

APRÈS LA PAC, VIVE LA PARCS !

Pour une Politique Agricole Relocalisée, Commune et Solidaire

par

.....
NICOLAS PIERET

TROP CHÈRE, TROP BUREAUCRATIQUE, TROP POLLUANTE, TROP INÉQUITABLE : À L'APPROCHE DE SA PROCHAINE RÉFORME, PRÉVUE POUR 2013, D'AUCUNS VOYAIENT LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) ENTRER À L'HOSPICE, VOIRE AU CIMETIÈRE. POURTANT, DEPUIS L'ARRIVÉE DÉBUT 2010 DU NOUVEAU COMMISSAIRE EUROPÉEN DACIAN CIOLOS, UN VENT NOUVEAU SEMBLE SOUFFLER SUR LA PAC : MÊME LES ORGANISATIONS PAYSANNES « SE FÉLICITENT DE L'ORIENTATION DES DÉBATS ». NOUS EXAMINERONS ICI QUELQUES ENJEUX DE CETTE RÉFORME, DÉCOUVRIRONS QUEL EST CE VIRAGE AMORCÉ PAR LE NOUVEAU COMMISSAIRE, ET FORMULERONS QUELQUES PROPOSITIONS POUR RETROUVER UNE PAC RESPECTUEUSE DES PAYSANS, DES CONSOMMATEURS ET DE L'ENVIRONNEMENT.

APRÈS LE CHARBON ET L'ACIER¹, l'agriculture fut le deuxième marché commun européen. Les esprits des populations avaient été marqués par les pénuries alimentaires durant la guerre, pénuries qui s'étaient prolongées dans l'immédiat après-guerre en raison de la désorganisation de la production. Dès le traité de Rome, fondateur de la CEE², signé en 1957, les objectifs de la politique agricole commune ont été fixés, et n'ont pas été modifiés depuis. Ces objectifs sont les suivants :

- › accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production,

.....
¹ Au travers de la CECA, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, instituée par un traité signé en 1951 entre les six États qui fonderont quelques années plus tard la CEE.

² Communauté Économique Européenne, dont les six pays fondateurs sont : Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France, Allemagne, Italie.

- notamment de la main-d'œuvre ;
- › assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- › stabiliser les marchés ;
- › garantir la sécurité des approvisionnements ;
- › assurer des prix raisonnables aux consommateurs³.

Le consensus politique européen de l'époque était à l'interventionnisme étatique. Les prix agricoles des produits considérés comme stratégiques⁴ étaient fixés par intervention directe des pouvoirs publics sur les marchés. En cas de surproduction, la CEE achetait et constituait des stocks ; en cas de pénurie, elle revendait.

Cependant, les prix du marché intérieur européen ainsi fixés étaient en général supérieurs aux prix des marchés mondiaux. Il fallait donc, d'une part, protéger le marché intérieur des importations à prix inférieurs, et, d'autre part, soutenir financièrement l'exportation. Ce qui fut fait, par des droits de douane pour le premier aspect, et par des compensations (nommées « restitutions à l'exportation ») versées directement aux exportateurs européens, pour le second.

Tout semblait simple, et fonctionnait pour le mieux. La CEE avait atteint l'autosuffisance alimentaire dans les années 60, et commençait à dégager des surplus.

LES ÉCUEILS DE L'INTERVENTIONNISME

Dans les années 70, ça dérape. D'un côté, les prix étaient fixés par les gouvernements, de l'autre, la production augmentait continûment par les effets de la mécanisation et de la spécialisation, ainsi que par ceux de cette stabilité des prix elle-même. Les agriculteurs avaient tout intérêt à augmenter leur production autant que possible, puisqu'ils ne ressentent pas les baisses de prix causées par la surproduction ! Par contre, les budgets européens, eux, ressentent de plus en plus la surproduction, puisque ce sont eux qui financent l'achat sur les marchés des productions excédentaires. Les stocks de la CEE s'accumulent ainsi sans plus trouver de débouchés.

À partir du milieu des années 70, c'est la fin des prétendues Trente Glorieuses, les chocs pétroliers, l'essor du chômage de masse en Europe, et tout son cortège de dettes publiques, prolongé quelques années plus tard par la macabre Austérité.

C'est aussi, en 1973, l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE. Grande-Bretagne qui, d'emblée, et encore aujourd'hui, est la principale opposante à la PAC. Et c'est encore, en 1979 en Grande-Bretagne, l'accession au poste de

.....
3 Les objectifs de la PAC sont détaillés à l'article 39 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), dans sa numérotation consolidée après le Traité de Lisbonne.

4 Céréales, produits laitiers, viande bovine, sucre, matières grasses végétales...

Premier Ministre de Margaret Thatcher, porte-drapeau d'un néolibéralisme qui ne tardera pas à conquérir l'Europe et le monde.

