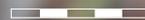


Guide de la
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE



Réalisé par les organisations du *groupe PAC 2013*

AVANT PROPOS page 7

1 LES FONDAMENTAUX DE LA PAC page 7

- 1 La naissance de la politique agricole commune page 11
- 2 Les objectifs et principes initiaux de la PAC page 13
- 3 Une politique commune pour des agricultures diversifiées . page 15
- 4 Une PAC, des réformes page 17
- 5 La PAC et l'organisation mondiale du commerce page 19
- 6 Les objectifs actuels de la PAC page 21
- 7 La PAC : pourquoi deux piliers ? page 23
- 8 La PAC et la régulation des marchés page 25
- 9 Les paiements directs perçus par les agriculteurs. page 27
- 10 Une politique de développement rural adossée à la PAC ... page 29
- 11 Le budget européen : qui donne quoi ? qui touche quoi ? ... page 31
- 12 Une Europe en plus large qui modifie le visage de l'agriculture page 31
- 13 Qui décide de la PAC ? page 35
- 14 Les acteurs influents de la PAC ? page 37

2 L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA PAC page 37

- 15 Quelle évolution des revenus et des emplois agricoles page 41
- 16 La PAC renforce-t-elle la compétitivité de l'agriculture? page 43
- 17 Les aides directes à l'agriculture : une répartition profondément inéquitable page 45
- 18 L'installation en agriculture page 47
- 19 Les quotas laitiers ont-t-ils été efficaces? page 49
- 20 La qualité des produits, un moteur pour la diversité des productions. page 51
- 21 La sécurité sanitaire de notre alimentation page 53
- 22 La PAC favorise-t-elle les agricultures respectueuses de l'environnement? page 55
- 23 Des aides « sous conditions », est-ce efficace? page 57
- 24 Les Mesures Agro-Environnementales : portée et limites page 59
- 25 La PAC et l'agriculture biologique page 61
- 26 Le soutien de l'agriculture des zones de montagne et défavorisées. page 63
- 27 La PAC soutient-elle le développement rural en dehors de l'agriculture? page 65
- 28 L'impact des exportations européennes sur les pays du sud page 67
- 29 L'impact des importations européennes sur les pays du sud page 69
- 30 Qui protège son agriculture ? Pourquoi une souveraineté alimentaire? page 71

3 QUELS NOUVEAUX ENJEUX ? QUELLE PAC APRES 2013? page 71

- 31 Terres agricoles : les stratégies de la sécurité alimentaire . . . page 75
- 32 Concilier sécurité alimentaire et « sécurité » de l'environnement page 77
- 33 Pour une nouvelle gouvernance mondiale de l'agriculture et de l'alimentation page 79
- 34 Assurer un revenu agricole par des prix rémunérateurs, incitatifs et stables page 81
- 35 Aléas climatiques et économiques : une intervention communautaire reste nécessaire. page 83
- 36 Rémunérer les services environnementaux associés à l'agriculture page 85
- 37 Relocaliser les activités agricoles sur les territoires page 87
- 38 Repenser les systèmes de production avec une agriculture durable page 89
- 39 Quels climats pour l'agriculture ? page 91
- 40 Pour une politique alimentaire garante de la qualité et de la santé publique. page 93

- L'évolution de la PAC : entre sédimentation et mutation. page 94
- Liens utiles page 96
- Sigles page 97
- Organisations participant au *groupe PAC 2013* page 98

Rédaction

Jacques Berthelot, Christian Bourdel,
Jacques Caplat, Amandine Desetables,
Samuel Féret, Tania Grawitz, Damien Lagandré,
Amandine Lebreton, Jacques Maret,
Joseph Racapé, Jean-Pierre Rolland,
Geneviève Savigny, Diane Vandaele.

Relecture

Gilles Bazin, Marc Dufumier, David Falaise,
Marie-Christine Ingliardi, Bernard Cressens,
Isabelle Laudon, Jean-Charles Lollier,
Ambroise Mazal, Sjoerd Wartena

Traduction

Peter Crosskey

Crédits photo

Commission européenne, Fotolia, Ulrich Jasper,
Jean-Marie Lussion, Maurice Oudet,
Soy coalition

Conception maquette et visuel

Séverine Lorant et Jean-Jacques Dusuzeau
[/www.lejardingraphique.com](http://www.lejardingraphique.com)

Impression

Imprimé en Novembre 2010 par
Imprimerie Le Galliard,
5 mail de Bourgchevreuil,
35510 Cesson-Sévigné

Cet ouvrage est édité par :

Groupe PAC 2013
2B rue Jules Ferry
93100 Montreuil - France
coordination@pouruneautrepac.eu
www.pouruneautrepac.eu

Il a bénéficié du soutien de :

- Fondation JMG
- Fondation Léa Nature
- Fondation Nature & Découvertes
- Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme
- WWF France

Le *groupe PAC 2013* est partenaire
du 1% pour la Planète
Dépôt légal en cours

La politique agricole commune (PAC) a constitué un des piliers majeurs de la Communauté européenne - la place sociale, politique et économique de l'agriculture en faisait une composante incontournable, notamment en France, du projet européen. Le dispositif mis en place portait l'empreinte de l'affirmation de la souveraineté de l'Europe « verte » dans les domaines de la protection de notre marché intérieur, de sa gestion et des relations commerciales extérieures.

Ce dispositif, conçu et appliqué aux six premiers pays participants, ne pouvait être que complexe et technocratique, compte tenu de son ambition gestionnaire d'agriculture très différentes par leurs structures, leurs modes d'organisations économiques et leurs relations avec les politiques.

Pour le grand public, les discours tenus par les fonctionnaires de la Commission, les organisations agricoles et les politiques, qui avaient alors le monopole de la connaissance des mécanismes techniques du dispositif, n'ont fait que rendre de plus en plus complexes les éléments du débat. A l'aube d'une prochaine réforme, les données ont changé.

L'Union européenne compte 27 États membres dont certains ont des structures économiques aujourd'hui encore en voie de modernisation. L'un des défis de la PAC est de réussir à intégrer la grande diversité des modèles agricoles de l'UE-27.

Les problématiques globales, qu'il s'agisse de la réduction de la pauvreté, de la lutte contre le changement climatique ou de la perte de biodiversité, sont au cœur des discussions actuelles.

L'Union européenne a déjà pris des engagements multilatéraux qui, évidemment, auront des implications dans la conduite de notre future politique agricole commune. Ces engagements ne devraient en rien remettre en cause la souveraineté de l'Union européenne dans la conduite de ses affaires sociales, économiques et environnementales.

