



Bulletin du Groupe socialiste Sénat
Spécial Politique Agricole Commune

N° 112 - Mardi 5 mai 2009



S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3

- ▶ **Interventions** p. 4
 - **Débat sur la PAC (séance du mardi 28 avril 2009 au Sénat)**
 - ⇒ Intervention d'**Odette HERVIAUX**, sénatrice du Finistère
 - ⇒ Intervention de **Bernadette BOURZAI**, sénatrice de la Corrèze
 - ⇒ Intervention de **Jacques MULLER**, sénateur du Haut-Rhin
 - ⇒ Intervention de **Jean-Marc PASTOR**, sénateur du Tarn
 - ⇒ Intervention de **Roland COURTEAU**, sénateur de l'Aude

- ▶ **Point sur** p. 15
 - ⇒ Bilan de santé de la PAC et déréglementation
 - ⇒ Critique des choix français
 - ⇒ L'agriculture et la mondialisation
 - ⇒ L'agriculture durable
 - ⇒ La situation du secteur laitier
 - ⇒ La situation du secteur vitivinicole
 - ⇒ La situation du secteur de l'agriculture de montagne

- ▶ **Argumentaire** p. 39
 - ⇒ Européennes 2009 : la PAC, un enjeu majeur pour l'Union Européenne.



Edito du Président

Confusion des genres !

Dans le cadre de la semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques, le groupe UMP a demandé l'inscription à l'ordre du jour des travaux d'un débat sur la politique agricole commune. Ce débat a eu lieu le mardi 28 avril après midi au Sénat et a donc fait suite à celui qui s'était tenu le 26 mars à l'Assemblée nationale sur le Bilan de santé de la PAC. En l'espace de quelques semaines, la majorité présidentielle a donc profité de la réforme du fonctionnement du Parlement pour offrir deux tribunes à Michel Barnier lui permettant de défendre longuement le Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne avant de quitter le ministère de l'agriculture.



Pastor et Roland Courteau, qui sont intervenus dans le débat au nom du groupe des socialistes, apparentés et rattachés, ont été particulièrement offensifs sur les questions de régulation de l'agriculture au niveau européen et mondial, de rééquilibrage des aides agricoles, sur l'exigence de productions de qualité, respectueuses de l'environnement, sur la politique de développement rural et d'aménagement du territoire et sur la situation difficile de filières comme le lait, l'élevage et le vin.

Vous trouverez dans ce bulletin spécial PAC, le texte de ces cinq interventions, plusieurs fiches bilan sur l'agriculture ainsi qu'une note sur l'enjeu que représente la PAC pour l'Union européenne selon le Parti socialiste. Sur ce sujet trop souvent présenté comme un sujet national (« la France contre les autres »), ce bulletin spécial PAC souligne l'étendue des différences qui existent entre la majorité et l'opposition.

Ces deux débats d'initiative parlementaire nous ont laissé un goût amer. Comme on le craignait, la réforme constitutionnelle est loin d'avoir renforcé le rôle du Parlement. Le ministre n'ayant pas répondu à la plupart des questions qui lui ont été posées par les sénateurs de l'opposition, l'effectivité du contrôle a en fait été nulle. Mais pire encore, en séance publique, la confusion des genres fut totale puisque Michel Barnier cumule actuellement les casquettes de ministre de l'agriculture, de tête de liste pour les élections européennes en Île-de France, de coordinateur national de la campagne de l'UMP et de probable futur commissaire européen. Ses interventions s'apparentaient donc clairement à un discours de campagne, quelques semaines avant les élections européennes du 7 juin.

Compte tenu de ce contexte, Odette Herviaux, Bernadette Bourzai, Jacques Muller, Jean-Marc

Jean-Pierre BEL



Intervention

Débat sur la PAC

par Odette HERVIAUX, sénatrice du Finisère

(séance du mardi 28 avril 2009 - semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement)

Je me réjouis de ce regain d'intérêt, mais je souhaite bien du courage à votre successeur étant donné les difficultés auxquelles l'agriculture est aujourd'hui confrontée ; dans le secteur de l'élevage, tous les indicateurs sont au rouge. Malgré nos désaccords, mes collègues et moi-même avons apprécié votre volonté de rester à l'écoute des élus ; grâce aux informations que vous nous avez communiquées, nous avons pu suivre presque en temps réel les négociations auxquelles vous avez participé.



Quarante-cinq ans après sa création, bien qu'elle soit l'un des succès majeurs de la construction européenne et malgré les réformes successives dont elle a fait l'objet, la PAC doit encore justifier son existence. Cette politique agricole commune - pesons chacun de ces trois mots- a pourtant permis à l'Europe, et plus particulièrement à la France, de devenir une grande puissance agricole et alimentaire. Certains ont cru que son objectif d'origine, l'indépendance et la sécurité alimentaire, était devenu obsolète, ce que démentent les fluctuations des marchés observées l'an dernier et la crise actuelle. Seule l'intervention de la puissance publique peut atténuer les variations à la hausse et à la baisse liées aux crises des marchés et aux aléas environnementaux, climatiques, sanitaires et politiques.

Nous continuons de nous opposer aux objectifs affichés par la commissaire Mme Fischer Boel qui souhaite « permettre avant tout à nos agriculteurs de répondre à une demande croissante et de s'adapter rapidement aux signaux du marché ». Comme elle l'a elle-même reconnu il y a quelques jours, c'est au Danemark que le revenu des agri-

culteurs a connu la baisse la plus forte, de l'ordre de 25 % : preuve éclatante de l'échec du modèle agricole des pays anglo-saxons et du nord de l'Europe. Le maintien de la diversité des structures et des produits et la régulation des productions agricoles sont plus que jamais nécessaires, car les produits agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Les grandes organisations européennes et nationales regrettent que l'accord obtenu dans le cadre du bilan de santé de la PAC détricote méthodiquement tous les outils de régulation, par le découplage quasi total des aides, la suppression programmée des prix d'intervention, ou encore l'abandon des quotas laitiers. Quelles en seront les conséquences sur la rentabilité des petites productions, les volumes produits, les modes de production et l'emploi ?

Il est paradoxal d'abolir les quotas laitiers alors que le marché du lait s'est effondré et que certains pays, dont la France, n'arrivent même pas à produire autant que les quotas le permettent. Dans certaines zones géographiques, notamment en montagne, les effets de cette décision pourraient être très lourds. Les mesures d'accompagnement que vous proposez risquent d'être insuffisantes. A quoi serviront les aides quand ce secteur aura disparu de certaines régions ?

Décidément, la PAC ne peut se borner à accompagner marginalement quelques secteurs et à abandonner les autres aux forces instables du marché. L'Europe a plus que jamais besoin d'une politique publique forte pour son agriculture et sa filière agro-alimentaire : c'était déjà la conclusion du rapport que je vous ai remis au nom de la région Bretagne au début de l'année 2008. Je sais ce que le dynamisme économique de cette région doit au développement de ce secteur. La PAC a permis de nourrir la population européenne et celle d'autres pays, tout en maintenant des hommes sur nos territoires.

Mais je reconnais aussi ses effets néfastes : agriculture trop intensive, pollution des sols et des nappes phréatiques, perte de la biodiversité, assèchement des réserves d'eau, lessivage des sols, abus des produits phytosanitaires, disparition d'un très grand nombre de petites et moyennes exploitations et désertification de certaines régions.

Les aides doivent donc être conditionnées au respect des règles environnementales et sanitaires et des normes de production. Mais elles doivent aussi avoir pour objet la rémunération des services non marchands rendus à la société par l'agriculture. Cela permettrait de maintenir en activité autant d'agriculteurs que possible et de favoriser la transmission des exploitations dans les meilleures conditions.

L'autre grand reproche que l'on adresse à la PAC concerne son opacité et l'iniquité des aides versées. Un quart du budget bénéficie à 5 % des exploitations alors que 40 % d'entre elles se partagent 5 % des crédits.

La filière des céréales accapare 50 % des fonds, celle des fruits et légumes en perçoit à peine 3 %. En outre, l'application des dernières réformes dans les différents pays de l'Union est caractérisée par de fortes disparités ; on ne peut pas dire que les décisions politiques françaises aient toujours été pertinentes : le choix de la référence historique de 2000 à 2002 pour le calcul des droits à paiement unique (DPU) a eu des conséquences dramatiques. Ce fut une erreur !

J'ai vu dans mon département certains éleveurs mieux informés ou plus malins que les autres anticiper cette mesure en transformant des prairies en champs de maïs dès 2000 pour gonfler leurs rentes de 2003. C'est difficile à comprendre dans une région qui se bat pour restaurer la qualité de ses eaux de surface ! Le refus systématique d'avoir recours à l'article 69 pour favoriser l'agriculture plus durable, notamment le « bio », nous contraint aujourd'hui à tenter de combler notre retard dans le cadre du Grenelle.

Que penser de la mise en oeuvre nationale du bilan de santé de la PAC ? Le nouvel article 68 permet de prélever jusqu'à 10 % des aides directes pour les orienter vers des territoires et des filières en difficulté ; le Parlement européen avait même proposé de relever ce plafond à 15 %. Vous avez décidé de le limiter à 5 % : est-ce une première étape ou ce taux restera-t-il inchangé jusqu'en 2013 ?

Vous dites, monsieur le ministre, vouloir une PAC « plus légitime, plus transparente, plus juste ». Peut-on parler d'une PAC plus légitime ? Le découplage des aides est-il compatible avec la poursuite des réformes de 2003 ? Comment justifier le versement d'aides sans lien avec l'acte de production et sans obligation de continuer à produire ?

Peut-on parler d'une PAC plus transparente, alors que l'on inclut des mesures de gestion de crise dans le deuxième pilier et des mesures de développement rural et d'aménagement du territoire dans le premier pilier, via l'article 68 ? La structuration de la PAC en deux piliers est-elle toujours pertinente et viable ? Par la réduction du budget de la PAC, on risque de vider de sa substance le premier pilier qui devrait assurer la régulation des filières et des marchés. Le deuxième pilier, toujours très faible, suffira-t-il à lutter contre le changement climatique et à répondre aux enjeux de l'assurance récolte et du développement rural ? Je ne parlerai pas de la production d'énergie issue de produits agricoles alors que le principal défi des prochaines années est celui de l'alimentation. Il vaudrait mieux chercher à valoriser les déchets, notamment dans la filière du bois qui a gravement souffert de la tempête Klaus.

Peut-on parler d'une PAC plus juste, alors que vous n'abordez pas la question du plafonnement des aides dans votre présentation des options nationales ? Les institutions européennes se sont pourtant mises d'accord sur une mesure à minima : l'instauration d'un taux de modulation plus élevé de quatre points pour les montants dépassant 300 000 euros.

Le Parlement européen avait pondéré ce plafonnement en fonction du nombre d'actifs afin de ne pas pénaliser les exploitations des nouveaux pays entrants, qui emploient beaucoup de main-d'oeuvre. Peut-être cela est-il fondu dans le cadre de l'augmentation globale de la modulation ? Si tel est le cas, quels montants sont concernés ? Les prélèvements pour modulation sur les aides se font au premier euro... Ne pourrait-on pas prévoir aussi un plancher pour les plus petits revenus ou les plus petites surfaces ?

Enfin, que dire de la décision d'enveloppe supplémentaire pour les grandes cultures ? Ce n'était pas votre décision originelle mais quelques centaines de producteurs de céréales sont mieux entendus par le Président de la République que des centaines de milliers de manifestant pour leur emploi et leurs droits sociaux...

L'application d'un découplage total des aides aux grandes cultures et leur réorientation en partie vers les surfaces en herbe a permis de dégager un reliquat de 460 millions. Les professionnels devaient définir les critères de répartition mais vous aviez annoncé le 23 février que ce solde pouvait servir au rééquilibrage au sein des filières comme dans les zones intermédiaires ayant des rendements moins élevés, ce que le syndicat majoritaire a refusé. Après quelques manifestations de céréaliers et juste avant le congrès de ce syndicat qui s'annonçait explosif, le Gouvernement a annoncé mobiliser 170 millions supplémentaires pour les exploitations spécialisées en grandes cultures. Ces aides seraient d'origine communautaire mais sur quelle enveloppe seront-elles ponctionnées, donc au détriment de quoi ? Et que permettront-elles de financer ? L'ARF est attachée à une réflexion sérieuse sur les avantages et les inconvénients que représenterait une véritable régionalisation des aides.

Avant de conclure, je souhaite évoquer nos craintes quant à l'avenir de la PAC après 2013, et peut-être même avant. Il y a d'abord le problème de son financement : plus on en demande à nos agriculteurs -environnement, qualité, traçabilité, sécurité, abondance, bien-être animal, lutte contre le réchauffement climatique-, plus on rechigne à y mettre le prix. Ce n'est pas en insistant sur un plafonnement du budget de l'Union à 1 % du RNB que l'on pourra sauver une véritable politique agricole commune, bien armée pour affronter d'une seule voix les futures négociations à l'OMC. Car il s'agit bien là du prochain défi de la PAC : faire accepter de nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires afin de ne pas pénaliser nos producteurs par des concurrences déloyales. Il faudra bien un consensus des Vingt-sept sur des valeurs sociétales. Pour cela, je compte sur la volonté et l'efficacité du futur Parlement européen.



Intervention

Débat sur la PAC

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze

(séance du mardi 28 avril 2009 - semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement)

L'opinion publique est peu indulgente à l'égard de la PAC : elle la perçoit comme illisible et coûteuse alors que l'agriculture est devenue une activité méconnue pour une grande majorité de nos concitoyens et qu'ils se méfient de l'Europe. Lorsque la France a pris la présidence de l'Union européenne, vous vouliez changer cette perception et replacer l'agriculture et la PAC dans le contexte mondial de la crise alimentaire. La conférence « Qui va nourrir le monde ? » était particulièrement bienvenue et augurait d'une prise de conscience au niveau européen en préalable au débat sur le bilan de santé. Malheureusement, les Vingt-sept n'ont pas partagé votre enthousiasme, d'où l'accord à minima qui a été signé le 20 novembre. Parallèlement, l'annonce du Président de la République le 19 février et les récents arbitrages du Gouvernement comportent des ambiguïtés. Certes, la répartition des aides en faveur des éleveurs a été modifiée. Les inégalités étaient en effet très fortes et l'élevage ovin connaissait une situation critique. Mais ce rééquilibrage a été en partie atténué dans un deuxième temps au profit des céréaliers lorsqu'une rallonge de 170 millions leur a été accordée.

