



WERVELKATERN

Horizon 2013 : plaidoyer pour une production alimentaire durable

ou quelques clés en vue de mieux cerner la politique agricole commune après 2013

Une politique agricole européenne ou une européenne politique de développement rural ?

Il est entendu qu'aujourd'hui, la Politique agricole commune (PAC) se décline en deux piliers, d'une part celui de la politique du marché et des prix et d'autre part celui de la politique de développement rural.

Cela veut dire que formellement, à ce jour, la politique rurale européenne est du ressort de la politique agricole. S'il est vrai à ce sujet que la politique rurale est largement définie par le pôle agricole, il existe également, dans le monde rural, une série d'initiatives qui pourraient ressortir à un autre pôle européen, à savoir celui du développement régional. Dans ce contexte, Wervel plaide en faveur d'une politique européenne de développement rural cohérente à laquelle la politique agricole commune est intégrée.

Un modèle agricole multifonctionnel

Wervel se prononce en faveur d'un modèle agricole multifonctionnel. Un modèle qui intègre non seulement la production alimentaire mais aussi celle de services tels l'entretien des paysages, l'accueil thérapeutique à la ferme, l'agritourisme, la vente directe ou d'autres activités de diversification.

La production alimentaire

Aujourd'hui, la production alimentaire a lieu dans un contexte de marché. Ce marché peut revêtir de nombreuses formes à l'exception de celle du marché libre, qui ne fonctionne pas pour l'économie rurale car un grand nombre de conditions préalables ne sont pas rencontrées (voir plus loin). De plus, dans la discussion autour de la "libéralisation des marchés agricoles", le contenu de ce concept n'est que rarement précisé. Quant aux accords commerciaux

internationaux, ceux-ci constituent souvent des anthologies de milliers de pages sur la tarification, les quotas à l'importation, etc., ce qui revient à dire que concrètement, l'on y traite davantage de la régulation du marché que de sa libéralisation.

Deux conditions en vue de bien organiser le marché agricole

Wervel soutient qu'en vue d'être bien organisé, le marché agricole doit satisfaire à deux conditions, à savoir (garantir) la souveraineté alimentaire et un prix sur le marché mondial juste, que nous nous employons à préciser ci-après.

- **La souveraineté alimentaire : le droit de chaque pays de mener sa propre politique agricole**

La politique agricole actuelle est en tout premier lieu gouvernée par le dictat du "libre-échange" imposé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Force est de constater que ce prétendu libre-échange n'aide aucunement à résoudre les véritables problèmes agricoles et que la faim dans le monde n'a pas régressé. En outre, les revenus des agriculteurs ne se sont nullement améliorés, bien au contraire, et même l'environnement est en souffrance.

Si les organisations non gouvernementales et paysannes remettent la politique prônée par l'OMC en question, il n'en est pas de même pour des ministres ou gouvernements : il n'est pas du tout évident que des pays plus petits ou plus pauvres émettent des critiques à l'égard de l'OMC car pour eux, les dictats de l'OMC sont un fait et que tout pays qui ose s'insurger contre la logique actuelle de l'OMC, est menacé de subir des guerres commerciales, le blocage de dossiers en cours auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, etc. Wervel préconise d'instaurer un contexte international tout à fait différent. Cela suppose tout d'abord que chaque pays obtienne le droit de mener sa propre politique agricole et donc également celui de produire sa propre alimentation. Importer de la nourriture est un droit mais pas une obligation – contrairement à ce que l'OMC impose aujourd'hui.

- **Un prix sur le marché mondial juste**

Aujourd'hui, nombre de produits alimentaires sont négociés sur le marché international. Or ce prix ne reflète pas nécessairement l'équilibre entre l'offre et la demande. Les prix de la plupart des produits agricoles sont anormalement bas. Cela s'explique



principalement par le fait que les exportations des pays riches sont subsidiées. L'union européenne joue un rôle majeur dans cette situation.

