

Groupe Projet Politique Agricole Commune

Compte rendu de la réunion de lancement

Mercredi 5 novembre, 19h – 21h30, Paris, Salle des Colonnes

1. Objectifs et modes de fonctionnement du Groupe projet PAC

Le Groupe projet Politique Agricole Commune (PAC), placé sous la **coordination politique de Jacqueline GOURAULT, Sénateur du Loir et Cher et Vice-présidente du Mouvement Démocrate** et l'**animation de Frédéric DESCROZAILLE**, s'est réuni en réunion de lancement le mercredi 5 novembre, au siège du MoDem. Cette réunion a été conduite en la présence de Céline ALLEAUME, coordinatrice du Dispositif Europe pour le Mouvement Démocrate, dispositif placé sous la Présidence de Marielle de SARNEZ.

Cette première réunion de lancement avait pour objectifs principaux de préciser les objectifs du Groupe projet PAC, de faire un tour de table des participants pour identifier les compétences en présence et de procéder au cadrage thématique des travaux.

Le Groupe projet PAC a pour objectif de développer les éléments de projet politique et de programme électoral dans la perspective des élections européennes du 7 juin 2009. Le tour de table des participants a permis de noter la très grande diversité des acteurs adhérents MoDem en présence : agriculteurs, syndicalistes, ingénieurs agronomes, conseillers généraux, représentants du Crédit Agricole, des Chambres d'Agriculture et du secteur associatif.

Afin de lancer les travaux du Groupe projet et de dresser un panorama des enjeux multiples et complexes de la question agricole en Europe, la sénatrice Jacqueline GOURAULT a ensuite demandé à Frédéric DESCROZAILLE de dresser un panorama politique et technique des enjeux liés à la PAC. La présentation a donné lieu à un très riche débat dont l'ensemble des éléments sont intégrés à ce qui constitue désormais le cadrage thématique du Groupe projet PAC, située en Chapitre 2 de ce compte rendu. D'un point de vue politique, les participants se sont rapidement accordés sur la nécessité d'inscrire le projet agricole européen dans une vision à long terme de l'enjeu agricole et alimentaire mondial.

Le Groupe projet Agriculture a convenu de se réunir à nouveau le mercredi 3 décembre de 19h00 à 21h00 au siège du Mouvement Démocrate. Dans cette perspective, **Frédéric DESCROZAILLE** se tient à votre disposition sur agriculture@democrates-en-europe.eu pour faire avancer les travaux autour de trois axes :

- La rédaction de notes d'approfondissement sur les sujets listés dans le cadrage thématique (voir chapitre 2 de ce présent CR) ;
- Des propositions d'experts à auditionner ;
- Des propositions de visites de terrain au cœur des Mouvements Départementaux en lien avec notre volonté de développer le meilleur programme, mais aussi le programme le plus proche de la vie de nos concitoyens.

2. Cadrage thématique du Groupe Projet PAC

Synthèse de la présentation donnée en séance, amendée des éléments de débat issus de la réunion de lancement du Groupe projet PAC du 5 novembre, soumise aux amendements perpétuels des membres du Groupe projet

La problématique

Pourquoi l'agriculture a-t-elle encore une telle importance ? Pourquoi y a-t-il une fiscalité agricole, un enseignement agricole, une protection sociale agricole, une politique agricole ? Pourquoi cette politique est-elle au cœur des débats qui animent les Etats membres de l'Union européenne, lorsqu'ils élaborent son budget ? Et pourquoi, enfin, l'agriculture est-elle le principal sujet sur lequel ont buté les sommets de l'OMC qui ont échoué ?

A ces questions, il peut être apporté une réponse différente selon le point de vue d'où l'on se place : celui de l'agriculture dans le monde, celui de l'agriculture en Europe et celui de l'agriculture à l'échelle nationale.

D'un point de vue général, l'agriculture est la base de l'alimentation. L'alimentation, c'est un enjeu géostratégique d'une importance comparable à celle de l'armement, celle de la monnaie ou celle de l'énergie. De plus, les actifs agricoles représentent près de la moitié des actifs du monde, et la population agricole active et non active représente également une petite moitié de la population mondiale. Parler d'agriculture, c'est parler du quotidien de la moitié de l'humanité.