Or cette nouvelle politique ne peut être débattue, conçue et conduite uniquement par les institutions communautaires et par les États membres. D'autres partenaires doivent trouver place dans les enceintes décisionnelles et rendre transparents les enjeux économiques, diplomatiques, politiques, environnementaux et sociaux de la PAC. C'est en particulier le rôle de la société civile, dans ses différentes composantes.

C'est à cette tâche que des organisations non gouvernementales françaises, regroupées dans le collectif PAC 2013, se sont attelées en rédigeant ce guide illustré.

La vocation première de ce document est de favoriser une compréhension de la PAC en proposant plusieurs angles de lecture, regroupés en trois parties : les fondamentaux de la PAC, l'impact des réformes successives et les défis futurs. Dans cette dernière partie, nos organisations formulent des propositions pour un changement de cap au-delà de 2013.





LES FONDAMENTAUX DE LA PAC

POURQUOI LA PAC A-T-ELLE ÉTÉ L'UNE DES PREMIÈRES POLITIQUES EUROPÉENNES ?

LA PAC N'EST-ELLE QU'UNE AFFAIRE D'ÉTATS ?

COMMENT S'ARTICULENT LES OBJECTIFS D'ORGANISATION
DES MARCHÉS ET DE SOUTIEN DES AGRICULTEURS ?

COMMENT LA PAC EST-ELLE FINANCÉE ?

COMMENT FONCTIONNE-T-ELLE ET QUI SONT LES PRINCIPAUX ACTEURS ?



Chefs d'États célébrant les 25 ans du Traité de Rome, 1982

Source: Commission Européenne / DG Agri

Une PAC pour contribuer au redressement économique de l'Europe.

Après la deuxième guerre mondiale, la plupart des pays européens, aux infrastructures souvent en ruine, étaient incapables d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant à leurs populations, malgré l'importance numérique du monde paysan.

Le plan Marshall fut accordé par les États-Unis pour favoriser la reconstruction et permettre « l'endigement » face à la menace communiste. Cette période de reconstruction de l'appareil productif s'accompagna aussi d'une modernisation, caractérisant ce qu'on a appelé « les trente glorieuses ». Elle a concerné plus particulièrement l'agriculture, secteur économique qui a connu la plus forte amélioration de productivité du travail pendant cette période.

Une convergence entre intérêts des États et du monde agricole

Des pays à tradition agricole bénéficiaient d'une administration et d'organismes publics puissants, permettant d'apporter au monde agricole un ensemble de services, qui allaient favoriser son entrée dans le « progrès » : une recherche publique forte, un appareil statistique spécifique, des services de protection des végétaux et de

santé animale, un dispositif de formation initiale et continue largement présent sur le territoire. Mais le dynamisme de l'agriculture dans les années 60 est à mettre au compte, en priorité, du monde agricole lui-même, qui connut à cette période une véritable « révolution silencieuse ». Des alliances intervinrent entre les États et le monde agricole, dans le cadre d'une co-gestion visant à une bonne convergence entre l'intervention publique et les interventions privées des acteurs économiques qu'allaient devenir les agriculteurs. Elles prirent place dans le cadre de véritables politiques nationales.

Les choix stratégiques et opérationnels d'une politique agricole commune

Élaborer une politique agricole consiste principalement à effectuer des choix stratégiques et opérationnels, en fonction des objectifs qui ont été fixés. Ceux-ci ont été entérinés dans le cadre du traité de Rome, et n'ont d'ailleurs pas été remis en cause depuis.

Un des fondements de la PAC fut la fixation de prix communs pour la majorité des produits agricoles de nature à apporter un revenu correct aux agriculteurs disposant d'une productivité suffisante, et la mise en place d'une série d'outils pour garantir la stabilisation de ces prix.

Mais la déclinaison des politiques agricoles des États membres de la CEE (Communauté économique européenne) s'appuya aussi sur une palette d'instruments, disposant de financements locaux, nationaux, européens, ou mixtes, qui allaient favoriser la restructuration et la modernisation du secteur :

- Politique des structures, encourageant le départ des agriculteurs âgés et l'installation des jeunes agriculteurs, la restructuration du foncier (remembrement, réseaux d'irrigation) et créant des organismes d'intervention (SAFER en France) et des outils réglementaires sur le foncier ;
- Appui à la modernisation, en encourageant le développement des services techniques d'appui, et en subventionnant certains équipements individuels (bâtiments d'élevage) ou collectifs pour les activités de production, de transformation ou de commercialisation ;
- Organisation des marchés, en favorisant le regroupement de l'offre (groupements de producteurs) et la normalisation de la qualité..

Sicco Mansholt, le commissaire à l'agriculture qui a mis en place la politique agricole commune

page 12



Aux prémices d'une politique agricole commune : la construction européenne.

En 1945, l'Europe sort exsangue de la guerre. Sous l'impulsion des Français Jean Monnet et Robert Schuman, les États européens s'accordent sur le fait que la paix passe par l'établissement de véritables liens entre eux. Cette idée prend corps en 1951 avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) entre l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la France. Le but : mettre ces productions en commun et sous une autorité supranationale, pour rendre matériellement impossible une nouvelle guerre.

Dès 1957, cette coopération est élargie avec la signature du Traité de Rome instituant la CEE et l'Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique), qui instaure un Marché commun et la libre circulation des personnes et des marchandises au sein des six États membres.

LA PAC : première politique intégrée de l'Europe

Mais l'Europe fait aussi face à une situation de dépendance alimentaire. Sous l'impulsion de la France, premier producteur agricole européen soucieux de jouer un rôle économique dans

la Communauté, les Six décident d'intégrer l'agriculture au Marché commun.

Le traité de Rome prévoit donc l'instauration d'une politique agricole commune et en définit les objectifs :

- Accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en optimisant les facteurs de production ;
- Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- Stabiliser les marchés ;
- Garantir la sécurité des approvisionnements ;
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Trois principes encadrent ce marché commun

- Un marché agricole unique (les barrières douanières sont supprimées entre les États membres, les règles sanitaires et les normes techniques harmonisées)
- La préférence communautaire (la production agricole européenne est privilégiée à celle des autres pays)
- La solidarité financière (les dépenses sont puisées dans un budget commun et affectées en fonction des politiques communes indépendamment de la contribution de chaque État membre).