Quand, dans les années 80, la surproduction agricole déborde de la CEE et gagne les marchés mondiaux, entraînant une chute des cours, c'est le budget des compensations à l'exportation qui explose. Thatcher a alors beau jeu de dénoncer la démesure des budgets européens consacrés à la PAC, et de convaincre d'autres pays de pousser à la dérégulation.

Ce mouvement de dérégulation des années 80 est renforcé par le basculement des États-Unis vers le même néolibéralisme après l'élection de Ronald Reagan à la présidence en 1981, et la négociation d'accords internationaux de libre-échange au sein du GATT⁵, en 1986.

L'IMPASSE NÉOLIBÉRALE

Le libre-échangisme vise à une libre circulation des marchandises en réduisant les barrières douanières et en proscrivant les subventions à l'exportation : deux des outils qui, précisément, avaient jusqu'alors permis à la CEE de maintenir des prix stables et rémunérateurs pour les agriculteurs européens. Une réforme de la PAC s'impose donc, afin de répondre au nouveau consensus politique international.

Cette grande réforme aboutira en 1992 : l'objectif en est de faire baisser les prix agricoles pour rejoindre le niveau observé sur le marché mondial. Pour compenser la perte de revenu des agriculteurs, ceux-ci recevront dorénavant des aides directes au revenu et des primes à la jachère⁶.

Cependant, la tendance libre-échangiste s'impose de plus en plus, avec la fondation, en 1995, de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), héritière du GATT. La PAC doit à nouveau s'adapter : l'Europe, devenue Union Européenne (UE) en 1993, peut de moins en moins intervenir sur les prix. Pour contourner les restrictions de l'OMC sur les aides publiques à la production ou à l'exportation, l'UE invente une nouvelle manière de compléter les revenus agricoles : c'est le « deuxième pilier » de la PAC, qui vise à financer les fonctions non-marchandes de l'agriculture : paysages, environnement, biodiversité, développement rural.

Quelques négociations et réformes plus tard, on en arrive aujourd'hui à ce qui, de l'avis général ou presque, constitue une impasse : le budget de la PAC représente encore plus de 40 % du budget de l'UE, mais ses effets sont de plus en plus destructeurs à tous les niveaux, économique, social et environnemental. Les aides directes à l'hectare, découplées de la production, favorisent encore plus les grosses exploitations, déjà gagnantes de la dérégulation, et pé-

⁵ *General Agreement on Tariffs and Trade*, littéralement « accord général sur les droits de douane et le commerce ».

⁶ Terres agricoles mises en repos pour une période limitée.

rennisent le *dumping*⁷ vis-à-vis des pays de Sud⁸. L'augmentation progressive des quotas laitiers⁹ entraîne, en 2008 et 2009, une chute vertigineuse des prix qui conduira aux grandes « grèves du lait »¹⁰, ponctuées par l'épandage spectaculaire de trois millions de litres de lait sur un champ de Ciney¹¹. Les fermes continuent à disparaître rapidement : en Wallonie, leur nombre a été divisé par deux en moins de vingt ans¹².

Dans cette ambiance de crise s'annonçait une nouvelle grande réforme de la PAC, programmée pour 2013. Déjà en 2009, les coulisses bruissaient de rumeurs et de pourparlers discrets au sujet de cette réforme, et certains prédisaient même à la PAC un enterrement de première classe.

DACIAN CIOLOȘ, SAUVEUR DE LA PAC ?

Pourtant, un vent d'air frais semble avoir accompagné la désignation de Dacian Cioloș au poste de Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural. Le 15 janvier 2010, lors de sa présentation devant le Parlement européen, juste avant son entrée en fonction, le nouveau Commissaire séduisait d'emblée les organisations paysannes, par exemple en laissant la porte ouverte à « quelques dérogations aux règles de la concurrence¹³ ». Il faut dire que de tels propos, aussi timides soient-ils, tranchaient nettement avec les positions néolibérales de son prédécesseur Mariann Fischer Boel.

Qui est donc ce Dacian Cioloș¹⁴ ? Ancien ministre roumain de l'Agriculture, il n'est pourtant pas un vieux politicien, mais plutôt un jeune technocrate. Né en 1969, il a étudié l'agronomie en France et s'y est ensuite spécialisé dans les questions de développement rural. Dans le gouvernement roumain, il est

-
- 7 Pratique commerciale qui consiste à vendre un produit moins cher sur les marchés extérieurs que sur le marché intérieur, ou parfois à le vendre à perte.
 - 8 Dans les négociations à l'OMC, les aides directes découplées de la production n'étaient pas considérées comme de la concurrence déloyale, contrairement aux restitutions à l'exportation prévues jusqu'alors dans la PAC. Pourtant, l'effet n'est pas très différent en termes de distorsion de concurrence.
 - 9 Les quotas laitiers, seule mesure de la PAC visant à limiter l'offre, devaient disparaître totalement en 2015.
 - 10 Dans plusieurs pays d'Europe, pendant plusieurs semaines, des éleveurs de vaches laitières arrêtaient les livraisons aux laïteries.
 - 11 Cette action fut menée par la FUGEA et le MIG, deux organisations agricoles wallonnes minoritaires.
 - 12 SPF ÉCONOMIE, « Chiffres-clés de l'agriculture 2010 », <http://www.statbel.fgov.be>
 - 13 Cité dans plusieurs comptes-rendus de cette présentation de Cioloș devant le Parlement. À voir par exemple sur le site français *Agrapresse* : <http://www.agrapresse.fr>
« Députés européens et agriculteurs rassurés par Dacian CIOLOȘ », 25/01/2010.
 - 14 Son CV (en roumain) sur : http://www.mapam.ro/pages/diverse/Dacian_Ciolos.pdf
Une ébauche de biographie sur : <http://fr.wikipedia.org>