Du point de vue de la construction européenne, l'agriculture est le seul secteur ayant fait l'objet d'une politique intergouvernementale approfondie. Après la tentative de la CED, c'est l'alimentation qui a permis aux pères fondateurs de la Communauté européenne de franchir des seuils de non retour, en termes d'interdépendance portant sur des biens stratégiques.

Du point de vue de notre pays, l'agriculture passionne encore. Le travail paysan façonne encore la plupart de nos paysages, il est au fondement de notre rapport au repas, à la source de nos savoir-faires culinaires, dont le rayonnement international est incontesté.

Pourtant, cette position centrale qu'occupe l'agriculture est en train de se déplacer : à l'échelle internationale, même si elle demeure le pivot de la plupart des négociations multilatérales et le point d'achoppement des possibilités d'accords à l'OMC, l'agriculture n'est plus conçue comme un secteur strictement marchand par plusieurs pays.

Le panorama historique

Depuis son inscription à l'ordre du jour des négociations du Gatt, à l'occasion de la signature de l'Acte unique en 1986, essentiellement du fait du succès de la PAC, l'agriculture fait l'objet de tractations intenses autour de trois formes de soutien : les soutiens à l'exportation, les soutiens internes et les conditions d'accès au marché. La nomenclature des boîtes de couleur, rouge, bleue et verte, a ordonné les négociations dans le sens d'une ouverture des marchés, d'un démantèlement des mécanismes de régulation et d'une baisse des soutiens les plus visibles ou les plus hétérodoxes, relativement aux principes du libéralisme économique.

Le mouvement général des sommets successifs, de la date clé des accords de Marrakech en 1994 pendant l'Uruguay Round à la création de l'OMC, de Seattle en 1999 à Hong-Kong en 2005 en passant par Doha en 2001 et Cancún en 2003, a été celui d'un transvasement du contenu de la boîte rouge vers la boîte bleue, et du contenu de la boîte bleue vers la boîte verte. C'est ainsi que la notion de «

multifonctionnalité » a fait son entrée en scène à l'occasion du Sommet de Seattle en 1999, un groupe de pays alors nommé « G9 » se formant autour de ce concept. On y trouvait notamment Israël, le Japon, l'Islande : des pays dont les ressources foncières sont plus rares qu'ailleurs, et qui conçoivent leur indépendance alimentaire comme un enjeu d'une importance plus avouée qu'ailleurs.

La récente crise alimentaire a rappelé au monde entier l'importance de ce secteur. Imprévisible selon certains, annoncée pourtant depuis des années par d'autres, cette crise a eu l'impact que lui a donné sa visibilité : celles des émeutes urbaines et de la pauvreté des mégapoles du Tiers-Monde. Mais en réalité, elle n'a été que l'autre facette d'une crise alimentaire qui perdure depuis des décennies, plus silencieuse et moins voyante : la crise dont souffre la population rurale de la planète, qui fait l'objet d'un exode pouvant être estimé à 50 millions de personnes par an, quittant leurs terres pour gonfler les rangs des bidonvilles et des camps de réfugiés.

Depuis des décennies, notre système international d'échanges agricoles fabrique des pauvres et des affamés par millions, essentiellement dans les campagnes du monde. Les prix agricoles baissent, en tendance, et frappent en premier les paysans du monde. Lorsque ces prix flambent comme ces dernières années ou comme au milieu des années 70, la pauvreté se déplace depuis les campagnes vers les villes. Mais c'est la même misère : celle d'une paysannerie qui représente la moitié des actifs de la planète, et que ruine un système international qui met en marché une offre d'excédents pour satisfaire une demande massivement insolvable.

Aucune analyse de l'enjeu agricole européen, aucun projet agricole européen ne sont pertinents s'ils ignorent les terribles termes de cette équation agricole et alimentaire mondiale. Il faut rappeler que, chaque année, 10 millions d'enfants de moins de cinq ans meurent des suites de la malnutrition, dont six meurent directement de faim. 10 millions d'enfants de moins de cinq ans, c'est la totalité des enfants de moins de cinq ans de France, d'Italie, du Portugal et d'Espagne réunis. Et 6 millions d'enfants de moins de cinq ans, c'est la totalité des enfants de moins de cinq ans de France et d'Italie réunies.

