveaux de production et des prix, ainsi que sans tenir compte de la part de revenu des agriculteurs ne dérivant pas de l'activité agricole, et pourquoi ces paiements devraient-ils être à charge du budget communautaire au lieu des budgets nationaux ? Si par contre les aides agricoles regardent la qualité de la production, la sécurité alimentaire et environnementale en gardant la terre dans des bonnes conditions, pourquoi ne pas songer à des aides uniformes par hectare ? Et dans un tel cas, pourrait-on appliquer les mêmes niveaux d'aide à tous les secteurs agricoles indépendamment de leur productivité et valeur ajoutée ? Et si on n'était pas de cet avis, pourrait-on permettre un certain récouplage de l'aide ? Enfin, si les règles de la « cross-compliance » sont comme elles sont des obligations légales, est-il justifié de payer pour leur respect, ou s'agit-il de la seule façon pour assurer que ces règles soient effectivement respectées ; et si ceci en est le cas, est-ce que cela signifierait ignorer le principe du « pollueur-payeur » ?

Chacune de ces motivations a bien sur une logique tout-à-fait pertinente. Mais le choix que les différents partenaires seraient amenés à faire serait vraisemblablement lié à un calcul de boutiquier: combien d'argent en plus cela peut-il m'apporter ? Ce qui se cache derrière est en effet la volonté de certains de rediscuter la distribution des paiements agricoles, étant entendu que la distribution historique basée sur la production agricole ne fait plus de sens depuis qu'ils ont été découplés de la production. Une autre façon de traiter la question pourrait-être de revoir le champ d'action des actions 1^{er} Pilier (sans cofinancement par les Etats) par rapport à celui du 2^{ème} Pilier (avec cofinancement). Et il y aura sans doute certains qui souhaiteront récoupler une partie de l'aide agricole à des actions pour la soutenabilité ou d'autres.

La **distribution du PU** (Régime de paiement unique) devient une question majeure depuis que la distribution historique basée sur la production ne fait plus de sens à cause du découplage.

Il y a en effet des différences énormes dans les **paiements par hectare** (2012) avec Latvia qui reçoit 26 fois plus que la Bulgarie ou la Roumanie.⁵ Les différences dans les **versements par bénéficiaire** sont encore plus frappants avec la République Tchèque obtenant 40 fois plus que Malte et 20 fois plus que la Pologne.⁶

⁵ Egaliser les paiements par hectare bénéficierait d'abord ces deux derniers pays, mais aussi bien les pays Baltiques, les pays Visegrad, le Portugal, le R.U. et l'Espagne au détriment de l'Allemagne, France, Grèce et Italie, quatre parmi lesquels sont des contributeurs nets au budget communautaire. Une redistribution égalisant les paiements par hectare sur la moyenne communautaire de €222 se chiffrerait à €6,5 milliards ou 16% des paiements totaux comportant des transferts de paiement importants.

⁶ Une égalisation des versements par fermier autour de la moyenne de €5.684 se chiffrerait à €14.2 milliards ou 35% de la totalité des versements. Les plus grands bénéficiaires de cela seraient Pologne, Italie, Grèce, Lituanie et Portugal, et les plus grands perdants seraient France, Allemagne, R.U., République Tchèque et Danemark.

Etant donné que l'objectif de la PAC s'est éloigné du soutien à la production et de la gestion des marchés en direction du développement rural et de l'agriculture soutenable, il serait logique de changer l'actuelle distribution de ses ressources et des ses versements. Toutefois, une égalisation des versements de la PAC selon quelque critère que ce soit est hors de portée, car il apparaîtrait impossible d'atteindre une majorité qualifiée pour y parvenir.

Les défis auxquels se trouvent confrontés les Etats Membres sont différents. Aucun ne veut apparaître perdant dans le cas d'une redistribution. Cela ne devrait toutefois empêcher une nouvelle réorientation politique, même si elle n'est pas accompagnée par une équivalente redistribution des ressources par pays. La régionalisation des primes permet dès à présent une certaine redistribution de l'aide par hectare dans les Etats qui le souhaitent et a tendance à s'étendre.

