

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*LA FUTURE PAC
APRÈS 2013*

2011
Avis présenté par
M. Régis Hochart

MANDATURE 2010-2015

Séance des 24 et 25 mai 2011

LA FUTURE PAC APRÈS 2013

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par M. Régis Hochart, rapporteur
au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 22 février 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

Première partie - Texte adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2011.....	1
SYNTHÈSE DE L'AVIS	5
AVIS du Conseil économique, social et environnemental	11
CONSTAT ET OBJECTIFS.....	13
I - CONSTAT.....	13
II - LES OBJECTIFS Á LONG TERME POUR UNE AGRICULTURE EUROPÉENNE, MÉTROPOLITAINE ET ULTRAMARINE DURABLE ?	15
1. Des objectifs alimentaires.....	15
2. Des objectifs économiques	16
3. Des objectifs sociaux.....	16
4. Des objectifs environnementaux	17
5. Mais aussi des objectifs sociétaux et territoriaux... ..	17
LES PRÉCONISATIONS DU CESE	19
I - POUR L'AGRICULTURE MONDIALE.....	19
1. Lutte contre la volatilité des prix	19
2. Concurrence et emploi dans l'agriculture	20
3. Agriculture, environnement et territoires	21
II - POUR LA FUTURE PAC.....	22
1. Affirmer une ambition économique.....	22
2. Conjuguer efficacité économique et protection de l'environnement	23
3. Décider d'un Plan protéines européen et national	26
4. Préserver l'emploi et améliorer sa qualité grâce à la conditionnalité sociale	27
5. Développer les territoires ruraux et soutenir les zones fragiles	28
6. Optimiser l'utilisation des soutiens financiers.....	30
7. Instaurer une plus grande souplesse dans la gestion des aides directes	32
8. Revoir le système de contrôle et améliorer la gouvernance territoriale.....	33
9. Quelle place pour les productions agricoles non alimentaires ?	34

III - QUI NE RELÈVENT PAS DE LA PAC	34
1. Coordonner au niveau européen la recherche et la formation professionnelle	34
2. Mettre en œuvre une harmonisation sociale « par le haut »	35
3. Instaurer une harmonisation environnementale.....	35
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	37
ANNEXE À L'AVIS.....	65
SCRUTIN.....	65
DOCUMENTS ANNEXES.....	67
Annexe 1 : L'analyse critique de la PAC actuelle	69
Annexe 2 : Les réponses apportées par la Commission dans sa communication.....	75

Première partie
Texte adopté par
le Conseil économique, social et
environnemental
au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2011

Le 22 février 2011, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation la préparation d'un projet d'avis sur *La future PAC après 2013*¹.

La section a désigné M. Régis Hochart comme rapporteur.

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Julien Steimer, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ;
- M. Yves Madre, conseiller de M. Dacian Ciolos, commissaire européen à l'agriculture ;
- M. Hervé Guyomard, directeur scientifique à l'Institut national de la recherche agronomique ;
- M. Pascal Berteaud, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement ;
- M. René Souchon, président de la région Auvergne, vice-président de l'ARF ;
- M. Michel Dantin, député européen ;
- M. Jean-Christophe Kroll, professeur à AgroSup de Dijon ;
- M. Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation.

*
* *

¹ **L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 177 voix contre 7 et 22 abstentions** (voir le résultat du scrutin en annexe).

SYNTHÈSE DE L'AVIS

LA FUTURE PAC APRES 2013

Agriculture, alimentation, santé et environnement sont désormais reconnus indissociables.

Les populations de la France, de l'Union européenne (UE), du monde doivent pouvoir accéder à une alimentation saine, variée, équilibrée, diversifiée. Les politiques agricoles et alimentaires des différentes régions du monde doivent s'appliquer à atteindre cet objectif, les agriculteurs et le secteur agroalimentaire s'y consacrer. Le rôle nourricier de l'agriculture est prioritaire ; aucun hectare agricole ne doit être abandonné.

La volatilité des prix agricoles et alimentaires, exacerbée depuis 2007, met en péril l'accès à l'alimentation de 3 milliards de personnes dont le cœur de la nourriture est le blé, le maïs ou le riz. Dans l'UE, cela touche les 85 millions de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

L'agriculture, portée dans l'UE par la Politique Agricole Commune, a vécu depuis les années cinquante une révolution qui a considérablement augmenté sa productivité, s'appuyant sur l'usage des ressources énergétiques fossiles - pétrole, phosphore et potasse -, des produits phytosanitaires et l'amélioration génétique animale et végétale.

Aujourd'hui, l'agriculture mondiale est confrontée à des défis majeurs : **l'alimentation et la santé** pour 6,6 milliards de personnes, 9 milliards en 2050 ; **l'épuisement des ressources fossiles, la préservation des sols et des ressources naturelles** (biodiversité, qualité de l'eau...); **le changement climatique** (atténuation des émissions de gaz à effet de serre et adaptation aux conséquences) ; **l'impact des produits phytosanitaires et médicamenteux** sur la santé humaine et sur l'environnement. L'évolution vers l'agroécologie, au sens où le rapporteur spécial à l'alimentation de l'ONU la définit (*cf.* encadré p. 21) est incontournable.

L'agriculture et sa production de biens alimentaires sont aujourd'hui hautement stratégiques et leur traitement international de la plus haute importance. L'alimentation est un enjeu très spécifique et la mise en compétition des agricultures des régions du monde compromet la sécurité alimentaire des populations. Le Traité de Lisbonne de 2007 a renouvelé les objectifs du Traité de Rome, mais quasiment aucun de ceux-ci ne sont aujourd'hui atteints. C'est au moins autant par une amélioration de la **productivité des territoires** que par la recherche d'une compétitivité internationale, que nous parviendrons à une meilleure autosuffisance de l'UE.

Par ailleurs, l'UE doit chercher à assurer le revenu des producteurs, essentiellement par le fruit de leur travail. De plus le chômage constituant un problème majeur, le **maintien voire l'augmentation de l'emploi en agriculture doivent faire partie des priorités de la future PAC.**

La PAC fera l'objet d'une réforme applicable en 2014 et la Commission en a dessiné les objectifs : une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles, des mesures pour lutter contre le changement climatique et un développement territorial équilibré. Pour y parvenir, elle propose d'adapter les instruments existants : elle fait des propositions intéressantes sur l'utilisation des financements comme leviers de cette politique, mais reste très en retrait sur les mesures qui permettraient de **stabiliser les marchés**, garantir la **sécurité des approvisionnements** et assurer **un revenu équitable** aux agriculteurs, alors que ces trois points sont définis comme des objectifs essentiels par les traités constitutifs de l'UE.

C'est à l'aune de ces objectifs que le CESE formule ses préconisations pour que cette réforme soit un premier pas vers une politique agricole et alimentaire européenne, véritablement durable et aux finalités bien définies à moyen et à long termes, traitant l'agriculture comme un secteur effectivement stratégique pour l'avenir de l'UE et de sa population.

LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS

Dans la présentation qui suit, les préconisations de l'avis sont regroupées en huit thèmes.

1. Affirmer une ambition économique et stratégique

La lutte contre la volatilité des prix agricoles et alimentaires est primordiale.

Le CESE préconise :

- la **reconstitution de stocks stratégiques tampons** au niveau communautaire et international, outil reconnu efficace pour endiguer la volatilité ;
- une plus grande **transparence des marchés et des stocks** et un accès aux Marchés à terme (MAT) réservé aux seuls **opérateurs physiques** ; les marchés à terme doivent a minima être réglementés;
- une organisation des échanges alimentaires basée sur la **souveraineté alimentaire**, avec création de grandes régions agricoles de production et d'échange. **Les règles de l'OMC sont inadaptées pour l'agriculture** ; il convient donc de les changer, voire d'envisager une instance dédiée;
- **un droit élargi de regroupement** pour les producteurs pour augmenter leur pouvoir de négociation. La coopération agricole doit s'investir davantage dans la transformation et la recherche de la valeur ajoutée ;

- **le renforcement des politiques de promotion** des exportations des produits alimentaires de qualité à forte valeur ajoutée et une meilleure organisation de leur commercialisation.

2. Favoriser et améliorer l'emploi

L'emploi doit constituer un des objectifs de la PAC.

Le CESE préconise :

- **la prise en compte de l'importance de l'emploi** dans les exploitations comme un **critère d'attribution des aides** ;
- la création d'un **observatoire européen de l'emploi agricole** pour évaluer et anticiper les effets de la PAC ;
- la mise en place d'une **conditionnalité sociale** sur les paiements de la PAC afin de garantir l'application effective des directives européennes sur la santé et la sécurité des travailleurs, dans l'agriculture.

3. Conjuguer efficacité économique et protection de l'environnement

Le respect des ressources et équilibres naturels (sols, biodiversité, eau...), du climat et des **grands cycles biologiques** (azote, carbone...) **sont des enjeux essentiels** pour permettre à l'agriculture d'assurer durablement sa fonction.

Les propositions de la Commission sont une opportunité à saisir pour concilier agriculture et environnement et s'orienter vers **l'agroécologie**.

Notre assemblée propose :

- un large panel de **six mesures de « verdissement »** de la PAC, consistantes et progressives que l'UE pourrait retenir. **Les agriculteurs décideraient d'en mettre une en œuvre dès 2014 et une seconde ultérieurement** ;
- un second pilier structuré pour accompagner dans la durée les agriculteurs, pour faire évoluer leurs systèmes de production.

4. Décider d'un Plan protéines

L'UE importe 75 % des protéines végétales qu'elle consomme, facteur de fragilité économique et stratégique.

Le CESE préconise la mise en place d'un **Plan protéines européen en quatre points** :

- **agriculteurs** : les inciter à produire des protéines en soutenant la culture des protéagineux et des légumineuses ;
- **recherche** : élaborer des variétés plus productives ;
- **filière** : mettre en place une filière complète, permettant la collecte, la transformation et l'utilisation de ces protéines, afin d'aboutir à des prix attractifs pour les producteurs ;

- **importations** : obtenir de l'OMC le droit d'appliquer des taxes à l'importation sur les produits riches en protéines.

5. Faire vivre les territoires

La diversification des productions sur les territoires est capitale. Elle présente une acuité exacerbée pour les régions ultrapériphériques (RUP) actuellement fortement dépendantes de quelques produits. Des politiques régionales fondées sur des **actions collectives locales**, associant partenaires économiques, sociaux, associatifs et territoriaux, présentent de nombreux atouts et sont complémentaires.

Le CESE préconise :

- **un soutien actif à de telles actions**, ainsi qu'un renforcement significatif du budget de la politique de développement des territoires ruraux ;
- un budget « soutien » aux territoires ruraux, utilisé pour améliorer leur « **vivabilité** » **quotidienne** sociale, économique et culturelle, et **en aucun cas pour financer la création d'infrastructures lourdes** qui relèvent de la Politique Européenne de Cohésion dont l'articulation avec la PAC doit être améliorée ;
- un élargissement des responsabilités des Régions dans la mise en place des « actions régionalisées ».

6. Réorienter les soutiens

Les agriculteurs doivent tirer l'essentiel de leur revenu du fruit de leur travail. Les conditions ne sont actuellement pas réunies pour y parvenir, le revenu moyen est déjà très faible. Le CESE estime donc nécessaire le maintien, à ce jour, de soutiens directs.

Il appelle à :

- une **aide forfaitaire, paiement découplé de base**, attribuée à chaque exploitation **en fonction du nombre d'équivalents temps plein (ETP)** travaillant sur l'exploitation, limité à 6 (agriculteurs et salariés) ;
- un **rééquilibrage progressif des niveaux d'aides entre régions** avec l'abandon de tout lien aux références historiques avant 2020 et une mutualisation entre régions et productions ;
- une **dégressivité des aides** perçues par chaque exploitation, au-delà d'un seuil à définir, ou au minimum un plafonnement comme le propose la Commission ;
- un renforcement du dispositif d'**aides couplées** pour assurer la pérennité de certaines productions et l'activité agricole dans certaines régions ;
- une **montée en puissance progressive des préconisations et des aides** « **verdissement** » que l'UE souhaite mettre en place ;

- **un maintien du budget du second pilier**, voire son augmentation, dans une enveloppe globale non réduite, pour assurer les orientations et les actions précédemment présentées.

Tant que persiste une telle volatilité des prix agricoles, **l'assouplissement des règles budgétaires** de la PAC est nécessaire. Le CESE propose soit une **gestion pluriannuelle**, soit la mise en place d'**aides contra cycliques**.

7. Mettre en œuvre des mesures complémentaires nécessaires

Le CESE souhaite formuler certaines orientations qui, bien que ne relevant pas *stricto sensu* de la PAC, sont du ressort de l'UE :

- coordonner au niveau européen la recherche et la formation professionnelle ;
- instaurer au sein de l'UE une **harmonisation environnementale**, principalement dans le domaine de l'eau et de l'usage des produits phytosanitaires ;
- engager une politique d'**harmonisation sociale** vers le haut, non spécifique à l'agriculture, par l'incitation à la mise en place d'un socle de droits améliorés dans chaque État-membre.

8. Quelle place pour les productions agricoles non alimentaires ?

Cette question fait débat pour les agrocarburants : filière industrielle à part entière ? Simple outil de gestion des excédents ?

Comment réduire leurs impacts sur les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation et la biodiversité ?

Le CESE appelle donc à une large réflexion, à laquelle il contribuera, sur la place de l'agriculture et de la forêt dans une politique énergétique globale.

La réflexion portera aussi sur la filière émergente des matériaux agrosourcés (agromatériaux).

Le risque de concurrence avec la production alimentaire est réel ; le CESE préconise de **contrôler, d'encadrer et de limiter** dès à présent les usages énergétiques des produits agricoles, aux niveaux international et européen.

PROSPECTIVE

L'agriculture a vécu dans les années soixante un bouleversement sans précédent.

Face aux enjeux actuels : alimentation, santé, emploi, changement climatique, biodiversité, eau, épuisement des ressources fossiles, elle vit une mutation d'une ampleur certainement plus grande encore.

Au niveau de l'UE, la PAC est un levier essentiel qui doit initier les évolutions pour les faciliter.

Principale politique de l'UE, elle doit montrer sa capacité à être une politique de solidarité entre États membres, Régions, agriculteurs, salariés de l'agriculture, ruraux et consommateurs. D'autres politiques intégrées, notamment d'harmonisation sociale, doivent voir le jour pour redonner du souffle à la construction européenne. Seul un budget renforcé de l'UE permettra de les mettre en œuvre sans générer de concurrence budgétaire avec la PAC.

La prochaine réforme ne sera qu'une étape qui doit être décisive pour engager une réorientation substantielle, notamment vis-à-vis de l'OMC, mais progressive, de l'agriculture. Elle ne permettra pas de répondre à tous les enjeux et sera nécessairement suivie par d'autres dont les contours devraient être définis dès 2014. Le « pas de temps » pour certaines évolutions sera certainement une génération.

Elle doit être en cohérence avec les objectifs affichés pour le moyen et le long termes, et faire le pari de l'audace en s'appuyant sur l'intelligence des femmes et des hommes dans les territoires.

La Communauté économique européenne s'est construite autour de l'agriculture. Réconciliée avec les enjeux sociétaux actuels, celle-ci, aujourd'hui reconnue stratégique, peut constituer un ciment pour l'Union Européenne.

*
* *

AVIS
du
Conseil économique, social et environnemental

CONSTAT ET OBJECTIFS

I - CONSTAT

Des années durant, la question de l'autosuffisance alimentaire a disparu des préoccupations sociétales et politiques de l'Union européenne et de la France. En effet, les performances de leurs agricultures en matière d'exportations laissaient supposer que nos pays étaient largement excédentaires.

Or la réalité est toute autre. La Politique Agricole Commune n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire des pays de l'Union européenne. La balance commerciale de la « Ferme France » est actuellement excédentaire, notamment grâce à la vente de produits à forte valeur ajoutée comme les vins et spiritueux et les produits transformés de l'industrie agroalimentaire. Cependant, des déficits structurels existent en fruits et légumes, en protéines végétales et depuis peu en production de viande. L'Union européenne est, elle, importatrice nette en volumes. On estime que pour produire les quantités importées, il faudrait cultiver 29 millions d'hectares supplémentaires, ce qui représente près de 20 % de la surface agricole communautaire actuelle. À cela s'ajoutent les importations massives de produits de la pêche. Il faut cependant noter que pour la première fois depuis 2006, la balance commerciale agricole affiche un résultat positif.

Cependant, l'Union européenne étant globalement considérée comme riche et solvable, cette situation n'apparaissait pas jusqu'à une période très récente comme un problème majeur. Les émeutes de la faim, apparues en 2008 dans plus de 40 pays du monde, ont été provoquées par l'envolée des prix des denrées alimentaires et la volatilité croissante des prix des céréales, alimentée par une baisse des stocks. Elles ont conduit à rappeler que l'agriculture et l'alimentation constituent des enjeux essentiels sur l'ensemble de la planète. Les effets de cette déstabilisation perdurent aujourd'hui dans de nombreux pays.

La volatilité des prix, surtout prégnante sur les produits végétaux (céréales et oléo protéagineux), a des impacts négatifs, tant pour les consommateurs que pour les transformateurs et les agriculteurs.

Avant tout, elle met en péril l'accès à la nourriture, donc la survie, des populations les plus pauvres pour lesquelles le blé, le riz ou le maïs constituent la base de l'alimentation. Pour les 2,5 milliards de personnes dans le monde qui vivent avec moins de 2 dollars par jour, le coût de l'alimentation représente plus de 50 % de leur budget. Lorsque le prix de ces denrées double ou triple, les conséquences sont dramatiques. Dans l'Union européenne, les 85 millions de personnes, dont 8 millions en France, qui vivent en dessous du seuil de pauvreté sont directement touchées. De plus, cette volatilité des prix amplifie les comportements spéculatifs : marchés à terme, stratégies d'oligopoles, spéculations sur les stocks privés, voire publics dans certains pays.

Ces comportements provoquent une évasion d'une partie de la valeur ajoutée de la chaîne alimentaire, au profit des acteurs financiers, spoliant simultanément les producteurs et les consommateurs, et affectant aussi les salariés.

La volatilité fragilise particulièrement les éleveurs, importants acheteurs de céréales et protéagineux, mais aussi certains transformateurs, fabricants d'aliments et entreprises de l'agroalimentaire. Ils ne peuvent répercuter des variations brutales sur leurs prix de vente ce qui leur interdit toute projection à long terme et handicape leur capacité décisionnelle.

