



UFC-QUE CHOISIR

POSITION PAC 2020

**validée par le conseil d'administration
du 10 mai 2019**

QUELLE LÉGITIMITÉ DES CONSOMMATEURS SUR LE DOSSIER PAC ?

La PAC est perçue d'abord comme une politique économique de l'Europe. De ce fait, elle a longtemps résulté d'un dialogue exclusif entre les institutions publiques gérant les crédits correspondants et les représentants des bénéficiaires directs que sont les agriculteurs.

Cette situation soulève deux types de questions :

- les contribuables financent ainsi la première politique européenne (en volume financier) sans que les représentants de la société civile aient leur mot à dire.
- la PAC oriente très fortement les stratégies des agriculteurs et de leur filière aval. Elle impacte par contrecoup la qualité et la nature des produits alimentaires mis sur le marché. Elle a également un effet direct sur le cadre de vie en milieu rural. Le consommateur/citoyen apparaît donc comme le destinataire final de cette politique, dont il subit les conséquences. Bien plus, il est amené à financer par ailleurs l'atténuation des conséquences négatives de la PAC (par exemple via les redevances des agences de l'eau).

L'UFC Que choisir affirme donc la légitimité de la collectivité des consommateurs à faire prévaloir ses attentes dans la définition des grandes lignes de la politique agricole.

LES ATTENTES DU CONSOMMATEUR VIS À VIS DE L'AGRICULTURE

Ces besoins et ces attentes sont assez bien cernés par les enquêtes et les études que l'UFC-Que choisir mène. Ils concernent :

- la revendication d'une alimentation saine et de qualité

Le premier constat est que le consommateur souhaite être rassuré, et donc pouvoir disposer de produits alimentaires n'induisant aucun risque pour sa santé. Face à cette demande, la réponse habituelle de la filière agro-alimentaire est l'affirmation d'une amélioration forte de la sécurité alimentaire depuis un siècle. Certes, mais c'est oublier que la société globale a changé et que le niveau d'exigence du consommateur a cru. Puisque les pratiques de sécurisation alimentaire existent et sont en mesure de lui garantir une sécurité quasi totale, il supporte d'autant moins la multiplication des scandales et des crises constatés ces dernières années, puis l'opacité de leur gestion par les pouvoirs publics.

Le deuxième constat est que les aliments issus de l'agriculture intensive sont trop souvent contaminés par des produits effectivement ou potentiellement dangereux pour la santé de celui qui les consomme. Il est maintenant établi que cette situation est préjudiciable pour la santé des consommateurs, mais aussi et peut-être surtout pour celle des agriculteurs. Elle constitue en tout cas un élément de préoccupation grandissant malgré le développement d'un discours négationniste au service d'intérêts économiques.

Le troisième constat est que la qualité nutritionnelle de notre alimentation se dégrade, surtout du fait de son industrialisation. Les taux de surpoids, d'obésité, de diabète que nous observons aujourd'hui sont tout autant inacceptables qu'évitables. Pourtant, les publicités et les packagings continuent à cibler les acheteurs les plus faibles - les enfants par exemple - et les orientent vers des produits systématiquement « trop gras, trop sucrés, trop salés ».

Le quatrième constat est que le consommateur doit pouvoir accéder à des produits « bons tout court », même si le goût d'une majorité de la population a été dégradé par la profusion de produits industriels dont la première qualité est leur caractère addictif. Ainsi, les produits dont la qualité organoleptique est reconnue constituent aujourd'hui des produits de niche et l'AOP elle-même n'est pas une garantie indiscutable. Si les produits sous label de qualité, issus de l'agriculture biologique en particulier, bénéficient d'un réel engouement, ils n'en restent pas moins réservés à des acheteurs relativement aisés et avertis.

- la revendication d'un environnement préservé

Le consommateur « aime » peut-être les agriculteurs, comme on l'affirme souvent, parce qu'ils sont les gestionnaires de son cadre de vie. Il serait pourtant utopique de penser que cette sympathie s'exprime sans contre-partie.