Les réactions, dans le monde agricole, ont été mitigées. Est-ce parce que ces décisions expriment un compromis ? N'est-ce pas plutôt parce qu'elles sont de court terme, prises dans un cadre national, et ne rassurent pas sur l'avenir de la PAC après 2013 ? Les questions essentielles de ce que peut et veut faire l'Europe sur la question centrale des équilibres de l'offre et de la demande ont été laissées de côté. On leur a substitué une liste d'objectifs larges auxquels personne ne peut ne



pas souscrire : notamment rendre la PAC plus légitime et aborder 2013 dans de meilleures conditions.

Mais si l'élue de Corrèze que je suis a quelques raisons d'être satisfaite des rééquilibrages effectués, l'élue nationale et l'ancienne députée européenne s'inquiète de constater qu'ils ne s'inscrivent pas dans un courant plus puissant en faveur de la régulation indispensable de l'économie agricole européenne et mondiale.

Les ambiguïtés de votre politique issue des ajustements du bilan de santé doivent être soulignées. Les souplesses introduites par la dernière réforme de la PAC, pour la répartition des aides au niveau national, ont été utilisées dans le bon sens : 18 % des aides vers l'élevage ovin et bovin, les zones à handicaps naturels et les secteurs en difficulté. L'augmentation moyenne sera de 30 % pour les élevages ovins s'ils sont sur des systèmes herbagers et en montagne : c'était indispensable. Les exploitations de grande culture seront contributrices, mais les éleveurs aussi puisqu'ils acceptent le découplage à 25 % de la PMTVA. Un retour vers ce secteur est possible grâce aux aides aux légumes et aux fourrages ainsi qu'au dispositif d'assurance récolte. Le soutien à l'agriculture biologique, qui mérite d'être développée, pour des raisons sanitaires, et protégée contre les importations lointaines, donc polluantes, et incertaines, est également bienvenu. Il y a un réel intérêt à développer les circuits courts qui rassurent les consommateurs et recréent des liens avec les producteurs locaux.

J'assistais vendredi dernier à l'assemblée générale de l'Association des éleveurs de Corrèze (Adeco) : les producteurs de viande bovine ont perdu 50 % de revenus en 2008, du fait de l'augmentation des charges et des conséquences de la fièvre catarrhale. Les éleveurs ont souligné les pertes financières considérables subies du fait des errements

relatifs à la vaccination et de la fermeture du marché italien, forçant au maintien de brouards sur les exploitations pendant des mois. Le « plan Barnier », comme ils l'appellent, se révèle très insuffisant à compenser ces pertes.

Si la fièvre catarrhale ovine n'a pas causé une surmortalité notable, ses effets sur l'avortement ou l'infécondité sont importants : déficit de 22 % des vêlages au plan national, soit 260 000 veaux en moins. Ces pertes ne seront pas sans conséquence sur les productions de brouards en 2009, et donc sur l'économie des départements naisseurs du bassin allaitant tout entier. S'y ajoutent un afflux de vaches laitières de réforme et une baisse de la consommation de viande bovine qui, saturant le marché, suscitent une baisse des prix à la production, dont le consommateur ne bénéficie pas.

L'inquiétude est forte chez les éleveurs, à l'orée de la saison estivale, face à la reprise possible de la fièvre, d'autant que les simulations des aides européennes à l'horizon 2012 ne sont guère enthousiasmantes.

Le rééquilibrage prévu ne permet, selon l'Adéco, que « de limiter la casse sans certitude pour l'avenir ». Seuls les éleveurs de veaux de lait élevés sous la mère peuvent espérer une hausse modeste des aides à l'horizon 2012, du fait de la prime au veau labellisable. Mais les éleveurs de brouards verront leurs aides stagner et les naisseurs-engraisseurs perdraient même une partie de leur montant du fait de la suppression des primes à l'abattage et aux céréales. Il faudra donc être très volontariste sur la répartition des aides vers les zones intermédiaires si l'on veut y conserver une polyculture diversifiée, sans oublier le renforcement spécifique des compensations des handicaps naturels, notamment en montagne.

Or votre politique manque de cohérence, en particulier sur la question du lait. En montagne, les éleveurs vont bénéficier d'une meilleure répartition des aides. Mais s'ils continuent à produire du lait, les revenus qu'ils vont en tirer risquent de diminuer puisque les quotas laitiers sont progressivement relevés avant d'être définitivement supprimés après 2015. A l'occasion du dernier conseil des ministres, vous avez soutenu vos collègues hollandais et allemand sur les réponses à apporter à la dégradation des marchés laitiers et appelé à une « mobilisation résolue et accrue des outils destinés à soutenir les cours ».

Vous avez raison. Mais quelles réponses a-t-on apportées en ce sens ?

La question du lait illustre parfaitement l'ambiguïté de la politique conduite par la Commission, favorable à la libéralisation dans le domaine de l'économie agricole. Et le bilan de santé de la PAC se situe dans la continuité des réformes poursuivies depuis 1992, qui démantèlent les uns après les autres les outils de gestion publique et de régulation de l'agriculture : la disparition des quotas en fait partie, de même que le gel des outils d'intervention, la politique de découplage et la disparition des jachères.

Cela ne rassure pas sur 2013. Malgré les efforts que vous avez déployés, aucun accord n'est intervenu. J'ajoute que les déclarations du secrétaire d'État tchèque, en juillet dernier, sur une PAC qu'il veut « plus libérale, plus ouverte, plus flexible et moins coûteuse » augurent mal des négociations futures. A la lumière des réalités, le gouvernement tchèque a-t-il modifié ses positions ?

Il faut inscrire l'avenir de la PAC dans le contexte de la mondialisation et de la sécurité alimentaire. On ne le fera pas par la libéralisation des marchés. Je me réjouis, en ce sens, de l'adoption par le Parlement européen du rapport Mac Guinnesse. Songeons aux émeutes de la faim de l'hiver 2007-2008. La FAO s'alarme de l'augmentation du nombre des mal nourris.

Le contexte, marqué par la crise alimentaire et les changements climatiques, impose de revenir aux fondamentaux, pour prévenir la spéculation et développer des moyens de stockage. Le renforcement de l'Union européenne passe par la construction de nouvelles politiques intégrées, et certainement pas par la destruction de celles qui existent, comme la PAC.



Intervention

Débat sur la PAC

par Jacques MULLER, sénateur du Haut-Rhin

(séance du mardi 28 avril 2009 - semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement)

Le débat que nous menons aujourd'hui sur la PAC est bien dans l'air du temps : en ces temps de crise économique et sociale, qui pourrait bien faire oublier la crise écologique, il est bon de rappeler que la PAC elle aussi est en crise... et depuis de nombreuses années. Quel paradoxe



que de voir les agriculteurs, qui exercent l'un des plus beaux métiers du monde car leur fonction première est de nourrir les autres, regardés avec suspicion. La crise de confiance est là, l'image stéréotypée de l'agriculteur-pollueur a fini par s'imposer.

Deux convictions devraient nous réunir. D'abord, que les agriculteurs sont des acteurs économiques comme les autres, qui exercent leur activité dans le cadre économique qui leur a été tracé. Ne stigmatisons pas une profession dont les pratiques ne font que s'inscrire dans les orientations de la politique agricole. Ensuite, que l'agriculture est une activité particulière. Produire de la nourriture revêt une dimension stratégique indiscutable, historiquement vérifiée. Si, comme l'a théorisé Clausewitz, « la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens », le concept d'arme alimentaire relève de la même logique détestable. La production agricole et les revenus des agriculteurs ne peuvent rester soumis aux seules lois du marché : la formation des prix en agriculture est soumise à de multiples aléas, notamment climatiques ; il en résulte une fluctuation des prix agricoles considérables, souvent erratiques, qui perturbent la production et les revenus des agriculteurs.

Une régulation est donc indispensable : l'agriculture ne saurait être abandonnée à la seule « main invisible » du marché.

Mais c'est une réflexion sur les enjeux qui doit guider le choix des outils. Ces enjeux ne sont plus aujourd'hui ceux de la PAC des années 60, où la priorité était de produire plus pour résorber le déficit alimentaire structurel de l'Europe. Il en résultait logiquement la mise en place d'un système de soutien des prix, faisant baisser le prix relatif des intrants par rapport à ceux des produits agricoles.

Les rendements étaient ainsi poussés au maximum et l'objectif dépassé dès le milieu des années 80.

En 2009, le monde a changé en profondeur. Le premier enjeu stratégique auquel nous devons faire face est l'inscription de la nouvelle PAC dans la problématique agricole et alimentaire mondiale, comme le soulignait Edgard Pisani lors du colloque sur l'agriculture tenu au Sénat le 9 avril. Pour l'ancien ministre de l'agriculture et père de la PAC, la question alimentaire sera primordiale durant les prochaines décennies du fait de la hausse de la population mondiale, de la diminution des surfaces cultivées, de la concurrence des agro-carburants, de l'accumulation des excédents agricoles des pays industrialisés qui ruinent les agricultures du tiers-monde...

L'Europe doit cesser d'accroître sa production agricole au mauvais prétexte de nourrir le monde. La souveraineté alimentaire reste un principe intangible et le concept d'arme alimentaire n'entre pas dans la culture européenne. En outre, l'agriculture vivrière reste la base du développement des pays sous-développés comme autrefois pour celui des pays industrialisés. L'Europe ne peut plus être complice du désastre actuel, qui voit les villes nourrir les campagnes par les importations et autres excédents agricoles bradés : il n'y a pas pire pour bloquer le développement de l'agriculture vivrière et paysanne.

L'Europe doit également cesser de fonctionner comme un aspirateur mondial à protéines : la reconquête de notre souveraineté alimentaire passe par la valorisation de la production à l'herbe et le développement des cultures d'oléo-protéagineux.

Le deuxième enjeu stratégique consiste à réduire massivement la pression de l'agriculture sur l'environnement : pollution en nitrates et pesticides et épuisement des nappes phréatiques ; atteintes à la biodiversité à travers l'artificialisation des milieux ; dégradation et pollution de l'air ; bilan énergétique global toujours plus négatif en raison de la substitution capital-travail... La PAC nouvelle doit engager le basculement vers une agriculture nouvelle, dont 30 % serait biologique d'ici 2020 et le reste en haute valeur environnementale (HVE). Il ne s'agit d'ailleurs pas de créer un nouveau label mais d'évaluer la durabilité des exploitations agricoles sur la base d'outils validés scientifiquement comme l'indicateur de durabilité des exploitations agricoles (Idea). Le versement d'argent public au titre de la PAC devra intégrer des critères de durabilité car la récompense contractuelle de la vertu s'avère le seul moyen de faire évoluer en profondeur les systèmes de production et les pratiques agricoles.

Le troisième enjeu concerne la qualité des produits. La liste des crises alimentaires relevant de la santé publique ne cesse de s'allonger : veaux aux hormones, poulets à la dioxine, bovins affectés par l'ESB, aujourd'hui menace d'une pandémie de grippe porcine... L'érosion de la confiance des consommateurs dans la qualité des produits ne peut qu'être renforcée par les teneurs en pesticides mesurées dans certains vins, et dans les fruits et les légumes. Pour rétablir cette confiance, il ne suffit pas de réglementer, il faut favoriser la désintensification des systèmes de production au profit de la qualité.

L'emploi et l'aménagement du territoire constituent le quatrième enjeu. La concentration des exploitations a vidé nos campagnes et l'agriculture conventionnelle n'est plus porteuse d'emplois ni d'activités artisanales et de services. Les déséquilibres naturels entre régions agricoles n'ont cessé de se creuser. La nouvelle PAC doit mieux valoriser les externalités positives d'une agriculture génératrice d'emplois non délocalisables et productrice de paysages.

Au regard de ces enjeux, la PAC actuelle est hors sujet. Les subventions versées sont devenues globalement illégitimes ; en témoigne le premier pilier, qui mobilise l'essentiel des aides publiques. Sa déclinaison à la française à travers les DPU est emblématique d'une situation ubuesque : des rentes de situation ont remplacé la politique...

La non-dégressivité et le non-plafonnement des aides par exploitation accentuent encore la concentration : l'agriculture est le seul secteur économique où les pouvoirs publics subventionnent le capital au détriment du travail...

Selon Edgard Pisani, la réforme de la PAC a été une affaire de boutiquiers car elle n'a pas conduit à repenser l'agriculture et sa place dans la société. Il nous a rappelé que nous ne progresserons pas en ayant de petites idées : « Vous avez à mobiliser des rêves, des espoirs, en vue de dessiner un schéma qui a un sens ». Le moment est venu de proposer aux agriculteurs un contrat profondément renouvelé avec la société, c'est-à-dire de stopper la fuite en avant dans une agriculture industrielle, chimisée et déterritorialisée, et de promouvoir une agriculture paysanne, basée sur l'agronomie et l'agro-écologie, valorisant nos terroirs. Il nous faut refuser le leurre de la compétitivité mondiale pour choisir l'autonomie alimentaire, l'emploi, l'environnement et la qualité des produits.

Au plan national, nous devons avoir le courage politique de nous affranchir des lobbies. Au niveau européen, osons aller au conflit au sein des instances mondiales pour sortir enfin l'agriculture de l'OMC. Il s'agit non seulement de réorienter notre agriculture en fonction de nos priorités sociétales mais aussi de permettre aux peuples du tiers-monde de reconquérir leur souveraineté alimentaire. Comme le soulignait Guy Paillotin lors du colloque sur l'agriculture, « le nombre de personnes qui meurent de faim augmente. Or on nous avait dit que le libre échange des marchandises ferait que ce nombre diminuerait : ce n'est pas vrai... ».



Intervention

Débat sur la PAC

par Jean-Marc PASTOR, sénateur du Tarn

(séance du mardi 28 avril 2009 - semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement)

Mon intervention se limitera à la question de la ruralité, dont j'ai constaté, au cours d'une mission qui m'avait été confiée par le précédent ministre de l'agriculture en 2006, combien elle est appréciée diversement en Europe. Quand certains pays promeuvent une vraie politique du rural, d'autres ne tiennent compte que du seul retour sur investissement et considèrent que s'installer dans des zones rurales dépourvues d'écoles, de services ou de couverture téléphonique, relève d'un choix de vie. En Finlande, l'agriculture est conçue comme un outil d'aménagement du territoire plus que comme une activité purement productrice, dont l'objectif est de maintenir les populations. L'Espagne privilégie, quant à elle, une politique de la ruralité dans son ensemble -de fait, on ne peut parler d'agriculture sans parler de ruralité- où l'État, les communautés autonomes et l'Europe sont liés par un fort partenariat. L'Écosse n'a pas de politique particulière en faveur du rural isolé et n'intervient pas sur le rural accessible, et pas moins de 80 % des crédits de son programme de développement rural sont centrés sur l'environnement. L'Autriche, comme l'Espagne, considère la politique de développement rural prioritaire. Pour preuve, elle lui consacre autant de financements qu'au premier pilier de la PAC. Enfin, bien que la ruralité compte en France, nous faisons office de mauvais élève européen en matière de financement du deuxième pilier de la PAC. Rien d'étonnant donc, devant la diversité de ces approches du rural, que vous ayez peiné, monsieur, à aboutir au compromis du 20 novembre 2008 ; négociation, je tiens à le souligner, auquel vous nous avez associés durant la présidence française.



