Position de la Plate-Forme Souveraineté alimentaire (PFSA) sur la réforme de la PAC (Mai 2003)

Préambule

A l'heure où une nouvelle réforme de la PAC est à l'étude et en négociation au sein de la Commission et des Etats membres, la Plate-forme pour la Souveraineté alimentaire a souhaité faire entendre sa voix dans le concert des diverses réactions et réflexions sur cette réforme.
Le document qui suit est le résultat d'un travail commun ayant regroupé les divers membres de la plate-forme. Ce texte relève donc d'une vision globale commune entre organisations agricoles, ONGs de développement, associations environnementales et de défense des consommateurs.

Nos orientations pour la réforme de la PAC

Les attentes de la société à l'égard de l'agriculture sont multiples : assurer la sécurité alimentaire par la production d'une alimentation saine et appropriée en quantité suffisante, développer l'économie et l'emploi rural, assurer l'accès aux ressources productives et leur maîtrise, conserver et entretenir les ressources environnementales (sol, eau, biodiversité…), gérer le territoire, les infrastructures et le paysage rural…

Pour ce faire, l'agriculture familiale revêt une importance capitale et devrait dès lors être au cœur des politiques et stratégies agricoles et alimentaires. Une condition indispensable pour que l'agriculture familiale puisse assurer les rôles qui lui sont dévolus est le droit à la **souveraineté alimentaire**[1]. La concrétisation de ce dernier suppose l'existence d'instruments afin de permettre aux peuples et à leurs Etats de favoriser et protéger les marchés nationaux ou régionaux.

Dans cette optique, des politiques agricoles efficaces assurant des prix justes pour les produits agricoles, accessibles aux consommateurs et rémunérateurs pour les producteurs doivent pouvoir être mises en place. Ces prix doivent refléter les coûts d'exploitation mais également les coûts réels dus au respect de l'environnement et au respect des normes de qualité en vigueur.

Mais tout droit suppose aussi des devoirs, et en premier lieu celui de la solidarité! Cette dernière suppose d'éviter que des courants d'échanges ne viennent déstabiliser les marchés intérieurs des pays tiers (et plus particulièrement des pays du Sud pour beaucoup desquels l'agriculture reste un secteur essentiel) via les exportations à des prix de dumping. C'est pour cette raison que l'agriculture ne peut être abandonnée aux seules forces du marché mais doit être régulée en fonction des exigences du développement interne et de l'approvisionnement des différents pays.
L'appui à un modèle d'agriculture familiale viable favorisant les attentes diverses de la société implique que la PAC se fonde sur les principes suivants :

- des modes de production durables qui n'épuisent pas les ressources naturelles ;
- des prix rémunérateurs et le maintien des emplois ruraux ;
- une nourriture saine accessible à tous ;
- une modulation des aides renforçant l'équité entre producteurs ;
- le droit de protection aux frontières et une gestion efficace de l'offre intérieure ;
- un commerce solidaire qui contribue au développement socio-économique tout en ne déstabilisant pas les marchés internes des autres pays et plus particulièrement les marchés fragiles du Sud ;
- une solidarité des consommateurs avec les producteurs se traduisant par un prix intégrant les coûts réels et permettant aux producteurs de vivre de leur travail.

[1] Celle-ci désigne le droit des peuples et des Etats à définir les politiques alimentaires et agricoles les plus appropriées pour assurer la sécurité alimentaire et pour répondre à d'autres attentes importantes émanant de la société.

Propositions pour réformer la PAC et négocier à l'OMC

Propositions de l'Union européenne[2]

La Commission européenne a adopté, le 22 janvier 2003, un ensemble de propositions visant à réformer la politique agricole commune (PAC).
Pour les instances européennes, cette réforme a pour objectif de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne et de la mettre davantage en phase avec le marché, de contribuer à simplifier considérablement la PAC, de faciliter le processus d'élargissement et de contribuer à une meilleure prise en compte de la PAC au sein de l'OMC.