Deux instruments doivent permettre d'y répondre : une organisation commune des marchés agricoles et un ou plusieurs fonds de financement.

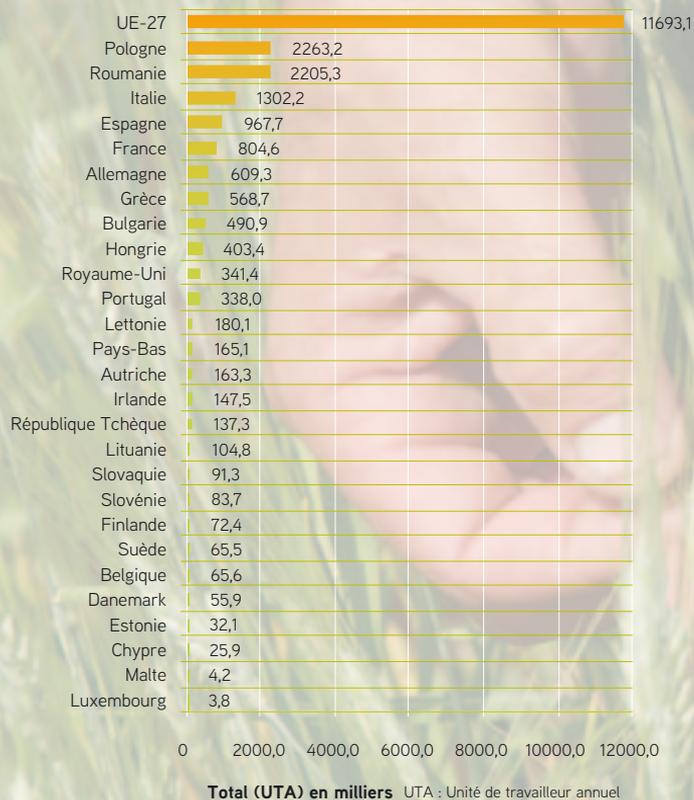
La PAC se met en œuvre en 1962

Après plusieurs années de négociations pour définir les textes d'application, la PAC entre en vigueur en juillet 1962 avec la création de 6 organisations communes de marché (OCM) pour les céréales, le porc, les œufs, les volailles, les fruits et légumes et le vin et la création d'un outil de financement: le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA). Les instruments mis en place reposent essentiellement sur la garantie de prix rémunérateurs pour les principaux produits (protection efficace à l'importation par des taxes variables, subventions à l'exportation, prix minimum d'intervention déclenchant les achats publics) afin d'assurer des débouchés aux agriculteurs européens et de maintenir leurs revenus dans un contexte de concurrence internationale (les prix européens étant supérieurs aux cours mondiaux).

Cette politique de modernisation de l'agriculture vise aussi à rendre compétitif ce secteur et à libérer des ressources et de la main-d'œuvre au profit de l'industrie, secteur en forte demande en pleine période de reconstruction européenne.

Les emplois dans l'agriculture européenne en 2009 (exploitants et salariés)

page 14



Les 14 millions d'exploitations agricoles recensées dans les 27 pays membres de l'Union européenne en 2007, recouvrent 40 % du territoire européen. Elles contribuent à forger une grande partie des paysages européens.

Une grande diversité physique...

Leur grande diversité reflète celle des conditions agro-climatiques : méditerranéennes, océaniques, continentales, montagnardes... sur des sols de fertilité très variables. Elle est liée aussi à des conditions socio-économiques très diverses, correspondant à des systèmes agraires spécifiques à chaque pays, ou plutôt à chaque région.

L'Europe du Nord s'oppose à celle du Sud, où la petite taille des exploitations est souvent due à leur spécialisation davantage orientée vers des cultures permanentes (vignes, fruitiers...). Cette orientation représente 50 % des exploitations en Espagne, Grèce, Italie.

Les élevages herbivores sont plus fréquents dans les pays plus humides du Nord de l'Europe et en montagne : ils représentent la quasi-totalité des exploitations irlandaises, 1/3 des

exploitations françaises, contre 1/5 dans l'ensemble de l'Europe.

Avec 23% des exploitations en grandes cultures, et 18 % d'exploitations spécialisées en vignes et vergers, la France était en 2005 proche de la moyenne européenne pour ces systèmes d'exploitation.

... et économique

L'agriculture représente 1,2 % du PIB européen – de 0,4 % en Suède à 6,0 % en Roumanie en 2008 – et mobilise 14 millions d'exploitants agricoles, soit 11,2 millions d'UTA (Unité travailleurs agricoles en équivalent temps plein)¹. En Roumanie, l'agriculture représente encore 29 % de l'emploi total, alors qu'elle n'en représente que 1,4 % au Royaume Uni et 5,4 % en moyenne dans l'UE-27 en 2008. L'impact économique est naturellement plus large si on intègre toutes les activités amont (d'administration et de services, de fourniture d'intrants) et aval (agroalimentaire, valorisation non alimentaire des produits agricoles) : 55,5% du chiffre d'affaire agroalimentaire total en 2008 (965 milliards d'euros) est assuré par quatre pays, la France arrive en tête avec 163 milliards d'euros.

