



## Avenir de la PAC 2014 - 2020

Pour une politique  
agricole, alimentaire,  
environnementale et rurale  
européenne

Constats, propositions et leviers d'action

Groupe PAC 2013

18 février 2010

Contact : [samuel@pouruneautrepac.eu](mailto:samuel@pouruneautrepac.eu) –  
[www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)



## Avant-propos

La politique agricole commune (PAC) traverse à nouveau une période de mutation. Elle va connaître une nouvelle transformation dans la période 2014-2020 avec une nouvelle réforme, mais également avec la redéfinition de son budget.

La prochaine réforme est à haut risque pour la PAC. En effet les négociations seront étroitement liées à celles sur la révision des perspectives financières de l'Union européenne, et nombre de voix s'élèvent déjà pour mettre en cause la légitimité de la PAC et demander l'affectation de tout ou partie de son budget, qui représente plus de 40% du budget européen, vers d'autres politiques (climat, énergie, recherche...).

Les organisations françaises signataires de ce texte sont profondément convaincues de la nécessité de mobiliser la PAC pour participer aux réponses à apporter aux enjeux européens et mondiaux du début du vingt et unième siècle. Ces enjeux concernent simultanément la sécurité alimentaire, la protection des ressources naturelles, la lutte contre le changement climatique, le développement rural et l'emploi, tout en étant solidaire avec les pays du Sud. L'avenir de la PAC concerne donc tous les Européens.

Nos organisations estiment que si la PAC n'est pas relégitimée et donc profondément refondée, elle risque d'être considérablement affaiblie, voire mise en cause, dans les prochains mois. Ainsi elles apportent leur contribution avec des arguments qui plaident en faveur d'une nouvelle politique qui soit ambitieuse, renouvelée et européenne.

Ce document contribue au débat sur la PAC pour la période 2014-2020 en dressant des constats, en apportant des propositions et des leviers d'action. Partant de la situation actuelle de la PAC dans l'Union européenne, nos propositions s'inscrivent dans une période de transition nécessaire pour accompagner les changements en faveur d'agricultures durables et solidaires d'ici à 2020 en Europe.

Il en découle de nouveaux objectifs et une nouvelle légitimité, une refondation de ses dispositifs et une architecture renouvelée au-delà de ses « piliers » actuels. Nos organisations ont identifié six axes de refondation qui sont détaillés ci-après :

1. Mieux organiser les marchés agricoles pour réguler les prix à un niveau rémunérateur, incitatif et stable
2. Définir une PAC réellement cohérente qui ne soit pas préjudiciable à la sécurité alimentaire des pays du Sud
3. Refonder les paiements directs sur la base de la rémunération des services environnementaux pondérés par l'emploi
4. Promouvoir une agriculture durable qui contribue efficacement à la lutte contre le changement climatique et qui réponde aux autres défis environnementaux
5. Soutenir une agriculture durable créatrice d'emplois et garantir la cohésion territoriale afin de favoriser le développement rural
6. Intégrer la consommation et l'alimentation au cœur d'une PAC renouvelée.

Ces propositions visent à rétablir des liens entre les dimensions trop souvent séparées de l'agriculture, de l'alimentation, de l'environnement et du développement rural. C'est dans cet esprit que nos organisations apportent leur contribution au débat sur l'avenir de la PAC à l'horizon de 2013.

Ce document concerne l'avenir de la politique agricole commune en particulier, et non celui de l'agriculture en général. Il ne prétend pas répondre à tous les enjeux et à toutes les questions.

\*\*\*

# 1. Mieux organiser les marchés agricoles pour réguler les prix à un niveau rémunérateur, incitatif et stable

## Constat

Les épisodes de forte hausse des prix agricoles en 2007, de forte baisse en 2008, puis de remontée au second semestre 2009 attestent d'une volatilité qui caractérise la libéralisation des marchés agricoles. Le démantèlement des outils d'orientation et d'intervention rend l'agriculture européenne plus exposée qu'hier aux aléas économiques et aux risques de marché. Le vrai danger, c'est que la politique agricole se retrouve entièrement démunie pour gérer des conjonctures défavorables et difficilement prévisibles sur des marchés de plus en plus erratiques.

En vue de stabiliser les marchés agricoles, l'intervention publique et la protection à l'importation doivent être reconsidérées selon des objectifs de sécurité d'approvisionnement, et donc de souveraineté alimentaire de l'Union européenne. Une telle optique suppose d'abord de changer le cap de la politique agricole européenne pour la recentrer prioritairement sur la satisfaction du marché communautaire. Elle suppose ensuite de maîtriser les volumes mis sur le marché pour s'assurer que l'offre soit en bonne adéquation avec la demande, de façon à favoriser une plus grande stabilité des prix et des revenus agricoles.