Il ne serait pas raisonnable de prétendre avoir un projet agricole européen sans qu'il intègre cette urgence : la moitié de l'humanité ne mange pas à sa faim. Plus de deux milliards de personnes souffrent de malnutrition, c'est-à-dire de carences en micronutriments qui les exposent à des maladies graves et à des retards de développement. Et plus de 900 millions de personnes souffrent de sous-alimentation, c'est-à-dire de carences en macronutriments qui les empêchent de fournir un effort physique sans se mettre à maigrir, car leur alimentation ne leur permet pas de couvrir leurs besoins énergétiques de base.

Près de 80% de ces affamés du monde, qui n'ont pas tous faim tous les jours mais tous au moins de manière chronique, sont des paysans. C'est un paradoxe qui fait violence à cette idée reçue, selon laquelle un paysan peut au moins, s'il ne peut pas vendre, se nourrir lui-même. Un homme politique qui a lui-même été paysan n'a pas besoin qu'on lui explique que c'est faux. C'est là l'un des atouts du MoDem.

A l'échelle européenne, l'agriculture a tout simplement été victime du succès de la politique dont elle a été l'objet.

Il faut se rappeler qu'en 1946, des tickets de rationnement étaient distribués dans Paris. La « sécurité alimentaire » avait alors un tout autre sens que celui qu'on lui donne aujourd'hui : il s'agissait d'une sécurité quantitative et non qualitative. Le territoire français représentait la moitié de la Surface agricole utile cumulée des six pays signataires du Traité de Rome. Il fallait produire plus, pour moins cher, sur pas plus de terres, et avec moins d'actifs (l'industrie et les services ayant besoin de bras, plan Marshall aidant) : les bases d'un productivisme très décrié de nos jours sont objectives. Le principe fondamental

de la politique publique intergouvernementale alors définie fut d'une simplicité biblique : au pire, la puissance publique achète. Lait, blé, viande : la stabilité des prix de ces produits, donc les perspectives de revenu, n'avaient jamais été aussi fermement établies. L'investissement présentait donc d'autant moins de risques. Tous les acteurs s'y sont mis : paysans, coopératives, recherche publique et privée, secteur bancaire, conseil consulaire, services décentralisés de l'Etat, industries d'amont et d'aval, tous ont fait converger leur action dans le sens d'une réduction des coûts de revient et d'une augmentation des rendements, atelier par atelier.

Les résultats furent fulgurants. Depuis la mise en place de la PAC et pendant plus de trente ans, tous les dix ans, la surface travaillée par actif a doublé. Tous les dix ans, les rendements par hectare ont augmenté d'une dizaine de quintaux. En l'espace d'une génération, la productivité du secteur agricole a été multipliée par cent. Or, aucun secteur de l'économie, hormis celui, peut-être, de l'industrie automobile, n'a autant fait profiter les consommateurs de ses gains de productivité. Les quelques richissimes agriculteurs d'aujourd'hui ne doivent pas être l'arbre qui cache la forêt. Cette forêt, c'est une chute de moitié du nombre d'actifs agricoles par génération durant cette période, c'est le développement spectaculaire de l'agro-industrie et de la Grande distribution, c'est la chute de la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation de plus de 50% à 13%, alors même que la population a augmenté de plusieurs millions sur le même territoire.

Fin des années 60, l'Europe de la CEE est autosuffisante en produits animaux. Les leçons tirées de ce succès consistent à adopter des mesures de contingentement de la production, dont les quotas laitiers en 1984 sont l'emblème, de façon à maintenir les prix.

En 1980, l'Europe est autosuffisante en blé. Les aléas monétaires internationaux, relevant de la réforme des statuts du FMI adoptés en 1976 et entrés en vigueur à partir de 1978, accélèrent la force de l'agriculture européenne et Rouen devient vite le premier port exportateur mondial de blé. Les américains toussent. On touche à l'arme alimentaire. Il n'est pas question de laisser un acteur inonder les marchés internationaux sur la base d'un soutien public des prix. Il faut donc parler agriculture au Gatt.

