



9.12.2015

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur Comment la PAC peut-elle améliorer la création d'emplois dans les zones rurales?

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Eric Andrieu

Depuis des décennies, dans bon nombre de pays européens, les zones rurales se vident et l'emploi y perd du terrain. Certains voudraient y voir une fatalité. Aujourd'hui confrontée à une crise économique aux conséquences dévastatrices, l'Union européenne (UE) a fait de l'emploi l'une de ses priorités cardinales. La Politique agricole commune (PAC), mère de toutes les politiques communes, est de nos jours encore l'un des principaux leviers d'action de l'UE dans les zones rurales. Pour autant l'énorme potentiel de la PAC est-il aujourd'hui utilisé pour faire des zones rurales de l'UE des zones riches en emploi ? Nous ne le croyons pas.

Rappel historique : motivations initiales de la PAC et premières réformes

La PAC - qui fête cette année son 54ème anniversaire et, même si sa part est en baisse constante, représente encore en 2015 près de 40 % du budget européen - était à l'origine fondée sur un système de prix communs garantis visant à assurer l'autosuffisance alimentaire à des Européens marqués par les pénuries d'après-guerre. Cette intégration dans le marché commun a assuré sa modernisation et son développement par une très forte amélioration de sa productivité, notamment de sa main d'œuvre. Au début des années 60, la croissance des secteurs secondaire et tertiaire a absorbé les forces vives qui, concomitamment aux avancées de la productivité du travail, quittaient l'agriculture. L'emploi n'était pas une préoccupation du moment. La mise en œuvre de cette première PAC, du point de vue quantitatif, a véritablement été une réussite puisqu'elle atteignit très rapidement son objectif d'approvisionnement alimentaire.

Mais cette politique publique naissante a aussi très vite été victime de son succès avec l'apparition des premiers excédents alimentaires à la fin des années 70, qui ont lourdement pesé sur le budget et sur la progression du projet communautaire, et ont conduit au profond remaniement de 1992. Ce dernier visait à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne en la rapprochant des marchés internationaux afin de mieux y écouler une partie de sa production. En pratique cela s'est soldé par des baisses de prix, compensées dans un premier temps par des aides payées par le budget européen, devenues ensuite sous l'influence du "découplage" les aides directes que l'on connaît, conférant ainsi une plus grande transparence au soutien que les contribuables européens, via la PAC, apportent à leur agriculture. Cette lisibilité améliorée pose l'incontournable question de la légitimité de ce soutien : des aides pour quoi faire ? Pour quelle agriculture ? Servent-elles finalement aussi fortement que ce que certains veulent bien le dire à développer - ou à conserver - l'emploi dans ces zones rurales ?

Les récents aménagements : changer ... pour que rien ne change

Plus récemment la PAC a fait l'objet de nouvelles adaptations pour prendre en compte l'environnement et le développement rural sans pour autant modifier la répartition des aides entre les agriculteurs : on a en effet pu observer de manière constante qu'elle profitait davantage aux exploitations de grande taille employant peu de main d'œuvre, productrices de

matières premières, souvent implantées dans les régions agronomiques les plus fertiles sans que les conditions de marché le justifient toujours.

Et si l'ambition d'un rééquilibrage de ces interventions par un meilleur ciblage des aides directes notamment en faveur de l'environnement, du climat et de plus d'équité a inspiré la révision du dispositif pour la période 2014/2020, la promotion de l'emploi n'a pas été une réelle priorité, bien que l'on ait par exemple décidé pour la première fois de n'accorder de soutien qu'au seul "*agriculteur actif*".

Force est de constater qu'en dépit de ces réformes successives, les dispositifs retenus pour mettre la PAC à jour ont toujours servi un mode de développement agricole dominant qui a certes su s'adapter à la mondialisation et à plusieurs élargissements, mais en s'appuyant sur des exploitations de plus en plus concentrées et spécialisées, pratiquant l'agriculture intensive, substituant le capital à l'emploi, privilégiant des logiques quantitatives et essentiellement financières de l'activité agricole sans suffisamment considérer la protection des ressources naturelles sur lesquelles l'agriculture est établie. L'ancrage de la production et de l'emploi au territoire a été trop négligé et la "course à l'agrandissement" a été un véritable frein à l'installation. La forte capitalisation qui s'en est suivie représente même aujourd'hui un obstacle à la reprise d'exploitation par des agriculteurs jeunes ou moins jeunes, qu'ils soient issus ou pas de milieux agricoles. Elle s'est en outre accompagnée de l'émergence de nouveaux secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture créant les bases d'une agro-industrie dont la progression a fondamentalement modifié les chaînes d'approvisionnement alimentaires, en réduisant la part auparavant dévolue aux circuits courts et à l'économie de proximité.

Le dessein d'un "nouveau contrat social" agricole, adapté aux nouvelles problématiques

Sur le plan planétaire nos sociétés doivent en ce début de 21ème siècle faire face à une multitude de défis majeurs qui sollicitent le secteur agricole : défi alimentaire, défi de l'environnement et de la préservation des ressources de base, défi énergétique, défi climatique. Ils s'affirment chaque jour un peu plus, dans un contexte de crises aiguës d'un secteur agricole qui doute de son avenir. Ce contexte général doit nous conduire à repenser à moyen et long terme, à réinventer une PAC s'inscrivant dans une vision d'ensemble et qui réponde aux attentes de nos sociétés. Cela passe inmanquablement par une redéfinition des objectifs d'une véritable politique publique au service de tous. Ce nouvel outil de politique publique devra fidèlement refléter l'agriculture que l'on entend promouvoir pour le futur, le mode de société auquel nous aspirons, et la place que l'on assigne aux espaces ruraux dans notre monde contemporain ouvert et interconnecté.