Enfin, cette volatilité provoque l'arrêt de certaines productions, voire la cessation définitive de l'activité de nombreux agriculteurs et de leurs salariés, entraînant des drames humains. De surcroît, l'abandon d'outils de travail avant même d'être amortis, affaiblit l'efficacité économique globale des filières de production.

Dans ce contexte cependant défavorable, l'agriculture, européenne et mondiale, doit relever des défis majeurs :

- **l'alimentation**, de qualité et diversifiée, **et la santé** pour 9 milliards de personnes en 2050 ;
- **l'épuisement des ressources fossiles** (pétrole, phosphore, potasse...) sur lesquelles s'appuie notre modèle agricole actuel ;
- **la préservation des ressources naturelles** (biodiversité, air, sols, qualité de l'eau...) ;
- **le changement climatique** : atténuation des émissions de gaz à effet de serre et adaptation aux conséquences ;
- **l'impact des produits phytosanitaires** sur la santé humaine et sur l'environnement.

Il convient de réaffirmer la priorité absolue du rôle nourricier de l'agriculture qui devra être productive sur chaque hectare. Des prix agricoles rémunérateurs et stables sont indispensables pour relancer la production et satisfaire aux besoins alimentaires croissants de la planète. L'agriculture est également source de biens et de services non alimentaires. Certains d'entre eux sont marchands (matériaux, textiles, chimie verte, énergie à partir de la biomasse...), d'autres non marchands (paysages, vitalité et entretien des territoires ruraux, impactant d'autres activités, notamment le tourisme en milieu rural et maritime). Ils font eux aussi l'objet de demandes croissantes de la part des citoyens et des consommateurs. Ce sont des biens interdépendants qu'il est impossible de traiter ou de gérer séparément.

Ces enjeux complexes plaident pour :

- l'adoption de principes économiques et sociaux visant à améliorer l'organisation de la production agricole dans l'UE et dans le monde ;
- une profonde modification des pratiques agricoles pour concilier environnement et agriculture ;
- **le développement de politiques agricoles aux objectifs clairement définis, adaptées aux grandes régions du monde, pour garantir la souveraineté alimentaire des peuples et des États, ainsi que pour la redéfinition de la place de l'agriculture dans l'OMC.**

II - LES OBJECTIFS À LONG TERME POUR UNE AGRICULTURE EUROPÉENNE, MÉTROPOLITAINE ET ULTRAMARINE DURABLE ?

L'agriculture et l'alimentation sont des enjeux aujourd'hui redevenus stratégiques. Au-delà des objectifs explicités ci-dessous, ils justifient l'adoption de mesures politiques européennes, dictées par les besoins alimentaires des populations et l'Intérêt Commun, correspondant à celles mises en œuvre pour d'autres secteurs stratégiques tels que la santé et l'énergie.

Les objectifs quantitatifs de production agricole, fixés par le traité de Rome pour nourrir la population européenne, étaient presque atteints il y a 30 ans. Cependant, l'analyse d'Edgard Pisani aurait dû attirer l'attention : « *Une politique qui a réussi doit être infléchie sans quoi, tôt ou tard, elle produit des effets pervers* ». Ainsi donc, faute d'avoir su réorienter la PAC à cette époque, l'agriculture doit aujourd'hui répondre à la fois, bien sûr à de nouveaux besoins économiques, sociaux, environnementaux et alimentaires, mais aussi à des exigences sociétales et territoriales, au regard de son occupation de l'espace.

La réforme de la PAC, dont la Commission a déjà esquissé les orientations, doit s'inscrire dans ce cadre. Elle devra par conséquent être pleinement conçue comme une politique agricole et alimentaire. Ainsi, elle pourra répondre aux besoins des professionnels, mais tout autant à ceux des citoyens qui sont aussi des consommateurs et des contribuables.

1. Des objectifs alimentaires

Le rôle nourricier de l'agriculture est primordial. La PAC doit donc être une politique alimentaire renforçant les liens entre alimentation et santé publique en soutenant les modes de production les plus en adéquation avec cette dernière, notamment ceux utilisant pas ou peu de produits phytosanitaires ou d'antibiotiques. Elle doit viser à mieux prévenir les différents risques sanitaires.

Elle doit plus particulièrement contribuer à la lutte contre les maladies liées aux déséquilibres alimentaires. En ce sens, le Programme européen d'aide alimentaire aux personnes les plus démunies devrait se fixer pour objectif de diversifier les apports nutritionnels, notamment par l'introduction de fruits et légumes et de protéines de qualité.

Elle doit promouvoir une éducation et une information alimentaire orientée vers la qualité des cultures alimentaires européennes et des produits de saison, ainsi que l'organisation de la réduction des gaspillages sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

2. Des objectifs économiques

Pour nourrir en quantité, qualité et diversité les populations, la mise en œuvre de l'activité économique agricole appelle maîtrise, savoir-faire et pertinence dans les choix. Elle doit privilégier la valeur ajoutée tout en étant productive.

Les travailleurs de la terre (agriculteurs ou salariés), producteurs de denrées et fournisseurs de services, dans l'exercice de leur métier, doivent percevoir un revenu ou un salaire leur permettant de vivre décemment. Le prix du produit ou du service rendu devrait assurer la rémunération du travail. Il faut donc tendre vers une meilleure répartition de la valeur ajoutée, entre les différents acteurs de la chaîne, tout en assurant un prix socialement acceptable par les consommateurs. Il faut également prendre en compte l'impact des aides publiques qui modifient significativement la répartition des revenus : le plafonnement ou la dégressivité de celles-ci permettraient sans doute de parvenir à plus d'équité.

La spécialisation importante amène des éleveurs à utiliser, et donc à dépendre, de protéines importées. Au-delà de leurs coûts non maîtrisables et des répercussions sur les agricultures d'autres continents, nos systèmes de production sont ainsi rendus vulnérables. Il convient par conséquent de proposer un «Plan protéines» pour parvenir à plus d'autonomie dans ce domaine, notamment en réorientant une partie des terres consacrées à la culture des céréales, vers celle de protéagineux.

3. Des objectifs sociaux

Le renouvellement des générations d'agriculteurs n'est actuellement plus assuré au niveau qu'exigerait la pyramide des âges. Le manque de perspectives, accentué par la grande volatilité des prix agricoles, ne permet pas aux postulants à l'installation de se projeter même à moyen terme. Et pourtant des candidats à la reprise d'exploitations agricoles, familialement issus ou non de l'agriculture et disposant de la formation et de l'expérience requises, se manifestent. Ils sont souvent écartés au bénéfice d'exploitants en activité, désireux de réaliser des agrandissements en pensant maintenir leur compétitivité, et rencontrent des difficultés pour accéder au foncier et au crédit.

On doit aujourd'hui, au delà d'un objectif de maintien de l'emploi agricole, affirmer une ambition de création d'activités agricoles et rurales diversifiées : les demandes en produits de qualité et/ou de proximité, en capacité d'accueil, en valorisation des espaces, sont considérables et potentiellement sources d'emplois. Pour conforter l'emploi, salarié ou non, le maintien et le développement des qualifications par la formation professionnelle et leur reconnaissance, ainsi que l'amélioration des conditions de travail, prévention des accidents et des maladies professionnelles, sont indispensables. La précarisation de l'emploi salarié doit être combattue pour permettre un développement de l'emploi permanent, sa pérennisation et sa légitime rémunération.

4. Des objectifs environnementaux

Plus qu'un objectif de « verdissement » de la PAC, le volet environnemental représente un véritable enjeu de préservation à la fois des ressources naturelles (eau, biodiversité...), du climat, mais aussi du potentiel de production des sols dont la fertilité est en cause à long terme. Se réapproprier la dimension agronomique, allonger la rotation des cultures, réduire l'usage des produits phytosanitaires sont des exigences indiscutables pour assurer la durabilité du milieu naturel. Renforcer la complémentarité des productions au sein des exploitations, voire même de la petite région, organiser les circuits de proximité, participer à l'entretien des espaces et la préservation des paysages..., constituent autant d'externalités positives de l'agriculture, que la dimension environnementale démultiplie... L'heure est au désengagement d'une agriculture intensive peu autonome, pour lui préférer une agriculture productive et durable qui intègre l'ensemble des objectifs précités.

5. Mais aussi des objectifs sociétaux et territoriaux...

Le maintien de l'agriculture, des emplois et des activités qui s'y rattachent permet d'entretenir une vie sociale dans les zones rurales. De nouvelles complémentarités sont possibles entre les producteurs et les artisans (transformation, commercialisation...). Grâce à ces activités et ces complémentarités, les services publics, les services de santé, les activités culturelles et de loisirs, sont sauvegardés, rendant ces territoires vivables pour leurs populations et accueillants pour les urbains et les futurs paysans.

Enfin, la gestion du foncier destiné à l'urbanisation (habitat, infrastructures, etc.) appelle la plus grande attention. En effet, en 2009 par exemple, 84 000 ha, soit le quart de la surface agricole d'un département moyen, ont changé d'usage de façon quasi irréversible².

² Source FNSAFER.

Ces pistes d'orientations plus durables pour l'agriculture ont pour objectifs d'assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire des populations où qu'elles soient sur la planète. Il est bien évident qu'elles sont indissociables.

La nouvelle PAC doit donc acter des mesures à la fois économiquement efficaces, sources de progrès social, équitablement partagées, ainsi que positives pour l'environnement et les territoires. Elle doit aboutir à une véritable politique agricole et alimentaire européenne faisant de l'agriculture un secteur stratégique de l'UE.

LES PRÉCONISATIONS DU CESE

I - POUR L'AGRICULTURE MONDIALE

1. Lutte contre la volatilité des prix

La volatilité des prix agricoles et des denrées alimentaires est aujourd'hui unanimement considérée comme lourde de conséquences.

Elle est dangereuse, nous l'avons déjà évoqué, pour près de 3 milliards de personnes ayant le blé, le riz ou le maïs pour aliment principal.

Elle est aussi néfaste pour l'avenir des paysans ainsi que pour celui de la production agricole et agroalimentaire, car elle interdit toute visibilité et bloque toute capacité décisionnelle. Elle est fatale pour les éleveurs qui sont utilisateurs de céréales et protéagineux, dans la mesure où le prix des viandes est déconnecté de celui de ces aliments.

Elle impacte brutalement et négativement le revenu des agriculteurs et le coût de leur alimentation pour les consommateurs.

Le CESE estime que la lutte contre la volatilité des prix est un enjeu primordial et préconise un réel encadrement du marché des produits agricoles et alimentaires. Au niveau international il est donc impératif de :

- rendre les marchés plus transparents pour tous les acteurs concernés ;
- mieux évaluer les stocks qu'ils soient privés ou publics ;
- **reconstituer d'urgence des stocks stratégiques « tampons ».** Si la proposition, avancée dans le cadre du G20, de constituer des stocks alimentaires de sécurité dans les pays structurellement déficitaires est importante pour lutter contre les risques de famine, elle ne permettra cependant pas d'endiguer la volatilité des prix agricoles. Selon France AgriMer³, les stocks mondiaux des céréales sont passés de 32 à 26 % en cinquante ans. Parallèlement la FAO estime que 18 %⁴ de stocks constituent un plancher pour pouvoir supprimer le risque de famine, lié à des variations de récolte. Seule la fraction au dessus de ces 18 % peut être considérée comme stocks stratégiques tampons. Ce sont donc plus de 40 % de ces derniers qui ont disparu au cours de cette période. Selon France AgriMer, 95 % de cette baisse serait imputable aux USA et à l'UE. Par ailleurs, la question de la gouvernance internationale de ces stocks mérite d'être posée car elle impacte les politiques agricoles et alimentaires.

³ France AgriMer est issu de la fusion de cinq offices agricoles (étude 2010, sources données Comité International des Céréales - CIC - et United States Department of Agriculture).

⁴ 18 % de la consommation annuelle, soit l'équivalent d'un mois et demi.

Notre assemblée considère qu'il est indispensable :

- **d'endiguer la spéculation liée aux marchés à terme** et la rétention spéculative, par des opérateurs privés, voire des États qui peuvent interdire provisoirement leurs exportations, alors même qu'ils disposent de stocks très supérieurs à ceux nécessaires à leurs légitimes besoins de sécurité alimentaire ;
- **de contrôler, encadrer et limiter les usages non alimentaires**, notamment énergétiques, des productions agricoles. En effet, à ce jour, les usages industriels du blé et du maïs représentent près de 17 %⁵ de la production mondiale de céréales (hors riz) ; 17 % du sucre sont transformés en éthanol et 9 % de l'huile en EMHV⁶ (biodiésel). Pour les seuls USA, 40 % du maïs sont transformés en éthanol ; en France, la totalité de l'huile de colza produite est transformée en EMHV ce qui nous conduit à importer massivement de l'huile de palme. À un tel niveau, ces usages industriels représentent de véritables concurrents des usages alimentaires et participent à la flambée des prix.

2. Concurrence et emploi dans l'agriculture

Depuis les accords de Marrakech de 1994, les produits agricoles sont soumis aux règles de l'OMC. Les denrées agricoles et alimentaires sont ainsi devenues des produits assimilables à tous les autres biens entrant dans les négociations et dans les accords multilatéraux. Cette décision a conduit à l'alignement des prix agricoles sur les prix des marchés mondiaux, marchés d'opportunité, marginaux par leurs volumes. Appliqués à l'agriculture, ces accords instaurent une compétition inégale entre des systèmes de production qui n'ont rien de commun entre eux : niveau de mécanisation, conditions d'emploi et de travail, climat, fertilité des sols, accès à la ressource en eau, à la terre, aux crédits divers et variés... Le développement d'accords bilatéraux n'a fait que dégrader encore la situation. Or, dans l'avenir, chaque hectare devra être productif.

Le CESE estime que les règles de l'OMC ne sont pas adaptées à l'agriculture comme en témoigne la difficulté, voire l'impossibilité, de faire aboutir le cycle de Doha⁷. Elles conduisent à une destruction de l'emploi agricole et à des conditions de travail dégradées.

⁵ Source CIC avril 2011.

⁶ Ester Méthylique d'Huile Végétale.

⁷ C'est l'indication de l'importance accordée aujourd'hui par une majorité d'États à leur agriculture et leur alimentation et de leur refus d'inclure celles-ci dans les négociations.

Le CESE soutient la construction de marchés communs agricoles régionaux (raisonnablement homogènes dans leurs systèmes productifs et dans leur niveau de revenu) dans des rapports d'échanges solidaires, égaux, respectueux et mutuellement avantageux. Ces marchés agricoles régionaux doivent viser au renforcement des politiques agricoles nationales dans le cadre de leur souveraineté alimentaire. Par ailleurs, l'accaparement des terres par certains États ou investisseurs privés pose problème.

3. Agriculture, environnement et territoires

Le maintien de la biodiversité sauvage et domestique, la lutte contre le changement climatique, le maintien de la fertilité des sols, l'usage et la qualité de l'eau ? sont des enjeux capitaux.

L'ONU, par la voix de son rapporteur spécial à l'alimentation, ainsi que le corps des agronomes dans son immense majorité préconisent une **orientation vers l'agroécologie**. Ils partagent par ailleurs la préconisation du directeur de la FAO en faveur du **développement des agricultures vivrières** pour les pays en développement, qui passera par des réformes agraires indispensables. **Le CESE fait siennes ces propositions.**

L'agroécologie

« En tant qu'ensemble de pratiques agricoles, l'agroécologie recherche des moyens d'améliorer les systèmes agricoles en imitant les processus naturels, créant ainsi des interactions et synergies biologiques bénéfiques entre les composantes de l'agro écosystème. Elle permet d'obtenir les conditions les plus favorables pour la croissance des végétaux, notamment en gérant la matière organique et en augmentant l'activité biotique du sol. Les principes fondamentaux de l'agroécologie sont notamment les suivants : le recyclage des éléments nutritifs et de l'énergie sur place plutôt que l'introduction d'intrants extérieurs; l'intégration des cultures et du bétail; la diversification des espèces et des ressources génétiques des agro écosystèmes dans l'espace et le temps; et l'accent mis sur les interactions et la productivité à l'échelle de l'ensemble du système agricole plutôt que sur des variétés individuelles ».

Source : O. de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation A/HRC/16/49, déc. 2010.

Notre assemblée souhaite que l'UE prépare l'avenir en encourageant la recherche et le développement, ainsi que des pratiques s'appuyant sur des savoir-faire innovants et productifs. Il préconise également une nouvelle organisation territoriale des productions, déspecialisant les régions et diversifiant les productions dans les territoires. Il importe de mettre en œuvre des modes opératoires qui nous rendent plus efficaces à moyen et long termes, sans hypothéquer le court terme.

II - POUR LA FUTURE PAC

Le CESE est conscient que tous ces objectifs ne peuvent être atteints demain. Pour certains d'entre eux le pas de temps est une génération.

L'Union européenne doit jouer un rôle majeur et la Politique Agricole Commune est un outil essentiel de son action.

Au-delà de ces préconisations d'ordre général, notre assemblée propose des transitions pour y parvenir ainsi que des recommandations pour parer aux problèmes actuels.

1. Affirmer une ambition économique

1.1. Lutter contre la volatilité des prix des denrées agricoles et alimentaires

Si les outils proposés par la Commission européenne - assurances, contractualisation, filets de sécurité - s'appliquent à limiter les impacts de la volatilité, ils n'ont en réalité aucun effet sur elle.

Le CESE préconise, en sus des recommandations internationales exprimées précédemment, de :

- **renforcer** et non de réduire **les mécanismes d'intervention communautaires** ;
- mettre en place une **politique publique de stockage stratégique « tampon »** au sein de l'UE et inciter les autres États du monde à s'y associer ;
- **renforcer** les dispositifs d'**organisation des producteurs et développer des outils de gestion des volumes** produits dans l'UE ;
- **limiter l'accès aux Marchés à terme (MAT)** des produits agricoles et alimentaires aux seuls « **opérateurs légitimes**⁸ », ou, a minima, réglementer le fonctionnement des MAT pour sauvegarder les intérêts des opérateurs légitimes.

De plus, le CESE préconise le renforcement du **programme communautaire d'aide alimentaire**⁹ afin de garantir l'accès à l'alimentation des 85 millions d'Européens vivant sous le seuil de pauvreté.

1.2. Orienter les productions et mieux gérer les marchés

Les productions agricoles de l'Union européenne doivent être adaptées aux besoins des citoyens et des consommateurs de l'UE, sans oublier nos clients structurellement déficitaires du pourtour méditerranéen ; elles doivent aussi, pour celles à forte valeur ajoutée, trouver leurs débouchés. Les producteurs doivent

⁸ Sont considérés comme opérateurs légitimes dans les marchés tous ceux qui ont un lien physique avec le produit.