Biens Publics

Pour limiter la tendance à couper le budget de la PAC de façon substantielle il faut trouver des nouvelles justifications pour les aides agricoles. Cette justification est la nécessité de payer pour les biens (à part la fourniture de nourriture et de fibre) et services d'intérêt public fournis par les gestionnaires de la terre lorsque les aides directes diminuent. Il s'agit pour la plupart des services d'écosystèmes liés au changement climatique tel que la séquestration de carbone, les préservations des zones les moins favorisées, la défense de la biodiversité et la protection de l'héritage culturel ainsi que d'autres services qui ne sont normalement pas rétribués par le marché. Quand les prix alimentaires sont à la hausse, le coût d'opportunité d'une extensification des cultures et d'une destination du sol à produire biodiversité et des habitats de nature s'accroît dans la même mesure. Pour encourager les gestionnaires des terres à fournir ces services il faudra alors les payer davantage.

J'entrevois une tendance à réduire les aides directes aux producteurs agricoles et à augmenter celles touchant aux services publics qu'ils fournissent actuellement sans qu'ils soient rémunérés par le marché. Cela devrait aider à améliorer l'image de la PAC auprès de notre société dont dépend en partie le futur des aides agricoles. L'attention devrait donc se porter de plus en plus sur ces biens et services fournis par les fermiers en particuliers les services liés aux écosystèmes afin de mieux les définir, et sur la nécessité et les moyens de les rémunérer. Cela ne va pas de soi. C'est pour cela que la fondation RISE a nommé une *task force* sur le sujet.

Il ne faut pas se laisser imposer des réductions dans les aides directes sans obtenir autant que possible une hausse des moyens structurels. Actuellement, un développement du 2^{ème} Pilier passe par une plus grande modulation comme vient d'être décidé dans le cadre du Health-Check de la PAC. Les agriculteurs n'aiment généralement pas le 2^{ème} Pilier de la PAC car ils considèrent qu'il réduit leurs disponibilités de paiements directs et est compliqué. Mais si les paiements 1^{er} Pilier sont à la baisse, il est judicieux de chercher d'obtenir compensation dans le 2^{ème} Pilier.

Les Mesures de Reforme en Perspective

Après le Health-Check de la PAC décidé en décembre 2008, on peut tenter d'indiquer les prochains pas de réforme de la PAC pour la période après 2013. Il s'agit de: l'abolition définitive de la jachère, l'abolition des quotas laitiers assortis avec une nouvelle stratégie laitière Européenne, le phasing-out définitif des subsides à l'exportation (même sans conclusion du Doha Round), l'abolition définitive de l'intervention classique (exclu le safety

net), un nouveau filet de sécurité contre la volatilité des prix des marchés agricoles, le découplage intégral, le renforcement de la cross-compliance, des modèles de paiements directs régionaux et hybrides, un lien plus étroit entre les niveaux des paiements et les services publics rendus, plus encore de modulation des aides directes (en renforcement du 3^{ème} axe et des programmes du type Leader dans le second Pilier), une politique rurale plus étoffée, un meilleur soutien aux organisations des producteurs et de la chaîne alimentaire, plus de simplification, des changements dans les politiques des biocarburants, plus de moyens pour la R&D et disponibilité de capitaux à risque.

L'obstacle majeur à la modernisation de notre agriculture est constitué par le retard que nous avons accumulé du fait du sous-investissement dans la recherche publique et privée ces deux dernières décennies. De ce fait, la vitesse du changement dépasse notre capacité d'adaptation. Ainsi nous n'avons pas été capables d'adapter suffisamment les systèmes de protection des cultures aux conditions climatiques qui changent et de trouver assez de produits comme engrais et pesticides moins polluants. Ceci devient encore plus urgent depuis l'exclusion du marché de l'Union, annoncée pour 2012, d'une bonne partie de la majorité des substances actives actuellement utilisées dans ces produits. La rapidité d'adaptation du secteur agricole dépend notamment du développement de la **biotechnologie**. On ne peut exclure tout risque des produits GMO pour l'environnement. Le risque zéro n'existe pas dans ce genre de choses. Il y a donc lieu de se demander si nous sommes prêts de courir un certain risque pour en éviter d'autres ou pas. Cela dépend évidemment de l'objectif et des éventuels avantages qu'on peut en tirer. S'il est nécessaire de prendre un certain risque en utilisant des produits GMO pour combattre le réchauffement climatique, alors il faut le faire. A cet égard, le risque d'exclure toute production d'OGM apparaît à première vue plus grand que celui de la permettre sur une base volontaire. Cela pose naturellement le problème de la responsabilité en cas de pollution. Dans la loi Allemande, les producteurs d'OGM sont passibles de compensations pour dommages à des tiers. Une telle disposition est raisonnable mais pour l'instant rare ailleurs. En Europe le degré de tolérance est zéro (pas de traces d'OGM) pour les variétés non autorisées. Cela ne peut que créer des problèmes commerciaux. Plus il y aura des variétés non autorisées en Europe produites à l'étranger, moins les importateurs seront prêts de courir le risque d'importer en Europe de produits contaminés par ces variétés. Par conséquent, ou bien nous accélérons les autorisations dans l'Union, ou bien nous introduisons des niveaux de tolérance raisonnables pour les variétés non autorisées. Il s'agit d'un sujet brûlant, assorti de contradictions éclatantes. Par exemple, comment tolérer la destruction par des membres d'ONG de cultures de produits autorisés, qui est une forme de terrorisme contre les fermiers qui les ont semées; ou bien comment comprendre l'immobilisme de nos autorités en matière d'OGM alors que l'Union tolère allégrement l'importation d'alimentations animales produite avec des OGM non autorisés ?

