

Premier poste budgétaire de l'Union européenne (54 milliards d'euros soit près de 45% des 126,5 milliards d'euros du budget européen), la politique agricole commune (PAC) se trouve aujourd'hui à un tournant. Mise en place en 1957 pour assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, elle doit faire face à de nouveaux défis parmi lesquels l'environnement occupe une place majeure. Pour la France, bénéficiaire d'1/5 des aides de la PAC, l'enjeu est de taille. Notre pays présidera en effet le Conseil de l'Union européenne lors de l'examen de la PAC, appelé « bilan de santé », dont les conclusions seront adoptées en décembre 2008... Face aux nombreuses critiques dont la PAC fait aujourd'hui l'objet, il est essentiel que notre pays affiche, dans la conduite des négociations qui auront lieu d'ici là, des ambitions importantes pour répondre aux enjeux alimentaires, environnementaux et sociaux de la PAC. Sans cela, celle-ci risque d'être remise en cause en tant que politique fondamentale de l'Union européenne lors des prochaines échéances importantes : l'adoption, en 2009, du budget de la PAC pour l'après 2013 puis la réforme de la PAC en 2013.

## LE CONTEXTE

### Retour sur l'histoire de la PAC

#### > A l'origine de la PAC, la quête de la sécurité alimentaire

La politique agricole commune, prévue à la signature du traité de Rome en 1957, est mise en œuvre en 1962 dans un contexte qui met l'agriculture au centre des préoccupations économiques et politiques. Il s'agit, pour les six premiers pays constitutifs de l'Europe communautaire, d'atteindre la sécurité alimentaire. Les grands objectifs sont d'augmenter la productivité du secteur agricole, de « moderniser » l'agriculture et d'améliorer le revenu des agriculteurs qui représentent à l'époque environ 35% de la population active. Il s'agit aussi d'assurer l'approvisionnement des consommateurs européens à des prix raisonnables, tout en réduisant la dépendance aux importations en provenance de pays du « nouveau monde » (Etats-Unis d'Amérique, Argentine, Australie...).

Chaque année, les gouvernements intervenaient sur les marchés agricoles en fixant des prix communs pour les produits considérés comme stratégiques (céréales, produits laitiers, viande bovine, sucre, matières grasses végétales...). Ces denrées pouvaient circuler sans entrave sur le marché européen en bénéficiant d'une protection commune à l'égard des importations extérieures au marché commun (droits de douane). Les exploitants agricoles purent ainsi bénéficier de prix stables, rémunérateurs (supérieurs aux prix mondiaux) et incitatifs pour les produits concernés.

#### > Les réformes successives de la PAC

Ces mécanismes se sont révélés efficaces puisque la production des denrées concernées a très vite augmenté. Elle est même devenue excédentaire dans les années soixante-dix par rapport aux besoins d'une Europe pourtant déjà élargie. En conséquence, il a fallu gérer des stocks coûteux à entretenir (25 millions de tonnes de céréales et 900 000 tonnes

#### Dates clés de la PAC

- 1957 : Naissance de la politique agricole commune (traité de Rome)
- 1992 : Première grande réforme de la PAC : aides directes couplées et gel des terres (jachères)
- 1999 : Mise en place du second pilier (de développement rural)
- 2003 : Réforme introduisant le découplage, la modulation et la conditionnalité des aides
- 2008 : « Bilan de santé » de la PAC
- 2009 : Adoption du budget de la PAC pour l'après 2013
- 2013 : Réforme de la PAC

## Les mots-clés de la PAC

### > Multifonctionnalité :

fonctions économiques, environnementales et sociales de l'agriculture et sa participation à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable.

> **Modulation** : elle consiste à prélever un pourcentage de l'ordre de 5% sur les aides à destination des exploitations recevant plus de 5 000 € d'aides par an. Ce prélèvement est ensuite redirigé vers le second pilier. Entre 2003 et 2006 et à l'échelle européenne, 1,2 milliard d'euros a ainsi pu être réorienté vers le développement rural<sup>(1)</sup>.