Dans le secteur des produits laitiers par exemple, le marché mondial est trop aléatoire et trop étroit pour constituer la seule perspective d'avenir pour les producteurs européens car les échanges internationaux ne représentent que 6 % de la production mondiale de lait et les prix sont très volatils<sup>1</sup>. Très décriés, les quotas ont joué un rôle efficace dans la maîtrise de l'offre de lait et de produits laitiers, tout en contribuant à une répartition territoriale de la production sur des structures familiales.<sup>2</sup> De plus, ils ont contribué à maîtriser les dépenses de la PAC. Or l'UE a prévu leur suppression en 2015.<sup>3</sup>

Une protection efficace à l'importation ainsi que des mesures d'intervention, doivent permettre de réguler les marchés agricoles et de stabiliser les prix à la production et à la consommation. La crise laitière de 2008-2009 a montré les limites du désengagement de la maîtrise de l'offre. Elle a aussi montré les conséquences désastreuses que la baisse du prix du lait pouvait générer sur les structures de production (chute du revenu), mais aussi sur les dépenses de la PAC (réintroduction des aides à l'exportation au détriment des pays en développement).

## Propositions

**L'agriculture européenne doit être tournée en priorité vers la satisfaction des besoins de son marché intérieur, ainsi que vers la production de produits à haute valeur ajoutée qui soient exportables sans aides publiques. Il appartient aussi aux pouvoirs publics européens de continuer à jouer un rôle dans la limitation des risques de marchés, et donc dans la maîtrise des volumes de production, avec des instruments appropriés qui régulent les prix et assurent des revenus agricoles plus équitables. En effet, les agriculteurs ont besoin de prix agricoles qui soient rémunérateurs afin d'assurer les revenus de base, en couvrant les coûts de production moyens de l'UE.**

S'il est impératif de mettre un terme rapidement à toutes les subventions directes et indirectes aux exportations, y compris les aides pour les aliments destinés aux productions animales, dont le lait et la viande pénalisent les agricultures vivrières des pays en développement (cas de la poudre de

---

1 Cour des comptes européennes, 2009

2 20% des emplois agricoles de l'UE sont dans le secteur laitier

3 L'OCM laitière est l'une des plus « économes », comptant pour 6% du coût total de la PAC en 2008.

lait et du poulet notamment), les protections douanières et le recours au stockage stratégique doivent en revanche être renforcés dans la panoplie des instruments d'intervention. Si l'Europe veut que son poids géopolitique soit à la hauteur de son importance économique, elle doit participer activement à la régulation mondiale des stocks stratégiques agricoles.

Les assurances et les fonds de mutualisation constituent néanmoins des pistes qu'il convient d'évaluer au regard de leur efficacité budgétaire, économique, sociale et environnementale. Sur ce dernier point, le fait d'avoir des cultures assurées contre certains aléas climatiques ou naturels pourrait inciter les agriculteurs à relâcher la prévention en utilisant davantage de produits phytosanitaires au détriment de pratiques agronomiques favorisant une résilience des agro-écosystèmes (robustesse des itinéraires techniques, choix des rotations et des variétés...). A l'heure de la nécessaire adaptation des agrosystèmes aux changements climatiques, il apparaît impératif d'évaluer correctement l'impact environnemental induit par les assurances récoltes. Enfin, il convient de souligner que la meilleure assurance contre les aléas climatiques et économiques reste la diversification des activités sur l'exploitation.

## Leviers

- financer un système de stockage visant la sécurité alimentaire et la régulation des marchés, afin de prévenir la spéculation sur les matières premières et surtout interdire l'intervention de spéculateurs purement financiers sur les marchés à terme, qui ne prennent jamais livraison des produits ;
- maintenir une protection à la frontière suffisante pour les produits agricoles, afin de préserver le tissu productif dans les territoires européens et, à terme, d'éviter une trop forte dépendance alimentaire à l'égard des importations ;
- dans le secteur laitier d'ici à 2015, évaluer les conséquences sociales et environnementales de la concentration géographique de la production laitière due à l'augmentation des quotas laitiers ; ajuster la décision d'augmentation des quotas laitiers (bilan de santé) selon l'évolution de la demande de produits laitiers ;
- réorienter la politique laitière en priorité vers la satisfaction du marché communautaire et assurer la maîtrise de la production laitière européenne par une meilleure gestion de l'offre<sup>4</sup>; favoriser le regroupement de l'offre par bassins de collecte et la gestion collective des volumes par les organisations de producteurs ;
- élargir l'emploi des outils de régulation tels que les quotas de production à d'autres filières soumises à des crises structurelles, par exemple les fruits et légumes, le porc, etc. ;
- en matière de gestion des risques, évaluer l'efficacité des programmes d'assurance « récolte » et « chiffre d'affaire » eu égard au possible impact environnemental des programmes d'assurance.

