

POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT

Position de la Commission agriculture et alimentation de Coordination SUD

Février 2008

Les Organisations de solidarité internationale, membres de Coordination SUD défendent les agricultures familiales, au Nord comme au Sud, comme un modèle de développement durable orienté vers un commerce plus équitable. Dans cette perspective, l'évolution de la Politique Agricole Commune (PAC) mérite notre attention car elle influence les marchés agricoles mondiaux et a ainsi des répercussions sur les agricultures familiales dans les pays en développement (PED).

Le bilan de santé vise à adapter la réforme de la PAC de 2003 à l'évolution du marché et aux difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre, la Commission Européenne a fait des premières propositions dans une communication du 20 novembre 2007. Celles-ci s'inscrivent dans un processus de libéralisation qui se traduit par une suppression progressive de l'intervention publique sur les marchés en focalisant le soutien sur les aides découplées pour être en position de force dans les négociations à l'OMC. Cette volonté d'abandonner les outils de régulation est renforcée par la conjoncture actuelle de prix agricoles élevés.

La France est particulièrement active sur ce dossier du fait de son intérêt particulier pour la PAC dont elle est le premier pays bénéficiaire, et de sa prochaine présidence du Conseil Européen en juillet 2008. De plus, le Ministre de l'Agriculture français, a affiché sa volonté de porter le débat sur la PAC au-delà du bilan de santé 2008 dans une perspective de réorientation de la PAC à l'horizon 2013.

Dans ce contexte, les ONG de développement souhaitent exprimer leurs préoccupations mais aussi leur satisfaction dans le cadre du Bilan de Santé, sur certaines évolutions de la PAC.

Ces préoccupations s'inscrivent, évidemment, dans une optique plus large de vigilance pour des politiques européennes agricole, commerciale et de coopération cohérentes en faveur du développement des PED.

I. LA PAC APRES PLUS DE QUARANTE ANS D'EXISTENCE : QUELQUES CONSTATS

1. La PAC en Europe : un bilan mitigé

Depuis sa mise en place en 1962, la PAC a relevé plusieurs des défis qui étaient alors posés aux pays européens. Dans les années 70, la PAC a permis à l'Europe d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. En garantissant des prix stables aux producteurs, elle a favorisé l'investissement dans l'agriculture et a ainsi permis d'augmenter la productivité. L'augmentation de la production qui en

a résulté a pu accompagner la croissance démographique et même au-delà puisque l'UE est devenue l'une des premières puissances agricoles exportatrices.

Cependant, en parallèle, la PAC a également eu des conséquences négatives : les coûts exorbitants liés à des déséquilibres croissants entre offre et demande, la disparité du soutien entre les différents types d'exploitation, la dégradation de l'environnement, en sont quelques exemples. La PAC a aussi eu des impacts négatifs sur les pays tiers.

2. La PAC : un modèle et une menace pour les pays du Sud

Aujourd'hui, la PAC qui a plus de quarante ans d'existence, fournit un exemple intéressant pour les pays du Sud qui souhaitent construire leur propre politique agricole avec ce même objectif d'autosuffisance alimentaire.

Mais la PAC peut aussi représenter une menace pour les PED. La PAC met en place des outils de politiques agricoles qui entraînent des distorsions sur les marchés en encourageant, au sein du marché commun, la production agricole à des coûts élevés. Dans certaines filières, le soutien interne a conduit à des situations de surproduction où les excédents ont été déversés sur les marchés mondiaux à l'aide de restitutions à l'exportation. Les exportations subventionnées peuvent concurrencer les productions locales dans les PED d'autant plus que ceux-ci ont souvent diminué la protection commerciale au cours des dernières années et ne subventionnent pas ou peu leur agriculture. Enfin, comme l'UE est un acteur important sur les marchés agricoles mondiaux, la PAC a eu tendance à déprimer les cours mondiaux.