> **Conditionnalité** : les aides directement versées aux agriculteurs (ou aides directes) sont conditionnées au respect de bonnes pratiques agricoles et environnementales.

de viande bovine en 1991<sup>(1)</sup> et tenter d'écouler les denrées excédentaires sur les marchés internationaux en les bradant grâce à des subventions à l'exportation. Les critiques du système commencent alors à se faire jour. Sur le plan intérieur, certains Etats européens ayant une activité agricole relativement réduite, dénoncent le coût de la PAC. Sur le plan extérieur, l'Union européenne fait l'objet de critiques de la part des pays tiers en raison des subventions à l'exportation et des barrières tarifaires qu'elle met en place. Elle est ainsi accusée de perturber le fonctionnement des marchés mondiaux et d'exercer une pression sur les agriculteurs des pays du Sud dont les productions sont concurrencées sur leur propre marché par des produits internationaux à très bas coût.

Ces critiques internes et externes aboutissent, à partir de 1992, à une série de réformes de la PAC. Les instruments de soutien par des prix garantis sont progressivement réduits afin que les prix européens se rapprochent des prix mondiaux bien inférieurs. Les subventions à l'exportation ont également fortement diminué (passant de 9,5 milliards d'euros en 1992 à 3,7 milliards en 2001<sup>(1)</sup>). Pour compenser les pertes de revenu des agriculteurs, un mécanisme d'aides directes aux exploitants est mis en place. Ces aides sont appelées « aides couplées » parce qu'elles sont attribuées aux agriculteurs en fonction du nombre d'hectares de culture ou du nombre de têtes de bétail. Pour le secteur des céréales et des oléoprotéagineux, ces aides ont été conditionnées à une obligation de geler une partie de la surface agricole utile (jachères). Ces mesures ont permis à l'Union européenne de stabiliser les dépenses de la PAC vers la fin des années quatre-vingt dix et de signer, en 1994, l'accord agricole de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) sans réduire ses soutiens aux agriculteurs.

En 1999, une nouvelle inflexion de la PAC se dessine. Outre une diminution accrue des interventions des Etats, l'Agenda 2000 pose de nouveaux objectifs pour la PAC, qui doit désormais contribuer au développement rural. Un second pilier de la PAC voit ainsi le jour. Il regroupe les mesures visant à promouvoir la **multifonctionnalité** de l'agriculture.

## → Les piliers de la PAC

Le **premier pilier de la PAC** concerne les organisations communes de marché des différentes filières : grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux), sucre, lait, viandes bovine et ovine, fruits et légumes, vins... Il comprend aujourd'hui essentiellement les aides directes versées aux exploitants, les subventions aux exportations et le stockage. Le premier pilier représentait en 2007, 80% du budget de la PAC, soit 42,7 milliards d'euros.

Mis en place en 1999, le **second pilier de la PAC** permet d'attribuer des aides destinées à promouvoir des pratiques plus respectueuses de l'environnement et à soutenir le développement des territoires ruraux. Il représente aujourd'hui 20% du budget.

La dernière étape est intervenue avec l'accord du Luxembourg (2003) qui a posé comme règle le découplage des aides agricoles. Désormais, les aides directes versées aux agriculteurs ne sont plus attribuées en fonction de la production mais sur une base historique ou bien sur la base d'un montant unique à l'hectare entre les agriculteurs d'une même région (droits à paiement unique, DPU). Cet accord a également modifié le premier pilier de la PAC en introduisant la **conditionnalité** des aides, la **modulation** et la possibilité pour les Etats de transférer une part des aides du premier pilier vers le second (article 69).

