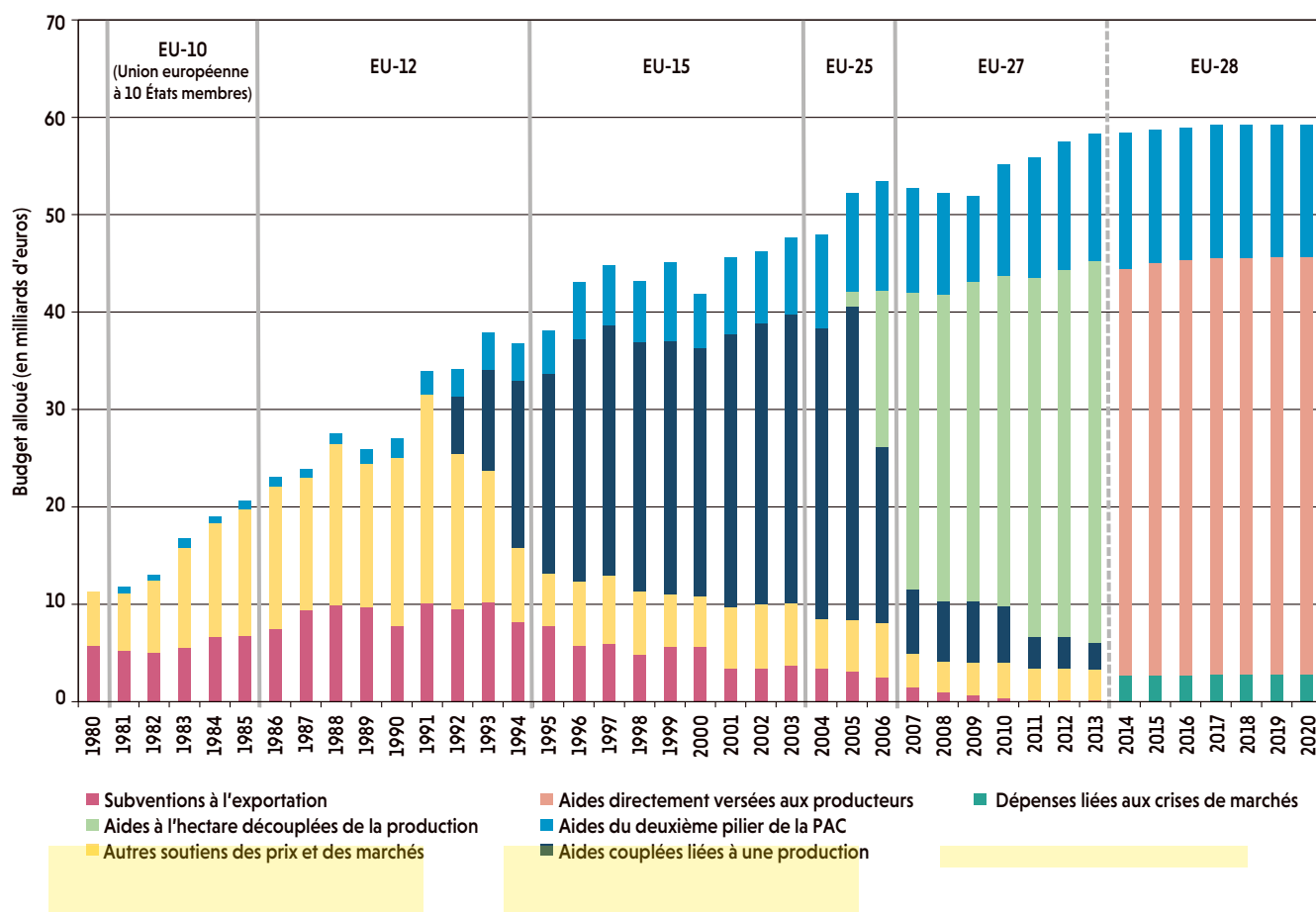




intense des pratiques et un recours massif aux engrais et aux produits phytosanitaires. Le résultat ? Une réduction continue du nombre d'exploitations et d'actifs agricoles : on compte aujourd'hui quatre fois moins d'agriculteurs en France qu'en 1960.