⁹ Il est actuellement doté de 500 M€ alors que les États-Unis y consacrent plus de 90 Md\$.

pouvoir peser dans la fixation du prix qui doit constituer la composante essentielle de leur revenu.

Le CESE préconise :

- un **soutien renforcé des aides couplées** en direction de **productions ciblées** pour assurer leur maintien sur les territoires ;
- **le renforcement des outils communautaires de suivi des marchés** qui jouent un rôle sur la transparence de ces derniers ;
- une aide à la **gestion des stocks conjoncturels** ;
- l'élargissement du droit de **regroupement des producteurs et de leur pouvoir de négociation des prix**. La coopération agricole, en restant fidèle à ses principes fondateurs, devrait pouvoir y participer, notamment en améliorant sa présence au niveau de la transformation ;
- **le renforcement des politiques de promotion** des exportations des produits alimentaires de qualité à forte valeur ajoutée et une meilleure organisation de leur commercialisation.

2. Conjuguer efficacité économique et protection de l'environnement

Depuis une décennie, de plus en plus d'agriculteurs européens, à l'instar des citoyens, prennent conscience de l'importance de l'environnement, à la fois cadre de vie et cadre professionnel. Il doit être considéré comme un atout et un allié, et pas seulement vécu comme une contrainte. La PAC doit accompagner la transition vers une agriculture durable qui :

- réassocie dans les régions, cultures et élevage ;
- favorise le maintien de la biodiversité ;
- modifie ses pratiques pour jouer un rôle dans la lutte contre le changement climatique. L'agriculture peut renforcer son action de stockage du carbone dans les sols, en y augmentant le taux de matière organique, et diminuer ses émissions de gaz à effets de serre, principalement de méthane et de protoxyde d'azote ;
- améliore la qualité de l'eau, optimise son usage quantitatif et favorise des cultures adaptées au climat et à la ressource en eau des territoires ;
- préserve les milieux aquatiques afin de répondre aux objectifs de la directive cadre sur l'eau, ainsi que les écosystèmes marins côtiers, notamment pour le maintien des activités conchylicoles ;
- valorise la production forestière, acteur essentiel du stockage du carbone¹⁰.

¹⁰ Une tonne de bois stocke une tonne de carbone.

Dans le cadre des propositions de la Commission européenne, le **CESE préconise** :

2.1. « Verdir » le premier pilier

Le CESE estime nécessaire que les mesures agroécologiques du premier pilier soient fortes mais progressives dans leur mise en œuvre.

Le CESE propose que les agriculteurs souscrivent **une mesure en 2014, puis une seconde en 2017**, à l'occasion de la réforme envisagée à mi-parcours, pour bénéficier du **soutien financier** du « verdissement ».

Il considère que les agriculteurs doivent pouvoir choisir au sein d'un **panel suffisant de mesures**. C'est pourquoi il en expose ci-dessous **cinq individuelles et une collective** que la Commission pourrait retenir. Elles permettraient simultanément de maintenir la viabilité économique des exploitations et de les faire évoluer vers une meilleure prise en compte du lien environnement/production agricole.

- **Diversification des assolements** avec objectif d'allongement des rotations et incluant des légumineuses ou des protéagineux. Cette mesure s'inscrit dans le Plan protéines préconisé ci-après.
- **Limitation des intrants** : les travaux de la recherche sur les cultures à bas intrants sont concluants en termes économiques; l'usage du bilan azoté doit être préconisé tout en l'améliorant.
- **Valorisation de la production herbagère** : importantes stockeuses de carbone, les prairies, particulièrement les prairies permanentes, jouent aussi un rôle contre l'érosion, les risques d'inondation et participent au maintien de la biodiversité. Bien utilisés, ces systèmes de production peuvent offrir des résultats économiques intéressants pour les éleveurs. Toutefois, cette valorisation dépend étroitement de celle des productions animales herbagères, lait et viande.
- **Développement des infrastructures écologiques** (haies, bosquets, mares, murets et jachères mellifères ou faunistiques). Non intrinsèquement productives, elles doivent être appréciées dans le rôle positif, écologique et économique, qu'elles jouent pour améliorer la productivité des surfaces cultivées : aide à la pollinisation des cultures, contributions à la préservation de la biodiversité dont les auxiliaires de culture, au stockage du carbone, au stockage naturel de l'eau dans les parcelles et à sa bonne qualité... Le CESE propose que l'engagement des agriculteurs dans cette mesure soit progressif, passant de 5 % de la surface en 2014, à 7 % en 2020. Les actuels coefficients d'équivalence doivent être révisés en fonction d'une évaluation concertée de leurs effets bénéfiques pour l'environnement et les besoins des agroécosystèmes. Les jachères doivent pouvoir être mobiles pour maintenir une souplesse dans les rotations des cultures.

- **Mesures systèmes de production** pour valoriser les exploitations en agriculture biologique, ou à Haute valeur naturelle (HVN) ; l'UE devra cependant préciser les objectifs à atteindre et la France devra chercher à harmoniser son concept de Haute valeur environnementale (HVE) avec la HVN européenne.
- **Complémentarités entre éleveurs et céréaliers** : le CESE propose de soutenir des groupes de producteurs de grandes cultures et d'éleveurs voisins pour dégager des synergies positives sur les productions (protéagineux, légumineuses, paille, grain, fumier...) ¹¹. Cette mesure a pour objet d'aider à déspecialiser les zones de production. La diversification et l'association élevage/grandes cultures ont des effets positifs reconnus sur l'économie des exploitations, la fertilité des sols, la gestion des effluents d'élevage, et très positifs sur la biodiversité.

2.2. Prioriser les mesures du second pilier

Le second pilier ne peut apparaître comme un assemblage de mesures hétéroclites. Notre assemblée estime que celui-ci doit être le vecteur d'une agriculture renouvelée et propose des mesures conçues pour accompagner tous les systèmes de production vers plus d'autonomie et plus d'agronomie :

- les mesures environnementales doivent permettre à la fois l'accompagnement ciblé d'agriculteurs vers une **transition agroécologique** et une politique de **reterritorialisation et de relocalisation renforcées** ;
- la politique d'innovation, proposée par la Commission comme un des objectifs du second pilier, doit soutenir des **démarches apprenantes** par l'association de l'ensemble des agriculteurs, des organismes et des instituts de recherche, de développement et de formation ;
- l'équilibre entre les surfaces agricoles et les surfaces boisées doit être garanti dans l'UE et dans le monde et la déforestation enrayée. Au niveau de l'UE les financements de la PAC doivent permettre une gestion productive durable de la forêt, orientée vers la production de **bois matériau**, facteur de stockage durable du CO₂, ainsi que de **bois énergie**, énergie renouvelable. L'organisation de la gestion de la forêt doit associer production et maintien de la biodiversité ordinaire et remarquable ;

¹¹ La vente entre éleveurs et céréaliers voisins, de céréales et oléo protéagineux doit être autorisée, comme c'est le cas dans d'autres États membres.

- le développement des **zones protégées** (Trames Verte et Bleue, zones Natura 2000, Parcs Naturels, périmètres de captage...) doit être accompagné. Les agriculteurs doivent y participer notamment par des démarches collectives et contractuelles, engagées pour une durée longue et sur une échelle écologique pertinente. Les objectifs environnementaux visés feraient l'objet de suivis par les différents acteurs du territoire ;
- des mesures spécifiques doivent être prises pour aider au maintien de la **biodiversité domestique végétale et animale**, réservoir génétique précieux. Le soutien à la diversité des variétés végétales cultivées et au renforcement des races animales locales est un enjeu territorial et génétique essentiel ;
- les mesures destinées à soutenir **l'investissement** sur les exploitations doivent être prioritairement ciblées sur des **équipements améliorant la performance environnementale** ;
- des mesures doivent également être envisagées afin de favoriser l'optimisation de la **gestion des effluents d'élevage** : mode de stockage et traitement, méthanisation et valorisation énergétique en biogaz.

3. Décider d'un Plan protéines européen et national

L'UE doit aujourd'hui importer 75 % des protéines végétales qu'elle utilise pour l'alimentation animale. Cette situation de dépendance s'avère d'autant plus risquée que la demande internationale est en forte hausse ; par ailleurs à cause de la volatilité actuelle des prix, des pans entiers de l'élevage européen pourraient se retrouver en situation de faillite. Augmenter l'autonomie protéique de l'UE permettrait par conséquent d'améliorer de manière significative notre sécurité alimentaire.

Au-delà des aspects stratégique et économique, un plan protéique basé sur une augmentation des surfaces consacrées aux légumineuses, fourragères et protéagineux¹², permettrait de répondre à d'autres enjeux importants. Les légumineuses présentent des avantages multiples, tant sur le plan agronomique qu'environnemental. Elles ont la singularité de capter l'azote contenu dans l'air pour le synthétiser en protéines. Elles ne nécessitent pas d'apports d'engrais azotés, et conservent de surcroît des reliquats d'azote dans le sol pour la culture suivante. En limitant sa consommation d'engrais azotés, notre agriculture anticiperait la raréfaction et le renchérissement des énergies fossiles - 2,5 kg de pétrole sont nécessaires pour produire un kg d'azote minéral. Elle réduit aussi très sensiblement ses émissions de protoxyde d'azote, gaz à effet de serre, qui représente en France 51 % des émissions de l'agriculture. Enfin, les

¹² Protéagineux : pois, féverole, soja, lupin et vesce ; légumineuses fourragères : luzerne, trèfles, sainfoin, lotier... (famille des papilionacées).

légumineuses s'intègrent très bien dans des rotations plus longues : en allongeant les rotations, l'agriculteur réduit l'usage des produits phytosanitaires et améliore la biodiversité sur son exploitation.

Le CESE préconise par conséquent **un Plan protéines** européen et national ambitieux pour développer la **filière « protéagineux-légumineuses »**.

Il estime prioritaire d'instaurer la mesure rotationnelle proposée ci-dessus.

Ces productions dégagent actuellement une plus faible marge brute ; il est nécessaire que leur **niveau de prix devienne incitatif**. Envisager à titre temporaire un soutien spécifique à ces cultures, comme c'est actuellement le cas en France dans le cadre de l'article 68 du premier pilier, permettrait de favoriser une transition.

Simultanément il est nécessaire que la **recherche** s'applique à élaborer des **variétés plus productives** ainsi que des préconisations pour leur usage en alimentation animale.

Le CESE estime impérative la mise en place simultanée d'une **filière complète** permettant la collecte, la transformation et l'utilisation de ces protéines.

Enfin, l'UE doit obtenir de l'OMC le droit d'appliquer des taxes à l'importation sur les produits riches en protéines.

Le CESE, conscient que l'ensemble des productions sera impacté par cette évolution, invite l'UE à rechercher un nouvel équilibre entre les productions.

4. Préserver l'emploi et améliorer sa qualité grâce à la conditionnalité sociale

Réduire les emplois en agriculture, tant paysans que salariés, n'a aucun sens dans l'UE alors que le chômage y constitue un des principaux problèmes.

Maintenir une population agricole importante, c'est-à-dire pérenniser voire développer l'emploi, compte tenu d'une pyramide des âges inquiétante¹³, implique que les nouvelles générations soient attirées par ces métiers. Pour ce faire, au-delà des aspects économiques précités, il convient d'améliorer les conditions de travail et de vie des agriculteurs et des salariés agricoles. Cette dimension doit être prise en compte dans le cadre de la stratégie européenne 2020 qui vise à développer une croissance « intelligente, durable et inclusive ».

Le soutien au travail plutôt qu'à la capitalisation des exploitations est avant tout le résultat d'une décision politique.

¹³ Seulement 7 % des agriculteurs européens ont moins de 40 ans.

Maintenir les exploitations est possible : ainsi, aux États-Unis le nombre d'exploitations agricoles n'a plus diminué depuis 20 ans et le ministre américain de l'agriculture a même proposé comme objectif pour le prochain Farm Bill¹⁴, la création de 100 000 exploitations supplémentaires.

Le CESE préconise que l'emploi devienne un objectif clé de la PAC d'après 2013 au même titre que ceux du Traité de Rome¹⁵.

L'UE doit décider d'une politique agricole qui permette ou favorise l'arrivée de jeunes en agriculture, ainsi qu'une vraie politique d'installation et d'accompagnement de ceux-ci.

Le CESE estime qu'un observatoire européen de l'emploi agricole doit être mis en place afin de mesurer et anticiper l'impact des mesures de la PAC ; les résultats de ses travaux doivent être publics. Ses analyses devront permettre l'adoption, dans le cadre de la PAC, de dispositions favorisant l'emploi en agriculture.

Les conditions de travail des salariés sont parfois dégradées. Les migrants originaires d'autres États membres ou de pays tiers, occupant des emplois saisonniers¹⁶ peuvent à cet égard constituer des populations particulièrement exposées. Des directives européennes fixent des règles et objectifs en matière de santé et de sécurité au travail. L'UE doit garantir une application homogène de ces textes par les États membres.

Le CESE préconise la mise en place d'une conditionnalité sociale européenne des soutiens afin de garantir l'application effective de ces directives (89/391 et 89/656). Afin de ne pas alourdir le dispositif de conditionnalité, il propose de ne retenir que quatre points de contrôle : la présence d'équipements de premier secours, la disponibilité des équipements de protection, l'évaluation de la situation en matière de formation et d'instruction, et l'évaluation des analyses de risques ou dangers potentiels existant dans l'entreprise.

5. Développer les territoires ruraux et soutenir les zones fragiles

Les territoires ruraux ne sont plus centrés sur la seule agriculture comme c'était le cas dans la première moitié du XX^{ème} siècle. Ils sont devenus des espaces mêlés, complexes, où se côtoient des activités multiples de production, de transformation, de commerces et de services. Ils sont aussi des lieux de vie sociale et culturelle.

Le CESE estime que les zones à handicaps naturels et les territoires fragiles économiquement ou socialement doivent faire l'objet d'une vigilance particulière ; les zones Natura 2000, zones humides pourraient y être incluses. Les départements d'Outre-mer (Régions Ultra Périphériques au niveau européen) doivent retenir tout particulièrement l'attention des responsables politiques. Ils

¹⁴ Farm Bill l'équivalent de la PAC aux États-Unis.

¹⁵ Voir annexe 1.

¹⁶ En s'appuyant notamment sur la directive Bolkestein.

relèvent d'un ensemble de dispositifs spécifiques dont le principal est le POSEI. Ces régions se heurtent à des problématiques agricoles, alimentaires, halieutiques et forestières, particulières. Dans un contexte d'absence de vision globale des aides versées par l'Union, dont résulte la difficulté d'analyser leur impact, un avis spécifique du CESE sur cette question se justifierait. Il est à noter que les collectivités d'Outre-mer autres que DOM ne sont pas concernées par la PAC.

La Commission a confirmé sa volonté de poursuivre le nécessaire soutien qu'elle apporte aux zones à handicaps naturels ; le CESE approuve cette orientation.

En préconisant des mesures agroenvironnementales et d'autres spécifiques à certains territoires ciblés dans le premier pilier, ainsi qu'en considérant l'importance du développement des territoires ruraux, la Commission ouvre des opportunités qu'il importe de saisir pour le développement territorial.

Le CESE considère que :

- la composante environnementale du premier pilier, avec un contenu fort, favorisera le **maintien de l'agriculture dans les zones fragiles** ;
- **les mesures spécifiques** doivent également y contribuer. En France, les zones de productions d'ovins et de bovins - viande - doivent faire l'objet de telles mesures et la politique de « massif » (montagne) doit être renforcée ;
- la volonté d'asseoir une agriculture et une alimentation plus « territorialisées » doit aboutir à optimiser la **productivité territoriale plutôt qu'à rechercher la compétitivité internationale**. Elle doit permettre de développer l'agriculture de proximité et les circuits courts locaux, fondés sur la complémentarité entre acteurs économiques d'un territoire, et contribuer aussi à la diversité de l'agriculture française et européenne ;
- **des politiques régionales fondées sur des actions collectives** présenteraient de nombreux atouts comme le propose une étude d'avril 2011 commandée par le Parlement européen¹⁷. Elles devraient prendre en compte la culture des territoires ainsi que la diversité spatiale et temporelle des marchés locaux. Elles pourraient être inclusives pour les petites fermes et les très petites fermes (subsistance et semi-subsistance incluses) en facilitant leur participation à des actions collectives liées aux Indications Géographiques et aux signes de qualité (AOP-STG) ; celles-ci pourraient alors accéder collectivement à des marchés qui leur échappent aujourd'hui, améliorer leur pérennité et éviter des exodes massifs et des risques de problèmes sociaux graves, notamment dans certains nouveaux États membres ;

¹⁷ Étude rédigée par Gilles Allaire, INRA.

- de **nouvelles synergies** sont souhaitables entre tous les **acteurs économiques** (agriculteurs, transformateurs locaux, artisans, commerçants...), **sociaux, associatifs et collectivités territoriales**. De telles démarches sont de nature à favoriser le développement de circuits courts, puissants leviers pour organiser, valoriser et développer la production locale, tout en soutenant la diversité des activités. Le développement de celles-ci suppose l'existence de services publics et de santé, de garde de petite enfance, de services aux personnes, d'activités culturelles et de loisir, qui rendent ces territoires vivants pour ceux qui y sont installés, et attractifs, notamment pour les urbains et les futurs agriculteurs.

Le CESE préconise que :

- les **actions collectives** associant les partenaires soient favorisées dans le développement rural ;
- la PAC consacre **une part plus importante de son budget aux actions de développement des territoires ruraux**, qui s'adressent aux agriculteurs et aux non agriculteurs. Actuellement, en France ils ne représentent que 0,7 % du budget de la PAC; un doublement paraît le minimum nécessaire ;
- les synergies et la cohérence avec les autres fonds européens (FSE et FEDER¹⁸) soient renforcées, mais aussi que les fonds nationaux, tel le FISAC¹⁹, soient davantage mis à disposition des artisans dans les territoires ruraux.

Le CESE estime que les financements de la PAC pour le développement des territoires ruraux ne doivent en aucun cas être utilisés pour la création d'infrastructures lourdes, du rôle de la Politique de Cohésion Européenne, mais bien pour améliorer la « **vivabilité** » **quotidienne** sociale, économique et culturelle des territoires ruraux.

6. Optimiser l'utilisation des soutiens financiers

Considérant que les agriculteurs doivent être rémunérés par le fruit de leur travail mais que les conditions ne sont actuellement pas réunies pour y parvenir, le CESE préconise le maintien de soutiens au revenu au moins dans un proche avenir.