passé du statut de conseiller à celui de ministre, et dans les institutions européennes, de stagiaire à *Task Manager* (chargé de projet), pour ensuite devenir Commissaire. Il n'est membre d'aucun parti, mais est soutenu en Roumanie par un parti centriste, membre du Parti Populaire Européen (PPE).

Alors qu'il était ministre roumain de l'agriculture, il plaida notamment auprès de ses confrères européens pour une adaptation des normes aux petites fermes qui produisent uniquement pour les marchés locaux¹⁵. Aujourd'hui, en tant que Commissaire, il propose le maintien d'une PAC forte, une position proche des thèses françaises.

LES POSITIONS AU CONSEIL ET AU PARLEMENT

La France est un des acteurs majeurs de la PAC et une des principales forces qui œuvrent aujourd'hui pour influencer son orientation d'après 2013. Rappelons qu'elle est la première puissance agricole européenne; elle est aussi un des pays qui bénéficient actuellement le plus de la PAC, même si, dans le système actuel, elle y gagnerait de moins en moins: les pays de l'Est, moins riches et moins industrialisés, en seront les principaux bénéficiaires dans les prochaines années.

Avec l'«Appel de Paris»¹⁶ du 11 décembre 2009, le ministre français de l'Agriculture Bruno Le Maire (UMP) a pu rassembler 22 des 27 pays de l'UE autour d'une position commune. Au-delà d'un plaidoyer généreux et général pour une agriculture «tout à la fois compétitive, durable et maintenue sur l'ensemble des territoires européens» et pour une préoccupation environnementale renforcée, ce document laisse entrevoir comment la France et ses alliés envisagent de répondre à la volatilité des prix agricoles européens et mondiaux, et à l'instabilité subséquente des revenus des agriculteurs: le grand mot de régulation y est employé!

Notons qu'en France, même les milieux d'affaires semblent acquis au principe de la régulation des marchés agricoles; et même plus globalement, à une régulation plus large de l'économie par les pouvoirs publics. Dans un dossier qu'il consacrait à l'agriculture en avril 2010¹⁷, l'hebdomadaire *Le Nouvel Économiste*, sous-titré «Le journal des pouvoirs d'aujourd'hui», n'hésite pas à affirmer que «l'intensité de la crise financière [...], a durablement mis à mal le dogme de l'autorégulation par les marchés». Ceci est à rapprocher de la récente déclaration du président Sarkozy aux Nations unies, à l'occasion du sommet contre la pauvreté, plaidant pour une taxation des transactions financières internationales au bénéfice des pays pauvres. Si l'on se souvient qu'une

15 « Dacian Ciolos nommé Commissaire à l'Agriculture et au Développement Rural », *Groupe PAC* 2013, <http://www.pouruneautrepac.eu>

16 Le document intitulé « L'appel de Paris » est disponible sur le site Internet du ministère français de l'Agriculture: <http://agriculture.gouv.fr>

17 « Le retour des paysans », *Le Nouvel Économiste*, n°1516 – 8 avril 2010.

telle taxation était une revendication altermondialiste¹⁸ il y a dix ans, on peut mesurer le changement de tonalité dans les discours de la droite française... Reste à voir s'il s'agit d'un réel tournant dans sa doctrine économique, ou d'un simple effet de communication visant à rallier les voix de centre-gauche aux élections présidentielles de 2012.

Cependant, en dix ans, le sens de certains mots a aussi changé, à commencer par le mot régulation. Quand l'Appel de Paris parle de régulation européenne, il s'agit d'interventions par l'UE sur les marchés agricoles limitées aux « situations de crise et de volatilité extrême des marchés » ; on n'y parle donc pas d'un retour au contrôle des prix des débuts de la PAC, ni à une limitation de la production par des systèmes de quotas. Dans ce schéma, les institutions européennes jouent un simple rôle de pompier. Mais peut-on dire sérieusement qu'un pompier « régule » ?