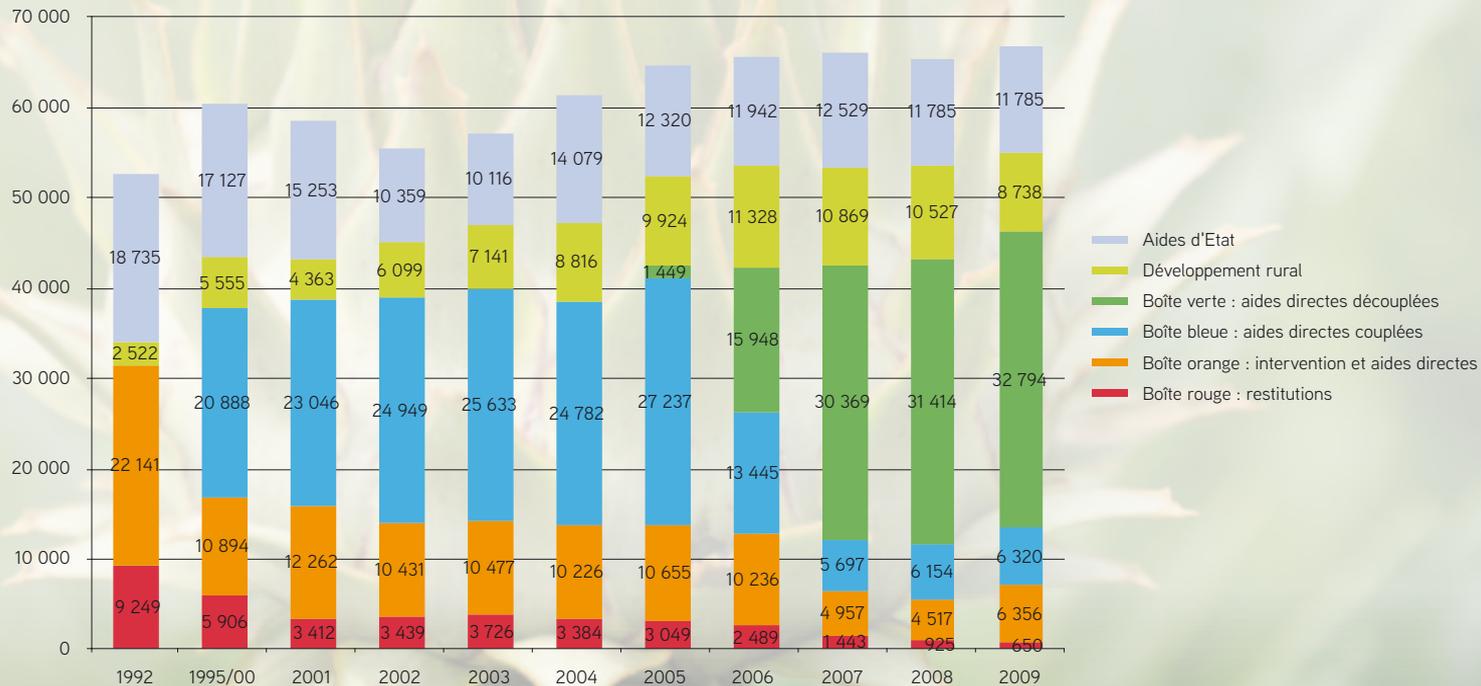
Du fait d'une importante restructuration dans le secteur, l'emploi agricole baisse continuelle-

ment (-3% par an en moyenne ces 10 dernières années).

Un ancrage sociologique et culturel également très divers

La construction de la politique agricole européenne s'est faite avec une impulsion forte de la France, où cette activité représentait dans les années 60 un poids économique, mais aussi politique et culturel, considérable. Le modèle anglo-saxon considère davantage l'exploitation agricole comme ressortant d'une activité économique, ne justifiant pas de traitement particulier. Dans chaque pays, sinon chaque région, l'agriculture tient une place spécifique, aux plans socio-économique, mais aussi politique et culturel ; le point de vue et les attentes des citoyens vis-à-vis de leur agriculture diffèrent.

Classement des aides agricoles de l'UE de 1992 à 2009 en Millions d'euros



Depuis sa création, la PAC tente de s'adapter à un contexte international et européen évolutif. L'histoire de la PAC est ainsi découpée en trois grandes périodes.

1962>1992 : stimuler la production

En 1962, la PAC est créée pour remédier à la dépendance alimentaire de l'Europe. Des outils d'intervention sur les marchés et des prix garantis permettent de réduire rapidement celle-ci. Mais l'UE restera déficitaire dans ses échanges alimentaires, notamment en poissons. Les échanges agricoles sont aussi restés déficitaires mais à un moindre niveau. Le revenu des agriculteurs augmente, les paysans investissent et les effets de la PAC se font sentir. La productivité par travailleur progresse rapidement du fait de l'augmentation des rendements et de la surface des exploitations.

Dès les années 70, l'offre devient supérieure à la demande pour de nombreux produits : produits laitiers, céréales, sucre, viande bovine notamment. L'Europe doit stocker et exporter sur le marché mondial avec des subventions, ce qui coûte de plus en plus cher. Entre 1980 et 1992, le budget de la PAC est multiplié par trois. L'UE

tente alors de mettre en place des outils pour limiter l'offre. Mais ces excédents ne doivent pas cacher un déficit en aliments du bétail, passées de 34 millions de tonnes en 1972-73 à 43,8 en 1979-80 et à 47 en 1992.

En 1984, les producteurs laitiers sont soumis à des quotas et les céréaliers à des quantités maximales garanties au dessus desquelles les prix baissent automatiquement. Malgré toutes ces mesures, les stocks persistent et le budget explose. A cette contrainte budgétaire s'ajoutent les pressions internationales, notamment des Etats-Unis, pour réduire la forte protection agricole de l'UE, et celle des firmes agroalimentaires, y compris européennes, pour abaisser le prix de leurs matières premières agricoles et s'ouvrir des marchés.

1992>2003 : répondre aux pressions internationales

En 1992, la réforme du Commissaire Mac Sharry introduit de profonds changements dans la PAC. Les prix garantis sont diminués de 35% (céréales) et 15% (viande bovine). Cette baisse est compensée par une aide versée au producteur en fonction des cultures en place ou du nombre de bovins. Le producteur ne touche ces aides que s'il « gèle » une partie de sa surface. Ce gel obligatoire va permettre de limiter l'offre, de réduire les stocks et de

signer les accords du GATT en 1994. Les aides compensatoires permettent de diminuer les prix intérieurs européens et donc les barrières tarifaires (taxes à l'import) critiquées lors des négociations.

En 1999, l'UE décide de poursuivre la baisse des prix garantis (15 % pour les céréales et 20 % pour la viande bovine) et augmente les aides compensatoires. Elle se prépare ainsi aux prochaines négociations internationales et à intégrer douze nouveaux États membres. L'UE renforce les mesures agro-environnementales et de développement rural. Les bases du second pilier sont posées.

2003>2013 : « Découplage » et renforcement du développement rural

En 2003, nouvelle réforme, double visage. Les aides compensatoires sont découplées, l'agriculteur touche un « DPU », un droit à paiement unique par hectare. C'est une aide au revenu indépendante de la production. Elle est établie en France, sur une base historique individuelle (montant moyen des aides en 2000-2001-2002 divisé par les hectares porteurs). L'exploitant touche autant de DPU que d'hectares, quoi qu'il produise sur cette surface ou qu'il ne produise rien, mais doit néanmoins respecter certaines conditions environnementales.