Une fois ces objectifs de la PAC revisités, les questions sont alors nombreuses : quel modèle d'agriculture privilégier avec quel type d'exploitations ? Ne devons-nous pas davantage nous focaliser sur les unités qui créent le plus de richesses et le plus d'emplois *sur place* et ainsi ralentir la tendance générale à la course en avant vers l'agrandissement et l'alourdissement de l'endettement des exploitations agricoles ? La PAC ne doit-elle pas passer à une approche plus

qualitative de ses interventions, visant des objectifs plus adaptés aux problématiques du jour comme la garantie - non pas seulement de notre autosuffisance en volume mais de notre *sécurité* alimentaire et sanitaire - notions qui englobent la préservation de notre santé et l'accès à une alimentation de qualité *pour tous* ?

Parallèlement, n'est-il pas de son devoir d'inscrire résolument son action vers la recherche d'une durabilité qui passe par l'arrêt de l'appauvrissement des sols et la préservation à long terme de terres cultivables et d'écosystèmes de première qualité ? La PAC est-elle capable de tourner le dos à son historique politique de l'offre (qui a contribué à dramatiquement vider les campagnes) s'alignant sur la seule compétitivité des marchés à l'export, pour faire le choix d'un modèle de développement résolument durable, viable et vivable dans la durée, prenant prioritairement en compte les exigences des citoyens européens et les grands défis de nos sociétés ? Enfin cette PAC ne doit-elle pas assurer une meilleure valorisation de l'ensemble des ressources présentes sur chaque territoire en vue de générer de nouveaux types d'activité agricoles et non agricoles et à partir de nouvelles solidarités entre tous les acteurs vivant sur ces mêmes espaces ?

Il est une évidence trop souvent oubliée : l'agriculture - à laquelle il convient d'intégrer la sylviculture - est potentiellement porteuse de nombreux emplois pour partie non délocalisables, dans le secteur de la production de biens alimentaires et non alimentaires ainsi que des services. Ils se situent dans les activités traditionnelles d'une agriculture multifonctionnelle mais également dans des activités nouvelles comme les bioénergies, la chimie verte, *etc...* . Ils nécessitent que s'opère entre eux une différenciation, notamment entre les emplois qui ressortent directement de la production agricole et de sa transformation par la simple mécanique du marché, grâce au succès de ses fleurons (notamment dans le domaine agro-alimentaire) les plus adaptés à la libre concurrence, et les emplois liés à une agriculture "*présentielle*" sur l'ensemble de nos territoires ruraux (pour lesquels le manque de règles spécifiques concernant les handicaps naturels d'ordre géographique, climatiques et l'insuffisance de la régulation des marchés agricoles, rendent illusoires la possibilité pour les agriculteurs de vivre dignement du revenu de leur travail, autrement dit de leur production).

Pour tout dire, l'heure n'est-elle pas arrivée de l'avènement, non pas d'une politique mais d'une "métapolitique" agricole commune territorialisée, reposant sur un "*nouveau contrat social*", qui tendrait à défendre bien plus qu'une activité économique spécifique - l'activité agricole, si diverse, si inégale - et s'inscrirait dans le cadre plus large de la lutte pour la mise en valeur commune des ressources rurales par des approches collectives et intersectorielles, pour un aménagement du territoire équilibré et soucieux avant tout de l'emploi, résistant aux sirènes d'une agriculture "*hors-sol*", désincarnée ? L'émergence de cette politique implique un changement d'approche méthodologique. Ne suppose-t-elle pas d'établir de nouveaux liens sous forme de coopérations et partenariats entre l'agriculture et les autres secteurs d'activité, entre le public et le privé, entre le chercheur et l'agriculteur, entre celui-ci et les citoyens, bref d'inventer une nouvelle *sociabilisation* des territoires ruraux ?

Emploi, terroir et diversification : le triptyque gagnant d'une PAC pleine de sens

La future PAC ne peut se contenter d'être une politique communautaire d'ajustement à caractère presque exclusivement économique. Elle doit d'abord rester une politique commune et intégrée au service d'une grande variété d'agricultures dans une Europe à 28. Elle doit ensuite être repensée en profondeur sur la base d'objectifs partagés et moyens adaptés à toutes les spécificités de notre continent, pour une valorisation de l'ensemble de ses richesses et en particulier de celle de ses hommes, dans un cadre rénové et fondé sur un développement durable et harmonieux de l'agriculture et des zones rurales. Il en va de la sauvegarde d'un mode de vie et d'une physionomie des territoires auxquels nous sommes tous attachés.

Il nous faudra donc dans ce rapport ouvrir les débats en embrassant toute la complexité du sujet, et dessiner ensuite les grandes lignes d'une future PAC dont les fondements devront se voir renouvelés par - nous l'espérons - une contribution décisive au développement de l'emploi dans nos zones rurales. Quelques axes de nos travaux peuvent ainsi d'ores et déjà être brièvement tracés : examen de la diversité des zones rurales de l'UE et de la situation de l'emploi (agricole et non agricole) au sein de celle-ci, analyse des dispositions des deux piliers de la PAC dans une perspective historique (jusqu'à la PAC actuelle) afin d'identifier leurs conséquences sur l'emploi, et enfin, mise en avant de propositions pour l'avenir.

Nous souhaitons que ce document de travail permette de lancer un débat ouvert et constructif au sein de notre Commission parlementaire, à même d'aboutir à l'identification de propositions concrètes et utiles, pour que les zones rurales européennes puissent entrevoir, dans leur diversité, un avenir résolument placé sous le signe de l'emploi, grâce à une PAC renouvelée et à la légitimité renforcée.