Les grands principes de la réforme se présentent comme suit:

- la révision de la **politique de marché** de la PAC, y compris:
  - une dernière réduction de 5 % du prix d'intervention pour les céréales, partiellement compensée par un relèvement des paiements directs aux producteurs de cultures arables,
  - l'accélération de la réforme du secteur laitier, avec des réductions de prix différenciées pour le beurre et la poudre de lait écrémé, et le maintien des quotas laitiers jusqu'en 2014-2015,
  - des réformes dans les secteurs du riz, du blé dur, des fruits à coque, des pommes de terre féculières et du fourrage séché ;

- un paiement unique par exploitation, indépendant de la production («**découplage**»);

- la subordination de ce paiement unique au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de bien-être animal, de santé et de sécurité au travail, ainsi qu'à l'obligation d'entretenir convenablement toutes les terres agricoles (« **écoconditionnalité** »);

- une réduction des paiements directs («**dégressivité**») est appliquée, et ce, progressivement entre 2006 et 2012. Les montants ainsi épargnés sont en partie affectés à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural (de 1 à 6% entre 2006 et 2011) ;

- une exonération de réduction des revenus par exploitation (dans le cadre de la dégressivité) est instaurée pour les montants annuels de moins de 5000 euros et une réduction différentielle pour les montants annuels de 5000 euros à 50.000 euros. C'est la « **modulation** » ;

- une politique de **développement rural** plus vigoureuse, dotée de moyens financiers accrus et caractérisée par de nouvelles mesures visant à promouvoir la qualité des aliments et le bien-être animal, ainsi qu'à aider les agriculteurs à appliquer les normes de l'Union Européenne en matière de production.

[2] Sur la base de la proposition de la Commission européenne : COM(2003) 23 final, Bruxelles, 21.1.2003

Propositions de la PFSA

1 - Marchés – Prix et gestion de l'offre

Assurer la production de produits agricoles à des prix équitables et rémunérateurs pour les agriculteurs doit demeurer un des objectifs prioritaires de la politique agricole européenne. C'est par la vente de leurs produits que les agriculteurs souhaitent assurer leurs revenus et non par des subsides. Cela suppose pour le moins l'assurance d'obtenir des prix couvrant les coûts d'une production durable à partir d'exploitations familiales.
À cette fin et contrairement aux objectifs de la réforme proposée, la politique agricole européenne doit maintenir, compléter et améliorer le fonctionnement de ses marchés de produits agricoles, au lieu de les démanteler.
En vue d'assurer une meilleure équité et le maintien en activité d'un maximum d'exploitations et d'emplois directs et indirects, nous proposons d'ajouter, au système proposé, des compléments de prix destinés aux exploitations situées dans des zones défavorisées, comme les zones de montagne. Des compléments de prix ou d'autre formes de paiement pour des prestations supplémentaires en termes de qualité, de respect de l'environnement et de bien-être animal sont financés dans le second pilier de la PAC.

La bonne organisation des marchés européens nécessite le maintien, l'extension et l'amélioration (par exemple pour éviter les effets pervers des quotas) des instruments éprouvés de gestion de l'offre, en particulier le système de quotas, bien connu des producteurs de lait et de sucre.

Le retrait de terres de la production de produits excédentaires contribue à cette gestion de l'offre et pourrait se combiner, le cas échéant, avec des productions à des fins énergétiques. Celles-ci doivent être conditionnées par un cahier de charge respectueux de l'environnement (bilan énergétique positif, mêmes exigences environnementales et phytosanitaires que pour les cultures alimentaires) mais surtout par leur intérêt réel pour résoudre certains problèmes énergétiques, notamment dans le but d'accroître l'autonomie énergétique locale.

La maîtrise de la « préférence communautaire » est indispensable pour assurer un niveau de prix et une gestion de l'offre adéquats. Elle ne peut s'assurer que par des droits de douane systématiquement adaptés aux objectifs de prix et d'offre globale de l'Union Européenne.