---

<sup>4</sup> Cour des comptes européennes, 2009

## 2. Définir une PAC réellement cohérente qui ne soit pas préjudiciable à la sécurité alimentaire des pays du Sud

### Constat

La cohérence des politiques européennes pour le développement est une obligation légale reprise dans le nouveau Traité de l'UE. Il en résulte que les objectifs de la politique de coopération et de développement de l'UE ne doivent pas être compromis par d'autres politiques, telle que la PAC par exemple. C'est pourquoi, le projet de PAC post-2013 fera l'objet d'une étude d'impact sur le développement avant son adoption.<sup>5</sup>

En l'absence d'une gouvernance mondiale de l'agriculture, la compétition commerciale déloyale entre les paysanneries du monde ne favorise pas la lutte contre les inégalités, le recul de la pauvreté et la protection des ressources naturelles. Les « *émeutes de la faim* » dans les capitales de nombreux pays du Sud en 2007/2008 ont remis au jour un problème ancien et qui va en s'aggravant : plus d'un milliard de personnes dans le monde souffrent de la faim, plus du double souffrent de malnutrition chronique. Ces graves événements ont suscité des débats au plus haut niveau sur le problème de l'accès à l'alimentation, à la terre et aux ressources naturelles.

Afin de remédier aux échanges inégaux et inéquitables, l'UE doit rechercher les moyens de permettre aux pays en développement d'approvisionner leur marché intérieur avec des politiques agricoles et commerciales leur garantissant une souveraineté alimentaire. L'avenir de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux passe par une priorité donnée aux produits de qualité à haute valeur ajoutée (ceux dont les caractéristiques sont liées aux traditions, aux savoir-faire et aux territoires), et non par des produits qui ne sont exportables qu'avec des subventions, voire du dumping caractérisé.

### Propositions

**Afin de combler le fossé de productivité entre les différentes agricultures du monde, il est indispensable que les négociations en cours au sein de l'OMC intègrent le principe de politiques agricoles spécifiques par grandes régions du monde, comme l'Europe l'a fait avec la PAC. Ceci assurerait aux agriculteurs des pays en développement une protection vis-à-vis des importations agricoles des pays tiers, ce qui leur permettrait d'obtenir une juste rémunération de leurs produits sur les marchés intérieurs. La reconnaissance du droit à la souveraineté alimentaire représente un enjeu majeur. Il suppose d'interdire toute mesure préjudiciable au développement agricole des pays du Sud, indispensable à leur sécurité alimentaire.**

Par ailleurs, l'élevage et l'alimentation européens demeurent encore très dépendants de matières premières agricoles importées de l'hémisphère sud (oléagineux, tourteaux...) et dont les conditions de production, aux impacts écologiques, sociaux et climatiques lourds, sont en grande part de la responsabilité de l'Union européenne et des acteurs économiques européens. Il revient donc aux décideurs européens de prendre des initiatives ambitieuses dans le cadre de la PAC qui n'hypothèquent pas les chances de développement des agricultures familiales du Sud et qui contribuent à reconquérir l'autosuffisance protéique de l'Union européenne.<sup>6</sup>

La PAC a eu des impacts négatifs sur les paysans des pays en développement qui ont été ruinés

---

<sup>5</sup>[http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4\\_Publications/3\\_CONCORDs\\_positions\\_and\\_studies/Positions\\_2009/ACPI12009/PCD\\_FR.doc](http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions_2009/ACPI12009/PCD_FR.doc)

<sup>6</sup> Un soutien à la culture de légumineuses s'avère indispensable dans la mesure où l'Union européenne ne couvre que 30% de ses besoins en protéines végétales nécessaires à l'alimentation animale

par son dumping sur les prix des produits alimentaires sur le marché mondial. Cependant, le principe même de mise en place d'une politique agricole à l'échelle sous-régionale, comme cela a été fait avec la PAC pour l'Europe, reste une expérience utile à d'autres régions du monde.

## Leviers

- supprimer toutes les formes de subvention à l'exportation qui contribuent à accroître la faim et la pauvreté dans les pays en développement ;
- favoriser l'autonomie de l'UE en protéines végétales, pour ne pas encourager les vastes monocultures d'exportation, facteur d'éviction et de fragilisation des agricultures familiales et vivrières ;
- utiliser l'aide au développement pour diminuer la dépendance des agriculteurs à l'égard des intrants d'origine fossile (engrais, pesticides...), et favoriser les systèmes agricoles les plus résilients face aux aléas climatiques pour constituer des réserves alimentaires dans les pays en développement ;
- appuyer les petits agriculteurs et reconnaître le rôle clé de l'agriculture familiale dans la mise en place de systèmes de production qui assurent simultanément la sécurité alimentaire, préservent les ressources naturelles, procurent des sources de revenus, et luttent contre le changement climatique<sup>7</sup> ;
- instaurer, dans l'objectif d'éliminer la faim et la pauvreté, une gouvernance mondiale de l'alimentation qui reconnaisse le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes comme principe structurant, et permette aux Etats et aux groupes d'Etats d'élaborer leurs propres politiques agricoles et alimentaires ;
- associer tous les acteurs concernés et notamment la société civile à la définition des termes de référence, au suivi et à l'analyse de l'étude d'impact sur le développement qui sera réalisé sur le projet de réforme de la PAC post-2013.