Les thèmes de la négociation agricole à l'organisation mondiale du commerce

Accès au marché		Soutien interne		
Droits de douane	Concurrence à l'export	boîte orange	boîte bleue	boîte verte
Prélèvements variables		Prix garantis		Mécanismes de garantie de revenu au titre d'évènements exceptionnels
Prix minimum d'importation	Vente de stocks à perte	Compléments de prix versés aux producteurs liés à la production		Fourniture ou subvention de crédit agricole
Quotas d'importation	Aide à la commercialisation (transport)	Soutien à l'achat intrants (sauf PED)		Assurance récolte
		Aides à l'investissement (sauf PED)	Aides versées sous réserve de limitation de la production	Financement de la vulgarisation / recherche / formation
				Financement des services de protection des végétaux, des services de santé animale
				Financement d'infrastructures collectives
				Définition de normes et réglementations
				Programme de protection de l'environnement
				Stocks de sécurité alimentaire
				Subventions à l'achat d'intrants ou investissement pour les agriculteurs à faible revenu (PED)

L'OMC, créée le 1^{er} janvier 1995, vient de l'Accord général sur les Tarifs et le Commerce (GATT), négocié en 1947 par 23 pays dont 12 en développement.

L'OMC est une institution multilatérale qui définit des règles adoptées par «consensus». L'Organe de règlement des différends peut, à l'inverse du GATT, contraindre les Membres au respect de ses règles. En réalité, le poids économique et politique des pays est déterminant : les plus riches pèsent plus que les autres dans les négociations.

L'agriculture, secteur sensible, a bénéficié d'exemptions aux règles du GATT jusqu'en 1994 : pas de limite aux niveaux et types de protection à l'importation et autorisation des subventions à l'exportation. L'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC est entré en vigueur le 1er janvier 1995 suite aux négociations du Cycle d'Uruguay. L'objectif de l'AsA est de libéraliser le commerce en abaissant toutes les barrières entravant les échanges internationaux.

Les thèmes de la négociation

Pour comparer et limiter les interventions des États dans l'agriculture, l'AsA classe les politiques selon trois thèmes.

● L'accès au marché

Avant 1995, de nombreuses protections à l'importation existaient : droits de douane, interdictions d'importation, quotas d'importation, prélèvements variables... L'AsA oblige à transformer toutes ces mesures en droits de douane (% fixe de la valeur importée ou montant fixe par tonne, tête de bétail...) et de les réduire.

● Les soutiens internes

Pour analyser leurs effets sur les échanges, l'AsA classe les aides agricoles dans trois boîtes de couleur.

Les aides sont en boîte orange si elles sont couplées au prix ou à la production de l'année en cours ou aussi, pour les pays développés, aux intrants ou aux investissements. Elles doivent être réduites.

Les aides sont en boîte bleue si elles limitent la production (aides compensatoires, jachère obligatoire, prime à l'arrachage, ...).

Les aides de la boîte verte, qui ne procurent pas un soutien des prix aux producteurs et qui ne sont pas financées par les consommateurs,

peuvent être augmentées (recherche, aides directes découplées, environnement...),

● Les aides aux exportations

Ce pilier concerne toutes les mesures qui aident à exporter : subventions à l'exportation, aides aux entreprises commerciales d'État, aide alimentaire excessive. Ces aides doivent être réduites.

Une approche idéologique peu efficace

L'idée générale de l'AsA est de limiter l'intervention des États pour favoriser les échanges. Cette approche a de nombreuses limites :

● L'agriculture n'est pas un secteur comme les autres car les marchés agricoles ne s'autorégulent pas, compte tenu de l'inélasticité de la demande alimentaire et de l'offre, assujettie aux aléas climatiques.

● Les enjeux de sécurité alimentaire, d'environnement et d'emploi agricole sont trop importants pour être dirigés par les marchés internationaux.

● Limiter le droit des pays développés à protéger leur marché intérieur n'est pas forcément bénéfique aux pays du Sud si cela les incite à développer leurs exportations au détriment des besoins vivriers nationaux et en marginalisant les petits producteurs.

Les objectifs de la PAC ont évolué pour intégrer de nouveaux défis comme la gestion des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique



Ces vingt dernières années, l'UE a connu de profonds changements qui l'ont conduite à modifier sa politique agricole.

- Six élargissements successifs l'ont fait passer de 6 à 27 pays. Elle représente aujourd'hui le premier marché de consommation dans le monde (en pouvoir d'achat), et connaît une très grande diversité de systèmes de production agricoles;
- Des crises sanitaires majeures, celle de l'ESB dite de la vache folle (1996), celle de la dioxine (1999) l'ont conduite à améliorer ses dispositifs d'intervention pour une alimentation sûre et saine. Ces événements ont révélé aussi une attente des consommateurs pour des aliments de haute qualité, diversifiés, d'origine identifiée;
- Une dégradation de l'environnement et du bien-être des animaux qui attirent l'attention de l'opinion publique sur ces questions;
- L'inclusion de l'agriculture dans les négociations internationales à partir de 1986 a libéralisé les échanges, ce qui a été acté dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Une nécessaire évolution dans les objectifs, déclinée dans les traités et la jurisprudence

Si les objectifs du traité de Rome n'ont jamais été remis en cause, et sont repris in extenso dans le traité de Lisbonne (article 33), la Cour de Justice estime qu'ils sont suffisamment larges et nombreux pour laisser au législateur européens un significatif pouvoir d'appréciation pour adapter la politique aux exigences nouvelles. Les accords successifs, qui ont déterminé les évolutions de la PAC, permettent d'identifier les adaptations aux nouvelles réalités.

Les nouveaux défis après le bilan de santé de la PAC en 2008

- **La biodiversité** : occupant 40% du territoire européen, l'agriculture joue un rôle majeur dans son évolution, caractérisée par une forte dégradation. De nouvelles pratiques, de nouveaux systèmes d'exploitation peuvent permettre de protéger et de restaurer la biodiversité sauvage et domestique.
- **La gestion de l'eau** : l'eau constitue une ressource-clé pour l'agriculture. Sa qualité et sa disponibilité sont des biens communs essentiels pour nos sociétés; des inflexions importantes vont être nécessaires, pour respecter les normes de qualité (directive nitrate et directive

cadre sur l'eau en particulier) et réduire les quantités utilisées par l'agriculture.