La PAC, l'une des premières dépenses de l'Union, est presque devenue un sujet tabou en ce qu'elle cristallise l'opposition entre ceux qui la jugent obsolète et les autres nécessaire. Après quinze ans de réforme, elle est toujours critiquée. En 1992, le découplage des paiements, la réduction des interventions sur les marchés et les programmes agro-environnementaux ont favorisé une agriculture productive plus vertueuse. La réforme de 2003 a découplé les paiements des marchés, mais les droits à paiement unique continuent de poser problème. Monsieur le ministre, est-il envisagé de revoir leurs règles inégalitaires de répartition ? Avec les réformes, les paiements directs aux exploitants ont été privilégiés. Pour autant, les revenus agricoles ne sont pas bons. Mais si ces soutiens étaient supprimés, la situation, notamment celle des éleveurs, serait bien pire. En France, du chemin reste à parcourir pour éviter les fuites dans le versement des aides du deuxième pilier. Ensuite, l'Europe n'est pas parvenue à un consensus concernant l'attribution des aides : quelles sont les exploitations prioritaires ? Les plus importantes ou celles situées dans les zones à handicap ? Enfin, le bilan de la PAC est nuancé. Avant la réforme de 1992, le système de soutien aux prix a favorisé le recours aux pesticides et aux engrais et entraîné une réduction de la surface des prairies au profit des terres arables en dix ans.

Quant aux incitations à de meilleures pratiques, leur traduction concrète n'est pas évidente. Les critères d'éco-conditionnalité seront-ils suffisants ?

Promouvons l'éco-agriculture, effaçons le clivage entre agricultures intensive et extensive ! De toute façon, les pratiques changeront car pourquoi consommer des produits plus chers provenant de l'autre côté de la planète quand ils peuvent être produits localement ?

L'expression de bilan de santé de la PAC nous a surpris. Nous y avons vu la volonté de la Commission européenne d'éviter d'appeler révision cet exercice de modernisation de la PAC. Quel est son avenir après 2013 ? Le deuxième pilier, indispensable pour maintenir des communautés viables dans les régions rurales, continuera-t-il de servir de variable d'ajustement ? L'élevage extensif suppose d'augmenter la taille des exploitations. Mais cet objectif ne va pas de pair avec la volonté d'augmenter la densité de population. Et l'élevage en montagne reste une activité fragile dont la difficulté a été aggravée par la fièvre catarrhale.

Monsieur le ministre, votre bilan personnel est intéressant et votre action adroite, et non « à droite ». Reste que l'augmentation de la prime à l'herbe ne parviendra pas à dissiper les zones d'ombres concernant le plan d'urgence de la fièvre catarrhale et une sortie éventuelle des quotas laitiers et n'apaisera pas les inquiétudes du monde rural devant l'absence de perspectives sur le sort de la politique agricole. En tant que député européen, quel projet défendrez-vous pour la PAC et son deuxième pilier ?



Intervention

Débat sur la PAC

par Roland COURTEAU, sénateur de l'Aude

(séance du mardi 28 avril 2009 - semaine sénatoriale de contrôle de l'action du gouvernement)

Depuis plusieurs années, la viticulture européenne est en crise, et je doute que les propositions de réforme de l'OCM vin de la Commission européenne, validées par les États membres, nous permette d'en sortir rapidement... MM. Rainaud, Guillaume, Pastor, Piras, Tropeano, Daunis ou Raoul, tous élus. Vous êtes témoin vous-même des difficultés languedociennes !



Dans certaines régions, les vignerons perdent jusqu'à 1 000 euros par hectare. Ce n'est pas tenable ! Des pans entiers de notre économie sont en voie de disparition, des secteurs entiers sont en train de mourir, de « crever » dans l'indifférence générale, diraient les viticulteurs ! En 1982, un hectolitre de vin de pays rapportait, une fois déduits les frais de vinification, 208 francs, soit 31,70 euros. En 2007, cette recette est de 30 euros. En 2008, elle devrait se situer autour de 27 euros. Tout est dit. La majorité des viticulteurs est dans le rouge, je veux dire en déficit. La seule issue est parfois le RMI, souvent l'arrachage, voire l'abandon définitif. Pour pouvoir simplement vivre, ils sacrifient leur potentiel de production. La crise est en train de rayer des secteurs entiers de la carte viticole !

La désespérance est telle que la profession vous demande, monsieur le ministre, de tout faire pour obtenir de Bruxelles une rallonge financière afin de satisfaire les demandes d'arrachage, ainsi que le prolongement de la mesure pour un an. C'est un crève-coeur, mais une nécessité : les vignerons n'ont plus d'autre choix que d'arracher des parcelles pour obtenir un peu de trésorerie. Quelle suite comptez-vous donner à cette demande ?

La décision de supprimer les restrictions de plantation, contre laquelle nous nous étions élevés lors de notre rencontre avec Mme Fischer Bohl, risque de favoriser la concentration des exploitations au détriment des petits producteurs indépendants et des coopératives.

La France n'a pas souhaité généraliser les droits à paiement unique, qui sont pourtant un indispensable complément de revenu. Impossible, avez-vous déclaré, monsieur le ministre, ajoutant que la filière n'avait pas, alors, retenu cette option. Depuis, la crise s'est aggravée. La question aurait pu être à nouveau posée lors du bilan de santé - comme vos collaborateurs l'avaient laissé entendre à une délégation syndicale de vignerons du Midi- mais il n'en a rien été. Pour des régions qui ont déjà beaucoup arraché, comme le Languedoc-Roussillon, une telle mesure aurait pourtant assuré un revenu minimum à des viticulteurs qui risquent, sinon, d'avoir disparu avant 2013 ! Il faudrait inscrire ces DPU dans le plan national et étudier dès maintenant les moyens de soutien franco-français à cette viticulture. L'avenir de la ruralité est en jeu.

En 2006, tous les dégrèvements de l'impôt sur le foncier non bâti ont été acceptés ; en 2007, l'enveloppe est passée de 6 à 2,5 millions, excluant les bailleurs, pourtant eux aussi contraints d'arracher. Il faut augmenter l'enveloppe et assouplir les critères : la décision est franco-française.

Autre problème, l'affaire du vin rosé. Le 27 janvier 2009, le comité de réglementation du vin, présidé par la Commission européenne mais composé des représentants des États membres, a procédé à un vote indicatif sur la possibilité d'autoriser la production de rosé en couplant du vin rouge et du vin blanc. Le vote a été positif. Le représentant de la France s'est prononcé pour !

Plus qu'une erreur, ce fut une faute. Devant la colère des producteurs, vous avez dénoncé cette pratique, monsieur le ministre, mais il est bien tard... La France tiendrait-elle un langage à Paris, un autre à Bruxelles ? Cette mesure va non seulement brouiller l'image des rosés de qualité, mais entraîner un nivellement par le bas ! Le rosé ne peut se réduire à une variable d'ajustement des stocks. Ce libéralisme effréné en matière d'élaboration des vins pénalisera les viticulteurs français qui, grâce à des efforts constants, ont fait du rosé une valeur en hausse depuis quinze ans. Les propositions d'étiquetage « rosé traditionnel » et « rosé par coupage » ne résolvent rien : les consommateurs choisiront les plus bas prix, c'est-à-dire les mixtures médiocres.

Certaines erreurs ont des conséquences désastreuses. Celle-ci fait suite à l'autorisation pour des vins sans indication géographique, donc sans origine, de revendiquer le cépage, sans être soumis au même cahier des charges ! La viticulture n'avait pas besoin de ces handicaps supplémentaires. On se serait également bien passé des récentes attaques, aussi injustes qu'infondées, dont le vin vient une fois de plus d'être la cible sur le plan sanitaire...

La profession souhaite voir prorogées les mesures de soutien, y compris sur les conditions d'utilisation du fonds européen agricole de garantie (Feaga), et reportées d'un an les dotations financières pour les investissements matériels. Il serait gravissime que nous laissions repartir une partie des financements européens !

Malgré une situation difficile et la concurrence des vins du Nouveau Monde, l'Union européenne possède beaucoup d'atouts. Les vins européens s'imposeront d'autant plus si l'Europe favorise les investissements commerciaux et la promotion de ses produits, au lieu d'aligner ses pratiques œnologiques sur celles des autres continents ! La Commission européenne a bien trop de pouvoirs en la matière. L'Union européenne doit valoriser sa tradition vitivinicole, la qualité et l'authenticité de ses vins et leur lien avec le terroir.



Point sur...

Bilan de santé de la PAC et déréglementation

LES PRINCIPALES DÉCISIONS DU « BILAN DE SANTÉ »

(ACCORD DU 20 NOVEMBRE 2008, SOUS PRÉSIDENTE FRANÇAISE) :

		Décision du Conseil du 20.11.2008	
Régime de paiements directs	Modèle historique ou régional	Les Etats membres qui avaient choisi le modèle historique pourront redistribuer les aides sur une base régionale.	
	Découplage paiements directs	Découplage total des paiements directs selon un calendrier progressif: 2010 : découplage pour les grandes cultures, le blé dur, l'huile d'olive et le houblon 2012 : découplage pour le bœuf, le veau (sauf vache allaitante), le riz, les fruits à coque, les semences, les protéagineux, la pomme de terre féculière ; 1.01.2012 : découplage pour la transformation des fourrages séchés ; 1.07.2012 : découplage de la féculé de pomme de terre, du chanvre et du lin. (Les aides aux ovins et caprins, resteront couplées).	
	Conditions d'octroi des aides	Introduction d'une limitation des paiements : le seuil de paiement se situerait à 100 euros ou une superficie minimale d'un hectare par exploitation. Il peut être affiné par les Etats membres (400 euros ou 0.5 hectare pour la France).	
Outils de gestion de marché	Prix d'intervention	Intervention fixée à zéro pour le blé dur, le riz, l'orge et le sorgho ; Maintien d'un prix d'intervention pour le blé tendre, et maintien des mesures en vigueur pour le beurre et le lait écrémé en poudre ; Maintien d'un mécanisme d'intervention en cas de « perturbation grave des marchés » , notamment pour le lait, les céréales, le riz, le blé dur et le tabac.	
	Taux de jachère obligatoire(10%)	Abolition (avec mise en place de bandes tampons le long des cours d'eau seront mises en place d'ici 2012 pour compenser les effets néfastes sur l'environnement)	
	Quotas laitiers	Suppression progressive (augmentation de 1% par an) d'ici 2015 (rapports d'évaluation en 2010 et 2012)	
	Aides pour les secteurs en difficultés (mécanisme article 68) ¹	Plus grande souplesse d'utilisation . Les Etats membres pourront utiliser jusqu'à 10% de leurs plafonds nationaux, sous réserve de certaines conditions.	

	Assurance & fonds de mutualisation	Possibilité pour les Etats membres de contribuer au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux ¹ ou à des fonds de mutualisation ²
Nouveaux défis : modulation pour le développement rural	Taux de modulation (5%)	Augmentation progressive pour atteindre au total 10% en 2013 (avec une franchise de 5000 euros). Une modulation de 4% s'ajoutera dès 2009 pour les montants d'aides supérieurs à 300000 euros.
	Objectifs	Changement climatique, énergies renouvelables, gestion de l'eau, biodiversité, innovation dans ces domaines, accompagnement du secteur laitier

UNE RÉFORME QUI DÉMANTÈLE TOUS LES OUTILS DE RÉGULATION

Sur la forme, on ne pourra que souligner que le choix de nommer la nouvelle réforme de la PAC « bilan de santé » était quelque peu incongru : la PAC serait-elle malade ? La présenter de la sorte dès le début des négociations pouvait le laisser croire et conforter en tous les cas l'hostilité de certains pays à l'égard de cette politique...

Sur le fond, les préoccupations sont nombreuses. Selon la Commissaire en charge de l'agriculture et du développement durable, Mariann Fischer Boel, « l'objectif du bilan de santé de la PAC [était] avant tout de permettre à nos agriculteurs de répondre à une demande croissante et de s'adapter rapidement aux signaux que leur envoie le marché » (!). En résumé, la régulation de la production agricole n'est plus pertinente, les produits agricoles devant être assimilés progressivement et à quelques exceptions près à des marchandises comme les autres ? Cette vision a été confirmée par la décision du Conseil des ministres du 20 novembre. Les différentes organisations agricoles européennes (Copa et Cogeca) ainsi que nationales (FNSEA, CNJA, chambres d'agriculture) ainsi ont dénoncé cet accord qui « détricote méthodiquement tous les outils de régulation⁴ » et ne pourra sécuriser les revenus des agriculteurs, surtout des plus petits d'entre eux.

Concrètement, la réforme se traduit par un affaiblissement des différents instruments de régulation : découplage quasiment total des aides, suppression programmée des prix d'intervention ou encore suppression des quotas laitiers. Alors que le couplage des aides est essentiel à la survie de petites productions ou de productions dans des zones géographiques difficiles, le Conseil a passé outre et décidé de découpler progressivement la quasi-totalité des paiements directs. Pourtant le découplage, s'il simplifie administrativement le paiement des aides, peut avoir « des effets très différents sur les volumes produits, les modes de production ou encore l'emploi », selon un amendement déposé à l'époque en commission par des eurodéputés socialistes⁵. De plus, le démantèlement des seuils d'intervention en céréales (sauf pour le blé tendre) pourrait faire courir de risques majeurs en matière de sécurité alimentaire, compte tenu des faibles stocks en Europe et dans le monde.

Enfin, il est extrêmement contestable de mettre fin aux quotas laitiers alors que le marché du lait s'est effondré⁶ et que certains pays n'arrivent même pas à produire autant que les quotas leur permettent !⁷ ... En outre, l'effet d'une telle mesure sur les productions laitières en zones montagneuses sera extrêmement négatif, mettant en péril l'avenir de ces productions et l'emploi dans ces zones déjà fragilisées par leur géographie. On assistera ainsi à une concentration des zones de production. Les Etats membres ont adopté une série de mesures destinées à accompagner cette restructuration dans les deux piliers de la PAC (fonds impartis pour la modulation à des objectifs d'accompa-

gnement du secteur laitier ou utilisation du mécanisme de l'article 68). Mais ces outils démontrent bien l'inanité des mesures proposées: lorsque le secteur disparaîtra dans certaines régions, à quoi serviront ces fonds ?! Comme si la PAC devait être limitée à accompagner de façon dérogatoire et transitoire quelques secteurs, et par ailleurs laisser libre cours aux règles du marché⁸, en lieu et place d'un véritable projet d'ensemble pour cette politique au cour de la cohésion économique, sociale et écologique des territoires.

