



Les enjeux du processus de réforme de la PAC*

Corrado Pirzio-Biroli

CEO, RISE Foundation

Paris, 10 May 2007

* Cycle de Prospective PAC – SAF-agriculteurs de France

Les enjeux de la réforme de la PAC après 2013 sont les mêmes que ceux du processus de réforme depuis la fin du siècle dernier, en particulier de la Réforme Fischler de 2003-2004, que la Commissaire Fischer-Boel poursuit.

La Réforme Fischler, avait pour but d'aider les agriculteurs européens et l'industrie en amont et en aval, à réconcilier leur besoin de modernisation et de restructuration avec la reconnaissance des externalités positives générées par l'agriculture, les activités rurales et les espaces. Pour atteindre cet objectif il était nécessaire de transformer l'image de l'agriculture européenne, perçue comme productrice des surplus et source de pollution mettant en péril sa durabilité à long terme, en celle d'une activité forte, compétitive, de haute qualité et durable, et de faire bien davantage pour préserver et dynamiser le milieu rural.

Négocier cela s'est révélé facile en ce qui concerne aspects comme la qualité et la santé, mais difficile à l'égard de la soutenabilité à cause d'une vision à court terme de nombreux ministres et dirigeants agricoles avec leur tendance à peindre des scénarios catastrophe face aux propositions de réforme, scénarios qui normalement ne se vérifient pas.

La durabilité n'aurait pas été un objectif crédible sans l'introduction d'une sorte de principe du *pollueur-payeur*, même si dans la forme édulcorée de la *cross-compliance* se traduisant presque exclusivement par la perte des subventions publiques dès que l'agriculteur manque au respect des règles d'éco-conditionnalité. Fait est que les règles PAC ne pouvaient pas être acceptées comme inchangeables alors que les règles environnementales n'étaient pas respectées.

En dehors de l'éco-conditionnalité, la réforme a introduit quelques nouvelles idées radicales, comme le *découplage* du soutien de la PAC de la production à travers un régime de paiement unique, le *capping* ou plafonnement des aides directes, la *modulation* des aides et la *discipline financière*. En outre, la réforme a souligné les fonctions des exploitations, notamment familiales, en tant que fournisseurs de services pour la société.

La conception de la réforme Fischler était basée sur des considérations stratégiques basées sur une évaluation effectuée avec objectivité et précaution, comme il se doit, des principaux défis environnementaux, un horizon à long terme en ce qui concerne la demande et l'offre alimentaire globale ainsi que les perspectives du soutien financier public dans l'Union.

Le défi environnemental.

Nos vies sont et seront de plus en plus affectées par des problèmes environnementaux, qui ont été dernièrement décrits de façon très convaincante par Jared Diamond dans son livre *Collapse* sur comment les sociétés choisissent d'échouer ou de réussir. Le destin des civilisations dépend de leur attitude à résoudre les défis environnementaux, pour la plupart liés au dépérissement des ressources naturelles.

Les problèmes environnementaux qui ont pris des proportions inquiétantes ces dernières années sont l'utilisation des énergies fossiles, la capacité photosynthétique en voie de saturation, les substances chimiques toxiques (insecticides, pesticides, herbicides) et les émissions de gaz telles que le dioxyde de carbone ou le méthane. D'autres problèmes sont plus anciens : le déclin des ressources naturelles, la perte de biodiversité, le recul des sols en raison de l'érosion par l'eau et le vent, la pénurie d'eau douce, la question des espèces invasives et ainsi de suite.