On ne peut, donc, que se féliciter de la forte diminution des subventions à l'exportation qui a été conduite ces dernières années. On remarque aussi que la Commission est de plus en plus attentive à ne pas transférer l'instabilité européenne sur les pays tiers et recherche pour cela de nouveaux outils.

Il serait cependant nécessaire de différencier les impacts de la PAC au sein des PED. En effet, entre les Pays les Moins Avancés (PMA) et les pays émergents, les problématiques de développement agricole ne sont pas les mêmes.

3. Les limites d'un débat centré sur les outils

Nous partageons bon nombre des critiques faites habituellement à la PAC mais nous pensons que ce débat, focalisé sur les outils est trop réducteur. En effet, la nature de l'outil ne préjuge pas de son impact sur les PED car il est avant tout au service d'un objectif. **Le débat doit donc être porté prioritairement sur les objectifs des politiques agricoles en Europe comme dans les PED.**

En effet, s'il est reproché aux outils de régulation actuels d'avoir des effets de distorsions sur les marchés, ils nous apparaissent nécessaires au vu des spécificités du secteur agricole, notamment la forte exposition aux risques du secteur.

D'autre part, les aides couplées à la production sont répertoriées dans la boîte orange de l'OMC alors qu'elles ne portent pas forcément préjudice aux PED. Elles peuvent être assorties de conditions dont le but est de limiter la production (gel des terres, densité des animaux à l'hectare,...) ou elles peuvent encourager le maintien de la production dans des zones difficiles (primes aux herbivores, article 69¹).

¹Article 69 : autorise les Etats membres à prélever jusqu'à 10% des plafonds nationaux d'aide pour chaque secteur pour les réallouer à des types d'agriculture importants pour l'environnement ou pour la qualité des produits

A contrario, certaines productions très peu subventionnées détruisent tout de même les économies locales des PED. C'est par exemple le cas des bas morceaux de poulets européens exportés en Afrique de l'Ouest.

II. POUR QUE L'OBJECTIF DE SOUVERAINETE ALIMENTAIRE SOIT AU CŒUR DES POLITIQUES AGRICOLES

1. La nécessaire redéfinition des objectifs de la PAC

Le Traité de Lisbonne, qui a été signé par les chefs d'Etat européens le 13 décembre 2007, ne modifie pas les objectifs énoncés par le Traité de Rome en 1957 en matière agricole qui restent donc officiellement les mêmes : augmentation de la productivité agricole, stabilisation des marchés, sécurité des approvisionnements, garantie de prix raisonnables aux consommateurs et niveau de vie équitable à la population agricole. Cependant, suite aux réformes successives, il semble que ces objectifs traditionnels ne sont plus forcément ceux qui sous-tendent l'orientation de la PAC aujourd'hui. De nouveaux objectifs sont apparus, d'autres sont plus ou moins délaissés.

Pour les ONG de développement, la PAC doit avant tout poursuivre un objectif de SOUVERAINETE alimentaire.

C'est-à-dire que la priorité doit être donnée à la production au niveau régional des aliments consommés dans l'UE. Inversement, l'UE doit reconnaître aux autres pays le droit de se nourrir eux-mêmes. Le développement de l'agriculture locale doit donc être privilégié par rapport aux objectifs d'accès au marché. A cette fin, les pays, au Nord comme au Sud, doivent pouvoir mettre en œuvre les politiques agricoles et commerciales les plus appropriées.

A cet égard, il est nécessaire de lever l'ambiguïté derrière l'objectif établi pour la PAC après 2013 par la France qui est de « contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux ». En effet, si cela signifie que l'Union Européenne a vocation à nourrir les PED à travers la promotion des exportations agro-alimentaires, les ONG de développement s'y opposent vivement. Or les discours de Nicolas Sarkozy ou de Michel Barnier vont plutôt dans ce sens. Si la demande alimentaire dans les PED devrait augmenter sous l'impulsion de la croissance démographique et d'une croissance économique soutenue, et dans le contexte actuel de prix élevés, le défi alimentaire est avant tout posé aux PED. Comme le préconise la FAO, cela doit être une incitation forte pour renforcer les capacités productives de ces pays dont le potentiel agricole est bien souvent sous-exploité.