Michel Barnier affirme ainsi être arrivé à un accord « équilibré et solide », qui « préserve l'avenir⁹ ». Fort de ces convictions, il a remis le 17 mars dernier le titre de « commandeur du grand mérite agricole » à la Commissaire européenne à l'agriculture, M. Fischer Boel ! Mais qu'en est-il concrètement de l'avenir de la production laitière dans les zones les plus fragiles? De la suppression progressive et généralisée des mécanismes régulateurs du marché ?

UNE RÉFORME QUI NE VA PAS ASSEZ LOIN DANS LA REDISTRIBUTION DES AIDES

Aujourd'hui, 20% des agriculteurs européens dont l'activité principale est agricole bénéficient de 50% du soutien agricole. Presque 1/3 des exploitations européennes bénéficient de moins de 10000 euros d'aides directes par an. En France, 0.8% des exploitations reçoivent plus de 100000 euros d'aides directes par an (soit 5.5% de ce soutien).

Face à ce constat, certaines mesures initiales de la Commission sur les modalités de soutien aux agriculteurs (comme la fixation d'un plafonnement maximal des aides pour les plus gros bénéficiaires de la PAC, ou encore les incitations à abandonner le régime historique) semblaient positives. D'autres étaient plus contestables (comme la suppression des aides aux petits agriculteurs). En définitive, le Conseil privilégie une approche médiane : les Etats membres pourront moduler les seuils de paiement (400 euros ou 0.5 hectare pour la France) et les Etats membres qui avaient choisi le modèle historique pourront redistribuer les aides sur une base régionale. Il est vrai que l'option de l'approche historique (2000-2002 en France) pour le calcul du soutien à chaque agriculteur apparaît aujourd'hui dépassée, tant sur le plan économique (entraînant des « rentes de situation ») que social ou environnemental. Pour le groupe de réflexion « Saint-Germain » formé autour de l'eurodéputé Stéphane Le Foll, ce système « crée des distorsions majeures entre les différents types d'exploitations, entre les régions ou encore entre les modèles économiques agricoles »¹⁰. La suppression de ce système était donc essentielle à une nouvelle répartition du montant des aides.

Cependant, cette régionalisation et le lissage des aides directes ne sont pas rendus obligatoires dans le compromis adopté par les Etats membres. Qu'en sera-t-il de la France ? De plus, le taux de modulation reste trop faible pour avoir une influence significative, et les grosses exploitations ont été épargnées par les Etats membres. Enfin, l'utilisation du mécanisme de l'article 68 permettant une meilleure redistribution entre les secteurs, reste d'application facultative. Il conviendra de veiller à ce que le gouvernement français l'utilise, conformément à sa promesse. La réforme décidée par le Conseil est donc décevante et n'aura probablement pas l'effet attendu d'un point de vue de justice sociale.

CONCLUSION : UNE RÉFORME AVEUGLE COMPTE TENU DES ENJEUX

Dans la crise financière et économique actuelle, il est de bon ton à droite d'en appeler à la « régulation » du marché et au rôle essentiel de l'agriculture européenne pour l'environnement, la sûreté et la sécurité alimentaires. La Commission européenne a même publié en novembre dernier un livre vert sur la qualité des produits agricoles, mais sans référence à la réforme de la PAC¹¹ !

Les discours ne sauraient donc cacher la réalité des actes. Ce « bilan de santé » signe la domination de la pensée ultralibérale, qui veut en finir avec une des politiques essentielles du projet économique et solidaire européen. Pour rappel, les objectifs d'une PAC moderne sont pour les socialistes, les suivants : l'indépendance alimentaire, la performance économique des exploitations, la qualité sanitaire et gustative des produits, le développement rural et dynamique des territoires ruraux et l'excellence environnementale.

En définitive, la posture idéologique qui veut rétablir la suprématie du marché dans le domaine agricole apparaît quelque peu décalée avec la situation au niveau mondial. Alors que les surplus de beurre ou de lait faisaient l'actualité en Europe il y a quelques années, la situation est aujourd'hui tout autre avec un marché international marqué **par une forte pénurie de produits agricoles de base et une importante volatilité des cours remettant en cause les modèles économiques en vigueur dans les grandes institutions européennes (UE) et internationales...**

¹ Le mécanisme dit de l'« article 68 » permet aux Etats membres d'utiliser 10% de leur enveloppe budgétaire destinée aux paiements directs dans un secteur donné pour des programmes spécifiques d'actions dans ce secteur.

² couvrant des pertes économiques causées par des phénomènes climatiques, des maladies animales ou végétales ou des infestations parasitaires.

³ en cas de maladies animales ou végétales.

⁴ Les Echos, 26 novembre 2008.

⁵ Amendement qui avait été déposé par S. Le Foll, M. I. Salinas Garcia, B. Bourzai et B. Vergnaud lors du débat en commission agriculture du Parlement européen.

⁶ Pour exemple, le cours du beurre en vrac en France est passé de 4100 euros la tonne fin 2007 à 2200 début novembre 2008.

⁷ En 2006-2007, la France, deuxième producteur européen de lait, a produit 650 000 tonnes de moins que le niveau maximum autorisé. Voir point d'I. Sahagun sur le lait.

⁸ L'analogie avec la politique sociale ou la politique du marché intérieur de la Commission européenne (avec la place laissée services publics) est à cet égard éclairante !...

⁹ « Bilan de santé de la PAC : 15 questions posées à Michel Barnier », document du Ministère de l'agriculture et de la pêche, 20 novembre 2008.

¹⁰ « Parce que le monde change, il est vital de repenser le projet de l'agriculture », Groupe Saint-Germain, 2007.

¹¹ Le Parlement européen a quant à lui estimé, dans son avis du 10 mars 2009, que « la politique de l'Union en matière de qualité devrait être étroitement liée à la réforme de la PAC au-delà de 2013 ».



Point sur...

Critique des choix français

⇒ POURSUITE DU DÉCOUPLAGE DES AIDES

L'objectif principal du Bilan de santé de la PAC était de poursuivre les réformes de 2003 et notamment le découplage total des aides des volumes produits.

Les répercussions du découplage, c'est-à-dire du versement d'aides sans lien avec l'acte de production et sans obligation de continuer à produire sont importantes sur la production et notamment sur l'élevage et a des conséquences désastreuses sur l'opinion qu'ont les citoyens des agriculteurs. Or de son côté, la France affiche comme principal objectif de rendre la PAC plus légitime. Ces deux orientations sont-elles vraiment compatibles ?

⇒ COHÉRENCE DE LA STRUCTURE EN DEUX PILIERS DE LA PAC

Dans le cadre du Bilan de santé, on donne la possibilité d'utiliser le 2ème pilier de la PAC pour résoudre de nombreux problèmes : lutte contre le changement climatique, énergie, gestion des risques, assurance récolte...

Est-ce que le 2ème pilier est vraiment la solution à tous les problèmes ?

Est-ce que la production d'énergies renouvelables via des matières premières agricoles doit vraiment être une priorité pour l'agriculture quand le défi alimentaire, pour les décennies à venir, apparaît déjà difficile à surmonter ? Pourquoi la France ne valorise-t-elle pas plus les déchets forestiers, qui sont d'ailleurs encore plus importants depuis la dernière tempête ?

Par ailleurs, le Bilan de santé de la PAC inclut des mesures de gestion de crise donc de gestion de marché dans le 2ème pilier et des mesures d'aménagement du territoire via l'article 68 dans le 1er pilier. A la base, le 1er pilier correspondait à la régulation des filières et des marchés et le 2ème pilier à l'aménagement du territoire.

N'y a-t-il pas désormais confusion entre les deux piliers ?

Est-ce que la structure de la PAC en 2 piliers est viable sur le long terme ?

⇒ PLAFONNEMENT DES AIDES

Les Institutions européennes se sont mis d'accord sur une mesure de plafonnement des aides agricoles via un taux de modulation plus élevé (plus 4 points de pourcentage) sur les montants dépassant 300 000 euros à appliquer dans tous les Etats membres.

Le Parlement européen avait d'ailleurs introduit une pondération de ce plafonnement en fonction du nombre d'actifs pour ne pas pénaliser les exploitations agricoles qui emploient beaucoup de main d'œuvre.

Or lorsque le gouvernement français a présenté les options nationales retenues dans le cadre du Bilan de santé de la PAC et la destination des fonds supplémentaires dégagés par l'augmentation de la modulation, la question du plafonnement n'a pas été abordée.

Qu'en est-il vraiment ? La France a-t-elle renoncé à cette mesure qui aurait permis de redistribuer les aides et de proposer pour reprendre les mots du ministre de l'agriculture « une politique agricole plus juste dans la répartitions des soutiens » ?

Ou l'a-t-elle volontairement fondue dans le cadre de l'augmentation globale de la modulation et dans ce cas-là il serait intéressant de savoir quels montants sont concernés ?

⇒ PRIME UNIQUE À L'HECTARE - RÉGIONALISATION DES AIDES DU 1ER PILIER

La prime unique à l'hectare a été écartée en France mais on peut se demander si cette décision est définitive pour la période allant jusqu'en 2013.

Fonder les droits à paiement sur des montants de référence régionaux pourrait être une alternative à la prime unique à l'hectare qui a été écartée par la France.

L'association des régions de France est favorable à cette régionalisation qui permettrait d'adapter au mieux les mesures de soutien à l'agriculture à la diversité des territoires.

L'ensemble des régions sont d'accord, quelque soit leur bassin de production. C'est un positionnement important et même si cette décision ne leur appartient pas, le ministre de l'agriculture devrait reconnaître que les régions sont concernées au premier plan par les orientations de la politique agricole qui peuvent d'ailleurs avoir une incidence directe sur toute l'économie d'une région.

Des critères objectifs pourraient être mis en avant pour procéder à cette régionalisation, tels que le nombre d'actifs dans les exploitations. On pourrait aussi envisager de mettre en place un fonds de péréquation entre les différentes régions.

⇒ L'UTILISATION DE L'ARTICLE 68

L'article 68 permettait aux Etats membres de prélever jusqu'à 10% des aides directes pour les orienter vers des territoires et des filières en difficultés.

La position du Parlement européen était d'élever ce taux à 15% de leur plafond nationaux.

La France a décidé de se limiter à 5%. On peut se demander s'il s'agit d'une première et si un taux plus élevé est prévu pour 2011.

L'ancien article 69 permettait de redistribuer les aides au sein d'une même filière pour valoriser les démarches de qualité, protectrices de l'environnement...Seuls 6 Etats membres l'avaient utilisé. La France n'en faisait pas partie. On se demande quelles étaient les réticences à l'époque puisque cette mesure aurait permis de rééquilibrer les aides mais au sein d'une même filière tout en primant les bonnes pratiques agricoles.

⇒ ENVELOPPE SUPPLÉMENTAIRE POUR GRANDES CULTURES

L'application d'un découplage total des aides aux grandes cultures et leur réorientation en partie vers les surfaces en herbe via l'application de l'article 68 a permis de dégager un reliquat important de 11% sur les grandes cultures soit environ 460 millions.

Les critères de répartition étaient à définir par les professionnels et Michel Barnier avait déclaré lors du CSO du 23 février que le solde de l'enveloppe des aides découplées pouvait être utilisé pour un rééquilibrage au sein des filières en faveur par exemple des zones intermédiaires ayant des rendements moins élevés. Or, la FNSEA a pris la décision que ces aides seraient restituées aux exploitations selon les critères historiques et ne seraient donc pas utilisées pour aider en priorité les céréaliers des zones intermédiaires.

Suite à des manifestations de céréaliers s'estimant gravement lésés par les redistributions d'aides agricoles décidées au sein du 1er pilier et juste avant le dernier congrès de la FNSEA qui s'annonçait explosif, le Gouvernement a annoncé sa décision de mobiliser 170 millions d'euros supplémentaires pour accompagner les exploitations spécialisées en grandes cultures qui pourraient être fragilisées par le Bilan de santé.

Ces aides supplémentaires seraient d'origine communautaire mais le ministère n'a pas expliqué dans le détail ni sur quelle enveloppe elles seraient ponctionnées ni quelles mesures précisément elles permettraient de financer. (mesure rotationnelle ? installation de jeunes agriculteurs ?)



Point sur...

L'agriculture et la mondialisation

MONDIALISATION ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le volet commercial des conclusions du Sommet du G20 n'a pas eu beaucoup d'échos puisqu'il a seulement appelé à conclure le Doha Round en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés. Cela semble signifier notamment pour le domaine agricole, que l'OMC doit se concentrer sur les résultats acquis sans concessions supplémentaires des Etats.

Selon Ferdinando Riccardi, rédacteur en chef de l'Agence Europe, le principal souci des Etats au niveau mondial ne devrait pas être la libéralisation mais la sécurité alimentaire.

Extraits de l'Edito de l'Agence Europe du 8 Avril 2009

« Le domaine agricole en particulier n'a pas besoin d'une libéralisation supplémentaire spectaculaire, mais plutôt de nouvelles règles et disciplines. En ce domaine, le souci prioritaire n'est pas le développement des échanges mondiaux en lui-même mais la recherche de la sécurité alimentaire et le droit pour chacun de poursuivre un degré aussi élevé que possible d'autosuffisance alimentaire. Pour les pays pauvres, ce droit devrait représenter la revendication prioritaire ; et l'UE aussi ne devrait jamais l'oublier.

Cette exigence fait son chemin. Le rapport élaboré par Olivier De Schutter, à la demande de l'ONU, affirme explicitement que le commerce international ne garantit pas la sécurité alimentaire, et que la souveraineté alimentaire est incompatible avec l'organisation des marchés agricoles poursuivie par l'OMC.

Le rapport McGuinness, adopté par le Parlement européen à une très large majorité, estime que la politique d'ouverture des marchés agricoles poursuivie par l'OMC a entamé la sécurité alimentaire de nombreux pays en développement. [...]

Les pays en développement se rebellent contre l'achat de leurs terres par des pays riches ; Madagascar a annulé l'accord avec un groupe sud-coréen pour l'achat de 1,3 million d'hectares de terres, et des réticences analogues apparaissent ailleurs. Les longs voyages par le monde de produits alimentaires sont de plus en plus déconseillés, lorsqu'ils ne sont pas nécessaires mais essentiellement spéculatifs. L'Europe multiplie et renforce ses règles et précautions alimentaires, qui resteraient inefficaces si les produits importés y échappaient.