L'Appel de Paris parle ensuite de « promotion de relations loyales entre les partenaires des filières » : en clair, les industriels et la grande distribution s'enrichissent au détriment des agriculteurs, et il faut que ça change. Dans le dossier du *Nouvel Économiste* cité plus haut, les formes que pourraient prendre ces « relations loyales » sont esquissées : « Il s'agit de modifier les règles de la concurrence pour que les interprofessions puissent organiser et signer des contrats obligatoires de cinq ans de durée pour les prix et les volumes avec les industriels, ou, de façon plus basique, permettre des regroupements de producteurs. ». En résumé, autoriser les cartels agricoles, et favoriser les contrats de livraison à long terme avec les industriels et la grande distribution. Nous reviendrons sur cette idée de contrats à long terme, car au sujet de régulation, on parlerait plus justement d'une autorégulation des marchés par le faussement de la concurrence.

Mais d'autres pays européens n'en sont même pas à parler de régulation. La Grande-Bretagne et quatre autres pays¹⁹ croient encore au libre-échange et à l'auto-régulation des marchés par la concurrence libre et non faussée. Sur le plan agricole, ils plaident pour une libéralisation radicale du marché agricole européen et une réduction drastique du budget de la PAC. Pour ces derniers, la PAC devrait se limiter au deuxième pilier, c'est-à-dire au financement des prestations non-productives des agriculteurs en termes d'environnement et de paysages. La production, quant à elle, devrait s'ouvrir à la concurrence mondiale, sans plus aucune régulation des prix ou de la production, et sans aucun soutien public aux revenus des agriculteurs²⁰.

.....
18 Cette revendication constituait le but initial du mouvement ATTAC : Association pour la taxation des transactions financières et l'aide aux citoyens.

19 Suède, Danemark, Pays-Bas, Malte.

20 La Grande-Bretagne n'a pas encore pris de position publique détaillée dans ce débat ; la position présentée ici est le fruit de recoupements entre diverses sources très parcellaires. Par exemple, le ministre britannique, répondant à une question parlementaire à la Chambre des Communes en novembre 2010, proposait, de façon assez elliptique, « a CAP that is simpler, and reducing the administrative burden on farmers from unnecessary regulation » [une PAC plus simple, et qui réduise le fardeau administratif (qui pèse) sur les fermiers à cause de régulations inutiles]. Un site Internet, www.reformthecap.eu, mis en place

Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen est co-décisionnaire sur les questions agricoles. Il est encore difficile de saisir les orientations que celui-ci pourrait prendre ; certains disent de ses membres qu'ils représentent plutôt des populations citadines et qu'ils sont plus sensibles aux questions d'environnement que les gouvernements, d'autres affirment que « il n'y a aucune majorité [au Parlement Européen] pour accroître les crédits à l'agriculture, mais il y en a une pour les baisser. »²¹. On peut imaginer aussi que les élus des pays de l'Est à forte population agricole auront tout intérêt à laisser entendre à leurs électeurs ruraux qu'ils se préoccupent de leurs revenus et de leur avenir.

LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊTS

Le Commissaire Ciolos, à peine désigné, a mis en place un grand processus de consultation, qui a permis à divers intervenants non-gouvernementaux d'exprimer publiquement leurs points de vue. Des associations préoccupées d'environnement ou de développement s'y sont fait entendre, mais nous nous attarderons ici principalement sur les points de vue des organisations agricoles.

Les organisations agricoles majoritaires, représentant la tradition productiviste de l'agriculture européenne, sont regroupées, au niveau européen, au sein de deux associations-sœurs, la COPA²² et la COGECA²³. Elles comptent parmi leurs membres, par exemple, la FWA pour la Wallonie, la FNSEA pour la France. Leur position semble assez attentiste : en schématisant très fort, elles revendiquent un status quo de la PAC, ce qui est la seule chose qui à coup sûr n'arrivera pas. Déjà lors de la crise du lait de 2009, ces organisations majoritaires étaient restées comme paralysées, et ce sont de plus petites organisations qui avaient mené la fronde²⁴. Leur stratégie pour l'instant semble être celle de l'inertie : moins on bouge, moins la PAC bougera.

La COPA-COGECA exprime également une crainte forte, celle de la concurrence de l'Amérique Latine, et principalement du Brésil, énorme puissance agricole. En effet, l'UE est en train de négocier un accord de libre-échange avec le Mercosur²⁵. En creux, la COPA-COGECA semble donc suggérer quelques limitations aux relations commerciales extra-européennes.

Les organisations se revendiquant de l'agriculture paysanne sont regroupées au sein de la Coordination européenne Via Campesina. Parmi leurs membres

.....
par un *think tank* néolibéral, ECIPE, détaille un argumentaire qui pourrait être celui de la Grande-Bretagne.

21 *Le Nouvel Économiste*, op. cit., p.3.

22 COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles.

23 COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne.

24 En Wallonie, par exemple, la FWA était restée complètement passive, et c'est la FUGEA, organisation paysanne, et le MIG, association de producteurs laitiers créée pour l'occasion en réaction à l'inaction de la FWA, qui avaient mené par exemple le grand épandage à Ciney.