L'évolution du système de production animale a montré la nécessité de réassurer aussi la préférence communautaire pour les produits protéiniques entrant dans l'alimentation du bétail, et ce, en rupture avec les obligations auxquelles l'Union est soumise par des accords internationaux. Ce point mérite une attention particulière parce c'est une faille historique de la politique agricole commune qui n'a jamais trouvé de volonté politique pour être résolue, alors que les conditions qui prévalaient lors de la signature des accords internationaux sont fondamentalement différentes aujourd'hui.

Les garanties de prix à un niveau significatif peuvent se concevoir dans le cadre du système d'intervention et de stockage par les producteurs. Ces garanties sont indissociables des mesures de gestion de l'offre sans effets néfastes des flux d'exportation sur les marchés des pays tiers.

2 - Un système de paiements directs « découplés »

Le principe du système de paiements directs qu'ils soient partiellement ou totalement découplés n'est pas une voie durable dans le long terme. Ces aides directes ne sont plus des transferts correctifs des marchés, mais des transferts systématiques qui pervertissent la valeur réelle des produits agricoles. Cela invalide leur pérennisation et le système risque, à terme, d'être remis en question.

Les arguments de la Commission en faveur des aides directes découplées - *transfert du soutien du produit au producteur, amélioration de l'orientation vers le marché, optimisation par les agriculteurs de leur production selon les opportunités de marché, type de soutien mieux admis au niveau international* - ne sont pas convaincants et ne rencontrent pas l'adhésion des producteurs.
De plus, ils n'ont pas d'impacts bénéfiques sur le consommateur.

Les aides directes instaurent une subvention systématique à l'hectare de terre ne constituant pas un transfert du produit vers le producteur, mais bien le subventionnement d'une rente foncière. Cela ne peut qu'avoir une incidence perverse sur les producteurs familiaux qui exploitent largement en « faire-valoir indirect » (louage de terres aux propriétaires fonciers). Le risque existe d'assister à une accélération dans la reprise des fermes et des terres par leurs propriétaires tentés d'exploiter personnellement vu qu'aucune imposition de production ne sera exigée pour bénéficier de la prime unique. Ce système menace également de ralentir la transmission à un moment où l'on s'inquiète du faible taux de reprise. Le risque de distorsion de concurrence (du moins pour les productions qui ne sont pas prises comme référence car hors « organisations de marché ») entre le producteur qui bénéficiera de primes et les autres est également réel.

Les arguments d'une meilleure orientation vers les opportunités du marché et vers une gestion de l'offre automatique par la voie de l'extensification sont pures conjectures même si un intérêt environnemental réel peut en être espéré dans certaines zones et pour certaines productions.

Dans le cadre des relations avec les pays tiers, ce système d'aides directes contribue – consolide en quelque sorte– les bas prix internationaux. C'est inacceptable parce que l'essentiel des producteurs –et en particulier ceux des pays du Sud– doivent se contenter de ces bas prix, alors que les aides publiques leur sont inaccessibles, contrairement aux producteurs des pays industrialisés.

Ces divers aspects ne sont pas intégrés dans la philosophie de la réforme même si les propositions de découplage peuvent présenter un intérêt réel dans un certain nombre de zones et pour certaines exploitations en Europe, conduisant à une certaine extensification et une amélioration de la gestion environnementale.

3 - Conditionnalité – amélioration du respect de normes réglementaires

Les normes légales liées aux attentes de la société : bonnes pratiques agricoles, sécurité alimentaire, diversité, qualité, respect des équilibres du milieu, sûreté sanitaire des aliments, bien-être des animaux, etc. doivent être imposées sans conditions et pour toutes les productions soutenues ou non par les pouvoirs publics.

Pour la majorité des membres de la PFSA, il faut une séparation nette entre la rémunération légitime des produits agricoles, acquise du fait de leur production et les exigences de la loi, imposant le respect de la santé des consommateurs, du bien-être animal, du milieu rural et de l'environnement. Néanmoins, dans le cadre du second pilier de la PAC, les aides complémentaires (au-delà du prix « normal ») en vue de répondre à des normes spécifiques supplémentaires doivent être soumises à des conditionnalités spécifiques.