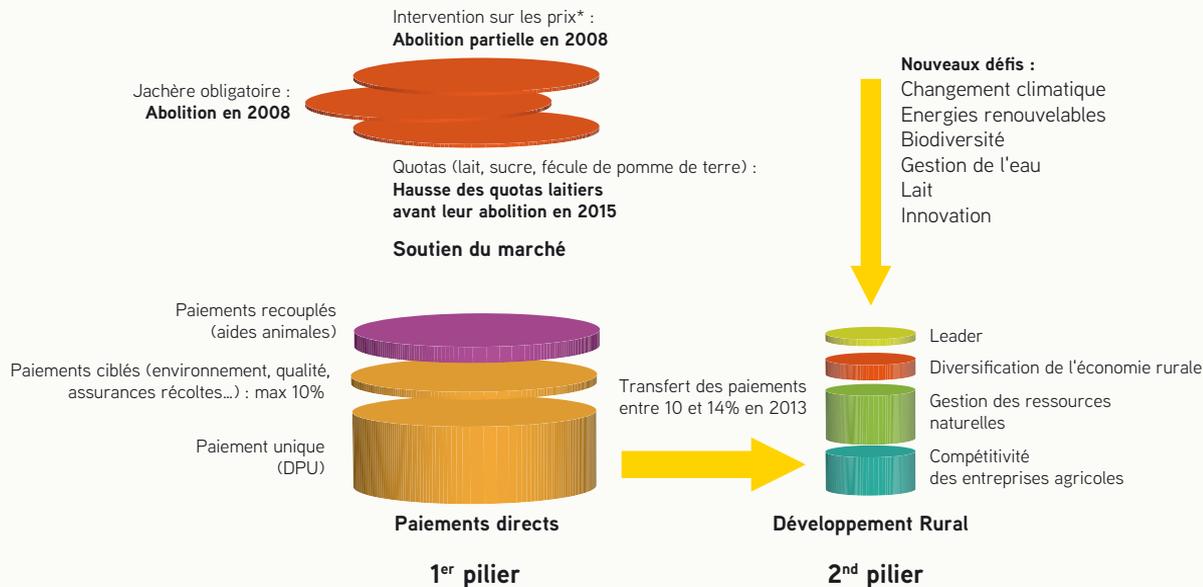
● **Les énergies renouvelables** : première utilisatrice de l'énergie solaire grâce à la valorisation de l'activité photosynthétique des plantes, l'agriculture doit pouvoir mobiliser celle-ci, sous réserve que ne soit pas sacrifiée sa première mission, celle de produire de la nourriture, et que les bilans énergétiques de transformation restent significativement positifs.

● **Le changement climatique** : l'UE veut apparaître comme exemplaire dans la lutte contre le changement climatique: l'agriculture peut jouer un rôle important dans la réduction, d'émission de GES ainsi que dans le stockage du carbone dans les sols. Elle devra, dans le même temps, s'adapter aux changements climatiques en cours (évolution des températures, répartition des précipitations...).

● **La restructuration du secteur laitier** : l'augmentation des volumes de quotas laitiers, devant aboutir en 2015 à leur suppression, a commencé à entraîner une grave crise laitière. Les mesures d'urgence qui ont été prises doivent être suivies de dispositifs structurels pour consolider la filière, en conservant les bénéfices en termes d'emploi et d'aménagement du territoire.

● **L'innovation dans ces secteurs.**

Les piliers de la PAC à l'issue du bilan de santé en 2008



*sauf blé tendre

Deux piliers supportent l'architecture de la PAC depuis 1999.

Le premier porte les mesures de soutien aux marchés et aux revenus, dont la protection à l'importation et les dépenses d'intervention sur les marchés, alors que le second doit permettre de renforcer les mesures environnementales et de développement rural de la PAC

Premier pilier : aides à la production et organisation des marchés

Le premier pilier de la PAC concerne les aides aux productions et l'organisation des marchés agricoles (OCM unique).

Ce soutien s'organise aujourd'hui à différents niveaux :

- Les droits à paiement unique (DPU) : les aides sont découplées de la production et, selon les États, calculées ou non sur la base de certaines références historiques (à l'hectare).
- Des aides à l'hectare ou à la tête de bétail pour les producteurs, afin de compenser la diminution des prix agricoles pour les rapprocher des prix mondiaux.
- La maîtrise des volumes produits : Droits de plantation des vignes (1962), quotas sucriers (1968) et laitiers (1984), jachères (1992), plafon-

nement des productions de coton, huile d'olive et tabac (2004)...

Les aides directes sont conditionnées au respect par l'exploitant d'exigences réglementaires et des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). C'est la conditionnalité des aides.

Le budget du premier pilier est entièrement financé par un fonds européen : le Fonds Européen Agricole de Garantie ou FEAGA.

Second pilier : développement rural

Le second pilier concerne les soutiens au développement rural et à l'environnement :

- Mesures agro-environnementales,
 - Soutien aux zones défavorisées (indemnités compensatoires de handicap naturel),
 - Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles,
 - Aide à l'installation des jeunes agriculteurs,
 - Investissements dans les exploitations agricoles (subventions aux bâtiments d'élevage...),
 - Autres aides : forêt (travaux), préretraites agricoles, bien-être animal, amélioration des terres, diversification des activités agricoles...
- Ces mesures sont réparties entre 4 axes thématiques : compétitivité (axe 1), environnement et

gestion de l'espace (axe 2), diversification de l'économie et qualité de vie (axe 3), approche LEADER intégrant les thématiques des trois autres axes (axe 4).

Lors du bilan de santé de la PAC en 2008, ont été identifiés de nouveaux défis transversaux auxquels les mesures du second pilier doivent répondre : le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et le fonds laitier.

Le second pilier est financé d'une part, par le Fonds européen agricole pour le développement rural ou FEADER et d'autre part, par un financement national (co-financement).

Des vases communicants entre piliers

Malgré une part croissante des aides dédiées au second pilier, seuls 14,1 milliards d'euros lui sont attribués (hors cofinancement des États et des régions), soit 26 % de l'enveloppe européenne contre 74 % pour le premier pilier (2008). Toutefois un lien financier existe entre les deux piliers. Prévu par la réforme de 2003, la modulation, cofinancée par les États membres, organise un transfert de financements du premier vers le second pilier. Portant à l'origine sur 5 % des aides à la production, l'objectif à l'issue du bilan de santé de la PAC est de le porter à 10 % en 2013.