Parallèlement, le maintien voire l'augmentation de l'emploi en agriculture doivent faire partie des priorités de la future PAC. Actuellement, en France, les emplois se situent essentiellement dans le secteur tertiaire; notre pays peine à rétablir une politique industrielle d'envergure. Dans le même temps, de nombreux jeunes souhaitent s'investir dans l'agriculture, mais l'importance du capital des exploitations à reprendre est devenue un frein à leur installation,

¹⁸ Fonds social européen et Fonds européen de développement régional.

¹⁹ Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

en partie dû à leur insuffisante rentabilité. Les projets qu'ils portent sont parfois peu exigeants en foncier mais généralement efficaces en termes de valeur ajoutée.

Considérant de ce fait qu'il faut, tant que les prix ne sont pas rémunérateurs, prendre en compte non seulement la surface des exploitations, mais aussi le travail et la valeur ajoutée qu'il apporte, le CESE préconise qu'à partir de 2014 les soutiens directs soient attribués pour partie en fonction du travail effectué.

Le CESE préconise qu'une aide forfaitaire, paiement découplé de base, soit attribuée à chaque exploitation en **fonction du nombre d'équivalents temps plein (ETP)**, hommes et femmes, travaillant sur l'exploitation. Cette mesure permettrait simultanément d'aider au maintien des « petites exploitations », ce que souhaite la Commission. Pour favoriser le maintien de structures transmissibles, le CESE propose de **limiter ce soutien à 6 équivalents temps plein**, dont moitié au moins de temps de l'agriculteur²⁰. Une telle mesure serait acceptable au niveau de l'UE avec un montant de soutien forfaitaire corrélé au niveau de revenu moyen de chaque État-membre. Le rapport du Sénat du 16 novembre 2010 *Redonner du sens à la PAC* s'inscrit lui aussi dans l'idée de soutiens liés au niveau de vie de chaque État membre.

Par ailleurs, le dispositif de soutiens directs à l'hectare (Droits à Paiements Unique) devra faire l'objet d'une nouvelle répartition après l'abandon programmé des références historiques.

Le CESE préconise un rééquilibrage progressif entre régions.

Il convient d'apporter des aides plus importantes aux régions les moins fertiles et économiquement les plus fragiles ; pourraient s'y inscrire aussi les zones protégées au titre d'une directive européenne, quand la préservation de l'environnement oblige à une gestion particulière. Celles-ci pourront être données au travers des soutiens aux territoires difficiles ainsi qu'aux régions ayant des particularités identifiées par la Commission. Toutefois, selon la part relative de chaque mesure, il ne faut pas exclure que le rééquilibrage doive s'opérer au bénéfice des régions les moins favorisées d'un point de vue pédoclimatique.

Le CESE préconise une montée en puissance progressive des soutiens aux mesures agroécologiques (verdissement) du premier pilier. Elles devraient justifier au moins 15 % des paiements directs en 2014 et augmenter graduellement d'ici 2020.

Le CESE préconise une orientation forte des actions économiques environnementales et sociales du second pilier vers des **actions collectives associant les différents acteurs économiques, sociaux et associatifs des territoires.**

²⁰ Dans le souci de maintien d'exploitations familiales, il peut être intéressant d'avoir une prise en compte majorée pour les actifs non salariés.

La répartition entre premier (aides directes aux agriculteurs) et second (compétitivité, innovation, environnement, changement climatique et développement des territoires ruraux) piliers n'est pas encore arrêtée.

Au regard des enjeux énoncés par la Commission, **le CESE préconise le maintien au minimum du second pilier à son niveau actuel**. Toutefois, si les mesures agroécologiques retenues dans le premier pilier n'étaient pas suffisamment fortes pour garantir une évolution de masse de l'agriculture vers une meilleure prise en compte de l'environnement, il serait nécessaire d'amplifier les mesures agroenvironnementales dans le second pilier. Dans cette hypothèse, le CESE préconiserait un renforcement conséquent de ce dernier.

Le CESE préconise une **dégressivité des aides directes** ou à tout le moins le **plafonnement**, fondé sur des critères d'emploi, de ces soutiens, proposé par la Commission.

L'ensemble de ces modifications doit se concevoir dans la durée et s'échelonner sur la période 2014/2020.

La répartition sur le territoire national sera en grande partie issue d'**arbitrages nationaux**. Le CESE estime qu'elle doit se faire dans un esprit de **solidarité** et de **recherche de la viabilité des différents territoires et filières**.

7. Instaurer une plus grande souplesse dans la gestion des aides directes

Conséquence de la politique ultralibérale de la Commission européenne et du découplage des aides, celles-ci sont aujourd'hui versées dans leur grande majorité indépendamment du prix des produits. Cette politique, acceptable tant que les prix étaient raisonnablement stables, n'a plus aujourd'hui aucune cohérence. Les fluctuations des prix des différentes productions sont devenues telles que les agriculteurs nécessitant réellement un soutien de leur revenu changent chaque année.

Le CESE estime nécessaire une **plus grande souplesse dans l'attribution des soutiens au revenu**, principalement des DPU.

Dans cet objectif, **il préconise une réforme du système de gestion du budget de la PAC**.

Il est d'avis qu'un **budget pluriannuel** apporterait déjà une réponse partielle en permettant des reports d'une année sur l'autre. Simultanément l'enveloppe dédiée au soutien en cas de crise, actuellement de 600 M€ devrait être fortement réévaluée.

Le CESE préconise enfin que soit envisagée la mise en place d'aides contra cycliques tant que la volatilité des prix n'est pas au moins en partie jugulée.

8. Revoir le système de contrôle et améliorer la gouvernance territoriale

La conditionnalité doit être revue, améliorée et adaptée, pour que les effets qui en sont attendus soient effectifs au regard des grands objectifs environnementaux en matière d'eau, de biodiversité et de climat. Elle doit être hiérarchisée autour de critères d'éligibilité et de mesures clés. Elle doit s'accompagner d'un effort pédagogique permettant une bonne mise en œuvre des systèmes de production et des directives environnementales. La mise en place généralisée d'un système de conseil aux agriculteurs adapté à chaque État-membre, proposée par la Commission reçoit l'appui de notre assemblée.

Les contrôles doivent être simplifiés, harmonisés, regroupés, et mis en cohérence. Les contrôles sur les actions collectives devraient porter sur leur caractère effectif au niveau local. L'évaluation des objectifs individuels à l'échelle territoriale doit pouvoir se faire en interne à l'échelle locale par les acteurs des projets.

Un des objectifs que nous assignons à une politique agricole d'envergure est la création de valeur ajoutée et son maintien sur les territoires. Il est impératif de s'approcher au plus près de ces derniers pour prendre en compte les besoins et les attentes de ceux qui y vivent. Cette approche plaide pour un renforcement de la capacité propositionnelle et décisionnelle des territoires et le renforcement des dispositifs pluri-acteurs. **Le CESE propose que les collectivités territoriales, les organismes consulaires, les organisations professionnelles et les associations d'animation de ces territoires soient davantage associées** à la mise en place de ces dispositifs, avec une capacité d'imagination et d'innovation moins entravées.

En termes de gouvernance, **le CESE propose que les Régions disposent d'une plus grande responsabilité dans la mise en œuvre des dispositifs régionaux du second pilier** en respectant la cohérence, le développement et les équilibres nationaux (d'autant plus qu'elles en sont avec les Agences de l'eau les principaux cofinanceurs).

Enfin, le CESE propose qu'une réflexion soit engagée sur l'intérêt de transférer l'autorité de gestion des fonds du FEADER (développement rural) aux Régions²¹.

²¹ Il est possible de s'appuyer, pour cette réflexion, sur les dispositifs expérimentaux instaurés dans deux régions françaises. L'Alsace est autorité de gestion pour les fonds FEDER depuis 2003. La Corse l'est pour ceux du FEADER depuis 2007.

9. Quelle place pour les productions agricoles non alimentaires ?

Le CESE s'interroge sur la place qui doit être donnée aux agrocarburants :

- **doivent-ils constituer une filière industrielle à part entière mais en concurrence avec la production alimentaire**, facteur de hausse de prix des productions végétales, **ou un simple outil de gestion d'excédents éventuels ?**
- une solution intermédiaire est-elle imaginable ?
- peut-on les envisager comme un moyen de réduire la dépendance énergétique de l'agriculture ?
- quels sont leurs réels impacts sur la déforestation, la biodiversité, voire l'accaparement des terres ?

Aujourd'hui l'absence totale d'encadrement de ces productions laisse supposer une hausse continue des volumes produits, susceptible d'entraîner une véritable flambée du prix des céréales, alors que des études concluent à leur bilan négatif sur les émissions de gaz à effet de serre et l'efficacité énergétique.

Dans ces conditions, l'UE doit-elle continuer à favoriser le développement des agrocarburants et la PAC à les soutenir ?

Le CESE considère qu'il convient de mener une large réflexion, à laquelle il pourrait utilement contribuer, **sur la place de l'agriculture et de la forêt dans une politique énergétique globale** et dans le développement de matériaux agrosourcés (agromatériaux).

III - QUI NE RELÈVENT PAS DE LA PAC

Le CESE souhaite évoquer différents aspects, qui, quoique ne dépendant pas de la PAC, **sont du ressort de l'UE**.

1. Coordonner au niveau européen la recherche et la formation professionnelle

Le CESE estime que les dispositifs d'acquisition, d'échange et de diffusion des connaissances justifieraient de politiques communes entre les États membres.

Il préconise le développement d'une **véritable politique de recherche agricole et agroalimentaire, coordonnée au niveau de l'UE**, et orientée vers l'agronomie et la biologie. L'acquisition de nouvelles données est essentielle pour la généralisation de l'agriculture durable. **Les nouveaux savoirs, savoir-faire et techniques doivent être diffusés**, notamment par une politique de formation professionnelle, initiale et continue, qui intègre les exigences nouvelles liées à l'objectif de l'agroécologie.

2. Mettre en œuvre une harmonisation sociale « par le haut »

Le CESE estime que l'UE doit engager une **politique de cohésion sociale**, non spécifique à l'agriculture, mais **nécessaire à l'avenir même de l'UE** ; elle doit s'élaborer dans le respect des réalités et des acquis sociaux nationaux.

Dans cet objectif, le CESE considère que dans le cadre de la stratégie Europe 2020 qui se veut inclusive, l'UE doit s'investir à la mise en place **d'un socle de droits sociaux améliorés** dans chaque État-membre, portant sur l'existence d'un salaire minimum, de conventions collectives dans chaque secteur, d'un temps maximum de travail, d'un taux de remplacement minimum des retraites...

Afin d'éviter l'exploitation de la main d'œuvre étrangère, le CESE estime indispensable que soit respecté le **principe de non discrimination et d'égalité de traitement** entre les salariés de l'UE et les migrants de pays tiers. Il s'agit d'une problématique importante pour le secteur agricole et agroalimentaire qui fait appel à une main d'œuvre saisonnière importante.

Dans la recherche d'une équité au sein de toute de l'UE, un soutien de celle-ci au **dialogue social** sectoriel en agriculture et sa mise en place dans l'agroalimentaire serait de nature à faire progresser la cohésion sociale. Une harmonisation fiscale devrait y être adossée.

3. Instaurer une harmonisation environnementale

Le CESE propose que soit instaurée au plus vite une **harmonisation environnementale de niveau élevé** (protection de la santé et de l'environnement), portant notamment sur l'homologation des produits phytosanitaires et des médicaments vétérinaires dans l'UE, et un **processus commun de réduction de leur usage**. Il estime de surcroît que les produits importés devraient répondre aux mêmes exigences.

*
* *

Enfin le CESE pointe une question cruciale : **le foncier agricole**. Les politiques foncières sont de compétence nationale, et le prix des terres, ou leur location, sont devenus des obstacles majeurs aux reprises d'exploitations par des jeunes. La situation est extrêmement complexe : elle nécessitera des réflexions et propositions approfondies pour une meilleure cohérence au sein de l'UE.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Grâce à cet avis, la société civile peut exprimer son intérêt pour un secteur stratégique, l'agriculture, à un moment où l'enjeu alimentaire est prégnant puisqu'aujourd'hui 1 milliard d'êtres humains souffrent de malnutrition et que 9 milliards devront se nourrir à l'horizon 2050. Et pourtant, les difficultés s'amoncellent : crise budgétaire, aléas climatiques et sanitaires affectant les récoltes, volatilité extrême des prix, rareté de l'énergie, perte de compétitivité... La France agricole recule sur l'échiquier européen et perd sa place de *leader* face à des pays qui ont fait de ce secteur une priorité.

Plus que jamais nous devons affirmer une réelle et forte ambition française, capable d'entraîner une dynamique européenne, capable d'offrir à l'agriculture une croissance durable conciliant performance économique, sociale et environnementale.

Le groupe a regretté que cet avis soit allé au-delà de la commande initiale qui était de donner la position du CESE sur la communication faite par la Commission européenne, le 18 novembre 2011 sur « *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir* »

Le groupe a salué les qualités d'écoute du rapporteur qui ont permis de faire évoluer cet avis en tempérant des positions au départ bien trop catégoriques ; par exemple, les développements consacrés aux biocarburants sont plus nuancés qu'au début du travail. Par ailleurs, le constat de l'existant est, globalement, acceptable pour le groupe de l'agriculture.

En revanche, le groupe ne peut pas souscrire à l'avenir proposé. Cet avis ne donne pas aux agriculteurs, ni aux PME agroalimentaires de nos territoires, ni à leurs salariés, les moyens de relever les immenses défis qui les attendent. Les propositions sont en décalage avec la dure réalité économique et sociale, tant au plan européen qu'au plan international.

Si nous partageons l'évidente nécessité de la régulation, elle doit à nos yeux se traduire par des règles pragmatiques permettant à la France et à l'Europe d'affronter la mondialisation, d'y tenir leur place, et non de la subir.

Si nous partageons l'objectif d'une agriculture sachant conjuguer l'efficacité économique avec la performance environnementale, nous regrettons que les propositions « agroécologiques » soient devenues la colonne vertébrale de l'avis, qu'elles en occultent l'impact sur l'économie et l'emploi, qu'elles passent sous silence les engagements et les résultats obtenus depuis plus de 20 ans. Le groupe a tenu à rappeler que l'alimentation française est la plus sûre au monde, que la France est belle parce qu'elle est cultivée et qu'elle jouit d'une forte notoriété attirant 72 millions de visiteurs étrangers chaque année !

Si nous partageons l'impératif absolu de l'emploi, nous affirmons que dans un contexte de concurrence très vive, la reconquête de notre compétitivité est indispensable pour offrir des perspectives solides aux deux millions et demi de salariés de l'agriculture et des entreprises qui l'entourent ; salariés qui sont les premiers à pâtir des distorsions de concurrence de pays pratiquant le « moins disant social ». Et nous regrettons l'absence de propositions concrètes en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs.

Enfin, sur la question de la réorientation des soutiens à l'agriculture, nous considérons que - probablement par manque de temps - l'architecture des propositions manque de cohérence et de réalisme. Mais avant de « partager », la priorité fondamentale c'est le maintien du budget de la PAC ! Attention à ce que l'avis du CESE n'affaiblisse pas la France dans les difficiles négociations communautaires à venir.

Pour toutes ces raisons, nous ne retrouvons pas dans cet avis l'ambition que nous portons pour l'avenir de la PAC, pour l'avenir de l'agriculture, pour l'avenir des hommes et des femmes qui en vivent.

C'est pourquoi, le groupe de l'agriculture n'a pas voté cet avis.

Groupe de l'artisanat

La PAC n'est pas qu'une affaire d'agriculteurs. Elle nous concerne tous. On attend de l'agriculture qu'elle nous offre des denrées alimentaires variées, de qualité, bonnes pour notre santé et produites dans des conditions respectueuses de l'environnement. À eux seuls ces enjeux justifient que la future PAC ait des objectifs ambitieux et, en même temps, réalistes.

Les artisans sont très proches des agriculteurs ; ils sont même souvent liés par une véritable interdépendance. Cette proximité est naturelle pour l'artisanat des métiers de bouche. Les bouchers-charcutiers sont des acteurs incontournables pour valoriser les races à viande et promouvoir, auprès du consommateur, la qualité et la spécificité de ces productions. La plupart des artisans et commerçants de proximité sont aussi les premiers relais de diffusion des produits du terroir labellisés, tant appréciés et reconnus des consommateurs français, comme étrangers.

Cette proximité, entre artisans et agriculteurs, s'exprime particulièrement au sein des territoires ruraux. La présence d'une variété d'acteurs économiques et sociaux, et de services publics, apportant des produits et des services diversifiés aux habitants, est indispensable à l'attractivité de ces territoires. Le groupe de l'artisanat s'est donc réjoui que l'avis rappelle la nécessité d'un soutien financier de la PAC à tous les acteurs qui contribuent à assurer la vie quotidienne des territoires ruraux.

Agriculteurs et artisans sont également complémentaires. Ils peuvent participer, ensemble, au développement de circuits courts dont les effets positifs sont multiples : non seulement assurer des débouchés et valoriser une production locale en s'appuyant sur la synergie entre le producteur et un seul intermédiaire, mais aussi répondre au souci grandissant des consommateurs de favoriser les produits locaux. Là encore, le groupe de l'artisanat n'a pu que saluer la volonté de l'avis d'encourager et soutenir de telles actions collectives, alors que la Commission européenne ne semble voir les circuits courts qu'à travers la vente directe ! Or, rappelons que ce mode de distribution peut conduire à la disparition d'artisans ou de commerçants de proximité - et *a fortiori* d'emplois - dont, finalement, ni les agriculteurs ni les territoires ruraux ne sortiraient gagnants.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat a considéré que l'avis comporte bon nombre de propositions positives pour construire la future PAC, et il l'a voté.

Groupe des associations

L'agriculture, mondiale, européenne et française, vit aujourd'hui une période d'instabilité profonde due notamment à la volatilité des prix sur les marchés agricoles internationaux. Il est particulièrement difficile, dans un tel contexte, de proposer une réforme structurelle de la Politique Agricole Commune, tant l'instabilité est grande sur les marchés internationaux. Même si l'échelle internationale ne constitue pas le cœur de l'avis, le groupe des associations partage donc les préconisations émises en matière de lutte contre la volatilité des prix agricoles et contre la spéculation sur ces marchés. La création de grandes régions agricoles de production et d'échange est un outil essentiel pour assurer une réelle souveraineté alimentaire.