Par contre, pour Inter-Environnement Wallonie (IEW), les aides publiques de soutien à l'agriculture, même lorsqu'elles font partie du premier pilier, doivent être soumises au respect d'un certain nombre de conditions environnementales et sociales au vu de l'importance de la responsabilité des exploitants dans la gestion du territoire.

4 - Modulation - répartition du soutien

L'exploitation familiale est au cœur du modèle de production européen tant sur le plan économique, agro écologique que des autres considérations non commerciales (« multifonctionnalité »). Il est important de définir l'exploitation familiale et de pouvoir tenir compte de sa très grande diversité entre, mais aussi au sein de chaque région de l'Union Européenne.

La modulation doit se baser sur la main-d'œuvre familiale combinée à la surface exploitée et à l'unité de travail. Elle se doit de limiter les transferts globaux par exploitation. De ce point de vue il faut qu'un plafond moins élevé que celui prévu dans la proposition de la Commission de juillet 2002 [3]soit retenu afin de contribuer à limiter la concentration de la production.

Le calcul de la modulation doit pouvoir s'appliquer quel que soit le type des transferts (couplage, découplage partiel ou découplage total), mais en regard de nos critiques vis-à-vis des

[3] 300.000 euros

aides directes, nous souhaitons que la modulation s'applique aux quantités mises en marchés (couplage).

Une modulation non financière, notamment en redistribuant des quotas (laitiers, vaches allaitantes…) est également nécessaire pour compléter le dispositif de répartition des soutiens.

5 - Développement rural - Le deuxième pilier de la PAC

La politique de développement rural, telle qu'avancée par la Commission nécessite d'être mieux précisée, afin de correspondre aux attentes de la société. Des moyens financiers suffisants doivent être disponibles et co-financés par l'UE, éventuellement variables selon les mesures adoptées par les Etats. Le niveau de financement doit être adapté aux particularités et handicaps éventuels des diverses régions d'Europe.

Nos propositions sont les suivantes :

Environnement et bien-être animal

- financer substantiellement des systèmes de discrimination positive pour les pratiques qui vont au-delà de la législation en matière environnementale (renforcement, amélioration de l'efficacité et élargissement des mesures agri-environnementales);
- conditionner l'implantation/exploitation d'ateliers d'élevage à une meilleure gestion de l'environnement (bonne gestion de l'azote et réduction des effets négatifs) tout en visant à les lier au sol ;
- prévoir une obligation d'étiquetage informatif sur les méthodes de production ;

Aides sociales : installation, emploi, retraite

- imposer la « *socio-conditionnalité* » des aides publiques en vue de leur meilleure redistribution ;
- financer des systèmes de discrimination positive pour les pratiques qui vont au-delà de la législation en matière de conditions sociales (emploi ou autre) ;
- les conditions d'octroi des aides à l'installation doivent permettre la reconnaissance d'une diversité de parcours (progressivité, pluriactivité, …) et être évaluées en intégrant des critères sociaux, économiques et environnementaux;
- renforcer le découplage des aides à l'installation de l'obligation d'emprunt[4] et donner le choix des modalités d'utilisation des aides au porteur de projet;
- doubler des primes à l'installation pour les couples ;
- donner des incitants financiers au cédant s'il remet sa ferme à un « nouveau » repreneur en voie d'installation ;
- les mesures d'accompagnement pour un jeune agriculteur en voie d'installation devraient s'inscrire dans une période de transition soutenue par les autorités ;
- constituer des réserves nationales de droits à produire pour les redistribuer automatiquement aux candidats à l'installation et aux plus petites exploitations ;
- mettre en place un observatoire permanent des politiques d'installation, qui aura notamment pour objectif de fournir des indicateurs tels les taux d'installation dans et hors cadre des aides et d'analyser les causes d'échecs et les paramètres de succès de projets d'installation.

Droits à produire

- plafonner les droits par actif ;
- mettre en place des mécanismes évitant que les droits à produire fassent l'objet de spéculation financière.

[4] En évitant que la subvention-intérêt ne constitue une subvention à la banque plutôt qu'à l'installé.