25 Marché commun sud-américain.

wallons, la FUGEA²⁶ et le MAP²⁷, et pour la France, la Confédération Paysanne. Leurs positions sont plus critiques et plus radicales²⁸. Ils revendiquent, de manière générale, d'isoler l'agriculture des marchés notamment par un retour aux quotas de production comme moyen privilégié pour lutter contre les surproductions, et aux barrières douanières comme moyen de préserver des prix rémunérateurs pour les agriculteurs européens, supérieurs aux cours mondiaux. Bref, leur PAC, c'est celle de 1957, celle d'avant l'OMC et du néolibéralisme triomphant.

Récapitulons les positions. D'un côté, nous avons les partisans de l'une ou l'autre forme de régulation du marché agricole européen, et du maintien d'un budget conséquent pour la PAC : le Commissaire européen, la France et ses 21 alliés, et toutes les organisations agricoles. De l'autre, les partisans d'une libéralisation accrue et d'une réduction forte du budget de la PAC : la Grande-Bretagne et ses quatre alliés. Du côté du Parlement, les choses restent incertaines.

Si l'on s'en tient à ces positions déclarées, les jeux semblent faits : une PAC forte serait maintenue. Sauf que d'autres forces pousseront du côté libéral. D'abord, les crises budgétaires des États européens, faisant suite à la crise financière éclatée en 2008, feront peut-être infléchir les bonnes intentions régulatrices de certains gouvernements. Ensuite, les partenaires au sein de l'OMC, à commencer par le Brésil, continueront à faire pression pour que l'UE réduise ses aides publiques aux agriculteurs et ses barrières à l'importation²⁹.

Les véritables négociations pour la réforme de la PAC ne commenceront qu'en 2011 ; les tendances actuelles nous semblent toutefois suffisant nettes pour formuler quelques pronostics. La PAC sera maintenue, mais son budget réduit de façon substantielle. Le deuxième pilier (fonctions non-marchandes de l'agriculture) sera renforcé, d'une part parce que même les pays tenants du libéralisme le soutiennent, d'autre part parce que c'est la seule partie de la PAC qui ne semble pas contestée à ce jour par les partenaires de l'OMC. Il y aura à coup sûr constitution de fonds de crise, destinés à éteindre les incendies (crises de surproduction) lorsqu'ils seront déclarés. Il y aura peut-être quelques résidus d'aides directes aux revenus, mais plus que probablement en forte baisse. Quant à la maîtrise de l'offre par les systèmes de type « quotas », voire le rétablissement de barrières douanières fortes, elle n'est plus défendue que par les organisations paysannes et par quelques élus très minoritaires : rien dans les positions des gouvernements ou de la Commission ne laisse entrevoir

.....
26 FUGEA : Fédération unie de groupements d'éleveurs et d'agriculteurs (anciennement FUJA : Front uni des jeunes agriculteurs).

27 MAP : Mouvement d'action paysanne.

28 Un document réalisé par des universitaires français et d'autres pays d'Europe reprend, de manière générale, les revendications de ces organisations ainsi que d'ONG environnementales. Ce document est notamment téléchargeable à partir du site : <http://www2.dijon.inra.fr/est/pagesperso/trouve>

29 Notamment les « barrières non tarifaires », c'est-à-dire tout ce qui concerne les autorisations d'importation basées sur des critères de qualité ou de santé publique, par exemple certains OGM.

une remise en cause radicale des accords de l'OMC.

Quant aux mesures qui préviendraient le déclenchement des incendies, les « dérogations aux règles de concurrence » (Cioloş) telles que la contractualisation à long terme entre groupements d'agriculteurs et gros acheteurs (agro-industriels ou grande distribution), elles risquent d'être les plus contestées. Les partenaires de l'OMC pourraient se plaindre de ce qui ressemblerait à une manière de cadenasser le marché intérieur. Les organisations paysannes, minoritaires mais extrêmement actives sur ce dossier, s'y opposent, dans la mesure où de tels dispositifs favoriseraient à nouveau l'agriculture industrielle, qui aurait les moyens de négocier avec les gros acheteurs ; les petits étant dès lors soumis aux aléas du marché, sans aucune régulation³⁰.

Le commissaire Cioloş, proche des thèses françaises (elles-mêmes fortement influencées par l'important secteur agro-industriel français) mais également sensible à la question de la survie des petites fermes (en tant que ressortissant d'un pays au secteur agricole peu intensif), pourrait œuvrer à des solutions imaginatives pour tenir compte de cette objection³¹. Même les consommateurs urbains sont de plus en plus sensibles au sort de l'agriculture paysanne. C'est en tant que mouvement citoyen très diversifié que nous faisons quelques propositions au commissaire européen. Voici quelques pistes de réflexion :

VERS UNE « CONTRACTUALISATION » SOLIDAIRE

Ce qui est sous-entendu dans l'idée de contractualisation, c'est en premier lieu que l'agriculture a besoin de vision à moyen terme, donc d'une certaine stabilité des prix ; et en second lieu, que le contexte idéologique européen et mondial semble encore aux pouvoirs publics d'organiser directement, comme c'était le cas dans les années 60 et 70. Par ailleurs, l'intervention des pouvoirs publics uniquement en cas de chute importante des prix perpétue la logique de privatisation des profits et de collectivisation des pertes, logique mise en œuvre encore en 2009 lors du renflouement des institutions financières par les budgets publics.