Dont acte ; c'est l'Acte unique en 1986. Fascinée par la signature du Fait Act aux Etats-Unis, qui ne mettront pas cinq ans à le renier, la future Union européenne prépare la première réforme de la PAC, consistant à tirer les conclusions radicalement inverses, pour le blé, de celles qui valaient pour les produits animaux. En 1992, on baisse le soutien public aux prix et on compense cette baisse par des aides directes. Indexées sur des déclarations de récolte indépendantes du cours mondial, lequel monte début des années 90 contre toute attente, ces aides directes deviendront vite des montants « surcompensatoires. » L'effet est désastreux : sur les fonctionnaires de l'Union, les décideurs, l'opinion publique.

Le mouvement de réforme est donc accéléré. En 1999, on poursuit la baisse du prix d'intervention et, cette fois, on ne compense plus intégralement cette baisse. A budget constant, on transforme donc une partie des aides communautaires en rémunérations de services induits, relevant de ce qui devient « la multifonctionnalité » de l'agriculture. L'écoconditionnalité voit le jour, et avec elle les Mesures agrienvironnementales. Deux politiques communautaires prennent une importance croissante, relativement à la politique agricole : la politique régionale et la politique dite « des fonds structurels. »

La chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique accélèrent encore le mouvement. En 2003, le maintien des Lignes directrices agricoles et du budget de la PAC est obtenu à l'arraché par une France têtue qui refuse d'admettre qu'elle n'inspire plus à Bruxelles les outils de sa politique publique. Mais le rapport de forces est définitivement inversé, et la clause de l'examen de santé à mi-parcours,

celui de 2008, en dit long : il faut que l'agriculture française fasse sa révolution copernicienne, la PAC ne tourne plus autour d'elle.

De fait, malgré ce maintien du budget, la PAC explose en 2003. Elle est massivement renationalisée. De l'histoire, on retiendra que les exploitations touchent de l'argent public : ce sont les Droits à paiement unique (DPU). L'heure est à la simplification. Il existait des Organisations communes de marché, par filière : il n'en restera plus qu'une, transversale.

2014 est un horizon qui ressemble à un précipice : il est raisonnable de s'attendre à une baisse drastique du budget agricole, scindé en une DPU à l'hectare distribuée sur la SAU de 27 territoires nationaux et un mécanisme de cofinancement de dispositifs assurantiels. Puisqu'on a démantelé les mécanismes de régulation de marché, soumis l'agriculture à plus de concurrence, soumis les prix à plus de volatilité, il faudra bien lisser les revenus par des dispositifs d'assurance actionnés par les chutes accidentelles de prix et / ou de volume.

Les enjeux

La PAC n'a plus de « politique » que le nom, tout simplement parce qu'elle n'a plus d'objectif et n'est plus que l'ombre de son passé. Un projet agricole européen doit consister à proposer un nouvel horizon, un nouveau cap, une nouvelle ambition. Cela ne peut plus être la sécurité alimentaire au sens quantitatif du terme. Cela ne peut plus être une ambition strictement européenne, à l'heure où les sommets de l'OMC et les réformes de la PAC sont antérieurs les uns aux autres comme les œufs le sont aux poules. Un tel projet doit s'inscrire dans une vision mondiale, de long terme, qui tienne le plus grand compte du fait que la France n'a a priori pas d'alliés sur cette question. Le leader politique d'une formation dont le positionnement a toujours été d'une clarté et d'une cohésion incontestées en matière de construction européenne est particulièrement bien placé pour le comprendre et l'anticiper. C'est là un autre des atouts du MoDem.

A l'échelle nationale, l'agriculture, dans le même temps, a vécu un bouleversement dont on peine à se représenter les conséquences : alors qu'elle occupe toujours cette place privilégiée dans la représentation que l'on se fait de notre pays, alors qu'elle façonne encore la plupart de nos paysages que le calendrier agricole fait changer de couleurs, alors qu'elle fournit encore une artillerie lourde industrielle et commerciale mondialement positionnée, elle n'occupe plus qu'une part résiduelle de la population active. Le maintien même d'un Ministère de l'Agriculture est une sorte d'anachronisme. Qui saurait justifier de telles spécificités ? Pourquoi l'enseignement agricole, technique ou supérieur, ne relèverait-il pas de l'éducation nationale ? Pourquoi une fiscalité agricole, une protection sociale agricole ? Pourquoi ces signes d'une solidarité nationale d'autant moins comprise qu'on a matérialisé des soutiens que dissimulaient les prix ?