La PAC, conçue pour réguler des marchés et faire face à des excédents conjoncturels, est débordée lorsque, au début des années 1980, la surproduction en céréales, en viande, en lait, devient structurelle. Les coûts de gestion s'envolent alors de 10 milliards en 1980 à 30 milliards d'euros en 1990 (voir le graphique ci-dessus), le passage de 10 à 12 membres de l'UE n'expliquant pas seul cette augmentation. La PAC est alors accusée, non sans raison, par certains pays extérieurs à l'UE de déstabiliser le commerce agricole international par la mise sur le marché des excédents subventionnés.

Dans cette situation, deux types de réformes sont possibles : gérer l'offre par des quotas de production ou baisser les prix garantis aux producteurs. La première sera choisie pour le lait de 1984 à 2015, la seconde pour les céréales et la viande bovine en 1992 avec des baisses respectives des prix de 45 % et 30 % compensées par des aides directes par hectare et par animal. C'est l'origine des aides directes perçues par les éleveurs et les céréaliers et qui restent leurs références historiques quasiment

inchangées jusqu'à la réforme actuelle. Non plafonnées, ces aides s'élèvent en France à 340 euros par hectare en moyenne en 2019, mais peuvent aller du simple au double selon les types de productions et les régions.

En mars 1999, la PAC complète ses mécanismes de soutien des marchés et des prix agricoles, qui constituent son premier pilier, par un second dédié au développement rural. Il y est notamment question de la protection de l'environnement, d'une meilleure gestion des forêts, d'un accompagnement à l'installation des jeunes agriculteurs, de favoriser l'agriculture biologique... Ainsi, le versement des aides est depuis 2003 subordonné au respect de dix-neuf réglementations européennes concernant « les bonnes pratiques agricoles et environnementales ».

En 2003, nouvelle réforme. Elle se caractérise par le quasi-abandon des outils d'intervention et de régulation des marchés agricoles, entraînant la volatilité de plus en plus forte des prix agricoles européens. Les aides sont majoritairement découplées du type de production, c'est-à-dire qu'elles sont perçues sous forme de droit à paiement unique par hectare, quelle que soit la production, même en cas de gel des terres. Quelle est la philosophie de cette réforme ? La Commission souhaite « inciter les producteurs à s'adapter aux marchés », mais ➤

L'évolution des dépenses de la PAC de 1980 à 2020. Les aides, découplées non plafonnées et indépendantes du type de production, directement versées aux agriculteurs (en vert foncé, à droite) se taillent la part du lion.



La future PAC, en discussion au Parlement européen, suscite le mécontentement de nombreuses associations, jugeant qu'elle ne fait pas assez pour l'environnement.

- elle oublie l'importance variable des capitaux fixes mobilisés selon le type de production, ce qui limite les choix des agriculteurs et restreint par exemple les réorientations.

Sur un budget de la PAC avoisinant les 60 milliards d'euros en 2019, 37 milliards sont des aides directes (c'est le premier pilier), dont 32 milliards sont découplés et attribués chaque année aux mêmes agriculteurs quels que soient les prix du marché. Ainsi 20% des exploitations européennes, les plus grandes, captent 80% des aides directes et la question du plafonnement des soutiens reste taboue dans de nombreux Pays, ceux de l'est du continent en particulier. Le deuxième pilier, en faveur de l'environnement, mobilise quant à lui 15 milliards d'euros auxquels s'ajoutent les cofinancements nationaux.

UNE BIODIVERSITÉ MALMENÉE

La dernière réforme en 2013 instaure un «verdissement» des aides, mais sur des critères peu contraignants, comme le maintien de prairies permanentes ou la présence d'au moins trois cultures sur l'exploitation. En outre, les modalités d'attribution des aides restent liées au nombre d'hectares et sans plafonnement, ce qui favorise l'agrandissement au détriment de

l'installation des jeunes. Aussi, sur le long terme, en favorisant l'intensification des systèmes de production, la PAC a eu un impact négatif sur l'environnement et particulièrement sur la biodiversité des écosystèmes agricoles. Le titre du rapport de la Cour des comptes européenne publié en juin 2020 est éloquent : « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin ». La tendance peut-elle s'inverser ? En d'autres termes, confrontée aux enjeux environnementaux, climatiques, économiques et sociaux, la future PAC 2021-2027 peut-elle être plus durable et plus équitable ?

