



Bilan de santé de la Politique Agricole Commune  
Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme

## Pour une PAC alimentaire, sociale et environnementale

L'organisation Mondiale du Commerce dénonce les mécanismes de la Politique Agricole Commune européenne qui vont à l'encontre de sa volonté de libéraliser des échanges mondiaux. Le bilan de santé de la PAC est donc une étape décisive pour assurer son avenir et celui de l'agriculture européenne après 2013.

Ce bilan de santé, conclu sous présidence française en décembre 2008, est ainsi l'occasion d'offrir à la PAC une nouvelle légitimité et une orientation claire, comprise et acceptée par l'ensemble de la société. L'enjeu est de taille : il s'agit de s'atteler à construire une nouvelle politique agricole commune à la fois alimentaire, sociale et environnementale.

Dans ce cadre, la Fondation Nicolas Hulot et son Pacte Ecologique ainsi qu'un ensemble d'organisations de la société civile proposent une nouvelle voie, également soutenue par les conclusions du Grenelle de l'Environnement. Celle-ci vise à offrir une place croissante aux systèmes agricoles respectueux de l'environnement et de la biodiversité au sein de la politique agricole commune.

### Position de la Fondation Nicolas Hulot sur le bilan de santé de la PAC

- **Pour une PAC légitime et cohérente**

#### L'enjeu alimentaire

Le premier enjeu de la politique agricole commune, comme nous le rappelle le contexte mondial actuel, est de relever **le défi alimentaire**. La PAC doit en effet fournir à la population une alimentation suffisante aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif, en garantissant sa diversité et ses qualités sanitaires et gustatives pour tous. Le rôle de la PAC dans un tel contexte est par ailleurs capital, ses orientations conditionnant directement les agricultures et les agriculteurs des pays du Sud.

#### Une politique de protection et d'orientation

**La PAC doit protéger les agriculteurs de la politique de libéralisation croissante des échanges internationaux prônée par l'OMC.** Dans le cas contraire, sous la pression de celle-ci et avec la réduction des outils de régulation, les prix intérieurs des produits agricoles vont devoir s'aligner progressivement sur les prix internationaux, sans protection aucune aux frontières. Les agriculteurs les moins compétitifs et les moins subventionnés vont donc probablement être contraints de cesser leur activité, au risque d'alimenter l'exode rural des agriculteurs et d'accroître le nombre de chômeurs.

**La PAC doit offrir une orientation cohérente vers des agricultures respectueuses de l'environnement et de la biodiversité.** Il s'agit de réconcilier le lien entre la production et les autres dimensions de l'agriculture (services écologiques, culturels, paysage, ...). Une approche globale et intégrée doit être menée, à l'opposé de la contradiction actuelle entre les deux piliers.

#### L'enjeu social

**Le rôle social de la PAC n'est pas à mettre en doute : elle en effet l'outil principal du maintien d'un tissu rural homogène.** Certains territoires particuliers et certains types de production agricoles ont besoin de sa protection pour pouvoir exister et garantir une diversité des productions et une activité agricole géographiquement équilibrée, génératrice de liens sociaux et de vitalité économique.



**Il est dans ce cadre indispensable que la PAC montre l'exemple de l'équité face à la diversité des agriculteurs et des productions, qui est la plus-value des agricultures française et européenne.** Les financements de la PAC ont en effet depuis toujours été distribués de manière déséquilibrée selon les productions. On constate plus généralement que seuls 11% des bénéficiaires européens reçoivent près de 73% du montant total des aides directes (soit 24,6 milliards d'euros). 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.

**La PAC doit soutenir les agriculteurs en leur garantissant une rémunération décente par les prix, reflète de leurs modes et coûts de production.** Les aides constituent une part importante du revenu des exploitations professionnelles et, dans certains cas, sont sans lien réel avec l'impact sur l'environnement de leurs pratiques agricoles. C'est donc bien plus par une politique de prix rémunérateurs que par des aides directes, que le soutien de l'agriculture européenne doit inciter les agriculteurs à mettre en place des systèmes de production respectueux des écosystèmes, tout en leur permettant de vivre dignement et confortablement de leur activité.

**L'enjeu social de la PAC concerne également l'activité des paysans du Sud. Elle doit donc à la fois favoriser son développement et donner l'exemple d'une politique agricole soucieuse des enjeux alimentaires, sociaux et environnementaux.** Le plus faible niveau de compétitivité des agricultures du Sud (faible mécanisation, faible capacité à acheter des intrants) les rend en effet directement tributaires des évolutions des régulations du marché mises en place par la PAC (comme les restitutions à l'exportation, qui subsistent encore), ce qui entraîne exodes ruraux et recours à l'émigration vers les pays développés.

- **Pour une PAC tournée vers des productions de qualité et de proximité**

**Il est essentiel 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 politique agricole commune devra donc désormais inciter les agriculteurs à mettre en œuvre des systèmes de production réellement durables en favorisant l'accroissement de la demande en produits agro-alimentaires de qualité. Cette politique devra leur permettre de bénéficier de prix rémunérateurs, incitatifs et stables en échange de pratiques qui mettront pleinement en valeur la diversité des terroirs et des écosystèmes, intégreront les méthodes agro-écologiques, associeront plus étroitement agriculture et élevage, assureront la transformation locale des produits et leur commercialisation de proximité (circuits courts), pour fournir des produits de toujours plus haute valeur ajoutée.