---

<sup>7</sup> Selon les recommandations de l'IAASTD, 2008 [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org)

### **3. Refonder les paiements directs sur la base d'une rémunération des services environnementaux pondérée par l'emploi**

#### **Constat**

##### **Une distribution des aides inéquitable et mal ciblée**

Au fil des réformes, la politique de soutien direct des revenus agricoles s'est substituée à la politique de stabilisation des marchés. Aujourd'hui dans de nombreuses filières de production, les soutiens directs représentent l'essentiel du revenu agricole et ne suffisent pas à amortir les baisses récurrentes du revenu réel par actif (-12,2% en 2009). Entre 2005 et 2009, le revenu agricole réel par actif de l'UE 27 a décliné de 1,7% alors que la main d'œuvre agricole continue de fondre inexorablement, de l'ordre de 11,5% dans l'UE27 depuis 2005.<sup>8</sup>

De plus, la politique actuelle de soutien des revenus, basée sur le paiement unique, est inopérante, inéquitable et mal ciblée pour plusieurs raisons :

- elle ne prend pas en compte les niveaux réels de revenu des agriculteurs mais se réfère encore parfois, en France par exemple, à une production historique pour s'incarner dans un « droit » à paiement à l'hectare ;
- cette politique est inefficace lorsque les prix agricoles sont trop bas et largement injustifiée quand les prix sont élevés ;
- elle encourage les effets de capitalisation dans le prix de la terre, et alimente ainsi les rentes foncières ;
- les aides sont concentrées dans les exploitations les plus grandes ou les types d'agriculture les plus intensifs
- les aides prennent faiblement en compte l'apport bénéfique ou l'impact négatif pour la société du type d'agriculture soutenu.

Pour ces raisons, les paiements directs ne sont plus légitimes socialement, la PAC ne disposant toujours pas d'instruments adéquats pour résoudre le problème de la distribution inéquitable des aides.<sup>9</sup>

##### **Une intégration de l'environnement trop insuffisante**

Les interactions entre l'agriculture et l'environnement peuvent produire des externalités soit positives (entretien des paysages, sauvegarde de la biodiversité sauvage et domestique, réduction des risques d'incendies...) soit négatives (pollution des ressources en eau, érosion des sols, détérioration des habitats naturels...). Ainsi l'agriculture peut fournir non seulement des produits agricoles, alimentaires et non-alimentaires, mais aussi des services environnementaux, et même ruraux avec l'entretien de l'espace et le maintien du tissu rural.

Le rôle des politiques publiques devrait logiquement être de favoriser la production d'externalités positives et de freiner la production d'externalités négatives. Tel n'est pourtant pas le cas. D'une part, une grande partie des subventions de la PAC soutient des types d'agriculture qui ont un impact dommageable sur l'environnement. D'autre part, les outils visant à intégrer la dimension environnementale sont limités voire inadaptés.

- La conditionnalité des aides vise d'abord à limiter les « externalités négatives », et non à valoriser la production « d'externalités positives ». Si les bandes enherbées le long des cours d'eau constituent la plus grande avancée du dispositif de conditionnalité, ce type de « bonne pratique agricole » demeure une exigence minimale qui ne remet en question ni les quantités

---

<sup>8</sup> Eurostat, 2009

<sup>9</sup> *The Health Check of the CAP reform : impact assessment of alternative policy options*, DG Agri, 2008

d'intrants utilisées, ni les modes de production.<sup>10</sup>

• La logique incitative des mesures agro-environnementales (MAE) consiste à compenser un manque à gagner par rapport aux références de rendement de l'agriculture conventionnelle. De ce fait, les MAE ne rémunèrent pas un service environnemental. De plus, on ne peut que souligner l'impact limité des MAE à cause de la faiblesse des moyens financiers dégagés.<sup>11</sup> Enfin, la durée contractuelle des MAE, qui est de cinq ans, ne favorise pas la pérennité des engagements agro-environnementaux face à des « droits à paiement » non-contractuels et plus incitatifs par leur montant.

La PAC souffre ainsi d'un cruel manque de légitimité aussi bien sociale qu'environnementale.

## Propositions

Une meilleure acceptation de la PAC par l'opinion passe nécessairement par la relégitimation des paiements directs sur la base des services rendus par l'agriculteur à la société dans son ensemble<sup>12</sup>. Ces paiements seraient plus équitables car rémunérant un service, ils soutiendraient uniquement une agriculture durable souvent plus intensive en emplois et favoriseraient le maintien d'un tissu rural nécessaire à la préservation d'agro-écosystèmes bénéfiques pour l'environnement. Ils constitueraient une juste reconnaissance des services que rendent les agriculteurs à toute la société.

**Cette refondation permettrait de passer d'une logique de droits historiques à une logique contractuelle de rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs, en y associant des critères liés à l'emploi (pondération en fonction du nombre d'actifs et de la taille des exploitations).**

Nous proposons de faire de la rémunération des services environnementaux la base d'attribution des paiements directs et donc un des principes fondateurs de la prochaine PAC. Concrètement, cette rémunération concernerait :

- le maintien des fonctions de régulation des écosystèmes comme la gestion de la ressource en eau, la séquestration du carbone ;
- la préservation de la biodiversité, la protection des habitats naturels ou l'entretien des paysages ruraux ;
- la résistance aux aléas naturels, la résilience des écosystèmes au changement climatique, la conservation des ressources génétiques et le maintien d'une vitalité rurale nécessaire à la fourniture de tous ces services.