Concernant la PAC à proprement parler et son avenir après 2013, le groupe des associations tient à souligner trois points de l'avis, qui lui paraissent fondamentaux.

En premier lieu, le groupe des associations salue et s'associe à la proposition de renforcer l'aide alimentaire dans le cadre du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Dans un contexte de renchérissement des denrées alimentaires depuis plusieurs années, les quatre associations agréées pour distribuer en France l'aide alimentaire issue du PEAD, font face à une très forte augmentation des besoins auxquels elles répondent. Les seuls « Restos du cœur » ont distribué plus de 107 millions de repas lors de leur campagne 2010/2011. Le renforcement de l'engagement de l'Union européenne sur ce plan est donc essentiel à la solidarité intra-communautaire et à la sécurité alimentaire des plus démunis.

En second lieu, l'avis propose des pistes intéressantes pour la future Politique Agricole Commune, en matière de mesures agroenvironnementales. Le « verdissement » de la PAC nous semble être un enjeu essentiel de cette réforme et de son acceptabilité sociale. En effet, les consommateurs sont de plus en plus exigeants quant à la qualité de leur alimentation et de plus en plus attachés à la multifonctionnalité de l'agriculture. Le groupe des associations insiste par ailleurs sur l'importance de libérer l'agriculture de la dépendance à la pétrochimie. Il s'agit là de préserver la biodiversité et d'améliorer la santé de toutes et tous, et notamment celle des agriculteurs.

Enfin, les associations sont très attachées à ce que l'agriculture européenne, et française, soit une agriculture qui s'inscrive dans des territoires, dans le cadre d'un développement rural global. Plus de 30 000 associations et leurs bénévoles se mobilisent en France pour animer le territoire rural et mener des actions de formation et d'information. Les associations sont des acteurs essentiels des territoires ruraux, et participent à les maintenir vivants et attractifs. Le développement rural est un des enjeux de la Politique Agricole Commune. Nous nous réjouissons que l'avis n'omette pas cette dimension fondamentale, en préconisant notamment une meilleure articulation entre les fonds de la PAC et les autres fonds européens : Fonds social et Fonds de développement régional. Toutefois, l'avis aurait pu être plus ambitieux. Si le développement de circuits courts et de réseaux de distribution alternatifs est mentionné comme des démarches à favoriser, un ensemble d'éléments ne sont pas abordés : le nécessaire renforcement de l'approche *Leader* (dans un contexte de simple maintien du financement) ou encore la diversification de l'économie rurale, alors même que la réforme des collectivités territoriales risque d'accentuer les difficultés des territoires ruraux français.

En conclusion, le groupe des associations félicite le rapporteur pour la qualité de cet avis et des pistes qu'il propose. Convaincu que l'agriculture est un enjeu sur lequel l'ensemble de la société civile doit nourrir le débat public, le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, il faut faire évoluer la PAC vers une véritable politique de développement durable pour que l'agriculture réponde aux besoins et attentes de la société. Cela implique de poursuivre les efforts engagés en matière environnementale et de mieux prendre en charge les aspects sociaux sans les opposer aux aspects économiques.

Il est facile de s'accorder sur les objectifs alimentaires, économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux ; en revanche, les traduire en propositions concrètes est plus complexe. L'avis trouve cet équilibre par les propositions concrètes et ambitieuses qu'il formule en réaction aux orientations de la Commission européenne.

En matière sociale, il est primordial pour la CFDT que la PAC prenne pleinement en compte l'emploi, salarié ou non. La CFDT et le syndicalisme européen se retrouvent pleinement dans la proposition de mise en place d'un observatoire européen de l'emploi agricole. Alimenté par les données en provenance des États membres, un tel observatoire permettra d'anticiper les évolutions puis de prévoir des dispositifs permettant de sécuriser les parcours professionnels des travailleurs agricoles.

En prenant en compte le paramètre emploi dans l'attribution des aides, par leur plafonnement ou une dégressivité de celles-ci, la PAC permettra de développer le travail décent et contribuera efficacement à la lutte contre le travail illégal en incitant les exploitants à déclarer leur main-d'œuvre. Le rapport va au-delà en proposant une aide directement liée à l'emploi ; cette proposition mériterait que soit faite une étude d'impact. La CFDT ne peut accepter le principe d'une attribution différenciée en fonction du statut du travailleur selon qu'il est exploitant ou salarié.

La proposition de critères simples et facilement contrôlables pour la mise en place d'une conditionnalité des aides relatives à la santé des travailleurs est de nature à favoriser l'amélioration des conditions de travail en agriculture dans l'ensemble des pays de l'Union.

Enfin, en matière environnementale, le panel de mesures proposées au choix des exploitants pour bénéficier des aides au « verdissement » est de nature à orienter globalement l'agriculture vers la préservation de l'environnement, tout en préservant la viabilité de leur exploitation. Le renforcement du second pilier et le plan protéines végétales y contribueront également.

Le volet économique n'est pas en reste. La CFDT soutient le rééquilibrage des aides entre régions et productions et le développement d'une filière européenne de production végétale de protéines favorisant l'autosuffisance de l'Europe en la matière. La clef des propositions est la lutte contre la volatilité des marchés agricoles. Celle-ci implique le renforcement de la régulation grâce à des stocks stratégiques, un encadrement réglementaire des marchés de matières premières agricoles et une meilleure organisation des producteurs.

L'avis déborde aussi du strict champ européen en appelant à plus de régulation internationale qui permette le développement de l'agriculture dans toutes les régions du monde. Sur ce point, la CFDT rappelle son attachement à la mise en place de régulations mondiales par des accords multilatéraux au sein de l'OMC.

Comment ne pas rappeler, comme l'avis, le rôle moteur de la PAC dans la construction politique de l'Europe et le besoin croissant de renforcer l'Europe politique ?

Pour la CFDT, il y a beaucoup à faire en matière sociale en garantissant un socle de normes sociales équitables, dans chaque pays, mais aussi par le renforcement des politiques de cohésion sociale, de recherche et le développement d'autres politiques industrielles communautaires.

Le financement de ces politiques doit se faire par l'adoption d'un budget européen ambitieux et pas au détriment de la PAC.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

La CFE-CGC tient tout d'abord à saluer le travail du rapporteur pour ce premier avis présenté en plénière.

Pour remplir les objectifs de la future PAC, il faut impérativement modifier les règles de l'OMC qui ne prennent pas en compte la spécificité de l'agriculture, notamment les impacts climatiques et environnementaux. Ainsi l'épisode de sécheresse sans précédent que connaissent nos agriculteurs français doit être intégré. Cet aléa climatique est certainement amené à se reproduire. La CFE-CGC est solidaire de l'ensemble des agriculteurs français et à ce titre demande l'évolution des règles de l'OMC.

La logique purement concurrentielle de l'OMC génère pour partie la volatilité des prix. La variation incessante des prix impacte durement le revenu des agriculteurs ayant de petites exploitations. Les agriculteurs doivent être rémunérés par le fruit de leur travail, de façon pérenne. Or, la volatilité incontrôlée des prix des denrées alimentaires ne leur permet pas actuellement d'envisager un avenir serein et donc d'investir pour le futur.

Dans une économie mondialisée où les fluctuations des prix sont permanentes, les aides directes doivent s'adapter à l'évolution des prix et afficher davantage de transparence pour les citoyens européens.

Il apparaît nécessaire d'équilibrer la distribution des subventions en fonction des modes de production, des normes de qualité des produits et du respect de l'environnement

Il est également important de réduire l'usage des produits phytosanitaires et de développer les nouvelles technologies de production (« agroécologie », recherche agronomique...).

L'UE doit profiter de cette nouvelle PAC pour réorienter de manière significative ses aides afin de générer un nouveau développement de l'agriculture, une agriculture créatrice d'emploi et permettant aux jeunes de s'installer de manière pérenne.

Pour la CFE-CGC il est nécessaire :

- d'inscrire l'emploi comme un des objectifs de la PAC au même titre que ceux du Traité de Rome ;
- de considérer la création d'emploi et les conditions de travail des salariés comme un des critères des aides financières de la PAC ;
- de créer un observatoire des emplois agricoles européens.

En résumé, d'instaurer une conditionnalité sociale sur les paiements de la PAC.

La CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Au moment où les prix des céréales s'envolent et où l'inquiétude grandit en raison de la sécheresse, trois milliards d'êtres humains dont la nourriture est à base de céréales, redoutent d'être confrontés à la faim !

Quand aux agriculteurs, beaucoup se demandent s'ils vont survivre à cette calamité !

L'avis sur la PAC formule à ce sujet des propositions vitales :

- insistant sur le rôle nourricier de l'agriculture, il réclame d'urgence la mise en place de « stocks stratégiques tampon » au niveau mondial mais aussi au niveau de l'UE ;
- considérant que les produits de la terre ne sont pas des biens marchands ordinaires, il préconise l'adoption d'une structure dédiée au niveau de l'OMC.

Dans ce contexte particulier, la CFTC partage l'idée de renforcer les mécanismes d'intervention communautaire.

Confrontés en outre à un chômage endémique tant en Europe qu'en France, nous ne pouvons qu'être attentifs à la survie et au développement du secteur agricole.

Les aides couplées doivent être renforcées avec un versement plus souple pour des productions ciblées assurant leur ancrage dans les territoires, et dégressives.

Elles doivent assurer un revenu décent aux agriculteurs.

Comme l'écrivait le Général de Gaulle « *Il n'y a pas de progrès véritable si ceux qui le font de leurs mains, ne doivent pas y trouver leur compte* ».

Les jeunes agriculteurs doivent être accompagnés pour s'installer, notamment en se préoccupant du foncier agricole.

Les aides doivent être aussi liées au développement des emplois et à l'amélioration des conditions de travail. La mise en place d'un observatoire des métiers au niveau de l'UE permettrait d'œuvrer à une convergence sociale des 27 pays membres.

La PAC doit contribuer au développement des territoires en prenant en compte la spécificité des zones fragiles (montagne ou des territoires d'Outre-mer).

Les petites exploitations doivent avoir autant de chance de survie que les autres.

Il nous semble aussi impératif de soumettre un pourcentage progressif des aides à l'usage de bonnes pratiques agroenvironnementales.

En outre, l'agriculture européenne doit réduire sa dépendance vis-à-vis de pays tiers en adoptant un plan protéines.

Pour résister aux aléas d'une profession confrontée à beaucoup de risques, des coopérations sont nécessaires.

Ainsi des filières bien organisées où les engagements de chacun seraient contractualisés et étendus du producteur au distributeur, apparaissent comme un modèle d'organisation solide. Le consommateur lui aussi a un rôle à jouer, s'intéressant aux circuits courts.

Le groupe de la CFTC, en plein accord avec les propositions développées, a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Les émeutes de la faim et les difficultés d'accès à l'alimentation pour des couches toujours plus larges des populations dans le monde, provoquées notamment par la hausse des prix agricoles et des denrées alimentaires, ont remis au centre des débats le caractère stratégique de l'agriculture et de l'alimentation et le droit à la souveraineté alimentaire pour les peuples.

Dans ce contexte, les premières propositions de la Commission européenne pour une réforme de la PAC après 2013 ne sont pas de nature à répondre à ces enjeux.

Le groupe de la CGT partage l'essentiel des objectifs à long terme et des préconisations de l'avis, notamment sur l'ambition économique et stratégique, l'environnement, et pour une réforme de la politique agricole européenne. Toutefois, une analyse plus approfondie de la communication de la Commission aurait permis de mettre en exergue les logiques sous-jacentes aux orientations, loin d'être en cohérence avec les objectifs affichés. Si quelques avancées sur la dégressivité des aides directes et les dimensions environnementales se dessinent, elles ne sont pas de nature à modifier profondément le type de développement agricole permettant de développer l'emploi agricole et de renforcer nos capacités agricoles et alimentaires nationales et européennes, tout en préservant les ressources naturelles.

Les propositions de la Commission limitent la politique agricole européenne à la seule gestion des crises agricoles en lieu et place d'une politique de régulation publique des prix et des productions. Elles préconisent une contractualisation dans des rapports de force favorables aux industries agroalimentaires et à la grande distribution, et le recours aux assurances privées ce qui condamne à la disparition ou à la précarité la grande masse des petits paysans et des salariés agricoles.

Ces propositions s'inscrivent dans l'application des règles de l'OMC qui visent à démanteler les politiques agricoles nationales et instaurent une mise en concurrence des agricultures du monde dans le cadre d'un développement totalement inégal des systèmes de production. Fil conducteur de sa communication, la recherche de « compétitivité » de l'agriculture européenne traverse tout le document. Des économistes et agronomes de l'Académie de l'agriculture ont démontré que les exploitations agricoles de la France ou des pays de l'Union européenne ne pourront jamais soutenir la concurrence des grandes exploitations d'Amérique latine notamment. Cette stratégie est destructrice pour notre agriculture, sa diversité, pour l'emploi agricole et le patrimoine gastronomique, mais également pour les territoires ruraux et l'environnement.

Bien que l'emploi salarié prenne une place relative de plus en plus importante dans la production, il est largement ignoré dans la communication de la Commission. Les crises agricoles, résultat de la dérégulation, se multiplient. Les tendances lourdes sur l'emploi observées depuis les années 80 vont s'accroître avec de nouvelles restructurations des exploitations, une progression du travail précaire, une nouvelle dégradation des conditions de travail, des exonérations de cotisations sociales encore élargies et une pression sur les minima sociaux faisant écho à l'offensive contre des « coûts » salariaux qui seraient trop importants. Aussi, les préconisations de l'avis pour une conditionnalité sociale permettant la préservation de la santé et de la sécurité au travail des salariés, la prise en compte de l'emploi dans l'attribution des aides, et plus globalement une harmonisation sociale par le haut, conjointement à la mise en place de socles de droits sociaux améliorés dans chaque pays, obtiennent notre soutien.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le texte proposé affirme, à juste titre, que l'autosuffisance alimentaire des pays de l'Union européenne doit redevenir l'objectif prioritaire de la PAC qu'elle avait cessé d'être.

L'Union européenne doit aussi apporter sa contribution à la satisfaction des besoins alimentaires des 2,5 milliards de personnes dans le monde qui vivent avec moins de deux dollars par jour.

À cet égard, la lutte contre la volatilité des prix est indispensable pour préserver le pouvoir d'achat et l'accès à l'alimentation de tous. Le renforcement proposé des mécanismes d'intervention et des politiques publiques de stockage contribuerait à limiter la spéculation sur les produits agricoles et alimentaires.

L'accent mis sur l'emploi et les conditions de travail en agriculture répond aux attentes du groupe FO. Les conséquences de la PAC sur l'emploi salarié étaient jusqu'à présent négligées. Le calcul des versements de la PAC en fonction du nombre réel d'emplois et la mise en place d'une conditionnalité sociale garantissant l'application effective des principales directives sur la santé et la sécurité au travail dans tous les pays de l'Union apporteraient une contribution substantielle à l'amélioration des conditions de travail en zones rurales.

Les mesures visant à protéger les ressources naturelles, la biodiversité, la qualité de l'eau et des milieux aquatiques et, plus généralement, de l'environnement s'inscrivent dans le même esprit.

De même, le groupe FO se félicite de ce que l'avis souligne l'importance de la présence, en milieu rural, des services publics, facteurs de développement économique favorisant le maintien des populations par la création d'emplois nouveaux.

L'agriculture est un élément déterminant du bien-être des populations. Les préconisations contenues dans l'avis lui permettront, lorsqu'elles seront mises en œuvre, de répondre aux exigences de la société en termes de qualité de l'alimentation, de sécurité des produits alimentaires, de progrès social et de développement durable des zones rurales, tout en répondant aux enjeux économiques auxquels ce secteur doit faire face.

Le groupe FO considère que cet avis contient des propositions innovantes et constructives pour que la réforme de la PAC réponde aux attentes de tous, producteurs, salariés, consommateurs et citoyens.

Le groupe FO a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération a participé activement à l'élaboration de l'avis en contribuant au débat sur la base du livre blanc de Coop de France « *Comment moderniser notre agriculture* ». Le groupe a également déposé de nombreux amendements qui ont permis de rééquilibrer le texte sur un certain nombre de sujets. Cependant des points de divergences subsistent.

Le groupe de la coopération se retrouve dans « *la volonté d'affirmer une ambition économique et stratégique pour l'agriculture* », ambition dans laquelle la future PAC doit s'inscrire résolument. Le défi alimentaire lancé à la planète doit être porté par l'Union européenne, notamment au G20, et déboucher sur des préconisations tangibles. Or, l'approche strictement libérale de l'OMC va à l'encontre de ces enjeux. La coopération partage pleinement la nécessité de « *réaffirmer la priorité absolue du rôle nourricier de l'agriculture qui devra être productive sur chaque hectare* ».

La régulation suppose plusieurs niveaux d'action pour atténuer les effets de la volatilité des prix. Sur ce sujet, l'avis reprend plusieurs propositions de Coop de France : au niveau international, avec notamment la création de stocks tampons partagé entre grandes puissances pour amortir les à-coups de la volatilité des prix ; et, au niveau européen, par du stockage public et privé en cas de crises de surproduction et de bas prix.

En revanche, le groupe de la coopération tient à souligner des points de désaccords avec l'avis.

- S'agissant de la nécessité de limiter la volatilité des prix, au-delà de la politique de stocks, il est indispensable de favoriser tout ce qui concerne l'organisation de la production, donc de mettre l'accent sur le pouvoir économique des producteurs : l'avis aborde ce point de façon tout à fait insuffisante. La régulation passe aussi par la structuration des filières. Dans ce domaine, les entreprises coopératives bénéficient d'une expérience et d'un positionnement incontournables.
- Concernant le bilan critique de la PAC dressé dans l'avis, celui-ci fait l'impasse sur toute l'agriculture spécialisée, les fruits, les légumes, la viticulture, c'est-à-dire l'« agriculture méditerranéenne ». Tous ces secteurs « laissés pour compte » de la PAC, mais essentiels dans l'économie de nombreuses régions, utilisateurs de main d'œuvre, et modelant de nombreux paysages, ont été occultés.
- L'avis insiste sur le fait que l'Union européenne n'est pas autosuffisante, sans clairement expliciter pourquoi. Si l'on prend l'exemple emblématique du raisin de table, on constate que la France ne produit que 15 % de ce qu'elle consomme. Cela s'explique par le fait que la concurrence se fait d'une manière sauvage sur des bases qui sont souvent celles du moins-disant social. Nous payons ainsi la faillite de l'Europe sur ce point.
- Quatrième point, le groupe de la coopération est très réservé sur la façon dont l'avis aborde l'exportation, approche qui a semblé susciter une certaine réticence. La coopération est bien-sûr favorable au développement d'une vitalité dans les territoires, aux circuits courts, à la vente directe, donc à l'agriculture dite de proximité. Mais celle-ci est complémentaire de la vocation exportatrice de l'agriculture française,

qui a généré huit milliards d'euros d'excédents en 2010 et qui n'est pas mise en valeur dans l'avis. La capacité d'exportation de la France est de trente-sept milliards d'euros, générés par les exportations, certes de vin et de produits finis en général, mais aussi celles des matières premières agricoles et notamment les céréales, sur lesquelles l'avis n'insiste malheureusement pas.