1

La politique agricole commune, Jean-Christophe BUREAU, 2007

## LES ENJEUX DU BILAN DE SANTÉ DE LA PAC

Lancé en novembre 2007 par la Commission européenne, le bilan de santé de la PAC vise à faire l'état des lieux des changements intervenus depuis la réforme de 2003 et à moderniser les instruments de la PAC pour les adapter aux nouveaux enjeux : l'élargissement de l'Union européenne, le contexte alimentaire mondial, la protection de l'environnement ou encore le maintien de l'activité agricole. C'est l'occasion de donner une nouvelle dynamique à la politique agricole commune qui s'essouffle et dont les citoyens européens ne comprennent plus réellement l'intérêt.<sup>2</sup>

### > Préparer les réformes à venir pour sauver la PAC

La PAC fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques. Il est donc essentiel d'y répondre pour la rendre plus légitime aux yeux de tous et maintenir cette politique fondamentale de l'Union européenne.

Pour cela, la PAC doit répondre à des enjeux d'un type nouveau :

- > fournir à la population une alimentation saine, diversifiée, et de bonne qualité gustative,
- > assurer le maintien de l'activité d'un grand nombre d'agriculteurs afin d'éviter la désertification des zones rurales,
- > faire vivre l'agriculture européenne sans porter préjudice à celle des pays du Sud,
- > maintenir un environnement sain, de grandes biodiversités sauvage et domestique, sans pollution majeure de l'air, des eaux et des sols,
- > veiller à ce que les techniques agricoles mises en œuvre soient peu coûteuses en énergie fossile et ne mettent pas en péril les potentialités productives des écosystèmes sur les moyen et long termes,
- > faire des régions rurales des zones agréables de vie et de loisirs.

### Le défi alimentaire

Dans un contexte de crise alimentaire mondiale, l'enjeu fort de la PAC est bien entendu de fournir à la population une alimentation en quantité suffisante. Elle doit aussi garantir une alimentation saine, diversifiée et de bonne qualité gustative.

De plus, 75% des 850 millions de personnes qui ont faim dans le monde sont des agriculteurs. Les orientations de la PAC doivent donc aussi permettre aux agriculteurs des pays du Sud de vivre de leur activité agricole en consommant leurs productions et/ou en les vendant pour dégager un revenu correct.

### Le défi social

Tout d'abord les financements de la PAC ont depuis toujours été inégalement répartis selon les productions : en 2005, les grandes cultures (céréales en particulier) ont reçu près de 42% du budget du premier pilier de la PAC alors que les producteurs de fruits et légumes n'en ont reçu que 4%. Cette inégalité est notamment liée à la taille des exploitations : les aides de la PAC ont en effet été attribuées jusqu'en 2003 en fonction du nombre d'hectares cultivés ou du nombre de têtes de bétail. Même si depuis 2003, les aides sont découplées de la production, leur attribution reste fixée sur une base historique dans de nombreux pays, dont la France, perpétuant ainsi les inégalités. Ainsi, en 2005, seulement 11% des bénéficiaires européens ont reçu près de 73% du montant total des aides directes (soit 24,6 milliards d'euros)<sup>3</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique de libéralisation croissante des échanges internationaux prônée par l'OMC, les prix intérieurs des produits agricoles vont devoir s'aligner progressivement sur les prix internationaux. Les agriculteurs les moins compétitifs et les moins subventionnés seront donc probablement contraints de cesser leur activité, au risque d'alimenter l'exode rural et d'accroître le nombre de chômeurs.

<sup>2</sup> Eurobaromètre publié en mars 2006. A la question « Avez-vous déjà entendu ou lu quelque chose à propos de la politique agricole commune et de développement rural de l'Union européenne, la «PAC», ou non ? » les seuls 9% des européens répondent oui et savent exactement ce que c'est.

<sup>3</sup> Alternatives internationales - Libération, numéro 38, mars 2008.