L'intensité et la fréquence de ces problèmes se sont amplifiées en raison de la dégradation de l'environnement, de l'augmentation de la population, de la hausse du niveau de vie, ainsi que de l'immigration issue des pays à faible impact environnemental. Une combinaison de facteurs qui pourrait bien faire l'effet d'une bombe à retardement dans les cinquante années à venir. A part les effets des choix et des comportements individuels, ces maux sont entre autres liés aux choix politiques en matière d'énergie, d'infrastructure, de recherche et bien sûr aussi en matière d'agriculture et de développement rural. Comme d'autres politiques, la PAC doit également continuer son processus de réforme. Cette réforme ne doit pas être freinée sous prétexte d'une prétendue concurrence de la part de régions dotées d'espaces plus grands, d'un climat plus favorable, ou de coûts de production moindres. Le poids du prix à payer pour les réformes dans le court terme s'efface devant l'impératif de durabilité et donc la préservation d'une capacité productive optimale dans le long terme.

A titre d'exemple, une grande partie des terres d'Australie, un continent qui a été décrit comme le moins productif de la planète, est inadaptée à toute forme d'agriculture tandis que dans le restant du pays, les sols souffrent du niveau des substances nutritives et des taux de croissance des végétaux et de la productivité les plus médiocres de la planète. Dans ce contexte, affirmer que l'agriculteur australien est privilégié par rapport à son homologue européen est un argument pour le moins fallacieux. En raison de la pauvreté des sols, des surcoûts résultants de l'usage excessif des engrais et d'énergie, et des irrégularités du climat, il n'est pas rare que l'agriculteur australien ne parvienne pas à concurrencer les producteurs étrangers présents sur le marché interne, si ce n'est sur certains marchés de niche. Il a été calculé que plus que 80% des profits tirés de l'agriculture australienne proviennent de moins que 0,8% des terres cultivées. A n'en pas douter, la durabilité du système agricole australien en est sérieusement éprouvée, un sort qui est à l'évidence réservé à nombre d'autres pays.¹

La nouvelle PAC s'est déjà attachée à répondre à ces préoccupations en reformant le premier et le second pilier. D'autres réformes seront nécessaires tout au long de ce chemin réformateur. Nous sommes tous conscients des contraintes d'application du régime de l'éco-conditionnalité et de la difficulté d'assurer la durabilité en agriculture et dans les

¹ Voir Jared Diamond, *Collapse : How Societies Choose to Fail or Succeed*, ed. Penguin (2005)

campagnes. Pourtant si on ne parvient pas de mettre un terme à la détérioration de l'environnement, un ajustement tardif des différentes politiques, dont la PAC, ne serait que moins efficace et plus pénible et risquerait de surcroît de mettre en péril la culture et la société rurales.

Dés lors, à moins que l'Europe ne soit disposée à risquer la santé de son propre environnement, ses actions ne devraient en aucun cas dépendre des comportements des pays tiers. Certes, certains acteurs économiques européens se plaignent de pertes de compétitivité (à court terme) par rapport à des pays qui ne respectent pas les mêmes normes sociales et écologiques. Toutefois l'irresponsabilité ne doit pas pour cela se substituer au bon sens ! En boudant le processus de Kyoto, les Etats-Unis n'ont pas réussi à le neutraliser et ne parviendront pas d'avantage à saper les négociations qui suivront. Il est par ailleurs vraisemblable que les Etats-Unis finiront pour s'engager après l'époque Bush dans les négociations post-Kyoto avec la dévotion du repentir. Il est dans l'intérêt des agriculteurs européens de ne pas entraver la nécessaire modernisation de la PAC dans le signe de la durabilité. De même les adversaires de la PAC, dont nombre d'intellectuels qui comprennent peu d'agriculture, devraient avoir le bon sens de pas pousser à l'élimination de cette politique qui garde son importance dans l'intérêt commun.

Le défi alimentaire

Le second défi est de façonner la politique européenne de telle manière à prévenir un retour à la surproduction en Europe tout en préservant sa capacité de produire de manière durable des denrées alimentaires en quantité suffisante à répondre à une demande croissante, notamment de la part de pays densément peuplés déjà touchés par la pénurie alimentaire, un phénomène qui est susceptible de gagner du terrain.