La Commission européenne présente ses propositions budgétaires et ses orientations pour cette future PAC en juin 2018, espérant finaliser la réforme avant les élections européennes de mai 2019 et la nomination d'une nouvelle Commission. Mais la proposition d'un financement revu à la baisse est jugée inacceptable par le Parlement européen, d'une part, et une vingtaine de pays, dont la France, par la voix des ministres de l'Agriculture, d'autre part, qui demandent le maintien du budget précédent. Et l'obtiennent en juin 2020 avec 387 milliards d'euros pour sept années (291 pour le premier pilier et 96 pour le second en intégrant les 7,5 milliards d'euros du plan de relance européen destinés au développement rural). Les négociations toujours

en cours prévoient d'appliquer la nouvelle PAC en 2023.

Les objectifs de la Commission sont dans la continuité des réformes précédentes: assurer un revenu équitable aux agriculteurs, accroître la compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement des générations, dynamiser les zones rurales, garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

PLUS DE POUVOIR AUX ÉTATS

Le vrai changement est ailleurs: les modalités proposées par la Commission se caractérisent par une subsidiarité accrue dans la définition et l'application de la PAC par les États membres. Par subsidiarité, on entend la recherche du niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. En d'autres termes, les États membres auront plus de pouvoir quand il s'agira de dessiner les contours que prendra la PAC dans leur pays.

Concrètement, chaque État devra réaliser un diagnostic et élaborer un Plan stratégique national (PSN) définissant ses modalités d'intervention en matière agricole pour réaliser les objectifs communautaires qui ont été précisés dans le cadre du Pacte vert et de deux stratégies centrales, Farm to fork («De la fourche à la fourchette») et Biodiversité définies par la nouvelle Commission en mai 2020.

Le Pacte vert traduit les engagements européens de la Convention sur la diversité biologique (1992), de l'Accord de Paris (2015) et des Objectifs de développement durable des Nations unies (2015). Il s'agit d'une «nouvelle stratégie de croissance» avec l'objectif, nous l'avons vu, d'une économie européenne décarbonée à l'horizon 2050. Pour l'heure, elle consiste en des promesses, notamment celle d'aboutir à des «politiques profondément transformatrices» concernant l'approvisionnement en énergie propre, l'industrie, les grandes infrastructures et les transports, la construction, l'agriculture et l'alimentation.

Les stratégies Farm to fork et Biodiversité correspondent aux déclinaisons du Pacte vert appliquées à la PAC et au monde agricole et dont les objectifs devront être intégrés dans les PSN. L'un des volets prévoit, à l'horizon 2030, de réduire de 35% les gaz à effet de serre d'origine agricole, principalement le méthane produit par les ruminants et les nitrites issus de la dégradation des engrais azotés, par rapport à l'année de référence 2015. Sont aussi annoncées les réductions de 50% de l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse, de 20%

des engrais azotés et de 50% des antibiotiques. Enfin, l'agriculture biologique devra occuper 25% de la surface agricole européenne, contre 8% actuellement. Tous les PSN destinés à atteindre ces objectifs seront validés par la Commission qui contrôlera leur application.

PRENDRE SES RESPONSABILITÉS

On le voit, les objectifs sont très ambitieux. Et d'autant plus lorsqu'on tient compte des tendances historiques à l'augmentation de l'usage des pesticides et des engrais de synthèse, à la dégradation des sols et des eaux, à la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole depuis 2015. Selon des analystes, ces propositions de «désintensification agricole» risquent surtout de se traduire par une réduction des productions et une désstabilisation de certains marchés conduisant à une baisse des revenus des producteurs. Des soutiens spécifiques seront donc nécessaires pour assurer la transition agroécologique des systèmes de production.