D'ores et déjà, des systèmes de production fournissant des services environnementaux existent et sont pratiqués par des dizaines de milliers d'agriculteurs en France et en Europe : par exemple l'agriculture biologique, l'agriculture à bas niveau d'intrants, la protection biologique intégrée ou les systèmes extensifs dans les zones à haute valeur naturelle... La PAC devrait soutenir uniquement, par des incitations fortes, ces types d'agriculture qu'elle a trop souvent ignorés.

**Mieux cibler l'octroi des paiements directs pour prendre en compte l'environnement, le maintien d'un tissu rural et l'emploi constitue ainsi une priorité de la future PAC, sans quoi il est vain de penser pouvoir pérenniser un système d'aide inéquitable et inefficace après 2013.**

---

<sup>10</sup> Cour des comptes européenne. La conditionnalité des aides est-elle une politique efficace ? Rapport No 8, 2008.

<sup>11</sup> Les paiements agroenvironnementaux représentent 23% des dépenses du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC et 5% de l'ensemble des dépenses de la PAC [Rapport sur le développement rural, DG Agri, 2009]

<sup>12</sup> Voir le rapport de l'IEEP *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, 2009

## Leviers

- faire respecter le principe du pollueur-payeur par tous les agriculteurs, qu'ils soient bénéficiaires ou non d'aides publiques, et supprimer toute aide publique pouvant avoir un effet dommageable sur l'environnement. Le respect de la législation, environnementale notamment, doit être un pré-requis pour pouvoir bénéficier des paiements directs de la PAC mais le simple respect de la législation ne saurait donner lieu à une subvention ;
- repenser les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) au niveau communautaire sur des bases plus agronomiques adaptées au terrain; rendre obligatoires les normes facultatives relatives à la protection des sols (érosion, structure, fertilité, entretien minimal) ;
- soutenir les types d'agriculture importants pour la fourniture de services environnementaux qui répondent aux nouveaux défis (climat, énergie, eau, biodiversité) qui, dans une démarche volontaire, vont au-delà de la législation notamment environnementale, comme l'agriculture à bas niveau d'intrants, l'agriculture biologique et les systèmes agricoles à haute valeur naturelle (HVN)<sup>13</sup>
- légitimer ces nouveaux paiements directs aussi par l'emploi, en instaurant une limite maximale par actif agricole (plafonnement/UTA) et par exploitation<sup>14</sup> ;
- envisager des périodes de contractualisation pour les paiements de services environnementaux qui aillent au-delà de cinq ans, afin de garantir une fourniture pérenne d'engagements dans la durée (jusqu'à 7 ans, soit la durée du cadre financier pluriannuel de l'UE) ;

Cette refondation du système des paiements directs permettrait d'encourager une agriculture plus écologique, afin de lutter plus efficacement contre le changement climatique et de protéger les ressources naturelles.

---

<sup>13</sup> Les trois caractéristiques clés de l'agriculture HVN sont : le faible degré d'intensification, la part de végétation semi-naturelle et la forte diversité du couvert végétal [Forum européen sur la protection de la nature et le pastoralisme]

<sup>14</sup> Un plafonnement des aides fixé à 100 000 € par exploitation rapporterait 3 milliards d'euros, soit 8% du montant total des aides découplées. Un tel plafond concernerait 25 000 exploitations de l'UE, soit 1% du total [source DG Agri, *Op. Cit*]

## 4. Promouvoir une agriculture durable qui contribue efficacement à la lutte contre le changement climatique et qui réponde aux défis environnementaux

### Constat

Les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture européenne dépassent la capacité d'absorption par la végétation et les sols.<sup>15</sup> Outre le dioxyde de carbone, ce résultat s'explique par l'impact de deux autres puissants gaz à effet de serre, le protoxyde d'azote issu de la dégradation des engrais chimiques sur les sols agricoles et le méthane via la digestion des ruminants et la gestion des déjections. Le secteur de l'élevage étant responsable de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, il est impératif de se pencher sur les modes de production et d'alimentation des animaux.

Le mode d'alimentation actuel des animaux n'est en effet pas soutenable pour plusieurs raisons suivantes :

- bien que mobilisant près des deux tiers des surfaces agricoles de l'UE, il a en plus recours, pour fournir des protéines végétales, aux surfaces agricoles de pays tiers, avec des impacts environnementaux importants (déforestation de forêts et de savanes) ;
- il simplifie à outrance les systèmes de culture (« céréalisation ») et a participé à la régression des prairies en Europe, entraînant une perte de biodiversité ;
- il encourage la régression de la culture des légumineuses en Europe, conduisant à des apports excessifs d'azote minéral avec des impacts négatifs sur le climat et la pollution des eaux ;
- il favorise l'introduction massive d'OGM dans l'alimentation du bétail, malgré leur rejet par les consommateurs européens ;
- enfin il maintient l'Union européenne dans une situation de dépendance vis-à-vis des importations de protéines végétales (l'UE ne produit que 30% de ses besoins).