Il a été estimé que pour un accroissement démographique annuel de 70 millions d'individus, environ 3 millions d'hectares sont nécessaires, notamment à des fins de logement, dont 400,000 hectares (surtout des zones cultivées) seraient à eux seuls affectés au développement du réseau routier et autoroutier et des aires de stationnement. Par conséquent, s'il y a place pour une expansion de terres cultivées dans certains pays, il y a réduction dans d'autres avec une productivité par ha souvent supérieure.

Dans le secteur céréalier, la demande tend à excéder l'offre qui recule sans cesse, notamment en Chine, en Inde (dont la région du Punjab, son grenier à blé), aux Etats-Unis (notamment les Grandes Plaines méridionales et du Sud-ouest), en Australie de même que dans d'autres états tels que le Kazakhstan. Aussi, selon un rapport récent de la Banque Mondiale, la production annuelle céréalière chinoise a diminué de 50.000 tonnes entre 1998 et 2004, alors que les régions nord du pays se sont littéralement désertifiées.

Dans ce contexte il convient de réaffirmer la corrélation unissant agriculture, énergie et environnement. Si je suis résolument en faveur d'une implication des agriculteurs dans la production d'énergies renouvelables, j'espère que toutes les parties prenantes pourront agir de concert, non pas de manière conjoncturelle, mais selon un véritable projet d'avenir en termes de perspectives de marché et de besoins humains à l'échelle du monde. Il en va en dernière analyse de sa sécurité. Nous assistons par contre à un essor de la concurrence entre les productions agricoles à usage alimentaire et les productions destinées aux

biocarburants, assortie d'une mutation structurelle des marchés agricoles européens et surtout américains.²

L'enjeu fondamental est alors de savoir par quel moyen il est envisageable d'atteindre simultanément l'équilibre entre l'offre et la demande alimentaire, d'économiser eau et énergie et de préserver l'environnement. Il y a manque de conscience collective sur le lien entre production interne excessive de éthanol et biodiesel d'une part et disponibilité de produits alimentaires et leur prix d'autre part. Il est évident qu'une augmentation des prix des céréales depuis l'introduction du Payement Unique par exploitation permet à nos fermiers de réagir rapidement à l'évolution du marché. La surproduction alimentaire et la consommation excessive d'énergies fossiles et des ressources en eau nuit à l'environnement. La sous-production de denrées alimentaires conduit à une hausse des prix des aliments et augmente le risque d'instabilités politiques. La biomasse et les biocarburants contribuent certes à l'indépendance énergétique mais nécessitent des ressources hydriques qui se font plus rares que le pétrole, ceci pouvant dès lors mener à une majoration des prix et à provoquer, voir accentuer un déséquilibre alimentaire. En conclusion, s'il peut être intéressant de diversifier les débouchés agricoles de la production de vivres vers les biocarburants, il faut néanmoins réaliser qu'au-delà d'un certain seuil une telle métamorphose occasionne des tendances inflationnistes sur les prix des denrées alimentaires (certes bénéfiques pour l'agriculteur producteur mais désavantageuse pour les pauvres) sans réduction notable de l'indépendance énergétique. On outre on est en droit de s'interroger si produire plus de carburants d'origine végétale et moins de denrées alimentaires est une meilleure façon d'utiliser une ressource rare comme l'eau. De surcroit, la production de ce type de carburants peut se révéler une source de revenus instable, sa profitabilité étant tributaire de la volatilité des cours

² When oil costs more than \$60 (€47) a barrel, farmers have an incentive to convert corn, wheat, soy beans and sugar cane into fuel. Last year, as petrol prices climbed, farmers (particularly in the US) transferred production from food and feed to energy, thereby driving up food prices. As US production of corn-based ethanol tripled over the past three years prices have shot and stocks have fallen to their lowest level since the early 1970s. The USDA (Department of Agriculture) has forecasted that 55m tonnes of US corn will be converted in 2007 into ethanol – 14m tonnes more than in 2005. Considering that US corn accounts for 70% of world exports and that US corn exports average 40-50m tonnes a year (with a potential to feed some 130m people), the US conversion rate of corn into ethanol must have a major impact on world corn prices as demand outstrips supply. Even small shifts in world production can have big price effects. For instance the use of the 10% of world sugar output which was transformed into ethanol in 2006 contributed to double the global sugar price to a 25-year high. A further steep price increase for relevant commodities can be expected if the legislated target of US ethanol production of 7.5bn gallons by 2012 is met, notably for corn because it would lead to a major loss of US corn exports corresponding to the total grain harvest of Canada or Brazil. Things would be even worse if Congress and producers responded to the US administration's call last month for mandated renewable fuel production of 35bn gallons a year by 2017, with ethanol accounting for about 15bn gallons of that, a threefold increase on current output. The US Congress is worried enough to schedule hearings on bio-fuel funding and the impact on food prices.