Les questions que nous avons identifiées dans ce domaine relèvent de :

- la qualité de l'eau en milieu naturel. Dans nombre de régions très agricoles, l'eau du robinet n'est potable qu'au prix de fermetures de puits, de maillages de réseaux, d'usines coûteuses de traitement de l'eau. Le consommateur finance ainsi des travaux dont la cause est à rechercher du côté de ses voisins agriculteurs. Malgré tout, il perd confiance dans cette eau ainsi traitée et se tourne vers l'eau en bouteille. Un nombre grandissant de nos sympathisants ne considère plus cette situation comme une fatalité.

- la gestion de l'usage des engrais et des produits phytosanitaires, en partie liée au point précédent mais pas uniquement. Même si une majorité de la profession agricole refuse de la voir, cette situation rendra la cohabitation entre agriculteurs et autres utilisateurs de l'espace de plus en plus difficile. La mascarade du premier plan Ecophyto et les tergiversations des pouvoirs publics sur l'interdiction des pesticides les plus dommageables contribuent à convaincre le consommateur que la protection de sa santé vient après les intérêts catégoriels de la profession agricole et de l'industrie agro-alimentaire.

- plus globalement, la préservation d'écosystèmes et de paysages ruraux de qualité est un impératif reconnu comme évident par une part croissante de la population. Même si les motivations peuvent paraître parfois contestables, les opposants aux projets impliquant une artificialisation accrue de la chaîne de production agricole sont chaque fois plus nombreux.

- enfin, un sujet émergent est celui de l'emploi en milieu rural, dont la chute est interprétée comme une cause des difficultés des collectivités rurales. Il apparaît clairement que l'évolution actuelle de la filière agro-alimentaire est redoutable dans ce domaine alors que les systèmes respectueux de l'environnement et de la qualité du produit final contribuent plus efficacement au maintien de l'emploi agricole.

- La question du prix

Le discours professionnel sur ce point est pour le moins inconstant :

- d'une part, les tenants d'une alimentation industrialisée mettent au profit de celle-ci la baisse des coûts de l'alimentation dans le budget des ménages. Des prix très bas correspondraient donc à la demande sociale, à laquelle l'industrie répondrait.

- d'autre part, les états généraux de l'alimentation ont vu un discours professionnel coordonné affirmer l'acceptation du consommateur à payer plus les produits alimentaires dont il reconnaît bien entendu la qualité de principe.

Il s'agit là d'un double mensonge. D'une part, l'évolution constatée vers des aliments ultra transformés et de qualité nutritionnelle faible ne correspond pas au besoin du consommateur. D'autre part, le consommateur ne souhaite pas payer plus cher pour les produits actuels ; dans un quart des cas environ, il n'a pas les moyens de faire autrement. Plus globalement il constate que les baisses des prix payés aux producteurs ne lui profitent pas.

L'observation montre surtout que la majorité des consommateurs est prisonnière d'un système de fabrication/distribution qui lui dicte ses codes et ses modes. La compétition basée sur la baisse des prix s'accompagne des conséquences délétères décrites plus haut.

En fait, lorsque le consommateur souhaite, et peut financièrement payer plus cher son alimentation, il se tourne vers des types de production alternatifs (agriculture biologique, circuits courts, vente directe, engagements sur la répartition de la valeur...). L'UFC-Que choisir a pu constater que ces créneaux de consommation se traduisaient généralement par des sur-marges (en particulier des grands distributeurs) et une insuffisance de production (tout particulièrement pour les produits issus de l'agriculture biologique)

- Le rejet grandissant de l'évolution productiviste de l'agriculture

Les consommateurs perçoivent de plus en plus fortement le caractère non durable de cette évolution et son impact sur leur santé et leurs conditions de vie. Contrairement à ce qu'affirme régulièrement la profession agricole, il n'y a plus de « relation spéciale » entre l'agriculture et la société globale. Même « l'agriculteur voisin » jusqu'ici bénéficiaire d'une bonne image de marque, voit celle-ci s'effondrer dès que ses pratiques agricoles pénalisent son voisinage.