Dans ces conditions, nous pensons que la libéralisation des marchés soutenue par la Commission dans sa proposition pour le bilan de santé, ne permet pas de répondre efficacement à l'objectif de souveraineté alimentaire.

A contrario, l'objectif de souveraineté alimentaire est indissociable de la défense de modes de production durables. Pour cela, les ONG de développement soutiennent les efforts d'orientation de la PAC vers une meilleure prise en compte de l'environnement en Europe et soulignent le fait que l'UE doit être attentive à ne pas encourager des pratiques agricoles polluantes dans les PED.

2. Des mesures au service de la souveraineté alimentaire

Selon les ONG de développement international, le bilan de santé de la PAC devrait être fait par rapport à cet objectif de souveraineté alimentaire. Dans cette optique, nous demandons :

- La suppression des subventions aux exportations d'ici 2013 comme l'UE s'y est engagée en 2005 lors de la conférence de Hong Kong. De manière plus globale, la réalisation d'une étude d'impact des propositions de la Commission sur les PED serait souhaitable.
- Une veille sur les conséquences des exportations agricoles de l'Union européenne sur les économies des pays en développement, afin d'éviter que celles-ci concurrencent les filières locales. Cette veille pourrait être assurée par la DG développement en partenariat avec la DG Agriculture et la DG commerce, ce qui renforcerait la cohérence des politiques européennes vis-à-vis des pays en développement.
- Le maintien d'outils de régulation tels que les prix d'intervention, les aides au stockage dans les filières stratégiques ou les quotas, afin d'orienter la production agricole européenne vers la satisfaction des besoins de l'UE. D'autant que si les prix agricoles risquent d'être globalement plus élevés, cela reste soumis à de nombreuses incertitudes et cela devrait s'accompagner d'une instabilité croissante des cours mondiaux qui affecte producteurs et consommateurs.
- La mise en place d'une vraie politique de production de protéines en Europe pour l'alimentation animale afin de renforcer l'indépendance alimentaire de l'UE.
- La révision des objectifs d'incorporation de biocarburants à l'horizon 2015 au regard du fait que l'UE ne peut garantir des conditions de production durable, respectueuse de l'environnement et des droits sociaux, dont le droit à l'alimentation, au Nord comme au Sud
- Le maintien de certaines aides couplées à la production pour favoriser l'activité agricole dans les zones difficiles, pour des productions destinées au marché communautaire par le biais de l'article 69².
- Le renforcement du deuxième pilier³ qui peut être un moyen efficace pour une réelle politique de développement rural qui ne pénalise pas les PED. Mais il faut être vigilant à sa définition : ne pas y introduire des éléments de gestion des risques⁴ qui relèvent du premier pilier, ne pas introduire des incitations à la production d'agrocarburant, etc.
- La transition vers un calcul des aides découplées (Droits à Paiement Uniques) sur une base régionale car le maintien des DPU sur base historique continue à favoriser les agricultures traditionnellement exportatrices et fige les inégalités existantes entre les exploitations européennes.

Position de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD
(élaborée par CCFD, CFSI, Fédération Artisans du Monde, GRET, IRAM,
Oxfam France - Agir Ici, Peuples Solidaires, Secours Catholique, VSF-CICDA)

² cf. note 1

³ Le second pilier vise au renforcement du développement rural tandis que le premier pilier regroupe l'ensemble des interventions qui participent à la gestion des marchés et au soutien des revenus des agriculteurs.

⁴ Les risques sont directement liés à l'activité de production agricole, or le deuxième pilier est plus orienté vers les externalités liées à l'agriculture : environnement, aménagement du territoire,...