Outre une subsidiarité plus prononcée, une seconde nouveauté concerne la mobilisation d'une partie du premier pilier de la PAC pour inciter les agriculteurs, sur la base du volontariat, à adopter des pratiques agricoles vertueuses. Des paiements pour services environnementaux rendus seront versés pour des actions contribuant à restaurer ou à maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages. On peut citer la conversion à l'agriculture biologique, le maintien de prairies permanentes, la gestion d'infrastructures écologiques comme les haies (voir la figure page 101), les mares et les fossés, la diversification des cultures, l'introduction de légumineuses, l'agroforesterie... Obligatoirement définies par chaque État, ces rétributions devront répondre à des règles strictes, et notamment rester annuelles. Cette courte échelle de temps rendra le dispositif moins efficace que les mesures agroenvironnementales fixées sur cinq années dans le cadre du second pilier.

Concernant ce dernier, la Commission propose de consacrer au moins 30% de l'enveloppe à des mesures pour l'environnement et le climat qui devront être définies dans les PSN. Par ailleurs la dégressivité et le plafonnement des soutiens restent en débat.

La future PAC, en accroissant la subsidiarité et les marges de manœuvre des États membres dans l'encouragement à une agriculture plus vertueuse, renvoie à chacun la responsabilité de définir sa stratégie et ses moyens pour remplir les objectifs communautaires. Avec quelles conséquences? Comme l'ont souligné nombre d'observateurs, cette PAC sera de moins en moins commune avec le risque d'accroître les distorsions de concurrence entre les

BIODIVERSITÉ DES TERRES AGRICOLLES: LA CONTRIBUTION DE LA PAC N'A PAS PERMIS D'ENRAYER LE DÉCLIN

- États, certains pouvant limiter volontairement les contraintes environnementales pesant sur leurs producteurs.

Toutefois, elle offre aussi l'occasion pour la France, entre autres pays, de définir et mettre en œuvre une véritable stratégie de transition agroécologique. En fin de compte, les propositions de la Commission se présentent comme

LA FUTURE PAC AURAIT INTÉRÊT À FAVORISER L'INTÉGRATION DE L'ALIMENTATION DANS UNE POLITIQUE COMMUNE

un changement de stratégie politique qui vise à mettre les États membres face à leurs responsabilités environnementales et climatiques. S'en empareront-ils ? Et qu'en est-il de la dimension alimentaire, qui est la finalité principale de toute agriculture ?

LA GRANDE ABSENTE

Dès le début, les questions de la souveraineté alimentaire dans les grands produits (céréales, lait et viandes) ont été au cœur de la PAC. Au lendemain de la guerre, la dépendance alimentaire de l'Europe vis-à-vis des États-Unis entraînait *de facto* une dépendance politique dont certains leaders, le général de Gaulle notamment, souhaitaient s'affranchir. Cependant, victime de son succès, la PAC croule sous les stocks, nous l'avons vu, dès le début des années 1980. La plupart de ces excédents sont exportés à coups de subventions, mais une partie est donnée aux écoles ou à des organisations caritatives, ce qui constitue la première, et quasiment la seule, action européenne de soutien à l'alimentation. Les programmes européens « lait et fruits à l'école » existent toujours, mais sont faiblement dotés (250 millions d'euros par an).

Le constat s'impose, la PAC ne prévoit rien pour fournir une alimentation de qualité aux plus démunis, contrairement aux États-Unis par exemple où des programmes d'aide alimentaire existent depuis 1935 et ont été orientés vers la qualité nutritionnelle par l'administration Obama. Rien n'est non plus prévu par l'Europe pour éduquer à une alimentation plus saine ou pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Ces

questions pourtant cruciales sont souvent renvoyées lorsqu'elles sont traitées, à des programmes d'envergure nationale ou aux associations sociales et caritatives.

La PAC reste au final une politique de soutien à une production agricole de masse à bas prix dont l'un des buts est d'assurer la compétitivité des industries agroalimentaires et une alimentation bon marché à nos concitoyens. Elle s'intéresse peu au fonctionnement des chaînes de transformation et de distribution et a peu de pouvoir sur le partage de la valeur dans les filières, ce dont se plaignent constamment les syndicats paysans. Selon l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires, sur 100 euros d'achats alimentaires des Français, seuls 6,40 revenaient au producteur agricole en 2017 (voir la figure page 96). Pourtant les consommateurs formulent de nouvelles revendications en termes d'origine des produits qu'ils consomment, de qualité nutritionnelle et de proximité qui ne sont que très partiellement prises en compte par la PAC.