Les expertises soulignent la nécessité de repenser les systèmes de production agricole en réponse au défi climatique,<sup>16</sup> ce que la PAC n'a commencé à prendre en compte que très récemment. Le bilan de santé, conclu fin novembre 2008, inclut le changement climatique parmi les nouveaux défis auxquels les agriculteurs doivent dorénavant faire face. Dans les faits, ces nouveaux défis intègrent le second pilier de la PAC, dit du développement rural. Ces mesures sont financées en partie par une modulation additionnelle des aides directes du 1er pilier et sont co-financées à 75% par l'UE.

### Propositions

Il est essentiel d'amplifier l'intégration dans la PAC des défis climatiques et énergétiques tant en termes d'émissions des systèmes agricoles que d'adaptation, en ne laissant pas cette question dans un second pilier de la PAC avec aussi peu de moyens. Il faut en outre remettre en question des modes de production non durables qui monopolisent aujourd'hui les aides directes.

Aussi est-il indispensable de proposer des pistes de sortie d'un modèle de production qui dépend trop des énergies fossiles. La PAC doit donc soutenir les modes de production qui favorisent la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'autonomie énergétique des fermes, et donc une moindre vulnérabilité face à l'augmentation des prix du pétrole, ainsi que les agrosystèmes qui

---

<sup>15</sup> L'utilisation des terres pour l'agriculture et l'élevage génère 34 millions de tonnes équivalents carbone par an [INRA/CarboEurope 2009]

<sup>16</sup> *Ibid*

séquestrent le carbone dans les sols en reconstituant l'humus.

Cette conversion agro-écologique doit être accompagnée par la PAC, non pas en isolant les « nouveaux défis environnementaux » les uns des autres, mais en soutenant les systèmes de production qui y répondent simultanément par une meilleure gestion de l'eau, une réduction des intrants chimiques et le maintien de la biodiversité (approche systémique).

Il est urgent que la PAC inverse les tendances, particulièrement dans le secteur clé de l'alimentation des animaux en rétablissant les liens indispensables entre grandes cultures et élevage, ce qui permettrait une forte réduction de l'empreinte écologique de l'agriculture. L'UE devra se montrer particulièrement exemplaire pour viser une meilleure efficacité des calories végétales produites et transformées en calories animales.

L'agriculture européenne est capable de relever ce défi grâce à des techniques agricoles innovantes peu coûteuses en énergie fossile, rémunératrices pour ses paysans, favorables à la lutte contre le réchauffement climatique, respectueuses des autres agricultures et des équilibres écologiques et territoriaux. Il n'y aura pas de sécurité alimentaire mondiale à terme sans sécurité environnementale.

## Leviers

### Au niveau des systèmes de production :

- financer les systèmes de production qui ont une faible dépendance à l'égard des intrants d'origine fossile, valorisent la biodiversité comme facteur de production et assurent une gestion durable de l'eau et des sols ; dans les filières animales et végétales, promouvoir les circuits courts qui font appel à la transformation, au recyclage des déchets et à la commercialisation au niveau local ; promouvoir et aider les techniques agronomiques qui ré-enrichissent les sols en humus ;
- soutenir les cultures de légumineuses afin de réduire le déficit protéique de l'alimentation des animaux et lutter contre les émissions gaz à effet de serre (diversification des rotations et diminution des engrais) ;
- soutenir les systèmes herbagers afin de reconnaître la multifonctionnalité des prairies dans le stockage du carbone, la protection de la biodiversité, des sols et de la ressource en eau ;
- prévenir certains risques climatiques en privilégiant des systèmes de production plus résistants et résilients face à certains aléas naturels et climatiques : diversification des espèces et des variétés, itinéraires culturels mieux adaptés aux contextes pédo-climatiques en évolution.

### Au niveau du conseil, de la recherche et du développement agricole :

- mobiliser les savoirs, les connaissances et les techniques pour favoriser la recherche multi-critères sur le changement climatique et la biodiversité, et pour diffuser les modes de production qui répondent aux défis écologiques contemporains (agro-écologie, agriculture biologique, systèmes à bas niveaux d'intrants...) ;
- renforcer la formation des agriculteurs, le transfert de méthodes et de savoir-faire, ainsi que l'échange d'expériences sur l'adaptation des systèmes de production aux défis écologiques.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, IAASTD, 2008

## 5. Soutenir une agriculture durable créatrice d'emplois et garantir la cohésion territoriale afin de favoriser le développement rural

### Constat

Depuis 1999, le renforcement du second pilier du développement rural (mesures co-financées à 50% par les États membres) s'est opéré par un prélèvement sur les paiements directs du 1er pilier (aides couplées et découplées).<sup>18</sup> Cependant, le développement rural n'a pas réussi à s'imposer pour incarner un renouveau de la politique agricole en faveur de l'emploi, de la cohésion territoriale et de l'environnement.

Actuellement, le second pilier de la PAC possède trois fois moins de ressources budgétaires que le premier pilier, et demeure plus complexe dans sa gestion. Le « siphonnage » financier du 2<sup>nd</sup> pilier sur le 1er pilier de la PAC ne nous semble pas sain, car au lieu de renforcer leur complémentarité, il les place en concurrence pour le financement (l'un est co-financé, l'autre non).