- Enfin, la coopération est convaincue qu'il faut réconcilier agriculture et écologie. Les entreprises coopératives s'y emploient sur le terrain, dans ce domaine « *il faut convaincre plutôt que vaincre* » et donc faire en sorte que massivement, les agriculteurs puissent s'intégrer à ces démarches. Ainsi, des entreprises coopératives, comme Terrena, auditionnée récemment par la section de l'environnement du CESE, s'engagent dans une dynamique « *d'agriculture écologiquement intensive* », pour « *produire plus et mieux* » et intégrer le maximum d'agriculteurs dans une démarche de progrès qui ne tourne pas le dos à l'efficacité économique.

Pour finir, ce travail du CESE constitue un point d'étape. Si l'avis se concentre sur les propositions de la Commission européenne, la coopération ne souhaite pas y rester enfermée : en effet, l'avenir de l'agriculture en Europe ne peut être réduit à des propositions initiées par de hauts fonctionnaires, quelle que soit leur compétence ; il s'agit bien au contraire de conduire un débat plus large tant politique, économique que sociétal, dans lequel le Parlement européen, dans le cadre de la procédure de codécision, prendra d'ailleurs toute sa place. Le débat est donc ouvert et le groupe de la coopération entend y contribuer.

Groupe des entreprises

Depuis deux mois, chaque jour qui passe plonge les agriculteurs dans un certain désarroi. En effet, la sécheresse et Dame Nature montrent combien le produit agricole est spécifique et que si son rôle nourricier est prioritaire, il ne peut être comparé à un simple bien industriel ou commercial.

Ainsi, s'agissant de la volatilité des prix des denrées alimentaires qui constitue un fléau, une certaine régulation est nécessaire pour permettre une juste rémunération des agriculteurs.

Au-delà des actions immédiates il y a lieu de s'interroger sur les conditions d'une agriculture durable qui devra, à l'horizon 2050, nourrir plus de 9 milliards de personnes...

Pour atteindre cet objectif, il faut conjuguer agriculture, protection de l'environnement et développement des territoires. Le groupe partage la préconisation du Conseil et de la Commission européenne qui prônent un « verdissement » de la PAC. En effet, il convient d'installer l'agriculture européenne dans le respect de l'équilibre des ressources naturelles s'agissant de la préservation de la qualité de l'eau, du maintien de la biodiversité et de la

diminution des émissions de gaz à effet de serre. Bien entendu, tout cela doit se faire dans un souci de recherche équilibrée et d'efficacité économique.

Quant au développement des territoires, notre groupe souscrit à la proposition du rapporteur, à savoir que les zones à handicaps naturels et les territoires fragiles doivent faire économiquement l'objet d'une vigilance particulière. En effet, la France, avec sa diversité géographique et de territoires, gagnerait à mettre en avant son agriculture extensive et favoriser une distribution par circuits courts pour mieux valoriser les productions de qualité et de faible volume.

Pour conclure, le groupe souhaite mettre l'emphase sur une qualité attribuée à juste titre à l'agriculture française : il s'agit de la sécurité alimentaire. Les pouvoirs publics se sont dotés de règles strictes et de moyens importants pour assurer la protection de la santé publique et de l'information du consommateur. La traçabilité permet d'identifier le produit et son origine, et d'en définir les qualités requises. Il apparaît nécessaire que, dans une Europe qui s'agrandit et s'affermi, la future PAC instaure les mêmes règles et les fasse appliquer avec la même équité, de façon à éviter des distorsions de concurrence. Il en va de même pour les produits agricoles et alimentaires qui proviennent de l'extérieur des frontières de l'Europe.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

Groupe environnement et nature

Pour le groupe environnement et nature, ce premier avis de la nouvelle mandature portant sur la réforme de la PAC est hautement symbolique et répond à deux grandes ambitions du nouveau CESE :

- s'inscrire dans l'actualité de l'agenda européen et international ;
- intégrer d'autant plus fortement le E de l'environnement dans toutes les questions économiques et sociales. Le groupe soutient d'ailleurs la démarche transversale engagée entre la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et la section de l'environnement, travail qui a permis de mutualiser les compétences et d'enrichir les débats.

Par son lien étroit avec les ressources naturelles et le climat, l'agriculture est une activité économique directement confrontée à l'exigence d'une transition écologique rapide. Cette dernière n'est possible que grâce à la participation active et solidaire de tous les acteurs, dont en premier lieu les agriculteurs qui ont la lourde et capitale responsabilité de nourrir la population. L'analyse des facteurs structurels conduisant certaines exploitations à vivre actuellement une situation économique préoccupante a été l'une des clés du dialogue approfondi noué au sein de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

La future PAC, outil majeur d'une politique agricole et des financements européens, doit pouvoir proposer des règles qui répondent aux principaux défis posés en matière économique, sociale et environnementale, et notamment sur les aspects alimentaires, territoriaux et sanitaires. Le groupe environnement et nature considère que le présent avis constitue une étape à cette ambition et remercie le rapporteur pour son écoute attentive de toutes les sensibilités.

Dans le cadre contraint que l'actualité a imposé pour le traitement de cette saisine, il est évident que tous les sujets ne pouvaient être abordés. Ce travail a néanmoins le mérite de dégager des axes forts et de façon équilibrée, dans lesquels chacun devrait pouvoir se retrouver.

Il soutient particulièrement les préconisations visant à :

- réguler les effets négatifs de la mondialisation pour assurer l'autosuffisance alimentaire pour chaque pays, avec le maintien d'une population paysanne vivant d'une agriculture locale ;
- orienter l'ensemble de l'agriculture vers l'agroécologie, démarche qui imite et prend appui sur les processus naturels locaux : en rendant les systèmes agricoles plus économes vis-à-vis des différents intrants, elle assure à la fois leur sécurité économique et la production de bénéfices sociaux et environnementaux ;
- mettre en place un plan protéines européen et national ambitieux afin de répondre à de multiples enjeux (alimentation animale, changement climatique, sol, eau, biodiversité) ;
- soutenir de façon plus ferme qu'aujourd'hui les agricultures aux meilleures performances environnementales et sociales ;
- favoriser la relocalisation des productions et les liens économiques, sociaux et environnementaux aux territoires.

Sur le sujet particulier des agrocarburants qui a clairement fait *dissensus*, le groupe environnement et nature regrette que l'avis n'ait pas adopté de positions plus fermes. Le sujet reste entier et méritera un travail ultérieur du CESE, à la hauteur des enjeux humains et environnementaux soulevés. En effet, la production des agrocarburants se développe aux dépens d'espaces agricoles et naturels, entre en conflit avec la production alimentaire et génère par conséquent une inflation sur les prix, entraînant une aggravation de la faim dans le monde. Un certain nombre d'experts considèrent à cet égard que les conditions sont réunies pour que se déclenche en 2011 une crise alimentaire et agricole identique à celle de 2008. En outre, le groupe réaffirme que les agrocarburants ne constituent pas un moyen efficace de lutte contre le changement climatique : les bilans « gaz à effet de serre » des filières sont en effet négatifs si l'on tient compte des changements d'affectation des sols, directs ou indirects, générés, à l'origine d'importantes émissions de gaz à effet de serre (notamment par déforestation).

Le groupe environnement et nature tient enfin à souligner l'importance de la bonne articulation de la future PAC avec les autres stratégies existantes, et particulièrement en matière d'environnement. L'urgence écologique impose des politiques efficaces et engagées rapidement. À ce titre, cet avis constitue une étape indispensable mais transitoire, vers une société plus soutenable.

C'est dans cet espoir que le groupe environnement et nature a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

La Politique Agricole Commune (PAC) est une des plus anciennes et des plus importantes des politiques communes de l'UE. Réformée à plusieurs reprises, elle doit aujourd'hui répondre à des défis qui portent notamment sur l'environnement, la sécurité alimentaire, la stabilisation des revenus des agriculteurs.

Depuis plusieurs années, de nouvelles attentes s'expriment : l'agriculture doit se développer dans le respect de l'environnement, elle doit produire des denrées alimentaires en quantité et en qualité, mais aussi des produits à usage non alimentaire. On attend aussi qu'elle participe au développement de l'emploi et des territoires ruraux et qu'elle contribue à l'entretien des sols et des paysages.

Au-delà des mesures pour lutter contre la volatilité des denrées agricoles et alimentaires présentées par l'avis que le groupe de la mutualité approuve pleinement, il soutient tout particulièrement toutes mesures destinées à tendre vers une agroécologie, respectueuse de l'environnement et de la sécurité sanitaire, aussi bien pour les agriculteurs que pour les consommateurs et la population habitant dans l'environnement proche des différents sites infiltrant les sols ou rejetant des gaz.

Le groupe de la mutualité tient à insister sur les conséquences pour les ménages à faibles revenus, des hausses récentes des prix des produits agricoles. Le budget alimentation pèse en effet à hauteur de 21 % pour les ménages du premier quartile contre 14 % pour les ménages du quatrième quartile.

Pendant longtemps, les risques économiques étaient, pour les agriculteurs, plus visibles que les risques sanitaires et environnementaux. On constate malheureusement aujourd'hui l'apparition de maladies graves sur les personnes de moins de 60 ans ayant manipulé des produits phytosanitaires, notamment en cocktail. Si les effets des intoxications liées à l'utilisation de ces produits sont assez bien connus, les conséquences à long terme en relation avec une exposition chronique et en cocktail le sont beaucoup moins. Les initiatives de la MSA telle que son action Phyt'attitude sont à encourager.

Le groupe de la mutualité soutient le plan Écophy 2018 visant à réduire de 50 % les produits phytosanitaires ou la recommandation du Plan national santé environnement 2 visant à améliorer les connaissances sur les expositions aux pesticides, mais souligne la nécessité d'une harmonisation de ces mesures au niveau européen. Par ailleurs, le triptyque information/formation/recherche doit être renforcé pour répondre à ces enjeux de santé publique.

Améliorer les conditions de vie des agriculteurs pour les aider à s'installer ou à poursuivre leur activité est indispensable. Alors, l'existence de services publics et de santé, de garde d'enfants, de services aux personnes à tous les âges de la vie, est essentielle. Les acteurs de l'économie sociale présents sur les territoires contribuent à ce mieux vivre.

Enfin, le groupe de la mutualité rappelle que le secteur agricole représente en France 21 % des GES alors qu'il est le premier à ressentir les effets des modifications du climat. Ces émissions sont essentiellement dues à l'élevage et à l'utilisation d'engrais. Ce constat entraîne une réflexion globale sur les modes de production et le plan protéines préconisé dans le projet d'avis est une des réponses.

Les défis posés au monde de l'agriculture concernent l'ensemble de la société : agriculteurs, citoyens, scientifiques et décideurs politiques et appellent un débat public pour permettre une meilleure compréhension réciproque. Le CESE, à travers son avis sur la réforme de la PAC 2013 doit y contribuer. Les différentes actions doivent bien évidemment être mises en place en totale cohérence et coordination avec les autres mesures liées à ces sujets.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

L'avis présenté par le CESE s'inscrit dans le cadre du projet de réforme dont la PAC doit faire l'objet et qui s'appliquera en 2014. Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse partage la démarche de cet avis, qui privilégie une vision de moyen terme du développement de l'agriculture européenne, plutôt qu'une nouvelle réforme comptable déconnectée des enjeux sociaux, environnementaux, alimentaires et démographiques auxquels notre modèle agricole doit faire face.

L'agriculture, enjeu capital pour l'avenir, fait, en effet, face à plusieurs crises auxquelles il est urgent de répondre : crise alimentaire mondiale, baisse des revenus agricoles, conséquences environnementales et sanitaires d'une agriculture intensive, désaffection des métiers agricoles...

Dans ce contexte, il est positif que l'avis du CESE pose les bases d'une réorientation de la PAC, qui ne saurait se limiter à n'être qu'un instrument de régulation à la marge du marché, jouant un rôle de filet de sécurité pour les producteurs en cas de crise agricole, mais bel et bien un outil permettant d'orienter le développement de l'agriculture vers un modèle garantissant l'autosuffisance alimentaire européenne, les revenus des producteurs, le respect de normes sociales et environnementales, ainsi que le rôle joué par l'agriculture dans le développement des territoires ruraux.

L'avis du CESE propose un certain nombre de pistes et d'outils permettant d'envisager une régulation des marchés agricoles par le maintien d'outils d'intervention. C'est un premier pas nécessaire, après plusieurs années de libéralisation du secteur dont on peut aujourd'hui mesurer les conséquences. La volonté de lutte contre la volatilité des prix des matières premières agricoles, en particulier par l'instauration de stocks tampons, ainsi que la démarche consistant à sortir le marché agricole des règles commerciales de l'OMC, par une adaptation de sa réglementation ou la création d'une instance internationale dédiée, vont indéniablement dans le bon sens. Notre groupe approuve également les propositions de l'avis permettant d'encourager le développement de filières courtes ainsi que la relocalisation des productions agricoles au plan mondial comme au plan local, nécessaire pour lutter contre le réchauffement climatique, la faim dans le monde et les déséquilibres des territoires.

Si l'avis souligne que le maintien des aides financières semble une nécessité dans le contexte actuel, il envisage une plus juste répartition des aides et des soutiens. Nous approuvons notamment l'instauration d'une conditionnalité des aides en fonction des conditions de travail et l'emploi, tant ils sont des facteurs déterminants pour l'attractivité des métiers agricoles.

À ce titre, l'avis souligne avec justesse les incertitudes quant au renouvellement des générations d'agriculteurs. Notre groupe partage vivement cette inquiétude. Seuls 6 % des agriculteurs européens ont moins de 35 ans ; en France, 50 % des agriculteurs cesseront leurs activités dans les quinze ans à venir. Face à ce constat, l'urgence de favoriser l'accès aux métiers agricoles pour les jeunes générations est évidente. Dans un contexte de chômage massif, il est nécessaire de rendre le secteur agricole attractif. Cela passe, par une formation de qualité, qui dans le cas français doit être intégrée dans les schémas communs d'enseignement supérieur, par l'existence d'exploitations rentables, pérennes, et accessibles financièrement, par une maîtrise des prix du foncier agricole, par la garantie d'un revenu davantage fruit du travail que des subventions et enfin par une approche globale de développement des territoires ruraux impliquant le maintien de services publics de qualité. À cet égard, il est urgent que la France consacre davantage de moyens au développement rural, ainsi que le lui permet la Politique Agricole Commune.

Notre groupe salue la volonté de faire de la PAC un outil permettant le développement d'une « agroécologie », en préconisant notamment l'allongement des rotations de cultures, la réduction de l'usage des produits phytosanitaires et le développement des infrastructures écologiques.

Pour ces raisons, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté l'avis, tout en formulant le souhait que le gouvernement français s'approprie ses recommandations dans le cadre des négociations à venir et en propose dès à présent une déclinaison au niveau national.

Groupe de l'Outre-mer

L'agriculture représente un enjeu crucial pour les collectivités ultramarines, notamment les départements et régions d'Outre-mer, pleinement intégrés aux mécanismes de la PAC. En effet, l'agriculture occupe une part très importante dans l'économie des départements d'Outre-mer, plus qu'en métropole. Ces territoires sont confrontés à des contraintes spécifiques et doivent relever le défi d'une agriculture à la fois productive et durable, capable de nourrir une population en forte croissance, tout en préservant la formidable richesse de leur patrimoine naturel.

De manière générale, le groupe de l'Outre-mer ne peut que partager l'attachement, clairement exprimé dans l'avis, à la conception multifonctionnelle de l'agriculture reconnue dans son rôle social, environnemental et territorial. La mission de développement des territoires ruraux de la PAC apparaît essentielle.

Le groupe de l'Outre-mer est ainsi sensible aux préconisations de l'avis en faveur d'une diversification des productions sur les territoires ; il s'agit d'un enjeu prégnant pour les collectivités ultramarines, dont le gouvernement semble avoir pris la mesure lors du conseil interministériel de l'Outre-mer de novembre 2009 qui a décidé que 40 millions d'euros de fonds nationaux supplémentaires seraient spécifiquement destinés, chaque année, aux filières de diversification.

Le groupe accueille en outre avec satisfaction l'engagement de la Commission européenne, exprimé dans sa communication du 18 novembre 2010 et appuyé dans l'avis, de poursuivre le soutien apporté aux zones à handicaps naturels, notamment aux territoires ultramarins. Ainsi les contraintes particulières auxquelles sont confrontés ces territoires, en raison de leur insularité, justifient le maintien de régimes spécifiques.

Toutefois, le soutien à l'agriculture Outre-mer mobilise aujourd'hui des aides européennes et nationales très disparates qui souffrent parfois d'un manque de lisibilité. Le constat d'un défaut de vision globale de ces dispositifs, qui découle en partie d'une évaluation insuffisante des politiques menées, justifierait pleinement une saisine prochaine du CESE. Le groupe appuie la préconisation de l'avis en ce sens.

Si le groupe de l'Outre-mer partage l'essentiel du diagnostic et une grande partie des conclusions de l'avis, celui-ci appelle deux observations.

- La hiérarchisation des objectifs et enjeux identifiés pour le futur de l'agriculture européenne est insuffisante. Une identification claire des objectifs prioritaires de la politique agricole européenne apparaît pourtant essentielle à l'avenir. En effet, l'enveloppe budgétaire serrée de la PAC risque peu d'augmenter au cours des prochaines années, alors même que les nouveaux États membres de l'Union européenne vont rapidement monter en charge dans l'ensemble de ses dispositifs.
- Le groupe reste réservé sur la proposition d'un retour massif à une logique de stockage, persuadé qu'une plus grande stabilité des prix permettrait de stimuler l'investissement, l'innovation et donc la productivité de l'agriculture dans son ensemble.

Il convient donc de rester très prudent sur les origines des fluctuations et le rôle de la spéculation.