pétroliers. Notre politique ne devrait-elle pas plutôt être celle de réduire la facture énergétique et de repenser la gestion des ressources d'eau?

Pour l'Earth Institute, le déclin des nappes phréatiques et la diversion des eaux d'irrigation vers les zones urbaines sont en partie à l'origine de la contraction de l'offre alimentaire mondiale. Alors qu'un être humain se contente de boire de deux à quatre litres d'eau par jour (sous des formes diverses), la production nécessaire à son alimentation journalière requiert deux mille litres.

De toute évidence, les disponibilités alimentaires ne dépendent pas que de l'eau. D'autres facteurs sont en cause qui ne font qu'aggraver la situation: 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 céréales³, la baisse des récoltes en raison des températures trop élevées, et ainsi de suite.

Les perspectives globalement peu réjouissantes du bilan alimentaire mondial ne peuvent laisser indifférent. Trois milliards d'humains supplémentaires sont attendus sur la planète d'ici 2050 (dont les deux tiers en Asie et en Afrique), 4,7 milliards seront concentrés dans 8 pays⁴, dont la plupart ne dispose ni du climat favorable, ni des sols, ni des autres conditions indispensables pour couvrir leurs propres besoins d'avenir; dans ce contexte, l'économie politique de l'agriculture européenne ne peut faire fi des tendances alarmantes relatives aux biens communs mondiaux (*Global Commons*). Inversement, le reste du monde ne peut ignorer le rôle fondamental que l'Europe sera prochainement appelée à jouer face aux cycles d'insécurité alimentaire qui figurent à l'avenir. Le sort des besoins alimentaires exige des agriculteurs européens qu'ils poursuivent leur vocation de fournisseurs de la planète.

La nouvelle PAC a été élaborée pour faire face au spectre de la surproduction. Dans la mesure où les scénarios de surproduction devraient être à terme remplacés par des situations de pénurie alimentaire, il faut s'attendre à moins de concurrence entre producteurs d'aliments de base pour l'accès aux marchés alimentaires, mais à plus de compétition entre importateurs nets de ces mêmes produits pour l'accès au ravitaillement. Dès lors, aux barrières à l'importation en vigueur actuellement succéderont vraisemblablement 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 s'approchant de l'offre interne, ils pourraient s'inspirer des méthodes récemment employées par certains pays dans des situations similaires: limiter les exportations.⁵ Traditionnellement accusée de pratiquer le dumping pour inonder les marchés mondiaux de ses surplus alimentaires, l'Europe risquerait alors d'être montrée du doigt en raison cette fois de l'imposition de restrictions aux exportations.

Le défi financier

³ La consommation annuelle de viande dans les PVD a augmenté de 10 kg. pp en 1964-1966 à 26 kg. en 1997-1999 et est- estimée par la FAO d'atteindre 37 kg. en 2030.

⁴ L'Inde (1,5 milliards), la Chine (1,4 milliards), les Etats-Unis (400 millions), l'Indonésie et le Pakistan (300-350 millions chacun), ainsi que le Nigéria, le Bangladesh et le Brésil (en moyenne 250 millions chacun).

⁵ Le Canada et l'Australie l'ont fait en 2002, la Russie en 2003 et le Viêtnam a temporairement refusé des requêtes d'importation alimentaire de la Chine en 2004.