Conclusions

En conclusion, peut-on considérer la poursuite du processus de réforme de la PAC une fatalité ou une opportunité ? Ma réponse est « les deux à la fois ». En effet, dans un monde où la donne change continuellement à plusieurs égards, l'agriculture et les politiques agricoles, y inclus la PAC, sont destinées à changer avec. Il est donc essentiel que les plus intéressés comme les propriétaires et les gérants des terres, au lieu de s'opposer sans grand effet au changement, agissent pour défendre leurs intérêts et influencer les décisions de façon à maximiser les opportunités qui se présentent.

Les experts préconisent de plus en plus un monde de pénurie alimentaire avec une tendance des prix des denrées alimentaires à la hausse assortie d'une volatilité des prix sans précédent. Les politiques agricoles devront tenir compte de la nouvelle donne. Après des décennies de prix agricoles à la baisse accompagnés par une perte de revenus agricoles à l'avantage des budgets des ménages on peut s'attendre à un renversement de tendance. Si c'est ainsi, il faudra œuvrer à fin que cela aille au bénéfice des producteurs et non pas des intermédiaires.

Les aides agricoles minimisant toute distorsion du commerce international demeurent essentielles pour ne pas aggraver la pénurie alimentaire. Mais cela ne suffira pas. Les pays de l'hémisphère Sud devront introduire pour la plupart des réformes foncières permettant aux pauvres d'accéder à la terre, et devront en outre adopter les politiques des prix appropriées à encourager la production interne de nourriture. Même cela sera insuffisant à satisfaire la demande à moins que les habitants des pays riches ne soient prêts à changer leurs habitudes alimentaires ainsi que leur style de vie.

Nos gouvernants devront reconnaître le rôle fondamental que l'Europe est appelée à jouer pour alimenter le monde. Notre défi est d'adapter la PAC afin de préserver notre capacité de produire de façon soutenable la nourriture dont nous et le reste du monde ont besoin. Dans un monde dans lequel le pouvoir économique se déplace rapidement vers l'Asie, qui grâce à son taux d'épargne élevé, investit 40% de son PIB, le double de la moyenne mondiale, l'Europe peut notamment offrir un ravitaillement alimentaire. Il serait bête de ne pas en profiter. Nos fermiers ont un rôle clef à jouer et ont le droit de demander comment ils peuvent au mieux contribuer à satisfaire la demande mondiale de nourriture, économiser énergie et eau, conserver l'environnement, et tout cela en même temps alors que les attaques contre la PAC continuent à sévir comme s'il n'y avait pas un processus remarquable de réforme en cours et alors que les aides ont tendance à baisser.

Les autorités publiques ne pourront pas tout faire. Nous devons donc tous assumer nos responsabilités, non seulement à travers des comportements qui sauvegardent nos ressources naturelles, mais également à travers une disponibilité à contribuer financièrement à la sauvegarde de notre environnement. C'est pour cela que j'ai créé avec l'ex Commissaire Fischler, l'ELO, les Friends of the Countryside et quelques Ministres et industriels une fondation pour l'instant unique en Europe afin de contribuer au développement de ses zones rurales. Elle s'appelle Rural Investment Support for Europe ou RISE Foundation. Son site est www.risefoundation.eu. Toute aide est bien venue et fiscalement déductible sur demande préalable. N'hésitez pas à prendre contact avec Etienne Snyers ou moi-même.

Corrado Pirzio-Biroli
CEO, RISE Foundation