Wervel s'oppose fondamentalement au régime des subsides à l'exportation pour les produits agricoles car ceux-ci ont pour effet que le prix sur le marché mondial ne reflète plus correctement le jeu de l'offre et de la demande. Si un pays ou un ensemble de pays souhaite soutenir son agriculture par le biais de l'une ou l'autre forme de subside, il doit en avoir la liberté. Si une frontière est dépassée et donc s'il y a exportation, une correction doit être apportée. Il doit donc être possible de concevoir un système permettant de transformer les subsides à l'exportation en taxes à l'exportation, les taxes à l'exportation devant dans ce cas correspondre aux montants des subsides alloués. Il est urgent, en vue d'aboutir à ce prix juste sur le marché mondial, d'adopter des mesures permettant de lutter contre la spéculation sur les produits agricoles. Cette mission doit être confiée à une organisation mondiale du commerce qui accepte de prendre ses responsabilités.

Les trois clés d'une production alimentaire durable

Selon Wervel, trois éléments concourent en faveur d'une production alimentaire durable : une production localisée le plus près possible du consommateur, la maîtrise de la production et le prix juste.

● La production située le plus près possible du consommateur

L'idée de base est qu'autant que possible, l'alimentation soit produite à proximité du consommateur car cela entraîne une diminution du coût écologique, notamment parce que les coûts de transport sont moindres, et car cela permet de réduire la chaîne - ou le nombre d'intermédiaires - entre le producteur et le consommateur. Une chaîne courte permet d'obtenir de meilleurs prix, pour le producteur et pour le consommateur. De plus, cela permet de mieux contrôler la chaîne alimentaire et donc de réduire les risques de scandales alimentaires de façon significative mais aussi de diminuer le risque que l'alimentation ne devienne un produit de spéculation.

Bien sûr, selon les besoins, l'alimentation doit pouvoir être échangée entre les pays et les régions, mais cette pratique doit rester limitée. C'est pourquoi Wervel propose que chaque pays produise autant que possible sa propre production alimentaire, en tenant compte de paramètres tels le sol, le climat, la superficie, etc. Et afin d'éviter que nos marchés ne soient inondés de produits provenant de l'étranger, il est nécessaire que les politiques puissent à nouveau instaurer des taxes à l'importation sur les produits provenant de l'étranger.

● Le prix juste

En Europe et sur les marchés internationaux, un grand nombre de produits sont actuellement vendus à des prix qui se situent bien en deçà des coûts de production. Dans certains cas, les producteurs reçoivent, en complément, l'un ou l'autre forme de subside, mais souvent cela ne permet pas de couvrir les coûts de production réels. Étrangement, cette pratique / ce type de vente est prohibé(e) dans le commerce cependant qu'elle est possible sans aucun problème dans le secteur agricole. De plus, l'on sait que les revenus des agriculteurs du Nord et du Sud sont souvent inéquitables parce que trop peu élevés. Depuis des décennies, les politiques ont tenté de fournir aux agriculteurs un "revenu comparable"... ces tentatives ont échoué de

façon désespérante.

Ajoutons encore le problème de l'internationalisation du coût environnemental. En Europe, les règles et normes environnementales deviennent chaque jour plus strictes mais au niveau mondial, les méthodes agricoles actuelles occasionnent encore de très nombreux dégâts à l'environnement. Ce problème est avéré. C'est pourquoi le coût de la remise en état - si du moins c'est possible - doit être intégré au prix des produits agricoles.

Wervel estime que le prix des produits agricoles doit être juste, celui-ci devant d'une part intégrer le coût environnemental et d'autre part permettre de rétribuer l'agriculteur ou l'horticulteur de façon équitable. En vue de concrétiser ces options, les pouvoirs publics doivent imposer des prix minimaux. Le commerce des produits agricoles se trouvant en deçà de ces tarifs doit être prohibé. Actuellement, une sorte de tarif minimal est déjà en vigueur dans l'espace européen mais celui-ci concerne uniquement l'intervention, c'est-à-dire l'achat de surplus par les pouvoirs publics. Ces tarifs minimaux sont le résultat d'un compromis politique, ils ne reflètent aucunement les coûts de production.