Le groupe, cependant, a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Lucas : « Après bientôt 50 ans de Politique Agricole Commune, qui fut à l'origine de la construction européenne, notre section en a dressé le bilan par rapport aux objectifs fixés par le traité de Rome. Le projet d'avis, dès sa première page, est sans équivoque : " *Le Traité de Lisbonne de 2007 a renouvelé les objectifs du Traité de Rome, mais quasiment aucun de ceux-ci n'est aujourd'hui atteint* ".

Parmi ces objectifs non atteints, rappelés en annexe du projet, il y a la garantie de la sécurité en approvisionnement de notre alimentation. Contrairement au mythe régulièrement entretenu d'une Europe agricole largement excédentaire, nous établissons un constat inquiétant : l'Europe dépend de plus en plus des pays-tiers pour nourrir sa population et son déficit global représente l'équivalent de la production d'une surface agricole identique à celle de la France !

Le projet d'avis valide bien l'importance et la pertinence, actuelles et futures, des objectifs du traité de Rome en affirmant que " *l'agriculture et sa production de biens alimentaires sont aujourd'hui hautement stratégiques* ".

Notre section a unanimement identifié la cause majeure de ces graves manquements aux traités fondateurs de l'Europe : c'est, depuis 1986, la soumission progressive de la PAC aux contraintes de démantèlement des protections tarifaires, par l'Organisation mondiale du commerce. Sans protection, la PAC construite sur la préférence communautaire a vu disparaître ses fondations, et l'agriculture européenne se délite.

Après ce diagnostic, notre projet d'avis aurait dû critiquer très sévèrement les propositions de réforme faites par la Commission pour 2014 puisque celle-ci les a inscrites dans un cadre global qui est celui du respect des " *engagements pris par l'UE dans le cadre de ses relations commerciales internationales* " au lieu de remettre en cause la soumission de la PAC à l'OMC,

La Coordination rurale que j'ai l'honneur de représenter ici est d'accord avec le diagnostic du projet d'avis mais elle désapprouve ses préconisations qui ne marquent aucune rupture avec la PAC actuelle dont nous avons pourtant constaté les échecs indéniables. Nous aurions dû mettre en exergue l'impérative et urgente révision préalable des règles de l'OMC en matière agricole. Malheureusement, ce problème majeur n'est évoqué que de manière marginale, noyé dans des préconisations mineures qui s'inscrivent dans une logique de continuité des politiques antérieures.

Ce projet d'avis aurait dû préconiser une réforme qui engage une rupture progressive et achevée en 2020 pour doter l'Europe d'un atout vital et stratégique avec une refonte complète de sa politique agricole, digne des enjeux et des défis de ce XXI^{ème} siècle. C'est ce message majeur que la société civile que nous représentons ici devrait lancer aux représentations politiques nationales et européennes. Compte tenu de cette profonde divergence, au nom de la Coordination rurale, je m'abstiendrai ».

Mme d'Ormesson : « Faire partie de la section a été une chance, tant les discussions y ont été intéressantes, les travaux proposés par le rapporteur, M. Hochart, de très grande qualité et la présidence de M. Giroud efficace.

Je tiens tout particulièrement à rendre hommage au rapporteur qui a fait preuve d'une très grande capacité d'écoute et d'ouverture.

Je le remercie vivement pour l'organisation et la qualité des auditions extérieures qui ont aidé les membres de la section - pour certains, néophytes - à la compréhension du fonctionnement de la Politique Agricole Commune.

Vous mettez l'accent sur des points essentiels, et je tiens ici à en souligner deux qui me tiennent tout particulièrement à cœur.

Sur le plan social d'abord. Habitant dans le département de l'Allier, pays d'agriculture et d'élevage, j'ai le souci constant des difficultés que présentent aujourd'hui les métiers de la terre. Mes contacts réguliers avec les fermiers confirment leur inquiétude et ils attendent avec impatience les décisions qui vont être prises pour la PAC après 2013, sachant que leur avenir en dépendra. Les jeunes hésitent longuement avant de savoir s'ils veulent reprendre le flambeau familial estimant que le travail est lourd, les revenus incertains ou les salaires insuffisants et la perspective d'une retraite misérable. À ce titre, le rapporteur préconise un doublement du budget accordé aux actions favorisant le développement des territoires ruraux et apportant un soutien particulier aux zones fragiles (de 0,7 % il pourrait atteindre 1,5 %). Autre préconisation en faveur des jeunes agriculteurs et éleveurs, proposée dans ce projet d'avis et que

je partage : des soutiens directs pourraient être attribués pour partie en fonction du travail effectué. Enfin, une aide forfaitaire serait accordée à chaque exploitation en fonction du nombre d'équivalents temps plein travaillant sur celle-ci. Ces mesures que vous proposez, si elles étaient adoptées, aideraient à redonner confiance aux agriculteurs et motiveraient certainement les jeunes à vivre et à travailler à la campagne. Il est indispensable d'aimer son métier comme il est nécessaire de gagner correctement sa vie.

Sur un plan environnemental, ensuite. Proche des agriculteurs, mais aussi chasseur, j'ai particulièrement apprécié les mesures de verdissement de la PAC, dont celles en faveur du développement des infrastructures écologiques. Encore récemment, je voyais des haies magnifiques de notre bocage bourbonnais en train d'être détruites alors que l'on connaît le nombre d'années pour arriver à les faire monter. Elles participent pourtant pleinement à la protection de la biodiversité, restaurant aussi la beauté des paysages de notre campagne d'antan. Si cet avis du CESE est suivi, et qu'il est recommandé, voir imposé dans une certaine limite, aux agriculteurs de renforcer la plantation de haies, et la mise en place de jachères mellifères ou faunistiques, la biodiversité en sera pleinement bénéficiaire. Sur ce thème, le monde agricole sait qu'il aura l'appui et la coopération du monde des chasseurs.

Pour conclure, je tiens à vous renouveler mes remerciements pour vos qualités d'écoute, d'analyse et de synthèse. Vous l'aurez compris, je voterai pour ».

Groupe des professions libérales

L'avis présenté relève bien les principaux objectifs de la future Politique Agricole Commune, définis par la Commission européenne, et répondant à des enjeux majeurs :

- une production alimentaire viable, en réponse au défi de la sécurité alimentaire ;
- une gestion durable des ressources naturelles et une action en faveur du climat, en réponse aux problématiques d'épuisement des sols, des pénuries ou de la pollution de l'eau, de la perte de biodiversité..., en réponse également au défi d'une croissance écologique, par l'innovation ;
- enfin, le maintien d'un équilibre territorial et de la diversité des zones rurales.

Le groupe des professions libérales soutient les agriculteurs dans leur recherche permanente d'une alimentation de qualité, premier facteur - à nos yeux - de la bonne santé de l'homme. Mais il faut avoir conscience que cela a un coût. Cet objectif ne doit pas nous faire oublier qu'ils doivent tirer l'essentiel du revenu du fruit de leur travail. Les conditions n'étant pas actuellement réunies pour y parvenir, nous estimons - comme le rapporteur - nécessaire la poursuite

des soutiens directs. Nous restons en revanche prudents sur son souhait, d'une conditionnalité sociale sur l'attribution des aides de la PAC.

Sur le deuxième point, nous ne pouvons que constater qu'il y a convergence d'intérêts entre agriculteurs et défenseurs d'une gestion durable des ressources naturelles. Soumettre un pourcentage significatif des aides directes aux agriculteurs à de bonnes pratiques agroenvironnementales, est une mesure louable. Mais les aides directes sont déjà liées au respect de normes européennes en matière d'environnement et de sécurité alimentaire. Ne sommes-nous pas en train d'infliger aux agriculteurs de l'espace économique européen, une contrainte supplémentaire qui hypothèquerait, dans un contexte globalisé, leur compétitivité sur les marchés à l'export ?

On sait - et l'avis le stipule - que toute mise en compétition compromet la sécurité alimentaire des populations. Nous devons exiger le respect des principes de réciprocité des droits et des devoirs, dans les accords commerciaux internationaux (mêmes règles sanitaires, sociales et environnementales).

Enfin, dernier point, l'équilibre territorial. Nous sommes là aussi, face à un enjeu de société. Il est nécessaire de répondre aux problématiques actuelles de désertification de certains de nos territoires, et de surconcentration d'activité au sein de mêmes bassins géographiques. Les agriculteurs garants de l'espace sont des acteurs incontournables de l'aménagement et de la valorisation des territoires à côté des professionnels libéraux, commerçants et artisans dont la présence renforce le lien social. Nous réfléchissons ensemble à ce que doivent être les territoires de demain, en termes d'activité, d'emploi et de dynamisme économique.

Cet avis intéresse au premier chef les professions de proximité que nous sommes. Le groupe des professions libérales, ne comprenant que quatre membres, regrette de n'avoir pu faire entendre sa voix à la section de l'agriculture. En conséquence, il s'est abstenu.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF a souligné la qualité du dialogue instauré au fil des travaux en section.

Cet avis enrichira utilement la discussion et les négociations de la future Politique Agricole Commune mais aussi, dès la fin juin, le G20 agricole avec notamment la proposition de reconstituer des stocks stratégiques.

Le groupe de l'UNAF apprécie le fil conducteur de l'avis : la PAC, levier d'action pour permettre à l'agriculture de conjuguer ses objectifs alimentaires, économiques, sociaux, environnementaux mais aussi sociétaux et territoriaux. D'une telle réforme devraient émerger les intérêts partagés et complémentaires de chacun : agriculteurs, citoyens, consommateurs, contribuables, acteurs ruraux.

Cette approche globale valorise en premier lieu les agriculteurs, les salariés de l'agriculture et leurs familles.

Pour le groupe de l'UNAF, trois points sont à souligner :

- d'abord, la place des agriculteurs dans la vie des territoires est essentielle : les synergies créées entre les acteurs d'un même bassin de vie génèrent dynamisme et vitalité des territoires et le maintien de services indispensables aux familles, au nombre desquels les services de santé et d'accueil de la petite enfance ;
- ensuite, face à la mondialisation de l'économie, à la concurrence exacerbée, la reconnaissance du métier d'agriculteur est indispensable : un agriculteur et sa famille doivent vivre du fruit de leur travail !
- enfin, la réforme de la PAC doit aussi être juste, concerner tous les actifs agricoles, permettre l'installation des jeunes et soutenir les zones fragiles et difficiles.

Le groupe de l'UNAF soutient la proposition visant à conjuguer efficacité économique, protection de l'environnement et enjeu de santé publique : il en va clairement de l'acceptabilité de la PAC par tous les citoyens. Le budget de la PAC pouvant paraître élevé, des contreparties sociales et environnementales sont nécessaires. Les six pistes individuelles et collectives évoquées sont intéressantes car elles ouvrent des possibilités de progrès graduées et réalistes.

Le groupe de l'UNAF souligne également l'intérêt particulier de la proposition d'un Plan protéagineux permettant de réduire la dépendance européenne vis-à-vis des importations et de structurer une filière créatrice d'emplois.

Enfin, l'agriculture nécessitant des investissements lourds, qui s'amortissent sur du long terme, le groupe de l'UNAF partage l'idée d'une réforme progressive, à l'échelle d'une génération, et rappelle que les moyens consacrés à la PAC ne peuvent servir pour financer d'autres politiques, les infrastructures notamment, même au nom du développement des territoires ruraux.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Groupe de l'UNSA

La promotion d'une agriculture compétitive, économiquement viable à long terme et capable de nourrir la population européenne à un prix raisonnable, doit demeurer au cœur des objectifs de la Politique Agricole Commune. L'agriculture et tous ses acteurs contribuent aussi à la réalisation d'objectifs sociétaux, tant sur le plan territorial qu'environnemental et social. Les réponses qu'ils apportent aux attentes sociétales des consommateurs et des citoyens pourront ainsi, nous l'espérons fortement, relégitimer la PAC aux yeux des agriculteurs.

Pour l'UNSA, la PAC 2013 devrait répondre aux objectifs primordiaux suivants :

- offrir un cadre stable, pour les prix notamment, favorisant le développement de la production agricole et permettant une augmentation de la productivité et de la compétitivité. Offrir également un bon fonctionnement du marché permettant une indépendance stratégique d'approvisionnement de l'UE dans tous ses secteurs de production, au bénéfice des consommateurs qui auront ainsi des produits alimentaires fiables, stables et de qualité ; ce nouveau cadre aidera l'UE à répondre à la demande mondiale croissante de produits alimentaires ;
- chercher à maintenir et à développer l'emploi agricole et les emplois induits agroalimentaires, tout en veillant aux conditions de travail des salariés agricoles ;
- garantir que l'ensemble de la production soit effectuée dans un souci de protection de l'environnement (air, sol, eau), de protection du bien-être des animaux et de la biodiversité, ainsi que de création de zones rurales attractives ;
- soutenir financièrement les agriculteurs dans leurs efforts visant à atténuer les effets négatifs du changement climatique et à s'y adapter, et surtout leur assurer un niveau de vie équitable, ainsi que des perspectives à long terme qui attireront les générations futures de jeunes agriculteurs et agricultrices vers les professions agricoles.

Quelles sont les réponses de l'avis à ces différents objectifs ?

Concernant le cadre stable nécessaire au développement de la production, les mesures proposées pour lutter contre la volatilité des prix agricoles et alimentaires nous donnent satisfaction.

L'UNSA approuve la reconstitution de stocks stratégiques tampons, ainsi que l'accès aux seuls opérateurs physiques sur les marchés à terme pour éviter des spéculations uniquement financières sur les produits alimentaires.

L'UNSA encourage aussi une nouvelle organisation des échanges alimentaires, basée sur la souveraineté alimentaire avec la création de grandes régions agricoles de production et d'échange.

Elle regrette cependant l'absence de préconisations concernant la mise en place, au niveau de l'UE, de règles fortes pour assurer une concurrence loyale vis-à-vis du reste du monde. En effet, les contraintes demandées aux agriculteurs européens induisent un prix plus élevé que le prix mondial pour leurs produits et la concurrence s'en trouve alors faussée.

La proposition de création d'un observatoire de l'emploi au niveau européen pour évaluer les effets de la PAC, est nouvelle et intéressante, d'autant plus que l'avis propose la mise en place d'une conditionnalité sociale (santé et sécurité des travailleurs) pour l'octroi des paiements de la PAC.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, les 6 mesures de « verdissement » proposées, dont une à choisir dès 2014 par les agriculteurs, sont utiles pour converger, pas à pas, vers une agroécologie.

Le plan protéines, avec la mise en place d'une filière complète, pour combler notre retard dans cette production, est bon. Il permettra, à terme, d'aller vers une indépendance qui nous fait défaut actuellement.

Concernant les soutiens financiers, la réorientation des aides de la PAC par un rééquilibrage des niveaux d'aides entre régions nous paraît juste. L'aide forfaitaire proposée en fonction du nombre d'équivalents temps plein travaillant sur l'exploitation est intéressante pour maintenir les exploitations dites « familiales ».

Une PAC flexible et adaptable dans son budget en fonction des évolutions conjoncturelles nous convient parfaitement vue la volatilité actuelle des prix agricoles et les aléas climatiques subis.

En conclusion, l'UNSA souhaite réaffirmer que le maintien du budget de la PAC est plus que jamais essentiel si l'on souhaite que les agriculteurs puissent continuer à fournir une large gamme de bénéfices économiques, sociaux, ruraux et environnementaux, et contribuer à relever les défis auxquels l'UE se trouvera confrontée à l'avenir.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	206
<i>Ont voté pour</i>	177
<i>Ont voté contre</i>	7
<i>Se sont abstenus</i>	22

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 177

Groupe de l'agriculture - M. Roustan, Mme Sinay.

Groupe de l'artisanat - Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Prévost, M. Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - M. Artero, Mme Couturier, M. Lamy, Mme Weber.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mmes Parle, Simon.

Groupe de la CGT - Mmes Crosemarie, Cru, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, Geng, Hacquemand, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mmes Nicoletta, Perrot, MM. Porte, Veyrier.

Groupe de la coopération - M. Lenancker, Mmes Lienemann, Rafael.

Groupe des entreprises - M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Ducottet, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévost-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Tissot-Colle.

Groupe environnement et nature - MM. Beall, Bougrain-Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, M. Louchard, Mmes Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.

Groupe de la mutualité - MM. Andreck, Beaudet, Davant.

Groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse - M. Dulin, Mme Guichet, M. Prevost, Mme Trelle Kane.

Groupe de l'Outre-mer - MM. Arnell, Budoc, Grignon, Janky, Ledee, Omarjee, Osénat, Mmes Romouli Zouhair, Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Aschieri, Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, M. Charon, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, M. Guikinger, Mme Hezard, MM. Hochart, Khalfa, Mme de Kerviler, M. Le Bris, Mme Levoux-Lemonnier, MM. Marseille, Martin, Mmes Meyer, de Menthon, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Ricard, MM. Santini, Soubie, Terzian, Urieta.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Ont voté contre : 7

Groupe de l'agriculture - M. Bailhache, Mme Dutoit, MM. Gremillet, Lefebvre, Lemétayer, Pinta, Vasseur.

Se sont abstenus : 22

Groupe de l'agriculture - M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, Doré, M. Giroud, Mmes Henry, Lambert, MM. Pelhate, Schaeffer, Mme Serres.

Groupe de la coopération - MM. Verdier, Zehr.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Corne, Lucas, de Russé, Mme du Roscoät.

Groupe des professions libérales - M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.

DOCUMENTS ANNEXES

Annexe 1 : **L'analyse critique de la PAC actuelle**

1. Quelques rappels historiques

Issue de la volonté des fondateurs de la Communauté économique européenne, la Politique Agricole Commune a été construite à partir de 1957 et mise en place en 1962 par les six États membres qui la composaient à l'époque. La principale motivation fut d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe en reconstruction.

La PAC fut fondée sur trois grands principes énoncés dans le traité de Rome :

- un marché agricole unique (barrières douanières supprimées entre États membres, règles sanitaires et normes techniques harmonisées) ;
- la préférence communautaire ;
- la solidarité financière (les dépenses sont affectées en fonction des dispositions de la PAC indépendamment de la contribution de chaque État).

Elle avait pour vocation de répondre à cinq objectifs :

- **accroître la productivité de l'agriculture ;**
- **assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;**
- **stabiliser les marchés ;**
- **garantir la sécurité des approvisionnements ;**
- **assurer des prix raisonnables aux consommateurs.**

Face à l'évolution très rapide de la productivité de l'agriculture européenne, qui s'est notamment traduite par l'apparition de stocks trop importants pour certaines productions, et pour répondre à des dispositions découlant de négociations internationales (GATT en 1986 à Punta del Este et 1994, à Marrakech puis OMC, depuis 1995), elle a fait l'objet de plusieurs réformes dont trois majeures en 1984, 1992 et 2003.