BIBLIOGRAPHIE

B. HUBERT ET D. COUVET (DIR.), *La Transition agroécologique: quelles perspectives en France et ailleurs dans le monde?*, Académie d'Agriculture de France, Presse des Mines, Paris, 2021.

C. DÉTANG-DESSENDRE ET H. GUYOMARD, *Quelle politique agricole commune demain?* Quae, 2020.

H. GUYOMARD ET AL., *Research for AGRI Committee - The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2020.

C. CLAVEIROLE, *La Transition agroécologique: défis et enjeux*, Cese, Paris, 2016.



Elle aurait une carte à jouer en promouvant et aidant les filières d'appellation d'origine ou d'agriculture biologique par exemple.

Les nombreuses initiatives des collectivités locales montrent néanmoins que l'intégration entre production agricole et consommation alimentaire se développe, mais elle le fait à l'échelle des territoires. En France, les Projets alimentaires territoriaux (PAT), imaginés en 2014, visent à relocaliser la production, la transformation et la commercialisation des produits alimentaires en créant des filières courtes et en cherchant à approvisionner localement la restauration collective. Les PAT suscitent beaucoup d'intérêt de la part des collectivités territoriales, car ils aident à sensibiliser les citoyens sur la qualité des produits, à faciliter l'accès à une alimentation saine, à créer du lien entre les différents acteurs, des producteurs aux consommateurs.

La philosophie de base de ces projets est de partager, entre plusieurs partenaires que sont les collectivités territoriales, les services de l'État,

La PAC incitera les agriculteurs, sur la base du volontariat, à adopter des pratiques agricoles vertueuses, comme de planter des haies, en les rétribuant pour services environnementaux rendus.

les agriculteurs, la société civile, les acteurs de l'économie sociale et solidaire ou encore les entreprises et coopératives, une vision commune de l'organisation alimentaire du territoire et de se mettre d'accord sur une série d'actions, en rassemblant les moyens financiers de chacun. Près de 200 PAT sont d'ores et déjà opérationnels en 2020 et autant en projet.

DU CONTINENT AU TERRITOIRE

L'appel à projets annuel du Programme national pour l'alimentation (PNA) permet d'accompagner les meilleures idées avec une subvention de l'ordre de 50000 euros. C'est un coup de pouce important au démarrage, mais insuffisant pour assurer l'animation globale et la mise en œuvre des actions dans la durée. La future PAC aurait là aussi un levier d'action en soutenant davantage la conception et l'animation de ces projets qui vont dans le sens de l'intégration de l'alimentation dans une politique commune.

Le Pacte vert représente une occasion majeure d'accélérer la transition agroécologique de l'agriculture européenne. Sa mise en œuvre devra se traduire par des évolutions substantielles non seulement de la PAC, mais également de la politique commerciale européenne. En fixant un cap commun, il favorisera une meilleure mise en cohérence des politiques européennes. En réhabilitant une protection aux frontières *via* un mécanisme de compensation carbone, la Commission pourrait tirer vers le haut les standards de production de nos concurrents tout en favorisant la relocalisation européenne de certaines productions qui, ailleurs, sont parfois synonymes de déforestation.

La lutte contre le dumping environnemental (et social qui l'accompagne) serait ainsi au cœur d'un nouveau multilatéralisme dont notre alimentation profiterait. Mais la PAC doit se renouveler en profondeur pour accompagner cette transition, car le cadre actuel de la négociation semble largement insuffisant. Selon quelles directions? Dans un rapport remis en novembre 2020 aux parlementaires européens, plusieurs chercheurs de l'Inrae proposent quelques pistes. Partant du constat que les pratiques agricoles et alimentaires de l'Europe sont à ce jour incompatibles avec les ambitions du Pacte vert, ils préconisent de rendre la réalisation des objectifs juridiquement contraignante et surtout d'adjoindre à la PAC une politique alimentaire globale et cohérente. Seront-ils entendus?

La légende raconte que, les documents officiels n'ayant pas été reçus à temps, les signataires du traité de Rome en 1957 ont apposé leur paraphe sur des pages... blanches! Les négociations de la future PAC étant en cours, tout n'est pas encore écrit. Il reste peut-être une chance d'améliorer la prise en compte par la PAC des enjeux climatiques, environnementaux et nutritionnels! ■