6 - Les relations avec les pays tiers et les négociations agricoles à l'OMC

En premier lieu, il est indispensable de réhabiliter substantiellement le principal instrument de régulation du commerce entre les Etats que sont les droits de douanes, en vue d'assurer le bon fonctionnement des marchés domestiques (qui sont soumis à la gestion de l'offre). En particulier, s'imposent la dé-consolidation et la renégociation des droit nuls pour les produits destinés à l'alimentation animale entrant dans l'Union Européenne.

Le contingentement conserve son utilité, dans le cadre d'une gestion de l'offre globale, et permet un accès aux marchés communautaires maîtrisés et préférentiels. Il permet un accès limité, mais réellement plus avantageux pour les pays ayant des accords de partenariat avec l'Union Européenne. Des instruments complémentaires, dont de nouveaux accords agricoles par produits, permettraient de réguler les prix et la production des produits qui échappent aux possibilités de régulation classique. C'est le cas de la plupart des produits tropicaux dont le commerce et la production sont totalement asymétriques.

L'élimination progressive des soutiens à l'exportation s'impose.

Les aides directes (découplées totalement ou partiellement) doivent être reclassées parmi les mesures non souhaitables. Il faut dès lors considérer les aides directes pour déterminer la marge de dumping.
Il faut procéder à une redéfinition du dumping même – centrée sur les coûts de production plutôt que sur la valeur normale sur le marché intérieur – afin de pouvoir assimiler les aides directes et d'autres pratiques négatives, à des pratiques de dumping.

Par ailleurs, l'importation à droits nuls de l'alimentation animale en UE doit être révisée afin d'assurer une politique agricole durable cohérente.

Enfin, la considération des « aspects non commerciaux » (*non trade concerns*) doit effectivement entrer dans les règles de l'OMC. Il importe cependant de tenir compte des spécificités nationales ou régionales en vue de définir ces aspects d'une manière appropriée aux situations spécifiques. Ainsi par exemple, la sécurité alimentaire est centrale dans les PMA et les pays en développement largement dépendants du secteur agricole et il importe donc d'y considérer l'importance de l'agriculture pour la formation des revenus, alors que d'autres préoccupations concernent d'avantage les pays industrialisés, comme par exemple le bien-être animal ou le maintien d'un minimum d'actifs agricoles dans toutes les régions.

Plate-forme pour la Souveraineté Alimentaire

Les membres de la Plate-forme Souveraineté Alimentaire sont : Action catholique rurale des femmes (ACRF), Les amis de la terre, Apiculture sans frontières, AVES, Comité pour des accords de pêche équitables (CAPE), Centre d'études et de formation en écologie (CEFE), Conseil de la jeunesse catholique (CJC), Centre national de coopération au développement (CNCD), Réseau des consommateurs responsables (RCR), Collectif stratégies alimentaires (CSA), Collectif d'échanges pour la technologie appropriée (COTA), Consumer group, Vredeseilanden, Entraide et fraternité/Action vivre ensemble, Foodfirst information and action network (FIAN Belgium), Fédération des Jeunes Agriculteurs (FJA), Front uni des jeunes agriculteurs (FUJA) & Mouvement d'action paysanne (MAP), Fédération Wallonne de l'agriculture (FWA), Inter Environnement-Wallonie (IEW), Jeunesse et écologie, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (LRBPO), Les Magasins du monde-Oxfam, Max Havelaar, Mouvement chrétien pour la paix (MCR), Miel Maya Honig, Nature et progrès, Le monde selon les femmes, Oxfam-solidarité, Petits pas, Pesticides action network (PAN), Peuples solidaires, Solidarité socialiste, Sorghal, SOS Faim-Action pour le développement, SOS-pro gentibus (SOS-PG), Union nationale des agrobiologistes belges (UNAB), Vétérinaires sans frontières (VSF), Vie féminine.

C/O PFSA: Quai du Commerce n°9 -1000 Bruxelles. Tél.:02/2501230, Fax: 02/2501263, Mail: cncd@cncd.be