Les réformes de la PAC visant à développer la concurrence et les échanges mondiaux sont de plus en plus contestées ; mais l'UE doit s'interdire de faire aux autres la concurrence déloyale qu'elle ne veut pas subir en supprimant ses subventions à l'exportation, sauf à l'égard des pays demandeurs d'importations à bas prix. »

Etude du Conseil National de l'Alimentation sur les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires.

Le CNA a été mis en place par les Ministères de l'économie, de l'agriculture et de la santé et il regroupe des collèges représentant les consommateurs, les industriels, les producteurs et la grande distribution. Il a adopté à l'unanimité moins une abstention le 7 février 2008, un avis n° 59 sur la régulation du commerce international des denrées alimentaires qui, en pleine crise financière, économique et alimentaire, apparaît des plus pertinents.

Le bureau de la Commission « Territoires ruraux, Agriculture et Mer » du Parti socialiste a tenu à auditionner des représentants du CNA le 1er avril dernier.

Cet avis rappelle que :

- des débats existent sur la place de l'agriculture au sein de l'OMC du fait de la spécificité de ce secteur qui satisfait des besoins vitaux et répond à des préoccupations non commerciales telles que la sécurité, la santé, l'environnement.
- c'est l'Accord sur l'Agriculture signé à Marrakech en 1994 qui a acté le maintien des produits agricoles et des denrées alimentaires dans le GATT
- les résultats des accords du GATT et de l'OMC sont mitigés et ne correspondent pas aux ambitions affichées en termes de développement économique et d'augmentation du niveau de vie des pays les plus pauvres
 - au contraire, l'intensification des échanges a plutôt accru les inégalités d'accès à l'aliment et a aggravé les déséquilibres éco-environnementaux (perte de biodiversité, problème d'eau potable, 925 millions de mal nourris dont 80% de paysan, multiplication des crises sanitaires)
- l'OMC concerne le droit international entre les Etats et non le droit commercial entre les acteurs économiques mondiaux.
 - La capacité de l'OMC à sanctionner le non respect de ses règles assure l'effectivité de son droit et sa supériorité sur les autres droits internationaux et notamment onusiens
 - Dans le cadre de l'OMC des facteurs légitimes permettent de justifier des restrictions aux échanges. Il s'agit de préoccupations de nature non commerciale, qui sont soit, sociales, soit environnementales, soit éthiques et qui permettent de justifier une mesure ayant un impact sur les échanges, sans aucune mesure de compensation pour les pays tiers.
 - L'invocation d'un facteur légitime est très encadrée : elle doit remplir une série de critères (lien de nécessité, transparence, non discrimination, proportionnalité) et sa nécessité doit être démontrée en se référant à des textes et référentiels existants.
 - Pascal Lamy met en avant les préférences collectives plutôt que les facteurs légitimes mais la grande différence est qu'elles sont assorties d'une clause de compensation.
 - Les préoccupations non commerciales relèvent d'attentes sociétales et se réfèrent aux sciences humaines pour lesquelles il est difficile de constituer des preuves objectivables et de réunir un consensus.
 - Pour être invoqués, les facteurs légitimes doivent être intégrés formellement au droit de l'OMC via la reconnaissance des principes présents dans les accords du GATT, dans le préambule de l'accord de Marrakech et dans d'autres accords internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), le Protocole de Kyoto...
 - Ces principes sont les droits humains à la vie, à la santé et à l'alimentation et donc le droit à la sécurité des approvisionnements, le développement durable, la protection des ressources naturelles, le bien être animal, etc.

Le CNA a adopté 15 recommandations qui s'adressent à l'Union européenne et à l'OMC.

Il propose notamment la création de groupes de travail au sein de l'OMC qui seraient chargés de la rédaction de projets d'accords multilatéraux portant sur les principes précédemment énoncés en concertation avec les instances internationales compétentes.

Il avance que le consensus des 27 Etats membre de l'Union européenne sur des valeurs sociétales est une étape préalable importante. On en retrouve d'ailleurs quelques prémices dans les avis du Parlement européen. Il souligne que l'Europe a un rôle important à jouer dans la gouvernance mondiale notamment sur les questions alimentaires.

Il propose que les acteurs économiques européens soient plus associés à la préparation des négociations multilatérales. Les représentants du patronat au niveau européen ne semblent d'ailleurs pas aussi pressés de conclure le cycle de Doha que le Medef...

Il souligne aussi qu'il faudra d'abord remédier à l'ignorance générale des règles de l'OMC parmi les citoyens, les entrepreneurs, les décideurs politiques, les étudiants car cette ignorance nuit à nos intérêts.

Remarques :

On peut légitimement se demander comment se positionne le gouvernement français sur cette question de l'agriculture, de l'alimentation et de la mondialisation et quel sort a été réservé dans les ministères à cet avis du CNA issu d'une démarche de concertation comparable au Grenelle de l'environnement.

Dans le droit fil de cette réflexion sur l'agriculture et la mondialisation, il semble que le Bilan de santé de la PAC ait raté une occasion de développer des politiques de régulation plus efficaces et équitables. Mais pour cela, il est vrai qu'il faudrait aussi que la Commission européenne sorte de son dogme libéral qui l'amenait encore à déclarer en décembre dernier dans une communication sur les prix des denrées alimentaires :

"Une amélioration de la capacité d'ajuster la production grâce à une orientation plus nette vers le marché combinée à des filets de sécurité adéquats contribuera à faciliter la réaction des agriculteurs à des conditions de marché plus instables. En approuvant le bilan de santé de la PAC, l'Union européenne a pris des mesures décisives dans cette direction, notamment avec la suppression de la mise en jachère des terres cultivables, la suppression progressive des quotas laitiers et la transformation de l'intervention sur le marché en un véritable filet de sécurité. Ceci aidera les producteurs agricoles à mieux réagir aux signaux donnés par le marché et à profiter de nouvelles opportunités."

Quant aux différents Etats membres, leurs positions sur ce sujet semblent évoluer progressivement. Ainsi, la République Tchèque qui préside actuellement le conseil de l'Union européenne, était prête à sacrifier la PAC, il y a seulement quelques mois, au nom du libéralisme, de la flexibilité et des économies budgétaires. Elle appelle désormais à la plus grande prudence estimant : « qu'il est plus que jamais nécessaire que les Etats membres s'en tiennent aux principes existants de la PAC et agissent ensemble vers des objectifs communes au moyen de politiques prudentes. » (cf Agrapresse du 30 mars 2009)

Dans cette perspective, on peut se féliciter de la réunion des ministres de l'Agriculture du G8 qui s'est tenue en Italie du 18 au 20 avril, première du genre, destinée à trouver des solutions à la crise alimentaire qui pourrait encore empirer à cause de la situation économique mondiale.

A noter que Michel Barnier s'y est déclaré favorable à la création d'un système de stockage mondial pour lutter contre la spéculation.



Point sur...

L'agriculture durable

SITUATION RELATIVE AUX AGRO CARBURANTS

Les rapports alarmistes sur les dangers de l'expansion des carburants dits « verts » pour l'agriculture et l'environnement ne cessent de se multiplier depuis plusieurs mois.

Selon Josette Sherann du Programme alimentaire mondial, dans de nombreuses parties du monde, nous trouvons que **les prix alimentaires atteignent le niveau des prix du carburant**, avec des quantités de plus en plus importantes de nourriture étant achetées par des marchés énergétiques pour la production de biocarburants. La FAO a lancé plusieurs cris d'alarme par l'intermédiaire de son directeur Jacques Diouf et le rapporteur des Nations unies pour le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, a même comparé la production de biocarburants à « **un crime contre l'humanité** » en octobre 2007. La FAO a dressé une liste des pays les plus affectés par les pénuries alimentaires. Le continent africain dans son ensemble, une grande partie de l'Asie et l'Amérique centrale sont particulièrement touchés. **Pour les socialistes, les agro carburants ne peuvent être considérés comme une issue possible à notre production agricole. La production de biens alimentaires doit rester la priorité.**

Du point de vue environnemental, les bilans énergétiques de la plupart des agro carburants de première génération sont quasiment négatifs. En outre, produits en monocultures, ils sont particulièrement dangereux pour la biodiversité. Certaines études d'organisations écologistes montrent également leur nocivité en termes de déforestation de forêt vierge, notamment en Amérique du Sud¹. **A l'Assemblée Nationale le 26 mars dernier, Michel Barnier n'a pas répondu à la question posée sur le bilan énergétique des agro carburants et à leur empreinte écologique.** S'il défend l'action du gouvernement en matière d'investissements dans les biocarburants de seconde génération (80 millions d'euros pour le fonds « démonstrateurs » de l'ADEME), **il assume le maintien du dispositif fiscal permettant de développer les agro carburants de première génération², alors qu'il pourrait être remis en question.** Si le bilan de santé de la PAC supprime la prime aux cultures énergétiques, **il n'a cependant pas permis de débattre de ces questions de sécurité énergétique et alimentaire qui devraient pourtant être au cœur des objectifs de la politique européenne en matière agricole.**

Michel Barnier dans son exposé à l'Assemblée Nationale a rappelé que seuls 7% de la surface agricole utile en France seront consacrés aux biocarburants, ce qui laisse 93% pour la production à usage alimentaire. Selon lui, cela permettra de réduire de 5% les émissions de CO2 dans les transports. Cependant, **faut-il rappeler que l'accord européen conclu en décembre dernier (sous présidence française) visant 10% de renouvelables dans la consommation d'énergie dans le secteur des transports de l'UE d'ici 2020, prévoit que le recours aux agro carburants soit conditionné à une réduction des émissions de CO2 de 35% par rapport aux carburants fossiles à l'entrée en force de la directive, de 45% d'ici 2013, de 50% en 2017 et de 60% après 2017.** Devant multiplier par 7 ses performances à court terme, **la France devra donc réévaluer sa stratégie, qui n'est plus du tout adaptée aux nouvelles conditions d'utilisation des biocarburants.** Rappelons également que cet accord a été extrêmement difficile à obtenir, et que nombre de députés européens soutenus par les organisations écologistes, voulait réduire l'objectif européen des 10%³.

A la place, toutes les énergies renouvelables utilisées dans le domaine du transport, et pas seulement les biocarburants, sont incluses dans le calcul des 10% (véhicules alimentés par de l'hydrogène ou de l'électricité produite à partir de sources renouvelables par exemple). **Mais aucune référence juridiquement contraignante à des critères de durabilité** (et en particulier sur la question de savoir s'il faut inclure ou non les répercussions sur « l'affectation indirecte des sols » dans l'équation qui permet de calculer les résultats globaux des biocarburants en matière de CO₂), **n'a été insérée dans la directive**. A la place, il a été demandé à la Commission européenne de présenter des propositions pour limiter l'affectation indirecte des sols qui résulte du changement d'affectation des sols pour produire des biocarburants. En outre, notons qu'il n'y a aucune garantie à ce que les agro carburants qu'importe massivement l'Union européenne ne respecte ces critères environnementaux. **A ce titre, le conservatisme de la Présidence française (et des Etats membres en général) a été particulièrement décevant.**

Enfin, au vu de ces récentes négociations sur le bilan de santé de la PAC ou du paquet énergie-climat, il apparaît presque indécent que la Commission européenne, au même moment, ait rendu un rapport sur la protection de la biodiversité en Europe, dans lequel elle reconnaît que l'Union européenne ne tiendra pas son objectif visant à mettre un terme à la perte de la diversité biologique d'ici à 2010 !...En définitive, les autorités européennes semblent ne faire preuve d'aucune vision intégrée des enjeux tenant à l'agriculture...

DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'agriculture biologique occupe seulement 2% de la surface agricole en France, contre 13.6% en Autriche, 8% en Finlande et en Suède, 6% en Italie ou 4.5% en Allemagne (la moyenne européenne est de 4.5%). **La France accuse donc un sérieux retard de production par rapport à ses partenaires européens, et face à la demande croissante, doit importer la majeure partie de sa consommation biologique. Le Grenelle de l'environnement a prévu un triplement de la surface cultivée en biologique d'ici 2012 (et 20% en 2020).** Les cantines scolaires publiques devront servir 20% de repas biologiques d'ici 2012. Compte-tenu de l'urgence de la situation, **on pourra s'interroger sur les moyens mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs.** Les mesures annoncées par Michel Barnier vont certes dans la bonne voie (déplafonnement des aides à la conversion, mesures de structuration des filières, de recherche et d'innovation... Mais les aides du premier pilier de la PAC ne distinguent pas le mode de culture. Or sans un accompagnement de son développement comme dans d'autres pays européens comme l'Allemagne ou l'Italie, l'agriculture biologique ne peut être compétitive par rapport à la production conventionnelle.

On pourra également rappeler que peu avant le Grenelle, en juin 2007, le gouvernement français avait donné son accord à un règlement européen sur les règles de production et d'étiquetage des produits alimentaires biologiques, qui a fixé le seuil de contamination accidentelle par les OGM à 0.9%, comme dans l'agriculture conventionnelle. En d'autres termes, la présence d'OGM est donc tolérée jusqu'à 0.9% dans les produits biologiques au niveau européen à partir de cette année alors que jusqu'à présent il y avait une tolérance zéro. **Ce règlement, dénoncé à l'époque par les agriculteurs biologiques français et les organisations écologiques illustre un peu plus la fuite en avant de la Commission européenne qui refuse d'adopter une politique claire sur la question des OGM et des difficiles règles de coexistence et des Etats membres qui laissent faire. Rappelons toutefois que le Parlement européen s'était opposé à une large majorité à cette mesure, et que dans un avis récent sur la qualité des produits alimentaires a demandé le lancement d'un programme de mesures pour renforcer la crédibilité du logo biologique de l'Union, un meilleur contrôle des procédures de certification ou encore une harmonisation de la législation sur les limites maximales de détection des pesticides interdits dans les produits issus de l'agriculture biologique⁴.**

ORIENTATION PRO-OGM DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le 2 avril dernier, la Commission européenne a adopté un rapport sur les stratégies nationales visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de l'agriculture conventionnelle et biologique. **Ce rapport confirme la décision de la Commission de ne pas légiférer dans ce domaine, mais de donner le soin aux Etats membres de le faire.** Aujourd'hui 15 Etats membres, dont la France, ont pris des mesures sur la coexistence. **Il apparaît cependant regrettable que la Commission européenne ne veuille pas aller plus loin.** Certes, elle a adopté un programme de travail et des lignes directrices techniques sur les mesures de coexistence par type de culture sont promises. Mais celles-ci ne seront pas contraignantes. La procédure d'autorisation des cultures OGM est communautaire et leur commercialisation a lieu sur le marché européen. Il serait donc logique de mettre en place des mécanismes de prévention harmonisés au niveau européen. Aujourd'hui, les situations sont très différentes d'un Etat à un autre. Par exemple, plus de 20% de la culture du maïs transgénique MON810 est réalisée en Espagne.