Un soutien public substantiel est nécessaire pour arrêter et mettre en œuvre les décisions qui s'imposent afin de faire face aux défis environnementaux et à la pénurie alimentaire que je viens de décrire.

Je ne crois pas qu'il soit excessif de consacrer 1% de la totalité des dépenses publiques de l'UE (y inclus ses Etats membres) au soutien des exploitations agricoles et de la ruralité. Il faudrait rappeler que les agriculteurs à eux seuls représentent plus de 6% de la population de l'UE, que les régions rurales couvrent plus de 80% de la surface de l'UE et que plus de 40% de l'ensemble de la population vit toujours dans les zones rurales.

Malgré cela on s'attend à une baisse du soutien financier public pour le premier pilier de la PAC. Quant' aux prévisions d'une augmentation des prix agricoles, on peut s'attendre à ce que les rémunérations des agriculteurs s'accroissent en conséquence, mais l'effet pourrait être annulé au cas d'un accord à Genève. Selon les indications de la Commission, cela impliquerait une perte de revenus agricoles de €20 milliards par an, et on peut craindre qu'à la fin de la négociation, si elle aboutit, cela pourrait s'élever au double de cette somme. Selon L'OCDE, cela pourrait provoquer une baisse des prix de la terre et intensifier la production.

Quant' au soutien au développement rural, il a été déjà réduit de quelques €40 milliards d'Euros pour les sept ans à venir (y inclus le cofinancement) et pourrait être frappé par des réductions ultérieures à partir de 2004. En conséquence, les services fournis à la société par les fermiers risquent d'être insuffisamment compensés. Au lieu de limiter, ils risquent donc d'intensifier leur production.

Conclusions

Tout le monde sait qu'il n'y a pas une vue unique sur les faits, ni surtout sur les perspectives concernant les trois défis que je viens de décrire.

Par exemple, en ce qui concerne l'environnement il ya ceux qui nient encore l'accélération du changement climatique, ou pensent qu'il sera possible de renverser la tendance à travers le développement technologique, et si cela ne suffisait pas, que la terre bénéficie d'un système d'autorégulation, ou que ses habitants pourront s'adapter en changeant leurs comportements ou que sais-je.

Il en est de même en ce qui concerne une pénurie alimentaire. Il y a ceux qui affirment que satisfaire la demande croissante n'est pas possible ou implique un cout environnemental insoutenable. Par exemple, ils ne croient pas que la production de blé puisse être multipliée par cinq de façon soutenable dans les prochains 50 ans comme cela a été le cas dans le dernier demi-siècle. Mais il y a d'autres qui sont persuadés que la technologie peut aider pays riches et pauvres à se tirer d'affaire. Ces optimistes accusent les moins optimistes de « malthusianisme » faisant remarquer que Malthus a eu tort jusqu'à ce jour, car la population a doublé entre 1960 et 2000 alors que les prix des principaux produits agricoles ont chuté d'environ 60% et que le degré de nutrition s'est amélioré.. Mais il me semble plus avisé de croire que les effets combinés de la démographie, des revenus croissants avec une évolution des modèles de consommation dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, ainsi que des limitations inévitables à une augmentation de la productivité agricole amèneront à un renversement

de la tendance séculaire à une augmentation de la production agricole avec réduction des prix au consommateur. En outre la thèse des optimistes selon laquelle tout finira par s'arranger par lui-même grâce à la science et à la technologie ignore les réactions fort probables des opinions publiques, par exemple face à une intensification ultérieure de la production avec ses conséquences environnementales, notamment concernant l'eau, ou face à une pénurie alimentaire avec augmentations des prix.⁶

De quel côté se rangent les amis et les ennemis de la PAC? Je soupçonne qu'on en trouve des deux côtés, chacun utilisant les arguments qui leur conviennent pour soutenir la PAC existante ou le processus de réforme, voire exiger l'élimination de la PAC.