Aussi longtemps que le prix juste n'est pas une réalité, les subsides restent une nécessité pour la production en Union européenne. Si l'on mène une politique de prix agricoles planchers, accompagnés de subsides directs pour les agriculteurs, dans ce cas, il n'est pas question de diminuer les moyens. Tout au plus peut-on envisager d'affecter, par exemple, les ressources prévues pour les subsides à l'exportation à d'autres postes. Et plus la différence entre le prix du marché et le coût de production est augmentée, plus les moyens publics seront nécessaires. La politique agricole actuelle ne permet donc pas de diminuer le budget agricole de l'Union sans que l'approvisionnement alimentaire ne soit mis en danger. Si par contre une politique du prix juste est menée, assortie de la rétribution de tous les coûts de l'agriculteur et d'une rémunération juste pour celui-ci, dans ce cas les subsides directs ne doivent plus être octroyés. Le coût des matières premières requises pour les exploitations transformatrices sera sans doute un peu plus élevé, mais le financement public pourra baisser de façon spectaculaire. Cela rend cette option doublement intéressante, pour le contribuable mais aussi pour l'agriculteur, qui marque sa préférence pour celle-ci.

● La maîtrise de la production

Le troisième élément clé en vue d'une politique agricole durable est la maîtrise de la production. Il s'agit, au sein de l'Union européenne, de produire de l'alimentation en suffisance et pas trop. Ce qui ne signifie pas qu'aucun excédent ne puisse être produit de façon temporaire, par exemple au cours de saisons très favorables ou d'excellentes moissons. Les pouvoirs publics peuvent dans ce cas opter pour un entreposage judicieux au titre de réserve stratégique. Mais ces produits pourraient également entrer dans le circuit du marché mondial, pour autant qu'ils ne servent pas de produits de "dumping" subsidiés (voir plus haut). La maîtrise de la production est également nécessaire en vue d'assurer l'étalement territorial de celle-ci dans les régions.

Wervel estime que la production doit être maîtrisée mais cette mesure doit clairement être intégrée à une politique plus globale. La maîtrise de la production et le prix juste constituent à vrai dire les deux faces indissociables d'une même médaille.



Les services non liés à la production

Nous venons de faire le constat que la meilleure façon de rémunérer la production alimentaire est de payer le prix juste pour celle-ci. Or en ce qui concerne le modèle agricole multifonctionnel, un certain nombre d'activités ne sont pas liées à la production, ainsi par exemple l'entretien des paysages, des alpages en montagne, des zones inondables, etc. Etant donné que les agriculteurs travaillent dans un environnement où presque tout se fait dans un contexte de marché, il est dès lors nécessaire de rémunérer les activités n'étant pas directement liées à la production par le biais de subsides.

C'est pourquoi Wervel plaide en faveur du maintien d'un système de primes simple. Ces primes doivent en premier lieu être en relation avec la zone territoriale concernée afin de permettre de compenser les coûts de production plus élevés dans les régions moins favorables. Ainsi, ces primes seront très peu élevées dans un bassin de production agricole, cependant qu'elles seront beaucoup plus substantielles notamment dans une zone où la gestion agricole et les espaces naturels sont entremêlés, une zone inondable, une zone de montagne ou bien une zone où la pression urbaine est très forte. D'autres distinctions peuvent également être intégrées au système des primes selon des critères tels le mode de production (par ex. une production biologique ou une production intégrée) ou le type de culture (herbages ou champs).

Concrètement, cette proposition revient à transposer les primes actuelles en un "flat rate" lié à la zone territoriale. Il conviendra dans ce contexte de mettre progressivement un terme au couplage des primes aux données historiques prises en considération, par exemple au cours d'une période de 20 années.

"Flat rate"

L'introduction du *flat rate* signifie qu'une prime identique est attribuée à toutes les zones subsidiées. Aujourd'hui, les agriculteurs perçoivent des droits à l'hectare. La valeur de ces droits est basée sur les primes octroyées au cours des années de référence, il s'agit donc bien d'une référence historique. L'introduction du *flat rate* permettrait de supprimer cette référence historique. Dans le système proposé, des variantes peuvent bien sûr être envisagées.