Cette idée de contractualisation, en apparence plutôt néolibérale, est pourtant portée aussi par des acteurs progressistes des circuits courts locaux ; avec des nuances de taille, qui portent précisément sur le partage des risques... En Belgique, les GASAP³² ont adapté des principes de contractualisation de ré-

.....
30 Lire par exemple, sur l'idée de contractualisation comme mode de régulation du secteur laitier : « Avec les producteurs de lait européen ! », *La Lettre du Mouvement d'Action Paysanne*, juillet – août 2010, p. 5.

31 Le 18 novembre 2010, c'est-à-dire au moment où le présent texte était presque achevé, le Commissaire Cioloş publiait une note définissant les orientations générales qu'il entendait donner à la réforme 2013. Ce document est accessible sur le site officiel de la Commission : http://ec.europa.eu/agriculture/index_fr.htm

32 GASAP : Groupes d'achats solidaires de l'agriculture paysanne. Voir le site www.gasap.be

seaux d'approvisionnement locaux, déjà expérimentés dans d'autres pays³³. Le consommateur et le producteur s'engagent pour au moins un an, de manière à ce que l'agriculteur puisse organiser au mieux sa production de la saison, en fonction de l'écoulement qu'il pourra en faire. Cet engagement se double d'un partage des risques : si les récoltes sont mauvaises, le consommateur recevra moins pour le même prix ; si le consommateur a des difficultés financières, le paysan livrera les mêmes quantités pour un prix inférieur.

Cette clause de solidarité semble fondamentale pour permettre à la logique de contractualisation de tenir compte d'une autre particularité de l'agriculture paysanne : sa dépendance à l'égard des facteurs naturels : météo, épidémies, etc. Si ce système de contractualisation solidaire prenait de l'ampleur, il permettrait aux acteurs locaux de réguler les variations locales ; à charge de la PAC de gérer les crises globales, les grandes pénuries ou les grandes surproductions.

Nous pourrions ainsi suggérer à la Commission de n'autoriser des contrats entre producteurs et acheteurs qu'à conditions qu'ils intègrent une telle clause de solidarité. Cette clause devrait, en principe, le plus souvent bénéficier aux agriculteurs, à certaines conditions de formulation qu'il serait intéressant d'étudier de plus près par ailleurs.

L'AGRICULTURE COMME ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les plaies de l'agriculture moderne, telles que la pulvérisation de pesticides et engrais chimiques ou l'utilisation de semences hybrides ou génétiquement modifiées – ce qu'on pourrait nommer de manière générale de la culture hors-sol – proviennent de la tentation de faire de l'agriculture un secteur industriel comme les autres, dont la production serait tout aussi prévisible que la fabrication de stylos à bille. Cette logique industrielle est une constante de la PAC, tant dans sa version interventionniste que dans sa version libre-échangiste. Cette réforme de 2013 est peut-être une opportunité pour un infléchissement vers une vision moins productiviste de l'agriculture. À quelles conditions ? Il s'agit, en toute chose, de penser l'agriculture en termes d'intérêt général, voire de service public.

On connaît l'interprétation minimaliste de la notion d'intérêt général dans le chef des institutions européennes³⁴. La libéralisation des services publics en réseau tels que les télécommunications ou l'énergie, redéfinis pour l'occasion comme « services d'intérêt économique général », a bien montré qu'il ne s'agissait ni d'améliorer le service ni de réduire les prix, mais de générer de nouvelles marges de profit pour les capitaux en panne de croissance, en laissant sur le carreau le consommateur trop peu solvable. Cependant, rien ne nous empêche de nous servir à notre tour de cet intérêt général au rabais pour proposer d'y

³³ Notamment en France avec les Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne, ou AMAP. Ce mouvement serait originaire du Japon, puis serait passé par les États-Unis et le Canada.

³⁴ Sur cette bataille sémantique, lire Olivier STARQUIT, *L'individu privatisé. Le service public pour la démocratie*, Espace de libertés, Bruxelles, 2009.

intégrer d'autres services d'intérêt général comme, par exemple, l'agriculture !

Dans cette perspective, parlant de la PAC, le renforcement du deuxième pilier semble une évidence : les paysans ont un rôle fondamental à jouer dans la promotion de la biodiversité, par la préservation et l'entretien d'habitats pour la faune et la flore « non-productive » (haies, tournières³⁵, etc.), et dans la réduction des pollutions des cours d'eaux et des nappes phréatiques. La réduction de la pollution impose des restrictions drastiques à l'usage des pesticides et engrais chimiques, qui ne devraient être autorisés qu'en cas de force majeure, par exemple de graves pénuries qui nécessiteraient une augmentation immédiate de la production. Pour réduire les besoins en intrants, une bonne gestion de la biodiversité non-productive dans chacune des fermes est déjà un facteur essentiel.