Dans notre contexte de globalisation des marchés, dans lequel l'agriculture perd de plus en plus ses fermiers, le support des gouvernements et la faveur du public, nous nous devons de préparer l'avenir, nous adapter et nous battre. Afin de mettre nos citoyens en garde sur les défis que nous attendent et transmettre notre vision de l'intérêt commun.

La surexploitation des ressources naturelles, l'urbanisation et la globalisation des marchés rendent particulièrement sérieux le défi de conserver l'intégrité physique de la campagne, et son mode de vie. La réforme avançant à la vitesse appropriée, la PAC reste l'outil de l'union, incontournable, essentiel et permanent, pour un bon équilibre entre la demande et l'offre alimentaire dans le monde et la préservation du monde rural. Cependant la perte de poids politique des intérêts ruraux signifie que le budget de la PAC continuera à diminuer. C'est pourquoi le dépeuplement rural et le déclin ne pourront être renversés sans augmentation des investissements privés, sans une meilleure motivation locale et un financement privé adéquat. C'est cela qui a amené Monsieur Fischler et moi-même avec l'ELO et les FCS à créer une fondation basée sur une Charte Internationale pour la Conservation et le Renouveau Rural. Vous pouvez trouver les détails sur le site www.risefoundation.eu.

La Fondation RISE est unique, indépendante et autonome. Elle encourage l'investissement privé de type « bottom-up » dans les zones rurales. Elle est la seule fondation indépendante de dimension européenne dédiée au développement rural. Il s'agit d'un outil aidant à conserver et à transmettre les valeurs de la vie rurale aux générations futures.

Le conseil d'administration de RISE, présidé par Monsieur Franz Fischler et incluant entre autres Michel Barnier, lance actuellement une campagne visant à collecter du capital pour financer sa vision et sa mission et attirer l'attention des entreprises, des autorités publiques, des ONG et des philanthropes de plus en plus nombreux sur la nécessité de soutenir avec leurs moyens le futur de nos campagnes.

⁶ According to Ken Collins (Chief Economist de l'USDA) in poorer countries each additional dollar income increases food purchases by 30-40% (in advanced countries 10%). If average household incomes of €10,000 (spending €3,000 p.a.) in LDC grow 5% yearly and food demand grows 2% yearly, in 15 years these households would be spending €250 billion more food a year. According to the FAO, LDC net cereal imports will rise from currently 103 m. tones to 265 m. tones by 2030 with traditional grain exporters (EU, US, CND, AU, ARG) expected to produce the necessary surpluses and the poorest countries least able to pay for imports. But FAO thinks production will increase as necessary with LDC expanding crop production by 120 million ha, as price increases stimulate additional output. (Source Agra Europe, April 20, 2007)

Il s'agit d'un grand défi. D'abord parce que il faut convaincre les donateurs potentiels qu'une approche multidisciplinaire au développement rural mérite leur attention autant que les objectifs beaucoup plus ciblés préférés par le monde de la philanthropie. Ensuite, perché il faut convaincre notre propre monde comme les présents d'aujourd'hui, que les méthodes d'action du passé nous apporteront de moins en moins d'influence et qu'il convient de chercher des nouveaux instruments pour nous aider. La réponse du monde rural à notre initiative se fait attendre, comme si nous ne pouvons faire mieux que gérer le déclin.

Et pourtant, 28 millions de fermiers donnant €10 par tête pourraient créer une Fondation dont le capital de départ serait de €280 million, qui pourrait être un point de référence unique pour la philanthropie internationale et un instrument de proposition et d'action unique pour le monde rural. Six millions d'agriculteurs, sans compter les résidents ruraux bien plus nombreux, devraient me semble-t-il pouvoir résister au déclin à travers une ou plusieurs initiatives communes sur le modèle de RISE. S'agit-il d'un rêve ? Probablement.

En tout cas, nous avons intérêt et urgence à promouvoir des nouveaux instruments pour dynamiser les campagnes qui dépassent nos gouvernements, car ils tendent de plus en plus à donner priorité aux zones urbaines où ils trouvent leurs majorités.