De manière générale, on ne peut que dénoncer l'attitude de la Commission à l'égard des OGM. A plusieurs reprises, elle a tenté d'imposer aux Etats membres réfractaires d'accepter sur leur territoire la culture du maïs transgénique MON810 (ce fut récemment le cas envers la France, et en mars envers l'Autriche et la Hongrie, mais les initiatives de la Commission européenne furent rejetées par la majorité des Etats membres au Conseil⁵). **Le groupe des socialistes européens et le groupe des verts au Parlement européen avaient d'ailleurs demandé que la Commission rende des comptes sur cette affaire lors de la session plénière du Parlement européen de mars. Cette demande fut rejetée par une très large majorité, le groupe conservateur du Parlement européen le PPE (UMP compris !) étant contre.**

Enfin, en décembre 2008, le Conseil des Ministres de l'environnement a demandé une réforme de l'évaluation des risques environnementaux des OGM par l'EFSA, qui devrait être rendue en 2010. Un groupe de travail entre la Commission européenne et les Etats membres devrait également être mis en place pour réfléchir aux conséquences sociales et économiques de la culture des OGM. Qu'en est-il exactement? Est-ce que la France continuera de tenir tête à la Commission européenne dans ce dossier ? Et ce même après le départ de Michel Barnier ?!

1 Voir à ce propos une étude sur l'empreinte écologique des biocarburants à base de soja, de l'ONG Friends of the Earth, <http://www.foeeurope.org/agrofuels/FFE/Profundo%20report%20final.pdf>, novembre 2008.

2 La directive de 2003 sur les agro carburants autorise les Etats membres à réduire le niveau de taxation ou d'exempter de taxation la production d'agro carburants.

3 L'avis de la commission environnement du Parlement européen proposait une réduction de l'objectif à 4% d'ici 2015. A l'issue des négociations, cet avis n'a pas été retenu.

4 Résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 « Garantir la qualité des produits alimentaires : harmonisation ou reconnaissance mutuelle des normes ».

5 A noter, le 14 avril dernier, l'Allemagne a décidé d'interdire à son tour la culture du maïs 810 de Monsanto. La Commission européenne devrait examiner cette décision très prochainement.



Point sur...

La situation du secteur laitier

LE MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS :

L'Organisation commune du marché « Lait et produits laitiers », entrée en vigueur dès 1968, a été une des premières mises en place lors de la création de la PAC.

Ce secteur est particulièrement important dans l'Union européenne car tous les Etats membres produisent du lait, les deux principaux étant l'Allemagne avec 20% de la production européenne et la France avec 17%.

Le secteur laitier représente 14% de la production agricole en termes de valeur et quant à la transformation, son chiffre d'affaire s'élève à 117 milliards d'euros en 2004.

Il a contribué à façonner les paysages de certaines régions européennes et joue un rôle majeur pour leur économie et pour l'emploi.

L'Union européenne est très présente sur le marché mondial pour les principaux produits laitiers : 39% du beurre exporté en 2004, 40% pour les fromages, 26% pour le Lait Ecrémé en poudre, 29% pour le Lait entier en poudre.

Mais les échanges entre Etats membres sont considérables et beaucoup plus importants que les exportations en-dehors de l'UE.

L'OCM « lait et produits laitiers » a subi de profondes modifications au fil du temps car ce marché est particulièrement difficile à gérer et à équilibrer.

D'une situation déficitaire après guerre, l'Europe est passée à l'autosuffisance dès 1974 puis elle a rapidement connu de gros excédents de production avec en 1983 des stocks communautaires atteignant 700 000 tonnes de beurre et plus d'un million de tonnes de poudre de lait écrémé.

Cette surproduction a conduit l'Europe à instaurer, à partir de 1984, une politique de maîtrise des volumes (via les quotas laitiers) qui a été bénéfique tant aux producteurs qu'aux transformateurs puisqu'elle a permis de stabiliser le secteur, de maintenir le niveau des prix et d'assurer la poursuite de la production dans de nombreuses exploitations sur une grande partie du territoire.

Toutefois en France, de 1995 à 2004, on note la disparition de plus de 30% des exploitations laitières qui sont passées de 148 247 à 103 922. Elles sont concentrées dans les régions de l'Ouest, du Nord et de l'est (63% des producteurs) mais 21% des producteurs laitiers exercent encore leur activité en zone de montagne.

LES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS EUROPÉENS DE SOUTIEN AU MARCHÉ LAITIER :

⇒ Intervention publique pour le beurre et le lait écrémé en poudre (= achat pour le stockage) seulement du 1er mars au 31 août et avec des seuils fixés. Il existe aussi une procédure d'adjudication en plus de la procédure d'achat conventionnelle.

⇒ Aides au stockage privé

⇒ Subvention à l'exportation (montants et quantités strictement limités depuis l'accord OMC de 1994)

- ⇒ Droits de douane assez élevés pour les produits laitiers importés mais de nombreux partenaires bénéficient de dispositifs d'importation spéciaux (= contingents tarifaires)
- ⇒ Prime de soutien direct aux produits laitiers, transformée en régime de paiement unique depuis la réforme de la PAC de 2003.

Les réformes successives de la PAC ont conduit à réduire considérablement les dépenses européennes visant à soutenir le marché des produits laitiers (réduction des prix de soutien, des interventions sur le marché et des subventions à l'exportation)

En 2006, le budget : un milliard d'euros (moins de 2% du budget total de la PAC)

LA BASE JURIDIQUE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE :

- ⇒ Règlement (CE) n° 1255/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers
- ⇒ Règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers

LES RETOURNEMENTS DU MARCHÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS :

Pénurie et prix élevés

Fin 2007, la hausse des prix des denrées alimentaires au niveau mondial a provoqué une crise alimentaire de grande ampleur et a été à l'origine de véritables émeutes de la faim dans plusieurs pays en développement.

Concernant le lait, la pénurie pouvait s'expliquer par une augmentation de la demande mondiale et notamment de pays comme la Chine et l'Inde mais aussi par une diminution de l'offre directement liée aux politiques européennes.

En effet, du fait de la dernière réforme de la PAC et notamment du découplage, ainsi que de la baisse du prix payé aux producteurs de lait, certains éleveurs ont abandonné leurs vaches laitières pour s'orienter vers la viande bovine comme en France, ou ont même délaissé l'élevage bovin pour les cultures céréalières comme en Allemagne.

Ainsi en France, en 2007, il manquait près de 100 000 vaches laitières pour atteindre son quota et en Europe plus d'un milliard de litres de lait pour satisfaire la demande intérieure.

Le Bilan de santé de la PAC

La fin des quotas laitiers est confirmée pour 2015 et les débats se focalisent sur les conditions de sortie des quotas laitiers et le fameux « atterrissage en douceur » proposé par la Commission européenne : augmentation de 1% par an des quotas nationaux (sauf pour l'Italie +5%) et ce, jusqu'à leur suppression définitive.

L'heure n'est plus à la maîtrise de la production mais à sa libéralisation afin d'accentuer la réactivité des producteurs face aux signaux du marché.

Toutefois comme l'avait proposé le Parlement européen, les instruments de régulations du marché sont maintenus et on demande à la Commission de réaliser en 2010 et 2012 des évaluations du marché du lait et des produits laitiers afin de piloter au mieux les évolutions futures des quotas.

Les décisions prises par la France dans le cadre du Bilan de santé permettent d'allouer :

- 45 millions d'euros pour la production laitière en montagne à travers une aide couplée au litre de lait de 2c/litre dans la limite d'un plafond par exploitation.
- 700 millions pour revaloriser les DPU sur les surfaces en herbe avec un taux maximal pour un seuil de chargement égal ou supérieur à 0,8 UGB/ha sur les 50 premiers hectares puis un taux dégressif
- 30 millions d'euros pour soutenir l'élevage valorisant les fourrages autres que l'herbe

De nouveau, des prix dégradés

Les prix du lait, après avoir beaucoup augmenté dans un premier temps, ont ensuite fortement baissé avec la crise économique, la baisse de la demande mondiale et la concurrence d'autres pays, perdant 50 % par rapport à leur pic de l'automne 2007. (20 cents par litre)

Pour faire à la situation, l'Union européenne a réintroduit dès le début de l'année des restitutions à l'exportation pour 50 000 tonnes de beurre et 61 000 tonnes de lait écrémé en poudre et 60 000 tonnes de fromages.

En outre, depuis le 1er mars, les achats publics ont été déclenchés pour:

- le beurre (le plafond de 30 000 a été atteint en trois jours, mais la Commission a accepté de poursuivre l'intervention par un système d'adjudications)
- le lait écrémé en poudre (après deux semaines, 50% du plafond de 109 000 tonnes ont été utilisés).

Enfin, un régime avancé d'aide au stockage privé de beurre a commencé en janvier.

Cette crise confirme qu'une gestion de l'offre est indispensable dans le secteur laitier mais les Etats membres restent encore divisés sur la marche à suivre.

D'un côté, il y a ceux qui, emmenés par l'Allemagne, demandent un report de la hausse de 1% par an des quotas de lait et la poursuite des mesures de marché.

De l'autre, les pays dits « libéraux » (Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni), plus l'Espagne, estiment qu'il faut être plus compétitif et plus présent sur le marché mondial et que, s'agissant des restitutions, il ne faut pas donner de mauvais signaux aux partenaires.

La France a finalement annoncé un gel de l'augmentation de 1% du quota national.

REMARQUES :

En dépit de la situation difficile des producteurs laitiers européens, la commissaire à l'agriculture, Mme Fischer Boel a expliqué qu'elle n'était pas prête à discuter d'une réorientation complète de la politique de l'UE en matière de lait et de produits laitiers, ce qui vise clairement la question de la poursuite des quotas puisque presque tous les autres outils d'intervention ont été mobilisés.

Pendant les débats sur le Bilan de santé de la PAC, on a souvent entendu que la fin des quotas laitiers avait été décidée en juin 2003.

Pourtant le compromis de Luxembourg et la dernière réforme de la PAC ne prévoient pas expressément la suppression définitive des quotas laitiers.

Le règlement du Conseil n° 1788/2003 ne prévoit une extension du régime des quotas que jusqu'à la fin de la campagne 2014/2015 mais comme celui de 1984 ne prévoyait son application que pendant 5 ans, ce qui ne l'a pas empêché de perdurer jusqu'à aujourd'hui !

Il est donc toujours possible de renouveler, une nouvelle fois, le régime des quotas mais pour cela il faudra réussir à réunir une majorité qualifiée au Conseil.

Michel Barnier a déclaré lors du débat à l'Assemblée nationale sur le Bilan de santé de la PAC, le 26 mars dernier, que selon lui, l'Europe aura encore longtemps besoin de maîtriser la production laitière à travers les quotas.

C'est une prise de conscience un peu tardive, parce que la France, pendant sa présidence du Conseil est plutôt restée sur la réserve concernant la question des quotas, ne souhaitant pas se battre pour leur prolongation et préférant plutôt soutenir la contractualisation producteurs / transformateurs et la production laitière de montagne.

La France en acceptant que le débat ouvert dans le cadre du Bilan de santé de la PAC ne porte que sur les conditions de sortie des quotas a donc raté une occasion.

La polémique ouverte par la chute des prix des produits laitiers et la situation difficile des exploitants permettra peut-être de rediscuter de l'opportunité d'une suppression des quotas.

La question du prix du lait et de la répartition des marges reste aussi entière.

On se souvient des violents conflits de l'année dernière qui ont opposé les producteurs de lait aux transformateurs qui exigeaient une baisse de prix.

La crise avait d'ailleurs pris une ampleur sans précédent suite au rappel de réglementation adressé par la direction générale de la concurrence (DGCCRF) au Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) sur la pratique de la recommandation nationale d'évolution des prix lait qu'elle estimait contraire à la réglementation relative aux pratique anticoncurrentielles.

Cette pratique a finalement été validée en loi de finances mais cela ne règle pas pour autant la question du prix et notamment de la répartition des marges puisque les transformateurs estiment toujours que le prix doit baisser.

Il serait nécessaire de mieux encadrer les circuits de commercialisation et de distribution des produits afin d'éviter des différentiels de prix trop importants entre prix payé au producteur et prix payé par le consommateur.



Point sur...

La situation du secteur vitivinicole

UN SECTEUR EN CRISE

L'Europe se situe au premier rang:

- de la production mondiale avec plus de 45 % des superficies viticoles et 60 % de la production de vin,
- de la consommation avec près de 60 % de la consommation mondiale,
- des échanges: premier exportateur et principal marché d'importation.

La France est le principal producteur, avec une moyenne de 55 millions d'hectolitres, représentant 30,6 % de la production totale de l'UE et la moitié en termes de valeur avec 7,7 milliards d'euros.

Toutefois, plusieurs facteurs démontrent que le secteur vitivinicole est entré dans une crise profonde :

- la consommation de vin baisse de quelque 750 000 hectolitres par an en Europe
- les importations s'accroissent à un rythme plus soutenu que les exportations. L'écart se resserrant, les importations pourraient prochainement devancer les exportations.
- la production et les ventes de vin du nouveau monde augmentent en flèche ce qui dénote un problème de compétitivité des vins européens.
- les stocks de vin dépassant la production d'une année sont en augmentation et il est peu probable qu'ils puissent être écoulés. Cette situation exerce une pression à la baisse sur les prix et les revenus des producteurs.
- la distillation de crise, destinée à prendre en charge les excédents conjoncturels, est utilisée en tant que mesure structurelle et couvre maintenant aussi les vins de qualité.

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ VITIVINICOLE

Si on résume les facteurs précédents, le déclin global du secteur est principalement le résultat de **deux mouvements distincts et contradictoires** : le fléchissement progressif de l'Union européenne et le développement stupéfiant de la capacité productive de ses principaux concurrents: Etats Unis +26 %, Chili: +48 %, Australie: +169 %, Nouvelle-Zélande: +240 %.

En conséquence, l'Union européenne ne connaît pas vraiment une crise de surproduction mais plutôt une crise de compétitivité : elle ne résiste pas à la concurrence des vins de pays du Nouveau Monde, elle n'arrive pas à valoriser sa différence et à mettre en avant la qualité de ses produits.

Malheureusement, les outils que la Commission européenne a placé au cœur de sa proposition de réforme de l'OCM Vin et qui ont été validés par les Etats membres risquent d'aggraver encore la situation. Le choix d'un arrachage définitif de 200 000 hectares de vigne, même s'il est volontaire, va conduire à un abandon de la production dans les territoires les plus reculés et en difficulté où aucune autre production agricole ne pourra prendre le relais, ce qui va accentuer la désertification de certaines zones rurales et va faire entrer en crise de nombreuses régions européennes dépendantes de la production de vin.