Première mesure, donc : centrer le deuxième pilier sur une approche globale de l'environnement, et donc réserver les subsides publics (ou du moins l'essentiel d'entre eux) à ceux qui non seulement ne polluent pas, mais apportent une réelle plus-value aux écosystèmes³⁶.

DIVERSITÉS LOCALES DES VARIÉTÉS, DES RACES ET DES RÉSEAUX

Parlant de biodiversité, il s'agit de ne pas oublier la biodiversité productive, c'est-à-dire l'utilisation de variétés ou de races locales rustiques, moins sensibles aux maladies, et dont la variabilité génétique limite la propagation des épizooties. On pourrait imaginer une deuxième mesure : des primes à la biodiversité productive, c'est-à-dire à la fois à la diversité des types de production sur une même ferme (cultures céréalières, cultures fourragères, élevage, maraîchage), et à la rusticité des variétés utilisées. Un des intérêts de cette diversité des types de production, c'est de réduire la dépendance des éleveurs vis-à-vis des importations de soja transgénique via la culture autonome de fourrages protéinés.

Notons qu'une telle mesure, se centrant sur les variétés rustiques, ne serait pas une entrave à la concurrence, mais simplement un rééquilibrage, puisque les variétés et races rustiques sont souvent moins productives à court terme que les variétés végétales hybrides et les races animales hyperspécialisées. Il existe déjà, au niveau européen, des soutiens spécifiques aux régions où la production est difficile et les écosystèmes fragiles, par exemple dans les régions montagneuses ; il suffit d'étendre cette logique, en considérant que *tous les écosystèmes sont fragilisés* par l'agriculture productiviste (notamment).

Notons que cette mesure implique de revoir certaines réglementations ac-

.....
35 Zones de fauche tardive situées en bordures de terrains, et non destinées à la production agricole.

36 Cette proposition n'implique pas de renoncer aux aides directes aux agriculteurs (premier pilier), condition indispensable à une indépendance suffisante des pratiques agricoles vis-à-vis des marchés ; ces aides directes devraient être à tout le moins fondamentalement repensées en ce sens, et la plupart des parties prenantes aux discussions actuelles semblent d'accord sur ce point.

tuelles. Par exemple en ce qui concerne les semences, il existe une liste européenne officielle des semences autorisées qui contiennent celles pour lesquelles une entreprise a payé pour obtenir l'autorisation³⁷ ; cette liste exclut donc a priori toutes les semences rustiques non répertoriées, les rendant par la même occasion illégales³⁸...

Poursuivons sur l'intérêt général. Nourrir une population avec des produits de qualité est une question de santé publique, c'est-à-dire d'intérêt général. Actuellement, ce sont les normes d'hygiène industrielle qui dictent la loi. Mais la sensibilité de Ciołoş aux petites exploitations pourrait permettre de renverser la logique : il s'agirait d'arrêter la course à la stérilisation et de revenir à des règles d'équilibre microbien (s'associer avec des bons microbes pour empêcher les pathogènes de se développer) typiques des productions paysannes, surtout en terme de production fromagère. A nouveau, les pratiques industrielles antiseptiques et antibiotiques radicales seraient limitées uniquement aux situations exceptionnelles.

Enfin, limiter les transports d'alimentation fraîche (légumes frais, produits laitiers, viandes) deviendrait aussi une question d'intérêt général : la dépendance du secteur agricole au transport routier et aérien est un scandale, alors que tous les dirigeants du monde s'émeuvent du réchauffement climatique et (moins ouvertement) de la très prochaine pénurie mondiale de pétrole. En conséquence, l'organisation de réseaux locaux de distribution agricole de produits de qualité est un de ces services d'intérêt général qu'il est nécessaire de développer, en s'appuyant sur les initiatives existantes telles que les groupes d'achats ou les réseaux de paniers paysans sous leurs diverses formes.

Si l'UE décide que l'organisation de tels réseaux de distribution fait partie des services d'intérêt général, les pouvoirs publics locaux auraient dès lors le droit de soutenir l'organisation de tels réseaux, et en même temps de garantir que ces réseaux remplissent effectivement un certain nombre de critères d'intérêt général. C'est la troisième mesure : enjoindre les États à garantir à tous leurs citoyens l'accès à des réseaux locaux d'approvisionnement en produits frais de qualité et à des prix accessibles³⁹. Cet accès pourrait être contractualisé, idéalement à la manière des GASAP (solidarité entre les deux parties face aux risques respectifs).

En bref : d'accord pour la contractualisation des échanges entre agriculteurs et acheteurs, à condition qu'elle se mène dans le cadre d'une logique d'intérêt général et de services universels. Il s'agit d'éviter que la contractualisation ne mène à une trop prévisible entente entre pollueurs, empoisonneurs et escrocs (entendez : agriculture chimique, industrie alimentaire et grande distribution).