L'enjeu social de la PAC concerne aussi l'activité des paysans du Sud. Leur plus faible compétitivité (faible mécanisation, faible capacité à acheter des engrais et de pesticides) les rend sensibles aux évolutions des régulations du marché mises en place par la PAC (comme les restitutions à l'exportation qui existent toujours). Dans un grand nombre de pays du Sud, l'exode rural dû à la difficulté des paysans à vivre de leur activité agricole, augmente. Il contraint les familles à rejoindre massivement les bidonvilles des grandes capitales sans pour autant y trouver du travail, et parfois à recourir à l'émigration.

### **Le défi environnemental**

L'activité agricole a un impact décisif sur les territoires ruraux en façonnant les paysages par le maintien de milieux ouverts. Mais certaines pratiques intensives ont des conséquences négatives sur l'environnement : qualité de l'eau, biodiversité, érosion des sols...

Même si les réformes successives ont, de plus en plus, tenté de tenir compte de ces problématiques environnementales, le second pilier ne pèse encore que 20% de l'enveloppe totale attribuée à la PAC. Sur cette enveloppe, seule une partie est destinée à des mesures agro-environnementales qui, si elles permettent à certains agriculteurs de recevoir un soutien complémentaire, restent incapables d'orienter de façon claire la politique en matière d'environnement. La conditionnalité des aides, introduite lors de la réforme de 2003, semble également insuffisante pour faire évoluer les modes de production façonnés par plusieurs décennies de spécialisation et d'intensification agricole.

Le défi environnemental est pourtant un défi majeur, pour lequel les attentes de la société sont fortes.

Pour y répondre, les propositions de la Commission européenne apportent peu de changements, excepté la possibilité pour les états membres de faire passer une part croissante des financements du premier pilier vers le second (modulation et article 68). Même si cette proposition va dans le bon sens, le financement des deux piliers reste déséquilibré.

### **Le défi énergétique et climatique**

Depuis quelques années, l'agriculture apparaît comme l'une des voies permettant de remédier à la crise énergétique notamment par le biais des agrocarburants. Si leur bilan écologique et énergétique est de plus en plus critiqué, les agrocarburants sont également en partie responsables de la hausse des prix mondiaux des produits agricoles de base. Or, ils ne sont pas la seule entrée pour aborder la question énergétique. Les exploitations agricoles sont, en effet, fortement consommatrices d'énergies fossiles, que ce soit par l'utilisation des machines agricoles ou pour fabriquer les engrais et les pesticides. L'autonomie et l'efficacité énergétiques des exploitations agricoles constituent donc un enjeu majeur, dans un contexte par ailleurs fortement marqué par la hausse du prix du carburant.

#### **Des propositions de la Commission décevantes...**

Les propositions de la Commission européenne vont globalement dans le sens d'un libéralisme croissant soutenu par l'OMC : abandon quasi-total des mécanismes de régulation des prix, suppression progressive des quotas laitiers et diminution des aides couplées. Le découplage des aides, introduit en 2003, deviendrait donc la règle mais il s'orienterait vers des aides à l'hectare définies par région. Malgré une modulation plus importante et l'article 68 (ex-69), les ambitions en matière d'environnement et de développement rural restent faibles et décevantes.

#### **> Les propositions de la Commission européenne du 20 mai 2008**

- > Évolution des Droits à Paiement Unique (DPU) vers la régionalisation : détermination régionale des aides, par hectare.
- > Simplification de la conditionnalité des aides.
- > Augmentation progressive du taux de modulation des aides : passer progressivement de 5% en 2008 à 13% en 2012 .
- > Suppression de l'obligation du gel des terres (jachères).
- > Suppression progressive des quotas laitiers.
- > Réduction des mécanismes d'intervention du marché (sauf pour le blé tendre).
- > Article 68 : les Etats peuvent prélever jusqu'à 10% de l'enveloppe du premier pilier.
- > Aide spécifique possible pour la gestion des risques climatiques et sanitaires (via article 68).