A l'autre extrémité du spectre, l'évolution des mentalités dans la majeure partie des pays européens amène à refuser de consacrer un budget public considérable à une petite minorité d'acteurs économiques dont l'activité génère trop d'externalités négatives (le constat est très clair au sein du bureau européen des unions de consommateurs). Le maintien de tels financements ne peut donc être accepté qu'en contrepartie d'une véritable transition vers une agriculture durable. Là encore, la lenteur des changements effectifs constatés et l'absence de réelle volonté politique incitent le consommateur averti à douter de l'intérêt d'un tel effort financier collectif et à se tourner vers des modes de production alternatifs qu'il peut choisir individuellement et dont l'un d'entre eux au moins (l'agriculture biologique) n'est plus du tout marginal.

L'UFC-Que choisir a tout à fait conscience que la majorité des agriculteurs sont plus les victimes que les promoteurs conscients de cet écart entre les besoins des consommateurs et la réalité des produits qui leur sont proposés. Après 25 ans de primes à l'hectare généralisées et d'effacement des politiques de régulation, le résultat est effectivement cruel pour le monde agricole. Il apparaît donc urgent de ne pas reconduire une politique qui conduit à une intensification et une concentration sans fin des exploitations et à une baisse dramatique de la qualité des productions.

PAC : LE CONSTAT DE L'UFC-QUE CHOISIR

- ◆ La PAC coûte 60mds d'euros par an aux consommateurs/citoyens européens et constitue la première dépense européenne. Malgré cela, ces mêmes consommateurs/citoyens n'ont pas eu leur mot à dire jusqu'à présent, les mesures adoptées résultant d'un marchandage entre administrations et professionnels d'une part, entre états membres d'autre part. Dire qu'elle souffre d'une faible légitimité démocratique est un euphémisme.
- ◆ En masse budgétaire, la PAC permet avant tout à la filière agro-industrielle de s'approvisionner à bon compte en produits alimentaires de base. Dans ce sens, elle amène à un nivellement de la qualité des produits par le bas et ne répond pas aux besoins des consommateurs.
- ◆ La PAC ne profite pas à l'ensemble des agriculteurs, des filières étant quasiment exclues du dispositif ; elle n'a pas vraiment de rôle redistributif entre agriculteurs (la règle des 80/20 s'appliquant globalement pour le premier pilier), même si le dispositif des aides couplées peut ponctuellement jouer ce rôle. Surtout, elle place une majorité d'exploitations agricoles sous perfusion financière, ce qui amène celles-ci à défendre un modèle dans lequel les gagnants sont peu nombreux et les conséquences négatives pour la société évidentes. Il convient pourtant de rappeler ici l'objectif énoncé par l'article 39 du traité : « la PAC a pour but ...b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». Nous en sommes apparemment loin.
- ◆ La stabilisation des marchés, autre objectif du même article 39 est un échec total, la volatilité des prix des matières premières agricoles et la spéculation sur les produits agricoles s'étant constamment accrues depuis une vingtaine d'année, au détriment du revenu des agriculteurs et du pouvoir d'achat des consommateurs.

- ◆ La PAC ne garantit pas au consommateur la qualité et la sécurité de son alimentation. Il suffit de rappeler les scandales à répétition relatifs à cette branche d'activité, la baisse globale de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires, ou la répartition des aides qui ne permet pas d'accompagner les systèmes de production pourtant plébiscités par les consommateurs.
- ◆ La PAC ne garantit pas l'autonomie alimentaire de l'Europe, qui était pourtant le premier objectif lors de sa création. Cet état de fait n'est pas critiquable dans son principe, mais plutôt dans ses conséquences qui amènent des produits non désirés par les consommateurs à pénétrer sur le marché européen (produits bio « équivalents », produits OGM, produits sanitaires douteux au regard des règles européennes,...)
- ◆ La PAC ne profite que marginalement à la qualité de l'environnement et du cadre de vie, les dispositifs environnementaux mis en place jusqu'à présent ayant largement fait la preuve de leur inutilité, jusqu'à la caricature (surtout pour le premier pilier). Au contraire, les systèmes de production qu'elle promeut indirectement multiplient les externalités négatives dont les conséquences sont supportées par le reste de la société, remplaçant le principe pollueur-payeur (la norme légale) par le principe pollué payeur (la réalité sur le terrain).
- ◆ De même, la PAC ne participe que marginalement à l'équilibre des territoires ruraux et à la cohésion sociale. En terme d'emploi, elle ne contrecarre pas la tendance à la disparition des emplois de production en milieu rural. En terme de développement, elle ne promeut que marginalement la croissance d'une activité économique non strictement agricole. De plus, les crédits qui pourraient induire un tel développement global sont sous-utilisés de façon chronique.
- ◆ Les enjeux et les mécanismes de la PAC sont incompréhensibles pour le consommateur/citoyen. Sans craindre la caricature, on peut même affirmer qu'ils le sont aussi pour une grande majorité d'agriculteurs. Et cela est largement dû au fait que les mesures ont été définies en fonction des destinataires que l'on voulait satisfaire et non en fonction de l'intérêt commun de la société globale.
- ◆ En conclusion, la PAC constitue une formidable opportunité pour permettre à l'agriculture de contribuer à l'intérêt général, mais n'atteint que très marginalement cet objectif. Elle est pourtant, en termes budgétaires, la seule politique d'aide assez ambitieuse pour orienter l'agriculture vers la satisfaction de cet intérêt général.