Les outils disponibles pour la gestion des marchés des produits agricoles (à l'issue du bilan de santé de la PAC en 2008)

page 24



	Intervention	Stockage privé	Mesures particulières d'intervention en cas de perturbations graves du marchés	Aides à l'utilisation	Maîtrise de la production	Droits d'importation	Restitutions à l'exportation
Céréales (sauf riz)	●		●			●	●
Oléo-protéagineux					●		
Riz			●			●	●
Lin et chanvre						●	
Houblon							
Sucre	●				●	●	●
Semences						●	
Huile d'olive	●	●				●	
Vin et viticulture	●		●	●	●	●	
Fruits et légumes frais transformés	●	●				●	●
Bananes						●	
Plantes vivantes et produits de la floriculture						●	
Viande porcine	●	●	●			●	●
Viande ovine et caprine						●	
Viande bovine			●			●	●
Viande de volaille						●	●
Lait			●	●	● supprimé en 2015	●	●
Produits laitiers	● beurre et poudre écrémé en poudre	● beurre	●	● lait écrémé : alimentation des veaux et caséinates		●	●
Œufs						●	●
Alcool éthylique	●	●		●		●	●

Jusqu'en 1992, la PAC était axée sur le soutien des prix. En 2008, seul 7 % du budget de la PAC lui est dédié*. Cette évolution traduit une volonté politique des États de moins intervenir, et de laisser le marché ajuster l'offre à la demande. Ceci a abouti à une simplification technique du volet « marché » de la PAC en 2008.

A la différence des instruments financiers comme les aides directes, la PAC dispose d'une panoplie d'instruments « physiques » qui servent à réguler les marchés agricoles. En application du principe de préférence communautaire, l'Europe soutient ses propres marchés agricoles même si elle délaisse -ou délègue- progressivement leur organisation aux producteurs.

Le rôle des organisations communes de marché (OCM)

Depuis 2008, l'organisation commune de marché unique structure le marché intérieur pour les produits agricoles. Elle regroupe 21 produits de base qui disposaient de leur propre

« OCM » jusqu'en 2008 : céréales, riz, sucre, fourrages séchés, houblon, huile d'olive, fruits et légumes, bananes, vin, tabac, viande bovine, lait et produits laitiers, viandes de porc, ovine, caprine, et de volaille, œufs, coton, semences, miel, lin et chanvre.

Bien que leur portée ait été considérablement réduite au fil des réformes, la PAC est dotée d'outils d'intervention qui ont pour fonction de soutenir les prix, à commencer par une forte protection à l'importation et complétée à titre secondaire par des mécanismes d'intervention sur le marché intérieur si le prix de marché descend en dessous d'un certain seuil, comme par exemple avec le blé. Des achats publics, des aides au stockage privé peuvent être décidés de façon conditionnelle lorsque des surplus encombrant le marché, par exemple pour le beurre et la poudre de lait, tout comme des subventions à l'exportation pour brader des excédents sur des pays tiers. Pour écouler ces excédents, d'autres mesures peuvent être activées comme par exemple la distribution gratuite de lait dans les écoles, ou des aides à l'écoulement de la poudre de lait pour l'alimentation du bétail.

Des organisations de producteurs gestionnaires de l'offre

Selon les produits, l'OCM unique sert à édicter des normes de commercialisation pour améliorer les conditions économiques de production, de commercialisation, et augmenter la qualité des produits : classement, calibrage, emballage, conditionnement, entreposage, transport, présentation, origine, étiquetage...

Les organisations de producteurs et les inter-professions sont considérées comme des « régulateurs du marché » dans les secteurs de l'huile d'olive, du houblon, des fruits et légumes, et du tabac.

Les inter-professions regroupent agriculteurs, industriels, grossistes, et parfois les distributeurs, pour décider des règles de mise en marché : calibre des fruits, dates de commercialisation, quantités maximales, fourchettes de prix. Dans les secteurs du lait et du sucre, des quotas de production ont été mis en place dans le cadre de l'organisation des marchés, dans l'objectif de maîtriser la production et ainsi garantir des prix plus stables aux producteurs. Pour le sucre, un quota est attribué à une entreprise productrice. Pour le lait, l'OCM fixe les quotas par pays pour une période donnée, qui sont ensuite distribués entre producteurs.

Dans certains Etats membres, les paiements directs sont encore calculés selon des niveaux de production datant de 2002

Primes PAC, aides directes, DPU, aides compensatoires, paiements directs...

Quelles sont les aides réellement perçues par les agriculteurs ?

D'une aide compensant la baisse des prix à une aide au revenu.

Jusqu'en 1992, les agriculteurs européens étaient assurés de vendre leurs produits à un prix rémunérateur. Si les prix baissaient jusqu'à passer sous un prix minimum garanti – le prix d'intervention –, l'UE s'engageait à acheter leur production.

En 1992, l'UE décide de baisser ce prix d'intervention et de compenser cette diminution par une aide directe au producteur. L'agriculteur reçoit une aide compensatoire pour les céréales, et une prime par tête de bétail pour la viande bovine. Ce sont des paiements compensatoires de la baisse des prix. Certaines productions comme les légumes, les porcs, les poulets ne bénéficient pas de ce type d'aides, mais les viandes et le lait ont été indirectement subventionnées par des aides compensatoires à la baisse des prix des céréales et aux bas prix mondiaux des oléo-protéagineux depuis 1962. En 2003, une réforme a transformé le régime des paiements compensatoires. Ils sont mainte-

nant indépendants de la production. Ils prennent la forme de DPU, Droits à Paiement Unique, et constituent une aide au revenu.

Le DPU, une aide « unique » à l'hectare

Un DPU donne droit à une aide à l'hectare. Sa valeur se base sur l'historique des paiements compensatoires perçus (aides compensatoires, primes animales) entre 2000 et 2002

1 DPU = Moyenne des surfaces de 2000-2002 multipliée par le rendement de 2002 et par 63 euros par tonne pour les cultures arables, rapportée au nombre de ha ayant donné lieu à ces aides. Pour les animaux, moyenne des têtes de bétail de 2000-02 multipliée par l'aide par tête de 2002, rapportée aux surfaces fourragères..

Toutefois certains pays (l'Allemagne notamment) ont fait le choix de « mutualiser » les DPU à l'échelle régionale pour ne pas figer les aides sur un historique et réduire ainsi certaines inégalités de répartition. Le DPU a alors une valeur identique pour tous les agriculteurs de la région. Un agriculteur peut demander à bénéficier de DPU s'il entretient un minimum de terres éligibles (conditionnalité des aides).