On prend même le risque de voir disparaître certaines zones de production.

Seul un arrachage temporaire sur le moyen terme permettrait aux viticulteurs de faire une reconversion qualitative de leur vignoble et de leurs pratiques (jachère, choix des variétés et cépages, réduction des intrants, production biologique...)

Dans un 2ème temps, la décision de supprimer, à compter du 1er janvier 2014, les restrictions de plantation via le régime des droits de plantation va favoriser les viticulteurs qui sont déjà les plus compétitifs et risque d'aboutir à une concentration des exploitations vitivinicoles au détriment des petits producteurs indépendants et des coopératives. Cela aura vraisemblablement des conséquences sur la diversité des vins européens.

Il faudrait au contraire procéder de manière prudente et transparente pour la réattribution progressive des nouveaux droits à plantations

Il faudrait aussi défendre l'intégration du vin dans la liste des produits sensibles de l'Organisation Mondiale du Commerce.

LES DROITS À PAIEMENT UNIQUE

La réforme de l'OCM Vin a ouvert la possibilité de verser des DPU pour les vignes arrachées définitivement mais aussi d'étendre le régime de paiement unique aux surfaces plantées en vigne.

Si la France est en train de procéder à la mise en oeuvre du paiement de 250 euros à l'hectare pour les surfaces arrachées définitivement et ce, lorsque le viticulteur est encore en activité, que ces surfaces représentent au moins 5% de la SAU déclarée et qu'elles ont été utilisées pour des cultures admissibles (olivier, herbe, jachère entretenue), elle n'a, par contre, pas souhaité généraliser les DPU.

Cette question de l'attribution des droits à paiement unique, aurait aussi pu se poser de nouveau dans le cadre de la discussion sur la réorientation de la politique agricole commune en France lors du « bilan de santé » mais cela n'a pas été le cas.

Mais selon Michel Barnier, il fallait saisir cette opportunité en 2008 dans la nouvelle organisation commune du marché vitivinicole, soit mobiliser à cette fin l'enveloppe budgétaire attribuée à la France pour le soutien à son secteur vitivinicole (172 millions d'euros dès 2008-2009 et 280 millions d'euros à partir de 2014)

Le ministre a déclaré que la filière viticole française n'avait alors pas souhaité retenir cette option, préférant mobiliser ces fonds en faveur d'actions structurantes, notamment les aides à la reconversion et à la restructuration du vignoble, les aides aux investissements, les aides à la promotion.

Il a aussi prétexté le fait que l'attribution de DPU à la vigne ne permettrait pas, dans le cadre de la réglementation actuelle, de traiter diversement les différents vignobles et que l'attribution d'aides découplées présenterait des avantages très inégaux selon le niveau de revenus générés à l'hectare par l'activité viticole.

Il a aussi tenu à valoriser d'autres outils dans le cadre du Bilan de santé tels que l'assurance récolte ou à la mise en place de fonds sanitaires.

Nous pouvons considérer que les explications du ministre sur ce dossier ne sont pas satisfaisantes.

L'OCM Vin n'imposait pas aux Etats membres de choisir entre DPU d'un côté et restructuration et promotion de l'autre.

La France aurait pu coupler les différents instruments qu'elle avait à sa disposition dans la nouvelle OCM Vin.

Elle pouvait tout à fait choisir de verser un montant minimum de DPU à l'hectare pour certains producteurs sur la base de critères objectifs et non discriminatoires et profiter du Bilan de santé de la PAC et des redistributions auxquelles elle a souhaité procéder au sein du 1er pilier de la PAC pour abonder les DPU des viticulteurs.

Pour certaines régions viticoles telles que le Languedoc-Roussillon, qui ont déjà beaucoup restructuré leur vignoble et beaucoup arraché, cette mesure permettrait d'assurer un revenu minimum de base aux viticulteurs qui risquent autrement d'abandonner leur activité.

Si un paiement à l'herbe est créé, pourquoi pas un paiement à l'hectare de vigne, même d'un montant peu élevé ?

L'AFFAIRE DU VIN ROSÉ

Le 27 janvier 2009, le comité de réglementation du vin présidé par la Commission européenne mais composé des représentants des différents Etats membres a procédé à un vote indicatif sur la possibilité d'autoriser la production de vin rosé en couplant du vin rouge et du vin blanc. Le vote a été positif et il est notable de constater que le représentant de la France a voté en faveur de cette autorisation.

Cette pratique onologique admise au niveau international par l'Office international de la vigne et du vin (OIV) était jusqu'à présent interdite en Europe.

Depuis, devant la colère de producteurs, le ministre de l'agriculture s'est exprimé contre cette pratique et a obtenu un étiquetage spécifique pour le vin rosé dit traditionnel et non pour le vin rosé issu du coupage, ce qui va être source de confusion pour le consommateur.

Il cherche aussi à faire porter la responsabilité de cette affaire sur Bruxelles et à se déculpabiliser en affirmant que la France est isolée sur cette question.

Devant cette confusion sur la position défendue par la France, les parlementaires socialistes de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Parlement européen ont demandé des explications et un accès au dossier.

Cette affaire n'est pas mineure car :

- autoriser un libéralisme effréné en matière d'élaboration du vin va pénaliser incontestablement les viticulteurs français qui grâce à des efforts constants en matière de techniques et de pédagogie ont réussi à faire du vin rosé une valeur en hausse depuis 15 ans.
- elle est la preuve que le gouvernement français utilise un double langage quand il est à Bruxelles et quand il est à Paris et qu'il n'hésite pas à se décharger de sa responsabilité et à désigner Bruxelles comme un bouc émissaire, ce qui n'est pas très responsable à l'approche des élections européennes.

LES QUESTIONS SANITAIRES

Depuis quelques mois, le vin est la cible de plusieurs attaques dénonçant les risques sanitaires de la consommation de vin.

L'évolution inquiétante du rapport des jeunes à l'alcool et le développement de pratiques dangereuses visant l'ivresse ont conduit le gouvernement à proposer dans le projet de loi Hôpital, Patients, Santé, Territoire, des mesures visant à encadrer la consommation d'alcool.

Le vin est la boisson la plus consommée dans la population française mais il l'est peu parmi les 12-25 ans à la différence de la bière et des alcools forts.

Or ces dispositions risquent de remettre en question les dégustations de vin dans les fêtes, les célébrations viticoles et de limiter l'accès à Internet.

Finalement le texte issu de la première lecture de l'Assemblée nationale permet d'encadrer ces pratiques tout en ne remettant pas en question la pérennité de la filière viticole.

Des études menées par l'Institut national du cancer ont permis d'établir qu'il n'y a pas de consommation régulière d'alcool, même s'il ne s'agit que d'un verre par jour, sans risque de cancer.

Le vin n'échappe pas à l'analyse alors que dans le même temps d'autres études démontrent les effets bénéfiques sur la santé d'une consommation appropriée et raisonnable de vin qui réduirait par exemple les risques cardio-vasculaires. C'est ce que l'on a nommé le « french paradox ».

Ces annonces contradictoires sont quelque peu déconcertantes !

S'il est vrai qu'aucune activité humaine, ou presque, n'est exempte de risque, nous devons aussi garder à l'esprit ce principe qui dit qu'il faut de la mesure en toutes choses. (Horace) Cela vaut aussi pour les titres des articles parus ces derniers temps qui avaient de quoi nous alarmer et n'étaient pas vraiment mesurés.

REMARQUES :

Les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux et culturels liés à la production viticole en Europe et surtout en France sont énormes et ne doivent pas être sous-estimés.

S'il est vrai que la situation du secteur vitivinicole européen est aujourd'hui difficile et la concurrence des vins du Nouveau monde rude, il faut aussi avoir à l'esprit que l'Union européenne a beaucoup d'atouts et qu'elle reste le premier producteur, le premier consommateur et le premier exportateur de vin mondial.

Les vins européens deviendront plus compétitifs si l'Europe favorise les investissements commerciaux et fait une meilleure promotion de ses produits et non si elle aligne ses pratiques onologiques sur celles des autres continents.

Pour valoriser ses produits, l'Union européenne doit valoriser sa tradition vitivinicole, la qualité et l'authenticité de ses vins européens et leur lien fort avec les terroirs.



Point sur...

La situation du secteur de l'agriculture de montagne

LE RÔLE PRIMORDIAL DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET SES DÉSAVANTAGES SPÉCIFIQUES

En dépit de leur faible densité de population, les zones de montagne accueillent 20,3 % de la population européenne, soit 75,9 millions d'habitants. (Chiffres de 2004).

L'activité agricole y joue un rôle primordial tant pour la production de denrées alimentaires et de matières premières renouvelables - et donc le maintien d'une économie rurale et d'une population - que pour la formation et la préservation du patrimoine naturel, la protection de la biodiversité, de l'eau et aussi la fourniture d'espace de détente et de tourisme ouverts et sécurisés.

Les zones de montagne européennes concentrent :

- ⇒ 17% de la superficie agricole européenne,
- ⇒ 25% des bovins,
- ⇒ 29% de vaches laitières,
- ⇒ 32% des ovins,
- ⇒ 67% des caprins
- ⇒ la majeure partie des ressources forestières

En raison des désavantages naturels spécifiques liés à l'altitude, à la topographie, au climat, il est plus difficile pour un agriculteur d'exercer son activité dans les zones de montagne.

Les coûts de production y sont plus élevés, les marchés sont plus éloignés, les sols sont moins fertiles, l'accès aux services et aux infrastructures est plus difficile et plus coûteux.

Au niveau européen, les revenus agricoles dans les zones défavorisées de montagne sont inférieurs de 45% à la moyenne communautaire mais il y a des différences entre les Etats membres. Par exemple, en France, l'écart de revenu est de l'ordre de 30%, ce qui reste très important.

Cet écart de revenu s'explique aussi, en partie, par le fait que les spécialisations les plus répandues dans ces zones sont parmi les moins rémunératrices : élevage de bovins ou d'autres herbivores.

Pour éviter les difficultés économiques, la désertification et les dégâts environnementaux qui en résulteraient, il est nécessaire de maintenir l'activité agricole dans les zones de montagne. L'Union européenne a donc très tôt conçu des mesures d'assistance spéciales pour l'agriculture de montagne, la principale étant l'**indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) créée en 1975**.

Il peut aussi d'agir d'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles, de paiements directs aux agriculteurs, d'aide au maintien des pâturages, de quotas laitiers spécifiques des zones de montagne, de labels de montagne pour les produits de qualité, etc.

Au fil du temps, c'est la politique de développement rural qui est devenue l'élément majeur du soutien communautaire à l'agriculture de montagne.

LES DIFFICULTÉS PERSISTENT, AGGRAVÉES PAR LA CRISE DE LA FCO

Le versement de l'ICHN et donc d'une aide directe au revenu des exploitants agricoles en zone de montagne est souvent remise en question au prétexte que les fonctions productives de l'agriculture en montagne ne sont pas essentielles ou que les primes à l'herbe sont suffisantes.

Par ailleurs, le 2ème pilier de la PAC a été utilisé comme variable d'ajustement lors de la conclusion des dernières perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

Le budget a été entaillé de près de 35% par rapport à la période précédente pour les anciens Etats membres et de près de 20 milliards par rapport aux propositions de la Commission européenne.

Comment mener une politique de développement rural ambitieuse avec un budget si réduit ?

Comment concilier les objectifs de modernisation des activités agricoles et forestières, de protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales ?

Comment alors assurer la pérennité des exploitations agricoles en zones de montagne puisque ces trois axes y sont particulièrement nécessaires ?

Le secteur de l'élevage particulièrement en zone de montagne reste fragile, les revenus des éleveurs ont été divisés par deux en deux ans avec moins de 1000 euros et les dernières réformes de la PAC ont eu des conséquences plutôt négatives sur ce secteur :

- l'introduction d'un découplage des aides agricoles, même s'il est réduit dans l'élevage, a pu conduire à des abandons de productions
- le secteur laitier qui joue un rôle central dans les zones défavorisées est en grande difficulté
- le renouvellement des générations d'agriculteurs est difficile puisque l'on compte une installation pour quatre départs

L'Europe est structurellement déficitaire en viande ovine et en viande bovine et la situation ne cesse de s'aggraver du fait de la chute des prix, de l'incertitude des revenus, de l'augmentation des charges, de la multiplication des crises sanitaires (ESB, Fièvre aphteuse, FCO...) et aussi de l'ouverture du marché européen à la concurrence.

En 15 ans, la France a perdu près de 30% des exploitations spécialisées en élevage bovin

Quant au cheptel ovin, il est passé de 13 500 000 têtes en 1981 à 8 300 000 en 2007 et le développement fulgurant de la Fièvre catarrhale ovine, ces dernières années, va encore aggraver la situation de l'agriculture en zone de montagne.

La FCO a fait son apparition en France, en Corse en 2000. Alors que l'on s'attendait à son extension dans les départements du Sud de la France, c'est dans les départements du Nord qu'un nouveau sérotype, le sérotype 8, s'est développé en 2006 avec une extension fulgurante en quelques mois dans tous les départements. En 2007, le sérotype 1 présent en Corse a finalement fait son apparition dans le Sud-ouest et dans deux départements bretons.

Outre la mortalité des certaines bêtes atteintes (désormais ovins et bovins), on peut constater des baisses de production en lait comme en viande, des avortements, des défauts de fertilité, etc.

Une véritable course contre la montre s'est engagée contre la propagation de l'épidémie de FCO dans les massifs montagneux notamment à travers le massif des Pyrénées.

Les éleveurs ont constaté :

- l'insuffisance des moyens déployés notamment dans les départements touchés par les deux sérotypes ou pour financer les moyens de prophylaxie
- l'insuffisance des barèmes d'indemnisation des ovins morts ou euthanasiés
- les grandes difficultés dans éleveurs de montagne

On note quelques incohérences dans la gestion de la crise par l'Etat : indemnités très tardives, délai de 18 mois pour qu'un vaccin soit disponible, non prise en compte des préconisations de l'AFSSA en matière de stratégie vaccinale, manque de clarté sur l'attribution d'un mandat sanitaire et donc sur la diffusion de mesures sanitaires, contradictions en matière d'informations sur la vaccination et sur les différents sérotypes.

On regrette aussi qu'il n'y ait pas eu rapidement une harmonisation de la gestion de lutte contre la FCO au niveau européen, entre les pays touchés, et sur l'ensemble du territoire français.

Mais il est vrai que l'Union européenne n'a que très peu de moyens pour réagir à ce genre d'épizootie et son temps de réaction est trop lent.