Le modèle agricole dominant, essentiellement productiviste et largement financé par les aides de la PAC, a des impacts lourds non seulement sur les ressources naturelles mais aussi sur l'emploi. Ainsi la main d'œuvre agricole continue inexorablement de fondre dans l'UE, perdant encore 11,5% entre 2005 et 2009. L'enjeu aujourd'hui n'est plus d'améliorer la productivité par heure de travail, mais la productivité par rapport aux ressources naturelles, en développant une agriculture écologiquement productive qui mobilise davantage de main d'œuvre. Dans certaines régions du Sud et de l'Est de l'UE, où l'agriculture représente encore un quart de l'économie rurale, le rôle des petites exploitations et des fermes dites de « semi-subsistance »<sup>19</sup> y est crucial sur le plan économique, social mais aussi environnemental (maintien des systèmes agricoles à haute valeur naturelle).

Valoriser l'emploi agricole nécessite une ambition politique forte en faveur d'une agriculture d'avenir créatrice d'emploi et de valeur ajoutée, ce qui implique un renouvellement des générations plus important dans les prochaines années. Actuellement, moins de 8 % des exploitants agricoles dans l'UE ont moins de 35 ans et plus de 25 % ont plus de 65 ans.<sup>20</sup> C'est dire l'ampleur du défi générationnel pour l'avenir de l'agriculture européenne.

### Propositions

Dans l'optique de soutenir une agriculture durable, il est nécessaire de recentrer les objectifs de la politique de développement rural sur le maintien et la création d'emplois ainsi que sur la cohésion territoriale. Néanmoins, de tels engagements supposent au préalable de tourner la page des deux piliers (déséquilibrés) de la PAC pour aller vers une programmation stratégique pluriannuelle de la PAC disposant de financements sécurisés. Ceci pour éviter tout effet de siphon qui favoriserait un objectif au détriment d'un autre (1er pilier vs 2<sup>nd</sup> pilier).

La cohésion territoriale constitue l'autre priorité du développement rural. Les zones défavorisées (montagne, intermédiaire et à handicap spécifique) couvrant la majorité de la SAU de l'UE à hauteur de 57%, l'objectif de la PAC doit être de pérenniser les systèmes agricoles durables et à Haute Valeur Naturelle en soutenant le revenu des agriculteurs dans ces zones. Des paiements compensatoires de handicaps naturels sont ainsi nécessaires pour prévenir l'abandon des terres,

---

<sup>18</sup> Facultative dès son introduction en 1999, la modulation des aides est devenue obligatoire après la réforme de 2003 à hauteur de 5%, pour parvenir à 10% en 2012 suite au bilan de santé de la PAC.

<sup>19</sup> Selon la terminologie de la Commission européenne

<sup>20</sup> Rapport sur le développement rural, DG Agri, 2009

le recul de l'activité agricole dans les zones particulièrement exposées au risque de marginalisation, mais aussi pour éviter le déplacement de certaines productions vers les zones de plaine.

## Leviers

- pérenniser le soutien aux exploitations agricoles durables et à Haute Valeur Naturelle dans les régions à handicap naturel pour éviter l'abandon de l'activité agricole, la déprise de terres agricoles et la désertification des territoires ruraux ;
- soutenir plus activement l'installation des jeunes et des nouveaux agriculteurs, afin de renouveler les générations sur des types d'agriculture transmissibles et respectueux de l'environnement ; inviter les institutions communautaires à se pencher sur la question foncière (accès, installation...) au niveau européen ;
- appuyer les petits agriculteurs et reconnaître le rôle clé de l'agriculture de « semi-subsistance » dans la mise en place de systèmes de production qui assurent simultanément la sécurité alimentaire, préservent les ressources naturelles, procurent des sources de revenus, contribuent au développement rural et luttent contre le changement climatique
- encourager la formation, l'ingénierie de projets, le transfert de méthodes et de savoir-faire, ainsi que l'échange d'expériences.

## **6. Intégrer la consommation et l'alimentation durable au cœur d'une politique alimentaire renouvelée : qualité, accès à tous, saisonnalité et proximité**

### **Constat**

Les liens entre l'alimentation et la santé sont désormais clairement établis concernant les maladies cardiovasculaires, certains cancers, le diabète de type 2, l'obésité...<sup>21</sup> Ces pathologies ont un coût social et économique important.<sup>22</sup> Sont pointés du doigt les aliments/boissons riches en sucre et en gras, le déséquilibre des apports nutritionnels, ainsi que la contamination chimique de notre alimentation (dont la présence de multiples pesticides). Dans l'objectif d'une alimentation équilibrée et diversifiée, une augmentation de la consommation de fruits et légumes et de céréales complètes est nécessaire.

Mobiliser la future PAC pour peser sur les modes d'alimentation est essentiel pour mieux répondre aux attentes de la société en terme de qualité et d'accès à l'alimentation, de nutrition et de santé publique. Lutter contre les maladies de l'abondance alimentaire est une manière de répondre à un problème de santé publique, tout autant qu'à la surexploitation des ressources et aux problèmes environnementaux qui en découlent. Nous avons besoin d'une politique résolument alimentaire qui cible d'abord les besoins des consommateurs, en adéquation avec la capacité de notre environnement à y subvenir, avec des prix transparents et abordables, reflétant les coûts de production et les coûts environnementaux induits, tout en garantissant un revenu rémunérateur aux producteurs.