# LES DEMANDES DE LA FONDATION NICOLAS HULOT

- La PAC, une politique d'orientation nécessaire.
- Vers une cohérence des productions en Europe.
- Soutenir les politiques régionales des pays du Sud.
- Réorienter progressivement les aides directes vers la restauration collective pour favoriser la demande en produits de qualité (produits biologiques, labellisés et fermiers) et de proximité.
- Maintenir les quotas laitiers.
- Rechercher l'indépendance protéique de l'Europe.
- Développer la recherche en agro-écologie.
- Revoir les objectifs d'incorporation des agrocarburants.

Pour que l'existence de la PAC ne soit pas contestable ni contestée après 2013, il est indispensable que les propositions de la France lors du bilan de santé offrent une nouvelle légitimité à la PAC. Il s'agit de convaincre l'ensemble de la communauté internationale, notamment les pays émergents, pays du Sud mais aussi certains pays européens réticents à une nouvelle PAC, de la nécessité de maintenir une telle politique. Pour cela, la France doit soutenir une politique cohérente, à la fois alimentaire, sociale et environnementale et qui réponde à l'ensemble des attentes de la société.

## > La PAC, une politique d'orientation

La PAC garantit tout d'abord une diversité des productions et une activité agricole géographiquement équilibrée, génératrice de liens sociaux et de vitalité économique.

Il faut également que les orientations portées par le bilan de santé, aillent dans le sens d'une diminution de l'impact global de l'agriculture sur l'environnement et d'une augmentation de son efficacité énergétique. La nouvelle PAC doit ainsi inciter les agriculteurs à mettre en œuvre des systèmes de production réellement durables en favorisant l'augmentation de la demande en produits alimentaires de qualité (produits labellisés, fermiers, biologiques) et de proximité, notamment par un soutien financier à la restauration collective. Elle doit permettre aux agriculteurs de bénéficier de prix rémunérateurs, incitatifs et stables, en échange de pratiques qui mettront pleinement en valeur la diversité des terroirs et des écosystèmes, qui associeront plus étroitement agriculture et élevage, qui assureront la transformation locale des produits et leur commercialisation de proximité.

## > Vers l'indépendance protéique de l'Europe

L'un des enjeux essentiels de la PAC est également de permettre à l'Europe de devenir autonome en matière de protéines végétales destinées à l'alimentation animale. En effet, la France par exemple, est encore aujourd'hui largement importatrice de protéagineux destinés à l'alimentation du bétail. Le bilan de santé ne serait-il pas l'occasion de remettre à plat la dépendance européenne en la matière ?

L'affectation des jachères et des terrains actuellement à l'origine d'excédents céréaliers à la production de protéagineux et autres protéines végétales (luzerne, prairies extensives) est une solution qui permettrait d'être plus autonome pour l'alimentation animale, tout en maintenant les zones de refuge indispensables à la préservation de la biodiversité. La présence de légumineuses (trèfles, luzernes, etc.) dans des rotations culturales diversifiées favoriserait le développement de l'apiculture et le retour d'insectes pollinisateurs, permettant l'épanouissement d'une plus grande biodiversité. Ce serait, de plus, un pas important vers l'efficacité énergétique des exploitations agricoles : la fixation biologique de l'azote de l'air par ces plantes évitera les épandages exagérés d'engrais azotés de synthèse dont la fabrication est coûteuse en énergie fossile. Pour atteindre ces objectifs, il sera nécessaire de mettre en place une protection douanière à l'égard des importations de protéagineux de façon à laisser aux agriculteurs européens le temps de développer ces productions.

## > Sécurité et souveraineté alimentaire pour les pays du Sud

Pour être légitime, la nouvelle politique agricole commune ne doit également plus avoir de conséquences négatives sur les marchés des pays du Sud pour ensuite pouvoir les soutenir dans la mise en place de politiques régionales efficaces et durables.