.....
37 Cette situation a conduit notamment à la condamnation de l'association française Kokopelli, distributrice de semences biologiques et rustiques.

38 C'est le combat de l'association Kokopelli
www.kokopelli-be.com

39 Des initiatives de coordination locale des questions d'alimentation, soutenues par les pouvoirs publics, existent déjà : par exemple à Toronto (Canada) avec le *Toronto Food Policy Council* (Conseil de la politique alimentaire de Toronto).

PROCHAINE ÉTAPE : L'OMC À L'ÉQUARRISSAGE

Reprenons d'abord nos propositions au commissaire Ciolos :

- › Renforcer le deuxième pilier (primes à la promotion de la biodiversité et à la réduction des pollutions), à condition qu'il s'agisse vraiment de plus-value environnementale, et pas simplement de limitation des destructions ou de mesures marginales.
- › Introduire des primes importantes à la biodiversité productive (variétés végétales et races animales rustiques, diversité de production sur une même exploitation).
- › Considérer les réseaux locaux d'approvisionnement agricole comme de véritables services d'intérêt général, qui bénéficieraient de l'encadrement et du soutien des pouvoirs publics avec la bénédiction et les encouragements de la PAC.

Ensuite, souvenons-nous que cela ne sera pas suffisant, et que les accords de l'OMC restent ce gros caillou dans le soulier de toute politique progressiste. Espérons donc que, avec « la fin de la croyance absolue en l'autorégulation par le marché »⁴⁰, l'UE cessera aussi sa célébration du libre-échange global, et commencera à penser pour ses populations et pour les autres, en termes d'autonomie alimentaire locale.

NICOLAS PIERET, *Décembre 2010*

.....
⁴⁰ *Le Nouvel Économiste, op. cit.*

Barricade se définit comme un espace public, un lieu dédié à la confrontation des idées, et comme une plate-forme permettant la rencontre des différents mondes militants, du secteur de l'éducation permanente au milieu syndical en passant par le monde académique ou le secteur de l'économie sociale. Lieu d'émancipation collective et de création d'alternatives, l'asbl Barricade s'est développée depuis 1996 dans le quartier Pierreuse à Liège via diverses expérimentations culturelles, sociales et économiques. Sa librairie « Entre-Temps », à la fois militante et généraliste, est emblématique du projet. À l'intersection du secteur de l'économie sociale et de l'éducation permanente, elle revendique un fonctionnement auto-gestionnaire et une finalité culturelle et sociale plutôt que le profit.

Toutes les analyses sur :

www.barricade.be

POUR ALLER PLUS LOIN

Suivre l'évolution du dossier :

Le site Internet de la *Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne* :

<http://ec.europa.eu/agriculture>

Voir principalement la rubrique « La PAC », sous-rubrique « La PAC après 2013 ». Y est notamment accessible une importante note d'orientation pour la réforme de 2013, publiée le 18 novembre 2010.

Le site Internet de la *Coordination européenne Via Campesina*, fédérant les organisations paysannes européennes :

<http://www.eurovia.org>

Publication régulière de communiqués, d'analyses, de prises de positions détaillées sur les enjeux de la réforme.

Les organes de communication de la FUGEA, membre de *Via Campesina* et très active sur ce dossier : « *Les voix paysannes* », magazine trimestriel.

<http://www.fugea.be>

Via le site, possibilité de s'abonner au magazine ou à la lettre d'information électronique. La FUGEA est très réactive à l'actualité, notamment via la lettre électronique ; elle relaie également les communiqués de *Via Campesina*.

Le site Internet de la COPA-COGECA, groupement européen des grandes organisations d'agriculteurs et des grandes coopératives agricoles :

<http://www.copa-cogeca.eu>

Le site Internet de la FWA (Fédération wallonne de l'agriculture), syndicat majoritaire d'agriculteurs en Wallonie :

<http://www.fwa.be>

En savoir plus sur les filières alternatives en Belgique francophone :

À Liège : des GACs (groupes d'achats en commun) se réunissent dans divers lieux privés ou associatifs, et notamment :

En Pierreuse, à Barricade : **www.barricade.be**

À Grivegnée-bas, au Centre Liégeois du Beau-Mur : **www.beaumur.org**

En Outremeuse, à l'Aquilone : **www.aquilone.be**

Et plusieurs autres dans divers quartiers de Liège, à Seraing, à Huy... : renseignez-vous autour de vous.

L'association *Nature et Progrès* est aussi un acteur important du circuit court en Wallonie :

<http://www.natpro.be>

En région bruxelloise : les GASAP (Groupes d'achat solidaire de l'agriculture paysanne), fonctionnant suivant le principe de contractualisation solidaire :

<http://gas-bxl.collectifs.net>

Saveurs Paysannes, une initiative d'agriculteurs pour promouvoir le circuit court :

<http://www.saveurspaysannes.be>

Pour un historique les groupes d'achat en région wallonne depuis les années 70, lire : « La constellation de groupes d'achat », Luce MINET, *Vivre...S.*