Ceci permettrait de mettre fin progressivement à cette politique agricole tiraillée entre deux piliers. L'objectif de l'actuel système de compensations ressortissant au second pilier est certes louable mais il est beaucoup trop complexe et nécessite beaucoup trop de suivi administratif, aussi bien pour l'agriculteur que pour les pouvoirs publics. De plus, dès lors que l'on s'oriente d'une politique du marché et des prix vers une politique du développement rural, la discussion autour du transfert des ressources de l'un vers l'autre pilier, devient obsolète.

Conclusion

Wervel souhaite non pas se confiner à pointer tout ce qui va mal en politique agricole mais plutôt faire des propositions pouvant devenir des instruments en vue de réorienter la politique agricole de sorte qu'elle devienne un véritable modèle agricole durable.

Ceci prouve en même temps que des solutions existent vraiment. A ce sujet, il est essentiel de se rendre compte que les outils proposés forment un tout car par exemple, l'on ne peut envisager de supprimer les subsides sans octroyer un prix juste. Par ricochet, l'octroi du prix juste entraîne qu'une forme de maîtrise de la production soit mise en place, et ainsi de suite.

En vue de mettre ces propositions en oeuvre, il conviendra de faire preuve de courage et de créativité politiques. Mais ces propositions sont réalistes et payables. Ne tergiversons pas, mettons-les en oeuvre !

Le marché libre ne fonctionne pas pour les produits agricoles

En vue de fonctionner, le marché libre suppose un certain nombre de conditions préalables. Les cinq conditions requises pour qu'une économie de marché libre fonctionne bien (Van Rompuy e.a., 1984), nous les transposons comme suit au secteur agricole.

1 Le prix d'un produit résulte de la confrontation entre l'offre et la demande, un équilibre automatique apparaissant de la fluctuation de ces trois composantes - demande, prix et offre. Ainsi, si la demande pour un produit précis semble plus importante que l'offre, son prix augmente. Le prix plus élevé occasionne à son tour une diminution de la demande et une augmentation de l'offre, ce qui résulte en un rééquilibrage du marché et en un réajustement entre la demande et l'offre.

Cette condition n'est pas remplie, ainsi que l'illustrent les constats suivants.

- Les facteurs climatiques très variables et les risques de maladie pouvant affecter une plante ou un animal sont difficilement prévisibles. Il s'agit là d'un problème classique. La récolte d'un produit varie souvent du simple au double. Pour le producteur, il est dès lors très difficile de s'adapter parfaitement à la demande.
- De plus, certaines adaptations à une modification du prix sont plus lentes : la nature de la production rend la réaction rapide au prix du marché difficile. Par exemple, en ce qui concerne les plantations de fruitiers, il faut souvent attendre pendant des années avant de récolter pour la première fois or l'évolution du marché est beaucoup plus rapide que cela.

- La demande de produits alimentaires n'est pas du tout élastique : une diminution importante du prix produit très peu d'effets sur la demande.
- La diminution du prix ne se répercute auprès du consommateur que de façon très limitée : se remémorant la crise porcine ou celle de la dioxine, l'on peut constater que la baisse du coût de production n'est répercutée auprès du consommateur que de façon marginale, voire pas du tout.

2 Un grand nombre d'entrepreneurs agissant de façon indépendante doit être présent conjointement sur le marché, tentant de vendre leurs produits à un grand nombre de consommateurs agissant également de façon indépendante. Cette condition n'est pas remplie car le marché agricole se caractérise par un grand nombre de petits producteurs et un nombre limité d'acheteurs. Et de plus, la concentration dans le secteur alimentaire et de la distribution augmente de façon telle que l'agriculteur peut à peine choisir ses vendeurs.

3 Les offreurs et les demandeurs doivent être relativement bien informés. Autrement dit, le marché doit être transparent. Cette condition n'est pas remplie car concrètement, l'agriculteur est peu informé des mécanismes de formation des prix sur le marché. En revanche, les grandes entreprises, souvent des multinationales, qui achètent les produits, disposent elles d'un réseau d'information mondial. La lutte entre l'offreur et le vendeur est à l'évidence inégale et a pour conséquence que l'agriculteur est sous-payé de façon systématique.