Dans un climat de crise alimentaire mondiale, il faut qu'ils puissent ainsi mettre en place une protection aux frontières comme l'a fait l'Europe pendant toute la première phase de sa construction. Le bilan de santé doit donc être l'occasion de prendre position sur la souveraineté alimentaire des pays tiers et, à travers ses propres engagements, doit donner l'exemple d'une politique régionale tournée vers l'agro-écologie, soucieuse des enjeux alimentaires, sociaux et environnementaux.



### > Financer la restauration collective pour soutenir la demande en produits de qualité et de proximité

Les propositions de la Commission européenne vont dans le sens d'un effort de redistribution des paiements directs aux agriculteurs via la régionalisation des aides qui restent, cependant, déconnectées des plus-values sociales et environnementales. Or il est fondamental que les aides directement versées aux agriculteurs soient réorientées vers les productions de qualité et de proximité afin de répondre à de nombreux enjeux sociaux et environnementaux.

Ainsi un transfert de 30% des aides du premier pilier en faveur du soutien à une agriculture de qualité, aux territoires et productions fragiles, et à l'organisation et la responsabilisation des filières, est tout à fait envisageable en utilisant les leviers disponibles dans la PAC (modulation et article 68). L'enveloppe ainsi concédée au second pilier, qui pourrait atteindre 3 milliards d'euros, offrirait des moyens concrets pour financer la demande de la restauration collective en produits de qualité et de proximité (produits biologiques, labellisés ou AOC). La mise en place de contrats entre les parties prenantes d'un territoire (agriculteurs, filières, collectivités, associations environnementales) permettrait une rémunération des producteurs par les prix. Elle serait aussi l'occasion de favoriser la mise en place de plateformes d'achat décentralisées de taille suffisante, pour commercialiser les produits alimentaires locaux dans le cadre de circuits courts. Une telle forme de soutien serait également une incitation à produire dans le respect des écosystèmes et de la biodiversité tout en tenant compte de la spécificité et de la diversité des terroirs. Enfin, cette orientation permettrait aux couches sociales les plus modestes, davantage concernées par la restauration collective, d'avoir accès à cette alimentation à coût égal et à pression fiscale constante.

### > Le maintien des quotas laitiers

Certains outils de régulation, comme les quotas laitiers, sont remis en cause par la Communauté européenne, qui souhaite une augmentation progressive des quotas pour une disparition « en douceur ». Or cet outil est un moyen pour les petites exploitations (par exemple en zones de montagne, zones humides...) de maintenir leur production malgré leur manque de compétitivité face à des productions plus intensives.

### > Une recherche agronomique au service de l'agro-écologie

En matière de recherche, la Commission propose de répondre aux défis environnementaux en poursuivant les efforts vis-à-vis des agrocarburants de seconde génération. Or, le rapport de l'IAASTD<sup>4</sup>, publié en avril 2008, fait état de la place centrale des sciences agro-écologiques : « elles contribueront à faire face aux problématiques environnementales tout en maintenant et augmentant la productivité ». Il est ainsi essentiel de pouvoir donner les moyens à la recherche européenne de contribuer à offrir une place croissante à l'agro-écologie dans les systèmes agricoles pour évoluer vers une agriculture à haute valeur environnementale. Cette orientation permettrait également de redonner une légitimité à la PAC, aussi bien vis-à-vis des Etats européens que des pays du Sud pour qui l'agro-écologie est aussi un moyen de développer une agriculture durable.

### > Révision de l'objectif sur les agrocarburants

Les agrocarburants sont au centre d'une polémique à échelle mondiale : les cultures énergétiques sont-elles pertinentes au vu de l'efficacité des agrocarburants, de leur implication dans la crise alimentaire, de leur impact social et environnemental ? Les doutes liés à ces questions amènent à demander la révision de l'objectif de 10% d'incorporation d'agrocarburants dans la consommation de carburants.

En parallèle, il convient de réaliser une évaluation à la fois énergétique, environnementale et sociale de la filière.

<sup>4</sup> International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development

Pour en savoir plus sur les enjeux de la PFUE → [www.pacte-ecologique.org](http://www.pacte-ecologique.org)