En 1984, pour juguler la surproduction laitière devenue structurelle et supprimer le stockage devenu extrêmement coûteux, la Communauté européenne institua les **quotas laitiers**. Dans le même esprit, mais concernant cette fois la surproduction de céréales, le **gel des terres** (jachères) fut appliqué en 1991.

Les contraintes du GATT puis de l'OMC ont amené l'UE à supprimer toutes les aides dites distorsives. Le principe du soutien des prix agricoles a été progressivement abandonné, puis un système de soutien sans lien avec la production (découplage) a été instauré au travers des réformes de 1992 et 2003.

1992 marque le début de l'abandon de l'encadrement public des prix.

Les réformes successives ont ainsi tourné l'agriculture européenne vers les prix du marché mondial (marché d'opportunité et marginal), ce dernier étant progressivement de plus en plus libéralisé. Simultanément, les outils d'intervention dont le but était de maintenir une stabilité raisonnable des prix des denrées agricoles, ont été réduits.

Par ailleurs, pour tenir compte de l'émergence de nouvelles préoccupations sociétales deux objectifs ont été ajoutés lors du Conseil de Berlin en 1999 :

- **le respect de l'environnement ;**
- **le développement rural.**

Cela s'est traduit par une nouvelle architecture de la PAC, désormais articulée autour de deux piliers de poids inégaux²².

La cohérence d'orientation entre ces deux piliers s'avère difficile à établir. Le second pilier a souvent été perçu comme la tentative d'améliorer des situations que le premier, du fait des réformes successives, dégradait.

Le **Traité de Lisbonne** ratifié le 13 décembre 2007 a réaffirmé les principes du **Traité de Rome** qui doivent donc continuer à diriger les orientations de l'agriculture européenne.

Enfin il est utile de mentionner dans cette liste le « Bilan de santé de la PAC » en 2008 qui eut deux faces très contrastées. Tout d'abord, il a poursuivi le laminage des outils de régulation. Par ailleurs il a permis une relative redistribution des aides vers l'élevage, au travers des articles 68 et 69 : certaines productions spécifiques ont ainsi fait l'objet d'un soutien recouplé, et un fonds sanitaire a été mis en place. Mais c'est surtout la création d'un soutien à la production herbagère qui mérite d'être notée, notamment parce que c'est la première fois qu'une aide dégressive a été mise en œuvre dans le cadre du premier pilier.

2. Une orientation très libérale liée aux accords internationaux

Les accords de Marrakech en 1994, en faisant entrer l'agriculture dans l'OMC, ont fait des denrées agricoles et alimentaires des produits assimilables à tous les autres biens entrant dans les négociations et dans les accords multilatéraux.

Or, les bénéfices attendus de la mondialisation des échanges sont issus d'une modélisation économique basée sur la théorie d'un marché global, nécessitant l'existence d'une information complète, immédiate et gratuite des

²² Le premier, doté d'un budget de 43 Md€ dont 9,8 pour la France, est schématiquement destiné à assurer un revenu aux agriculteurs. Il finance principalement les aides directes, mais aussi les dispositifs de régulation, d'intervention ou de gestion de crise. Le second, dont les mesures font l'objet d'un cofinancement par les États membres, s'élève à 10,8 Md€, dont 1,4 pour la France, a pour objectifs de renforcer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (investissements et installation), de prendre en compte les aspects environnementaux et de développer les territoires ruraux.

différents opérateurs, une parfaite atomicité de l'offre et de la demande, une décision de production ou d'achat à partir du seul « signal prix » et l'existence d'un système complet de marchés, présent et futur. **Aucune de ces hypothèses n'est avérée en agriculture.** Il n'existe pas d'information parfaite, à peine sait-on estimer les stocks de céréales détenus dans certains pays. Si l'atomicité de l'offre est bien réelle, ce n'est pas le cas pour la demande : à titre d'illustration cinq opérateurs se partagent 75 % du négoce international des céréales et oléo protéagineux. Comment évaluer le « bon » signal prix, lorsqu'en 2010 le prix du blé est passé de 120 à 250 euros la tonne ? Quant aux marchés ils sont de nature et de niveau territorial très variés, très hétérogènes et aux interconnexions complexes mal connues.

Ces accords internationaux successifs ont entraîné la limitation de l'autonomie décisionnelle de chaque pays, l'ouverture obligatoire des frontières et la réduction régulière des droits de douane. Les denrées alimentaires sont parfois devenues de simples monnaies d'échange sans prise en compte des effets sur l'agriculture des pays. Appliqués à l'agriculture, ces accords instaurent une compétition inégale des systèmes de production qui n'ont rien de commun entre eux : des agriculteurs mécanisés et des paysans n'ayant même pas accès à la traction animale. Ils mettent en compétition des agriculteurs vivant sous des climats variés avec des qualités de terre extrêmement variables et ayant un accès très différent à la ressource en eau - pluviométrie et irrigation -, à la terre et au crédit.

Par ailleurs, certains mécanismes de la PAC ont eu un impact économique particulièrement négatif sur les agricultures du Tiers-Monde.

3. Une absence d'efficacité pour lutter contre la volatilité des prix

À la fois par choix politique et pour respecter ses engagements vis à vis de l'OMC, l'Union européenne a progressivement démantelé ses outils de gestion des marchés, décidant de privilégier des outils de gestion de crise en cas de défaillance grave du marché ou à l'occasion de problèmes climatiques ou sanitaires. Simultanément l'UE abandonne tous ses outils d'encadrement des volumes produits (quotas laitiers, droits de plantation en vigne...) et ses outils de stockage.

La conjonction de ces choix politiques a un effet majeur sur la volatilité actuelle des prix.

4. Le choix de la capitalisation dans les exploitations au détriment de l'emploi

Les aides européennes à l'investissement, le mode d'attribution des soutiens de la PAC et la fiscalité française ont rendu possible la modernisation des exploitations agricoles depuis les années 60. Cette stratégie, initialement pertinente, a par la suite abouti à la concentration de l'essentiel des aides sur les exploitations accumulant le plus de capital. Le découplage, instauré en 2003, n'a

fait que renforcer cette tendance. L'absence de toute mesure au niveau européen des conséquences des orientations adoptées dans le cadre de la PAC sur l'emploi en général et l'emploi salarié en particulier, illustrent ce choix qui a renvoyé au niveau national le traitement du chômage des salariés agricoles.

5. Les caractéristiques des soutiens financiers

- Des aspects positifs

Les soutiens financiers apportés par le biais de la PAC par l'UE, mais aussi par les États membres, les Régions... sont aujourd'hui une composante du chiffre d'affaires des agriculteurs. Au regard des bas niveaux de prix moyens, cette composante est aujourd'hui nécessaire, notamment pour le maintien de certaines productions, dont l'élevage des ruminants. C'est même indispensable pour éviter que certaines productions ne disparaissent et que l'agriculture ne déserte de nombreux territoires. Le chiffre d'affaire 2010, hors soutiens, de la « ferme France » est de 65 Md€ les aides de la PAC au revenu s'élèvent à 9,8 Md€ Il est symptomatique de constater que plus de 80 % de ce chiffre d'affaires global sont générés par l'activité agricole, les aides n'en représentant en définitive que 14 %. D'après l'INRA, sur la période 2003/2007, les soutiens correspondent, toutes productions confondues, en moyenne à 89 % des revenus. Par conséquent, avec une augmentation moyenne des prix agricoles de 15 % et un meilleur équilibre entre ceux des différentes productions, les soutiens au revenu pourraient être considérablement abaissés. Pour les consommateurs, cette hausse ne se répercuterait qu'à hauteur de 2 à 3 % sur le prix de leur alimentation²³. En contrepartie, cela induirait une réduction du coût de la PAC, significative pour les contribuables.

Les soutiens de la PAC constituent aussi des leviers d'orientation de l'agriculture communautaire. Bien conçus, ils représentent des outils efficaces au service des choix politiques. Ceci reste surtout le cas pour les aides couplées, mais aussi pour une bonne proportion des aides pluriannuelles du second pilier. Nous citerons à titre d'exemple, les mesures agroenvironnementales, les soutiens à l'agriculture biologique, les aides au repeuplement des forêts sinistrées par les tempêtes de 1999, l'aide aux investissements collectifs...

Ils jouent aussi un rôle pour le développement des territoires ruraux au travers de l'axe 3 du 2^{ème} pilier du PDRH. Cependant, dotés d'une enveloppe très limitée (81 M€ en moyenne par an pour la France, soit 0,7 % de son budget total PAC), ils ne peuvent prétendre se substituer à la Politique Européenne de Cohésion.

- Des aspects négatifs

Le découplage apparaît aujourd'hui difficile à justifier dans la mesure où il n'oriente pas les productions en fonction des besoins des populations. Le marché n'y parvint pas mieux.

²³ Les matières premières agricoles ne représentent en moyenne que 20 % du prix des denrées alimentaires.

Suite aux réformes de 1992 et 2003 le système de répartition des aides est aujourd'hui incompréhensible. Il est de surcroît trop rigide : les soutiens sont constants pour une exploitation quel que soit le niveau de prix de vente des produits agricoles, situation injustifiable aux yeux des contribuables mais aussi du monde paysan, dans son immense majorité.

L'octroi d'aides sans plafonnement, ce dernier étant pourtant régulièrement proposé par la Commission au nom des économies d'échelle et tout aussi régulièrement rejeté par le Conseil européen, procure des rentes de situations à certains agriculteurs (voire des non agriculteurs).

6. Un manque de vision quant à l'avenir de l'agriculture et des territoires ruraux à moyen et long termes

Depuis 1990, les réformes successives de la PAC ont été guidées par des questions budgétaires, par des décisions dictées par des accords internationaux, par l'idéologie parfois, ou encore par des compromis résultant de négociations où les intérêts nationaux l'ont emporté sur l'intérêt général des citoyens et des agriculteurs européens. Depuis cette époque, l'Europe est en panne d'un véritable projet agricole et alimentaire, incluant les paysans, les citoyens, les filières de production, l'agroalimentaire et les territoires.

7. Une mauvaise gestion des crises

Au cours des dix dernières années, l'UE a complexifié les mécanismes de déclenchement des outils de gestion des crises et en a limité la portée.

8. Une prise en compte insuffisante des femmes et des hommes

La modernisation et la surcapitalisation des exploitations ont eu pour effet « collatéral » la destruction progressive de l'emploi paysan et salarié. Dans un contexte où la question de l'emploi est centrale, le choix d'une agriculture toujours moins employeuse interpelle, de même qu'interroge tout autant l'absence d'évaluation du coût social de la PAC.

9. Des préoccupations environnementales progressivement mais insuffisamment intégrées

La prise en compte et la préservation de l'environnement sont devenues en 1999 un des enjeux de la PAC amplifié en France par le Grenelle de l'environnement. Indiscutablement les comportements des agriculteurs ont évolué durant cette dernière décennie.

Les conséquences environnementales ne sont devenues visibles pour la majorité des citoyens et des agriculteurs que progressivement. Il serait trop simpliste cependant de faire endosser aux seuls agriculteurs les causes de cette dégradation de l'environnement.

C'est toute la chaîne décisionnelle qui a, à l'époque, engendré le système d'exploitation ayant abouti à l'agriculture intensive que nous connaissons aujourd'hui : pouvoirs publics, recherche, enseignement agricole, organismes de développement et de vulgarisation, entreprises industrielles et commerciales privées ont été autant d'acteurs pour développer ces pratiques²⁴.

L'éco-conditionnalité a été un instrument d'intégration horizontale de l'environnement dans la PAC. Par ailleurs des mesures agroenvironnementales contractualisées sur plusieurs années, sur la base du volontariat des agriculteurs, ont permis d'entamer une évolution vers des pratiques agroécologiques.

Même si la prise de conscience a été sans doute trop tardive, elle est aujourd'hui indéniable. La volonté affichée en France de diviser par deux les quantités de produits phytosanitaires en est un signe. L'irruption sur la place publique des débats sur l'eau, sur la biodiversité, sur les insectes pollinisateurs... engendre une réflexion plus rapide.

C'est par une modification des systèmes de production que l'agriculteur tirera profit de son environnement et non en cherchant seulement à atténuer les nuisances que ses pratiques engendrent. De nombreux travaux de recherche récents y contribuent.

²⁴ Rappelons que dans les années 70 la recherche faisait des essais pour savoir s'il était judicieux de mettre plus de 350 voire 400 kg par ha d'azote sur des prairies temporaires - alors qu'aujourd'hui la limite maximale d'épandage dans les zones sensibles est de 225 kg par ha ; souvenons-nous qu'à la même époque on enseignait la « loi des rendements moins que proportionnels » qui consistait à savoir si le prix du kg d'engrais supplémentaire épandu était rentabilisé par la vente du supplément de récolte : raisonnement strictement économique et absolument pas agronomique.

Annexe 2 :

Les réponses apportées par la Commission dans sa communication

1. Des objectifs affichés pertinents

- **Une production alimentaire viable :**
 - contribuer au revenu agricole et limiter ses variations - car la volatilité des prix et des revenus, tout comme les risques naturels, sont plus importants que dans la plupart des autres secteurs et que le revenu des agriculteurs et la rentabilité sont inférieurs en moyenne à ceux constatés dans le reste de l'économie ;
 - améliorer la compétitivité du secteur agricole et l'apport de valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire. Les agriculteurs européens doivent de surcroît à la fois faire face à la concurrence des marchés mondiaux et respecter des normes très rigoureuses en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de qualité et de bien-être des animaux exigées par les Européens ;
 - aider les régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques.
- **Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat :**
 - garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de biens publics environnementaux ;
 - favoriser la croissance écologique par l'innovation ;
 - poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques...
- **Un développement territorial équilibré :**
 - soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales,
 - améliorer les conditions économiques des zones rurales et promouvoir la diversification ;
 - permettre la diversité structurelle dans les systèmes agricoles, améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et développer les marchés locaux, car l'hétérogénéité des structures agricoles et des systèmes de production européens contribue à l'attrait et à l'identité des régions rurales.

2. Les mesures d'adaptation des instruments

• Les paiements directs

La proposition pour le premier pilier est de mettre en place trois niveaux d'aides aux exploitants actifs - afin de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes européenne :

- un premier niveau de soutien du revenu, associé aux surfaces, les DPU, dont les valeurs doivent converger progressivement entre États membres ou entre Régions, attachés à une conditionnalité ;
- un deuxième niveau de mesures agroécologiques obligatoires ;
- un troisième niveau pour soutenir le développement durable dans les zones à handicaps et celles à contraintes régionales (à la surface ou couplées).

Un régime de soutien simple et spécifique applicable aux petits exploitants devrait remplacer le régime actuel... La Commission a proposé d'établir un «plafonnement» qui à la fin avril 2011 était contesté par le Conseil européen.

• Les mesures de marché sans nouveauté ni remise en cause

Une possible extension des outils d'intervention, du stockage privé..., qui ne doivent servir que de filet de sécurité. La Commission propose bien de s'appuyer sur une politique de qualité, mais la suppression des quotas et des droits de plantation de vignes, les relations contractuelles et un système d'assurances privées tournent le dos à une politique de régulation publique des marchés et d'orientation des productions. Elle s'inscrit dans une logique de gestion des crises.

• Le développement rural

Il est orienté vers l'environnement, le changement climatique et l'innovation pour saisir les nouvelles possibilités de développement local, telles que les réseaux de distribution alternatifs, qui apportent une valeur ajoutée aux ressources locales (ventes directes, marchés locaux...). Priorité sera notamment donnée aux besoins spécifiques des jeunes agriculteurs et des nouveaux exploitants.

Le large éventail d'instruments existants pourra être amélioré pour mieux coordonner les différentes mesures notamment avec la formation, les besoins des groupes ou de zones spécifiques (petits exploitants, zones de montagne...), faciliter la collaboration entre agriculteurs pour la mise en place d'infrastructures vertes...

Il pourra être proposé des mesures d'incitation telles que des taux préférentiels d'intensité des aides pour un meilleur ciblage, un ensemble d'outils de gestion des risques face aux aléas de revenu et à la volatilité du marché, et pour renforcer et simplifier les politiques de qualité (y compris de l'agriculture biologique) et de promotion...

3. Le projet de la Commission répondra-t-il à ses objectifs ?

La nouvelle Commission dans sa Communication tente d'intégrer les grands enjeux dans les débats en cours et paraît préoccupée par les dégâts économiques et humains que provoquent les crises.

Mais, au regard des contraintes budgétaires et du déséquilibre important entre les deux piliers ainsi que de la persistance de la Commission à limiter au maximum les mesures de marché et à rester soumise aux règles de l'OMC, il est peu probable que la future PAC parvienne simultanément à :

- assurer un revenu suffisant pour les agriculteurs ;
- maintenir et développer des emplois agricoles stables et bien rémunérés ;
- déspecialiser les zones de production ;
- orienter les productions vers des systèmes durables ;
- améliorer la « vivabilité » des territoires ruraux ;
- orienter l'innovation et améliorer la diffusion des progrès de la recherche.

Si le « plafonnement » devait à nouveau être écarté, le projet perdrait une partie de sa légitimité ce qui priverait aussi la PAC de possibilités de réorienter certains crédits vers des mesures plus nécessaires.

Les nouvelles propositions pour le premier pilier seront-elles à la hauteur des objectifs énoncés ?

Cette réforme seule ne suffira pas à régler tous les problèmes. Appliquée dans l'esprit elle pourra y contribuer pour partie. D'autres réformes seront nécessaires, concernant notamment les marchés. Elles devront être cohérentes entre elles pour stabiliser les prix à un niveau suffisant, éléments essentiels du revenu des agriculteurs.

L'agriculture mondiale, fragilisée par la forte volatilité des prix agricoles qui compromet l'accès à l'alimentation de 3 milliards de personnes, doit relever des défis majeurs : épuisement des énergies fossiles, préservation des sols et des ressources naturelles, changement climatique...

Symbole de la construction européenne, la PAC sera réformée en 2014. Pour le CESE, il ne s'agira que d'une étape vers une profonde mutation de l'agriculture communautaire, au moins équivalente à celle des années 1960. Ses préconisations visent notamment à assurer l'autosuffisance alimentaire de l'UE, à endiguer la volatilité des prix pour améliorer le revenu agricole, à développer l'emploi, à concilier environnement et productivité en promouvant l'agroécologie, ou encore à sauvegarder l'agriculture dans tous les territoires ruraux et à faire vivre ceux-ci.