4 L'offreur et le demandeur sont supposés rechercher le profit maximal soit l'avantage maximal pour le consommateur, le bénéfice maximal pour l'entreprise et l'intérêt maximal pour celui qui détient le capital. Cette condition n'est pas rencontrée en ce sens que de nombreux agriculteurs n'agissent pas selon les règles de la recherche du profit maximal. C'est ainsi que la rentabilité du capital propre investi est rarement calculée, les agriculteurs ne calculant que le revenu du travail, qui comprend la rémunération du travail plus l'intérêt du capital investi. Dans tous les secteurs, ces deux éléments sont distincts, mais pas dans la comptabilité des agriculteurs de chez nous. L'une des conséquences est que l'agriculteur a rarement une vision claire de la rentabilité de son propre capital. C'est pourquoi

il est souvent économiquement plus avantageux que l'agriculteur vende son entreprise et ses terres et investisse son argent. Par son attitude, l'agriculteur fait certes preuve de motivation, mais cela ne cadre pas avec les principes de base du système du marché libre où tous les acteurs ambitionnent le profit maximal.

5 Les participants rejoignent ou bien quittent le marché en toute liberté.

Cette condition n'est à vrai dire pas rencontrée car le travail dans le secteur agricole n'est pas ou à peine mobile (et il est impossible qu'il le soit). C'est ainsi que même si l'offre augmente en raison de l'augmentation de la productivité en/ou des produits d'importation, cela ne signifie pas que les producteurs s'orientent vers d'autres secteurs. Il y a trois facteurs qui contribuent à expliquer ce constat.

- L'agriculteur/le maraîcher est souvent très attaché à son métier; souvent, un lien émotionnel fort le lie à son entreprise et à ses terres, qui sont parfois cultivées par la famille depuis des générations, etc. C'est pourquoi les agriculteurs continuent souvent leur métier, alors même que leur entreprise n'est plus rentable économiquement.
- D'autres agriculteurs sont quant à eux peut-être bien disposés à cesser leur activité mais il leur est impossible de le faire en raison de la charge des emprunts. Et pendant les périodes de crise, la valeur d'une entreprise est en outre souvent si faible que le produit de la vente ne suffit même pas à apurer toutes les dettes. Le résultat est que ces agriculteurs poursuivent leur activité, aussi longtemps que courent les frais variables. Cela a pour autre conséquence que l'offre sur le marché devient excédentaire et donc que les prix n'augmentent pas.
- Les agriculteurs qui décident de cesser leur activité, n'ont pas la possibilité d'intégrer le régime des indemnités de chômage du fait de leur statut d'indépendant.

Tous ces facteurs expliquent pourquoi l'agriculteur reste souvent actif dans son secteur d'activité plus longtemps que ce à quoi l'on pourrait s'attendre en observant les principes de l'économie de marché. Ces problèmes se rencontrent certes dans d'autres secteurs mais dans celui de l'agriculture, ils sont interpellants.

Les conclusions sont évidentes : le modèle du marché libre, érigé en principe, ne peut pas fonctionner en agriculture car trop de conditions préalables à sa réalisation ne sont pas remplies.



Colophon

Le présent encart est extrait du journal de Wervel publié en juin 2009, en néerlandais

Encart et journaux sont disponibles au secrétariat à l'adresse info@wervel.be

Le prix unitaire de l'encart est de 0,50 EUR

Si vous souhaitez consulter les autres publications concernant la politique agricole européenne, veuillez vous référer à la rubrique "publications" sur le site www.wervel.be

Si vous souhaitez prendre contact avec le cercle de réflexion "politique agricole" ou d'autres groupes, veuillez nous en informer en écrivant à l'adresse info@wervel.be

éditeur responsable, Patrick De Ceuster

Werkgroep voor een rechtvaardige en Verantwoorde Landbouw vzw

info@wervel.be - www.wervel.be - Rue d'Edimbourg 26 - 1050 Bruxelles - 02 893 09 60