Par ailleurs, l'Union européenne aurait dû intervenir plus tôt pour régler le différend commercial entre la France et l'Italie lié à la fièvre catarrhale ovine. (blocus italien sur les importations de brouillards français vifs non vaccinés)

Mesures de soutien décidées :

- participation communautaire à hauteur de 50% du coût hors taxes du vaccin et de la vaccination
- prise en charge partielle et complémentaire de l'Etat avec un effort particulier pour les petits ruminants.
- arrêté du 4 novembre 2008 en France, rend la vaccination obligatoire pendant la période hivernale
- aide d'urgence au maintien des animaux pour les zones touchées par le sérotype 1 avec une grille d'indemnisation revalorisée : de 20 à 30 euros pour les bovins de 5 à 16 mois et de 10 à 15 Euros pour les veaux.
- mesure générale pour l'engraissement à hauteur de 5 millions.
- Plan d'urgence pour l'agriculture :
Consolidation du revenu des éleveurs ovins (50 millions d'euros) pour compenser les dommages économiques liés aux mesures de lutte sanitaire contre les épizooties.
Amélioration de la trésorerie (75 millions d'euros).

LE BILAN DE SANTÉ DE LA PAC ET LES CHOIX FRANÇAIS

Pour les agriculteurs de montagne, les enjeux liés au Bilan de santé de la PAC étaient clairs : une amélioration de l'aide directe au revenu visant à les indemniser des surcoûts de production qu'ils rencontrent et une reconnaissance de leur rôle croissant de gestionnaire de l'espace qu'ils occupent.

Les choix français dans le cadre du Bilan de santé ont donc été salués par les montagnards puisque les élevages ovins, s'ils sont sur des systèmes herbagers et en montagne, vont voir leurs aides augmenter en moyenne de 30% et les aides des élevages laitiers ou allaitants à l'herbe vont s'accroître respectivement de 15% et de 5%.

Voici les différentes mesures :

- la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) à hauteur de 584 millions d'euros (110 millions pour 2009 et 474 millions au total pour 2010, 2011 et 2012)
- la revalorisation des 25 premiers hectares de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (92 millions)
- une augmentation de l'aide à l'installation (100 millions d'euros)
- 135 millions d'euros pour les secteurs ovin et caprin à travers une aide couplée par tête
- 45 millions d'euros pour la production laitière en montagne à travers une aide couplée au litre de lait de 2c/litre dans la limite d'un plafond par exploitation.
- 4,6 millions d'euros pour la production de veaux sous la mère.
- 700 millions pour revaloriser les DPU sur les surfaces en herbe avec un taux maximal pour un seuil de chargement égal ou supérieur à 0,8 UGB/ ha sur les 50 premiers hectares puis un taux dégressif.

DES PROBLÈMES DEMEURENT

La nouvelle prime à l'herbe qui s'appliquera à compter de 2010 exigera en contrepartie un chargement minimal à l'hectare de 0,8% UGB à l'hectare avec une dégressivité de la prime jusqu'à 0,5 UGB par hectare

Ces critères d'éligibilité vont écarter d'emblée des zones typique d'élevage dans les départements de montagne présentant des taux de chargements très faibles tels que les Alpes du Sud (0,43 UGB/ha), la Corse (0,48 UGB/ha) ou encore la Lozère (0,45 UGB/ha).

Cette situation sera des plus paradoxales puisque ces zones sont caractérisées par les modes de production les plus respectueux de l'environnement et un grand risque de désertification.

Le ministre s'est engagé à travailler sur les problèmes provoqués par l'application mécanique d'un seuil de chargement uniforme mais nous ne savons pas quelles solutions seront proposées : solutions techniques ? solutions financières ?

Une véritable stratégie européenne intégrée en faveur de la montagne qui devrait se fonder sur un principe d'intégration des spécificités des massifs montagneux dans l'élaboration des différentes politiques européennes n'arrive pas à émerger. Pourtant les zones de montagnes sont concernées par toutes les politiques sectorielles : la politique des transports, la politique de cohésion, la politique environnement, la lutte contre le changement climatique, la coopération interrégionale, etc.

Concernant la FCO, le PS juge le plan d'urgence du gouvernement insuffisant et sans ambition au regard notamment des difficultés de l'élevage ovin qui étaient déjà grandes avant la diffusion de la FCO. Il souhaite des mesures spécifiques et ciblées dans les bassins allaitants qui seraient plus efficaces pour encourager durablement les éleveurs.

Quant à la vaccination, si elle est obligatoire, l'Etat devrait la prendre en charge totalement comme en Corse.

Devant le refus de vacciner d'un nombre non négligeable d'éleveurs, il faudrait prévoir des dérogations à l'obligation de vaccination quand ceux-ci s'engagent à mettre en place des protocoles alternatifs et de prévention.

Dans la mesure où cette maladie n'est pas contagieuse à l'homme, ni d'animal à animal et vue la multiplication du nombre de sérotypes qui impose sans cesse de nouvelles vaccinations, d'autres pistes de lutte contre la FCO devraient être envisagées comme l'évaluation de l'immunité naturelle des animaux et le contrôle du statut des troupeaux...

D'ailleurs, l'Afssa a déclaré publiquement que l'immunité naturelle est reconnue comme active dans la lutte contre la FCO et qu'elle procure une immunité protectrice forte et de longue durée.



Argumentaire...

Européennes 2009 : la PAC, un enjeu majeur pour l'Union Européenne

[Note émanant du Secrétariat national aux territoires ruraux, à l'agriculture et à la mer du Parti Socialiste]

La Politique Agricole Commune est la première politique européenne, et le budget qui lui est consacré doit être préservé. La responsabilité que l'agriculture assume pour la société -tant en matière d'alimentation et de sécurité alimentaire, qu'en matière environnementale et d'aménagement du territoire - justifie pleinement cette place. **Renforcer l'Union Européenne passe par la construction d'autres politiques intégrées à l'image de la PAC et non par la réduction de celle-ci.**

Le Manifeste du PSE adopté à Madrid rappelle l'utilité de la Politique agricole. « *Nous soutiendrons une politique agricole commune moderne qui aide au développement cohérent du monde rural et qui valorise le rôle fondamental des agriculteurs, tout en consacrant la place de l'agriculture dans la protection de l'environnement, dans la garantie de la qualité alimentaire et de la sécurité de l'approvisionnement, dans la préservation du paysage ainsi que dans le bien-être animal [...]* » indique le texte adopté en décembre 2008 par les Socialistes et Socio-démocrates européens.

Il faut une PAC forte, régulatrice, tournée vers les attentes des citoyens. Il faut réaffirmer le principe de préférence communautaire qui ne signifie pas une Europe fermée sur le Monde, mais d'une Europe qui pose l'agriculture comme une activité essentielle qui ne peut être réduite à l'échange de marchandises.

Au-delà des activités économiques, l'agriculture représente des enjeux aussi fondamentaux que le droit des pays à se développer et à vivre de leurs potentialités naturelles, à préserver le cadre de vie des citoyens, l'aménagement de leur territoire, et la sécurité des consommateurs.

Le Parti socialiste préconise une mondialisation régulée.

Les échanges doivent être encadrés de grands espaces continentaux qui autodéterminent la place qu'ils souhaitent donner à leur agriculture, comme l'Europe a su le faire à la signature du Traité de Rome. Le respect mutuel de ce droit est la seule façon de permettre aux pays en développement de résister, alors qu'ils sont aujourd'hui les premiers sacrifiés par la logique libérale qui sous-tend les échanges internationaux de produits agricoles.

Pour s'adapter aux grandes évolutions à l'œuvre (changements climatiques, enjeux alimentaires, etc...), **il conviendra de donner à la PAC une dimension plus riche en recherche, formation, développement et innovation.** Cet aspect est essentiel si l'on souhaite répondre aux défis lancés à notre agriculture. Celle-ci doit être à la fois productive et parfaitement respectueuse des équilibres naturels. Le Manifeste du PSE le rappelle également en considérant globalement la recherche développement comme un axe majeur de croissance et d'emploi pour l'Union européenne.

Le développement rural est un sujet majeur pour tous les pays de l'Union européenne, et particulièrement la France. Au-delà de la production alimentaire qui reste la première prérogative de l'agriculture, la PAC devra continuer à participer au développement de l'économie rurale. Ce rôle d'aménagement, aujourd'hui rempli avec les outils de la PAC, doit être conservé et développé.

L'agriculture : un exemple pour illustrer la faillite du modèle économique libéral actuel

Parler d'agriculture et de politique agricole dans le cadre des élections européennes de juin 2009 ne revient pas à se préoccuper seulement de l'électorat agricole et rural. Au contraire, et on l'a bien vu ces dernières années avec l'actualité de la crise alimentaire et la montée en charge de plusieurs dossiers dans l'opinion publique, **l'agriculture devient de plus en plus un sujet de préoccupation pour nos concitoyens.**

La défense d'une politique agricole qui assure l'indépendance alimentaire de l'Europe, qui soutient la qualité des produits, la sécurité sanitaire, l'équilibre des territoires ruraux tout en respectant les agricultures du Sud a toutes les chances d'être entendue par nos concitoyens.

Ces principes sont ceux que les Socialistes défendent depuis de très nombreuses années avec une remarquable constance, alors que la droite opportuniste s'est emparé récemment de ces arguments. **Il nous faut donc défendre notre ligne, qui a toujours été la même, et mettre en évidence les impasses de l'idéologie libérale et l'imposture du discours actuellement tenu par la droite.** En matière agricole, cette idéologie, mise en oeuvre à la fois par le président de la Commission, José Manuel Durão Barroso, et la Commissaire européenne à l'agriculture, Marianne Fischer Boel, conduit inexorablement à la dérégulation des marchés agricoles. La Commission a choisi de supprimer les mécanismes d'intervention sur des produits exposés aux aléas du marché. Les soubresauts imprévisibles des prix des denrées agricoles sur les marchés internationaux justifient pourtant pleinement des mécanismes de régulation efficaces. Dans un contexte de tension alimentaire au niveau mondial, le démantèlement des politiques agricoles par excès de libéralisme n'est pas une solution.

L'agriculture illustre en quelque sorte de façon flagrante la pertinence de nos idées et de nos valeurs : un monde juste et stable ne peut se construire que dans une économie régulée par la puissance publique, économie au sein de laquelle les échanges commerciaux intègrent totalement toutes les exigences et les règles faisant déjà l'objet d'accords ou de conventions internationales : droit de l'homme, droits à une nourriture saine et suffisante, accords internationaux sur l'environnement (changements climatiques, biodiversité...), normes de l'Organisation internationale du travail, bien être animal.

C'est pourquoi l'avenir de la PAC, qui, rappelons le, représente 43 % du budget de l'Union, doit être un thème de campagne important lors des élections européennes de juin 2009, thème sur lequel nous pourrions montrer le juste positionnement de notre doctrine.

POSITIONS THÉMATIQUES SUR L'AGRICULTURE ET LA POLITIQUE AGRICOLE

Pour le maintien des outils de gestion de l'offre

Tous les outils de gestion de l'offre agricole ont prouvé leur utilité et doivent être maintenus. Les Socialistes donc attachés aux outils qui ont fait leurs preuves : quotas, mécanismes d'intervention. Mettre fin aux quotas laitiers tel que le Parlement européen et le Conseil l'ont décidé fin 2008 est de notre point de vue un non sens économique et social. On estime qu'une augmentation de seulement 1 % des quotas revient à faire baisser les prix de 10 % environ. Les plus fragiles n'y résisteront pas.

Vers une politique agricole plus juste

Les socialistes français et européens demandent depuis de nombreuses années le rééquilibrage des aides. Même si des évolutions en ce sens ont lieu actuellement en Europe et en France, cette exigence reste pour nous totalement d'actualité. Nous demandons l'abandon du principe des références historiques servant actuellement de base à la fixation du montant des aides, et son remplacement par un système d'aide privilégiant l'actif agricole et non le nombre d'hectares.

Agriculture biologique

L'agriculture biologique est une voie d'excellence en matière d'environnement que les socialistes soutiennent pleinement. Son développement doit être accompagné afin de garantir des prix compétitifs par rapport aux productions standard. Alors que la Bio occupe seulement 2 % de la surface agricole en France, témoignant d'un retard significatif de notre pays dans ce domaine, les crédits mobilisés dans le cadre de la PAC devront être réorientés significativement vers l'agriculture durable, et particulièrement les modes de production biologique.

Agrocarburants

Nous ne considérons pas les agrocarburants de 1er génération comme étant une issue possible à notre production agricole. Dans un contexte où les marchés des denrées agricoles restent tendus au niveau mondial, la priorité doit rester la production de biens alimentaires. Les agrocarburants de deuxième génération et les sylvio-carburants restent quant à eux des voies prometteuses.

OGM

Le Parti socialiste réaffirme son opposition à la culture de plein champ d'OGM. Le PS revendique le droit de cultiver et produire sans OGM et rappelle la nécessité de la clause de sauvegarde. En matière de recherche, nous considérons que dans ce domaine la priorité doit être donnée à une recherche publique strictement encadrée. Même si la Commission européenne fait depuis des années le jeu des lobbies producteurs d'OGM, elle apparaît de plus en plus isolée : le Conseil et surtout le Parlement européen ont pris récemment des positions qui vont plutôt dans le sens d'une indépendance de notre modèle agricole à l'égard des OGM.

Relations avec les Pays du Sud

L'Europe doit soutenir et développer son agriculture sans concurrencer les agricultures des pays du Sud. L'Union européenne s'est engagée en 2005 à supprimer de façon ferme et définitive toutes les subventions aux exportations au plus tard en 2013. Cet engagement devra se traduire dans les faits. L'Union européenne ne peut mettre en avant sa seule vocation exportatrice, sauf pour répondre à des demandes de pays voisins structurellement déficitaires.

Forêt

En matière de ressources forestières, l'Europe doit jouer son rôle en reconnaissant à la forêt un rôle prépondérant dans la lutte contre le changement climatique. La France doit développer une politique forestière dynamique qui tienne compte de toutes les activités publiques et privées et permet des perspectives de développement à l'ensemble de la filière, en accordant des moyens financiers qui dégagent des perspectives pour l'avenir, notamment pour l'ONF.

DE NOUVEAUX OBJECTIFS POUR LA PAC

Pour les Socialistes, les objectifs d'une PAC moderne doivent être les suivants :

- l'indépendance alimentaire de l'Union européenne
- la performance économique des exploitations
- la qualité sanitaire et gustative des produits
- le développement rural et la dynamique des territoires ruraux
- l'excellence environnementale



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI

Contact : 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 24 26
mèl : a.krai@senat.fr