Une véritable politique alimentaire est nécessaire : elle doit soutenir davantage les produits issus de l'agriculture biologique, sous appellation d'origine, sous labels, qui fournissent des repères en matière d'identification de provenance et de mode de production des aliments. Ces agricultures contribuent à la vitalité et à l'emploi dans les territoires ruraux, et apportent des bénéfices sociaux et environnementaux qui profitent à la société tout entière. Ainsi, dans leurs achats alimentaires, les consommateurs européens doivent pouvoir choisir le type d'agriculture qu'ils considèrent bénéfique pour la société, qui ne conduit pas à des prix artificiellement bas du fait d'une main d'œuvre agricole sous-payée et d'atteintes à l'environnement et à la santé des producteurs dans les pays tiers ou sur notre territoire. Une alimentation de qualité, de proximité, de saison et accessible pour tous demeure par conséquent la principale légitimité de la PAC.

### **Propositions**

La PAC doit ainsi élargir ses outils d'intervention en direction de l'information et de l'éducation alimentaire afin d'encourager l'évolution des modes de consommation : davantage de végétaux locaux diversifiés, moins de sucres, moins de graisses animales et végétales issues de modes d'exploitations intensifs et non durables. Elle doit aussi agir pour réduire le gaspillage alimentaire : chaque Européen génère 160 kg de déchets d'emballage par an dont les deux tiers sont d'origine alimentaire. La nourriture elle-même part à la poubelle : 26% en France, 50% aux Etats-Unis... Ne plus la jeter réduirait notre empreinte écologique de 8%. Une véritable politique alimentaire ne peut faire l'impasse sur le gaspillage des denrées, aussi bien pour des raisons éthiques, sociales qu'environnementales

La PAC doit en outre favoriser les systèmes alimentaires localisés et de saison ainsi que les circuits courts pour rétablir les relations de confiance entre les producteurs et les consommateurs

---

<sup>21</sup> Source European agriculture and health consortium [EAHC]

<sup>22</sup> Coût estimé à €192 milliards par dans l'UE, soit presque quatre fois les dépenses de la PAC [EAHC]

et participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La PAC doit en particulier accompagner l'intégration de nourriture de qualité (dont l'agriculture biologique) et d'origine locale dans les restaurants collectifs (cantines, restaurants universitaires, administratifs...).

L'UE doit aussi considérer quels soutiens elle peut apporter aux plus démunis, au sein même de la PAC, ou dans le cadre d'une politique sociale à renforcer dans ce domaine. Le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) permet de soutenir la distribution de produits alimentaires grâce aux associations caritatives. Le PEAD étant limité à certains aliments de base (produits à base de céréales, de sucre, de riz et surtout de lait pour les deux tiers), l'élargissement aux fruits et légumes et à des protéines de qualité nous semble nécessaire afin de diversifier les apports nutritionnels.

## Leviers

- amplifier l'information des consommateurs sur les modes de production respectueux de l'environnement qui fournissent des produits sains aux consommateurs, à l'instar de l'agriculture biologique ; informer et sensibiliser sur la réduction du gaspillage des denrées alimentaires aussi bien auprès du grand public que des professionnels, privés et publics ;
- développer amplement des programmes d'éducation nutritionnelle, notamment en faveur de la consommation de fruits, légumes, céréales et légumineuses ; y intégrer la sensibilisation à une alimentation moins riche en protéines animales, dans le respect des besoins nutritionnels ; encourager la consommation alimentaire de saison par des programmes d'information et de sensibilisation ;
- soutenir le développement et le maintien des circuits courts (notamment urbains et péri-urbains) qui contribuent à rétablir des relations entre les producteurs et les consommateurs autour des produits de qualité, de saison et de proximité ; soutenir en particulier les projets qui impliquent les collectivités territoriales et les agriculteurs dans l'offre de produits de qualité et locaux dans la restauration collective (restaurants scolaires, universitaires, administratifs...) ;
- en parallèle, orienter les soutiens vers les modes de production en adéquation avec la demande de santé publique, c'est-à-dire en favorisant les systèmes de production utilisant pas ou peu de pesticides, excluant les OGM et préservant la biodiversité domestique ;
- conforter le PEAD et diversifier les apports nutritionnels des produits alimentaires, notamment par l'introduction des fruits et légumes et des protéines de qualité dans l'aide communautaire.

\*\*\*

## Lexique

BCAE : Bonnes conditions agricoles et environnementales

EAHC : European agriculture and health consortium

HVN : Haute valeur naturelle

IAASTD : International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development.

MAE : Mesures agro-environnementales

OGM : Organismes génétiquement modifiés

OMC : Organisation mondiale du commerce

PEAD : Programme européen d'aides aux plus démunis

SAU : Surface agricole utile

UE : Union européenne