Ces questions, qui peuvent sembler innocentes pour de nombreux lecteurs, sont de véritables provocations pour la plupart des actifs concernés. Le monde paysan va mal. Pas seulement parce que son avenir est brouillé, pas seulement parce que la moitié voire les deux tiers des exploitations agricoles dégagent un revenu inférieur au Smic, mais parce qu'il éprouve un vif malaise, devant la perte de repères et de connaissance qui touche la population, en matière de métiers et de produits agricoles. Ce monde paysan, particulièrement familier du fonctionnement des institutions républicaines, ne comprend pas ce qu'on lui reproche et se désespère de ce qu'on ne lui demande plus. Sa raison d'être, c'est de produire. Les contraintes sanitaires, environnementales, de certification qualité peuvent bien être légitimes : elles sont incompréhensibles lorsque l'acte de production n'est plus rémunéré au-delà de ce qu'il coûte.

Alors que de nombreux leaders agricoles continuent de revendiquer qu'une politique publique agricole ne doit concerner qu'eux, la réalité sociale de 2008 veut qu'une telle politique concerne tous les citoyens et les implique. C'est un fossé colossal qui s'est lentement creusé et qui aggrave un malaise paysan qui ne passe pas. L'image d'épinal du paysan portant béret, bleu de travail et bottes terreuses inspire toujours de la sympathie, mais les actifs qui s'y reconnaissent ne sont pas nombreux. Ils n'ont pas seulement modernisé leurs exploitations, mais aussi leur style de vie. Et ils vivent d'autant plus mal cette étiquette de pollueurs, voire d'empoisonneurs dont ils prennent connaissance dans les media. L'enjeu de la proximité, y compris physique, de la paysannerie et du reste de la société civile, est l'un des plus importants à aborder, s'agissant de définir un projet agricole.

Dans ce contexte, le projet agricole européen du MoDem doit intégrer toutes les dimensions de la question agricole et alimentaire. La base d'un tel projet doit logiquement et légitimement être le positionnement de François Bayrou aux dernières présidentielles. Trois points fondamentaux ont porté ce positionnement :

- La perception aiguë de ce malaise paysan ;
- La conviction que la France se doit de convaincre de nouveaux alliés en priorité au sien de l'Union européenne ;
- L'inscription de son projet pour l'agriculture française et européenne dans une vision de l'enjeu agricole et alimentaire mondial.

Mais un tel projet devra aussi intégrer les leçons de la crise financière, et de plus en plus économique, que traverse le monde. L'histoire de l'agriculture et l'histoire de la monnaie sont extraordinairement liées. Si autant de capitaux ont été massivement investis là où le foncier était le plus disponible et la main d'œuvre la moins chère, courant des années 80, dans des pays qui ont déclassé la compétitivité des agricultures européenne et étasunienne dont ils réclament l'ouverture des marchés, c'est essentiellement grâce à la réforme des statuts du FMI de 1976. Nous ne vivons plus sous le régime de Bretton Woods et ce, depuis plus de quarante ans. Or, l'agriculture est caractérisée par des investissements lourds et une rotation lente des capitaux, qui induisent une démesure considérable entre le montant que représente une exploitation au bilan, et celui qu'elle représente en flux de revenu. C'est le principal problème qui se pose à la transmission ou la création des entreprises de ce secteur, qui peine à renouveler ses actifs. De ce point de vue, une approche progressive territoriale peut permettre d'intégrer une valorisation de la pluriactivité.

Le projet agricole européen du MoDem ne devra par ailleurs pas porter uniquement sur le devenir de la PAC, mais également sur les financements pouvant être obtenus au titre du développement rural, du soutien aux PME et des nombreux appels à projets et programmes d'aides prévus dans l'agenda 2000. Il s'agira de penser la répartition de ces sources de financement et de soutien en fonction des territoires, et pas seulement en fonction de l'historique des soutiens par exploitation ou par spéculation. Notre travail devra donc, avant tout, permettre de ne pas opposer les enjeux et les approches (bio vs. Conventionnel, producteurs vs. Consommateurs, circuits courts vs. Schémas traditionnels de commercialisation...), mais de les conjuguer en plaçant les politiques agricoles au cœur des politiques de développement.