**Dans ce cadre, il est possible d'orienter progressivement les aides directes vers la restauration collective, alors subventionnée. La mise en place de contrats entre les parties prenantes d'un territoire (agriculteurs, filières, collectivités, associations environnementales) permettrait ainsi une rémunération des producteurs tout en proposant aux bénéficiaires de cette restauration une alimentation de qualité. Ce serait par ailleurs l'opportunité de donner une taille critique aux circuits de commercialisation des produits issus de l'agriculture durable et de proximité.**

Cette orientation permettrait par ailleurs 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.**



- **Soutenir sécurité et souveraineté alimentaire pour les pays du Sud**

**Dans un climat de crise alimentaire mondiale, il apparaît essentiel que les pays du Sud puissent se doter d'une politique agricole régionale afin de mettre en place une protection aux frontières.** 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 et soucieuse des enjeux alimentaires, sociaux et environnementaux.

#### **Outils et leviers disponibles**

- En novembre 2007, la Commission avait laissé entendre qu'elle souhaitait limiter le niveau des aides dont bénéficient quelques grandes exploitations ; proposition qu'elle a par la suite abandonné.

⇒ Cette mesure tendait pourtant à proposer une meilleure répartition des soutiens parmi les productions et les producteurs. **Un tel plafonnement des aides aurait constitué un signal fort pour une PAC plus équitable.**

- La proposition de la Commission Européenne de régionaliser les Droits à Paiements Uniques (DPU) est louable mais pas suffisante. On constate en effet un effort de redistribution des paiements directs mais encore et toujours déconnectés des plus-values sociales et environnementales.

⇒ Les aides directes doivent à terme être réorientées vers la restauration collective contribuant ainsi à faire émerger une forte demande en produits de qualité et de proximité.

- La Commission propose une augmentation de la modulation obligatoire des aides qui peut, entre autres, être employée pour la couverture des risques climatiques et sanitaires

⇒ Cette augmentation de la modulation va dans le bon sens si l'enveloppe dégagée est transférée vers les productions respectueuses de l'environnement et de qualité (produits labellisés, biologiques, fermiers, AOC), les territoires et productions fragiles (zones humides, zones de montagne) et le soutien à une responsabilisation des filières. Il est également par ce biais envisageable de financer une indemnité spéciale pour les zones humides (type ICHN adaptée aux zones humides).

- A cette modulation obligatoire vient s'ajouter le transfert possible de 10 % des aides directes du premier pilier via l'article 68.

⇒ Un transfert envisageable de 20% via l'article 68, complété par la modulation obligatoire de 13% permettrait d'atteindre un transfert d'un tiers des aides directes en faveur du soutien à une agriculture de qualité et à l'organisation et la responsabilisation des filières pour financer, dans l'idéal et à terme, le soutien à la restauration collective. L'enveloppe ainsi concédée au premier pilier pourrait atteindre 3 milliards d'euros pour la France.

- La Commission souhaite simplifier la conditionnalité des aides.

⇒ Il convient de veiller à ce que la simplification des contrôles ne corresponde pas également à un allègement des exigences environnementales. L'objectif est ici de tendre vers une conditionnalité sociale et environnementale, à terme (2013) entièrement intégrée dans l'ensemble des systèmes agricoles.



- Certains outils de régulation, comme les quotas laitiers, sont remis en cause par la Commission Européenne (augmentation progressive des quotas pour une disparition « en douceur »).
  - ⇒ Or, **ces quotas sont encore un moyen pour les petites exploitations (ex. : zones de montagne, zones humides...) de maintenir leur production** malgré leur plus faible compétitivité face à certains systèmes.
  
- La France est encore aujourd'hui largement importatrice de protéagineux destinés à l'alimentation du bétail (3,9 millions de tonnes de tourteau de soja et 2,8 millions de tonnes de graines de protéagineux). Le bilan de santé est l'occasion de remettre à plat la dépendance européenne en la matière.
  - ⇒ **L'affectation des jachères à la production de protéagineux mais aussi de protéines végétales** (luzerne, prairies extensives) est une solution qui permettrait à la France d'être **plus autonome** pour l'alimentation animale tout en favorisant la préservation de la biodiversité. Pour atteindre ses objectifs, cette orientation doit être accompagnée d'une **protection à l'égard des importations de protéagineux**. Elle constitue de plus un **pas important vers l'efficacité énergétique des exploitations agricoles**.
  
- 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 (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development) publié en avril de 2008 fait état de la place centrale des sciences agro-écologiques : « elles contribueront faire face aux problématiques environnementales tout en maintenant et augmentant la productivité ». Il semble 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 alimenter l'évolution progressive vers une agriculture globale à haute valeur environnementale.

Cette orientation permettra de mettre en place une approche intégrée de l'agriculture et de redonner une légitimité à la PAC aussi bien vis-à-vis des autres Etats Membres que des pays du Sud pour qui l'agro-écologie est aussi un moyen de développer une agriculture durable.

- Au vu du doute quant à l'efficacité des agrocarburants, de leur implication dans la crise alimentaire et de leur impact social et environnemental, il est aujourd'hui **souhaitable de remettre en question leur taux d'incorporation de 10%** dans la consommation de carburants. Il est également indispensable de réaliser une évaluation à la fois énergétique, environnementale et sociale de la filière.

**Toutefois, le premier effort à fournir, qui est aussi le plus efficace, reste la sobriété énergétique.**

- Le bilan de santé doit aussi être l'occasion de prendre position sur la **souveraineté alimentaire des pays du Sud en soutenant la mise en place de politiques régionales indispensables pour leur développement agricole**. Ceux-ci doivent en effet avoir le droit, comme l'Europe et les Etats-Unis l'ont fait avant eux, de protéger leurs agricultures vivrières, notamment par l'intermédiaire de droits de douanes. Ceci permettrait par ailleurs de revoir la place et le rôle des organisations internationales (OMC, FMI, Banque Mondiale) pour la gestion des questions agricoles et alimentaires.