LES DEMANDES DE L'UFC-QUE CHOISIR

- maintenir l'effort budgétaire, mais au profit d'une politique qui incite réellement et prioritairement les agriculteurs à faire évoluer leurs pratiques dans le sens de l'agro-écologie et du développement des territoires ruraux. Pour que cette évolution ne se transforme pas en guerre commerciale déloyale entre pays européens, il convient qu'elle soit strictement encadrée par l'Union.
- construire un système d'aides qui soit compréhensible et évaluable simplement. Cela suppose que les trois objectifs (soutien de l'économie agricole, reconquête environnementale, développement territorial) soient clairement affectés aux divers dispositifs. Cela suppose également que les citoyens, tout comme les agriculteurs, disposent des outils pour suivre la mise en œuvre de cette politique chemin faisant (entre autres : fonds mobilisés, destinataires, taux de consommation, évaluation)
- réduire fortement la part des paiements surfaciques sans contrepartie réelle (paiements de base) au bénéfice d'aides incitatives (qualité de l'air, de l'eau des sols, gestion paysagère, dynamisation des territoires ruraux) ; ces aides devraient définir des objectifs précis et quantifiables, se voir associer des contraintes réelles par rapport aux situations existantes, être effectivement contrôlables et contrôlées. Cette demande implique soit un renforcement du

deuxième pilier au détriment du premier soit une réelle ambition pour le volet environnemental du premier pilier (par exemple éligibilité limitée aux exploitations en agriculture biologique ou qualifiées HVE3). Cette demande suppose aussi l'abandon du principe « un maximum de crédits pour un minimum de contraintes » systématiquement appliqué jusqu'alors. L'effort est certainement difficile pour nombre d'agriculteurs, mais l'importance des crédits disponibles est à la hauteur de l'enjeu.

- au-delà du discours, faire concrètement de la PAC un outil de maintien de l'emploi et de gestion des territoires en milieu rural. Cela passe d'abord par un plafonnement des aides du premier pilier, ou au moins par une réduction significative des aides unitaires pour les plus grandes exploitations. Cela passe aussi par un mode de calcul des aides prenant en compte l'emploi effectif sur l'exploitation.

- réserver une part significative des aides du deuxième pilier à des pratiques répondant à une demande sociale forte (agriculture biologique, circuits courts, productions sous signe officiel de qualité), à la création d'emplois agricoles et ruraux, à la réalisation de services environnementaux (en particulier la gestion des zones à enjeux spécifiques). Permettre en particulier que le développement de l'agriculture biologique, souhaité par une grande majorité de consommateurs, ne soit pas freiné par des dysfonctionnements dans le formatage puis la gestion des aides.

L'ensemble de ces demandes suppose que le dispositif administratif et financier de la nouvelle PAC soit crédible, et implique donc un changement radical des règles de gestion et de contrôle, maintes fois condamnées par les cours des comptes nationale et européenne ces dernières années. Moyennant quoi, les consommateurs/contribuables accepteront sans aucun doute que quelques 9Mds d'euros de la PAC continuent d'être mobilisés chaque année en France au profit du monde agricole et rural.