Le découplage et ses limites

L'agriculteur touche son DPU qu'il produise ou non sur l'hectare correspondant. Il a aussi le droit de produire une autre culture que celle

en place de 2000 à 2002. Les aides sont dites « découplées » de la production. La mise en place du découplage s'est faite sous la pression de l'OMC. En outre les DPU restent couplés aux surfaces éligibles.

Lors de la réforme de 2003, certains pays de l'UE ont soulevé les dangers du découplage : disparition de l'activité agricole dans certaines régions défavorisées, abandon de certaines productions... Les États membres ont alors eu la possibilité de maintenir liées à la production certaines aides. Par exemple, la France a choisi de recoupler l'aide aux vaches allaitantes (viande bovine). Elle n'intervient plus dans le calcul de la valeur du DPU, et l'agriculteur ne perçoit cette aide que s'il possède un minimum de vaches.

Un régime conditionnel au respect de l'environnement

La réforme de 2003 a introduit un autre élément clé dans la PAC : la conditionnalité des aides. Les DPU versés aux agriculteurs sont soumis au respect de règles élémentaires de gestion (ERMG) et au respect de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). En cas de non respect, les agriculteurs sont sanctionnés. La conditionnalité est censée permettre d'orienter l'agriculture européenne vers la durabilité.



La modernisation des exploitations et le tourisme à la ferme sont des mesures cofinancées par la politique européenne de développement rural

Quelle autre politique européenne voit son périmètre courir du champ jusqu'à l'assiette? En 1999, l'ambition de l'ancien Commissaire à l'agriculture Franz Fischler fut d'ériger le développement rural en second pilier de la PAC, pour compléter le pilier dédié aux marchés et aux paiements directs.

Avant la réforme de 1999, le développement rural se limitait à la politique des structures du FEOGA-Orientation, qui débute en 1972 (aide au départ des agriculteurs âgés, plans de développement), les aides au développement rural démarrant en 1975 (agriculture de montagne et des zones défavorisées). Ces aides s'inscriront dans l'objectif 5a des fonds structurel à partir de 1985. Le budget de la PAC consacré au développement rural s'élargira peu à peu avec les réformes de 1992, 1999 et 2003.

L'ambition d'une politique de développement rural intégré

La conférence de Cork organisée par la Commission en 1996 a marqué un tournant.

Le développement rural doit être le principe qui sous-tend toute politique rurale, avec les objectifs suivants: inverser l'exode rural, combattre la pauvreté, stimuler l'emploi et l'égalité des chances, répondre aux exigences croissantes en matière de qualité, de santé, de loisirs, et enfin améliorer le bien-être dans les zones rurales. Le conseil des chefs d'État de Berlin en 1999 consacrera ce projet politique. Un seul instrument juridique assure la cohérence entre le développement rural, la politique des marchés et des aides directes. C'est le règlement de développement rural (RDR). Le principe de la multifonctionnalité est reconnu. Il s'agit du rôle des agriculteurs qui fournissent d'autres services que les denrées agricoles: entretien de l'espace, gestion de l'environnement, diversification de l'économie...

Selon cette vision, l'agriculture fait partie du développement rural. On parle alors de vision intégrée, et le second pilier de la PAC agrège plusieurs dispositifs:

- La politique socio-structurelle: modernisation des exploitations, compensation des handicaps naturels dans les zones de montagne et défavorisées, installation des jeunes agriculteurs, pré-retraite des anciens agriculteurs...

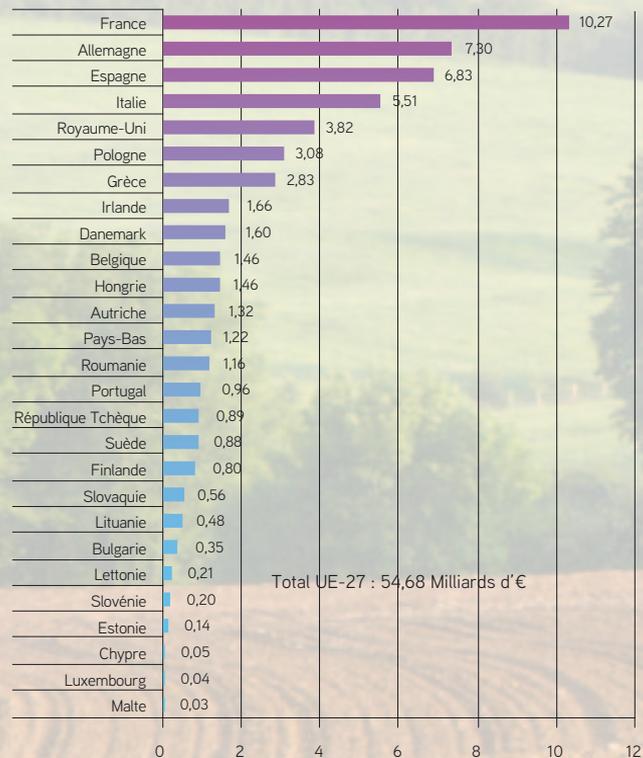
- La politique agro-environnementale: mesures agro-environnementales (MAE), prime à l'herbe, Natura 2000...
- La politique de diversification de l'économie rurale: tourisme à la ferme, rénovation des villages, conservation du patrimoine ancien...
- L'approche «bottom-up» des Groupes d'action locale (programmes Leader)

Le faible poids du second pilier

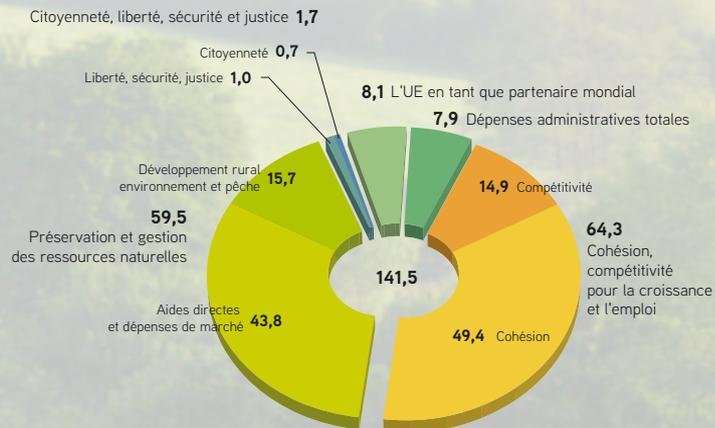
Depuis 1999, deux piliers coexistent pour soutenir la PAC. Un transfert financier des aides directes du premier pilier abonde le financement du second. L'équilibre entre les deux piliers reste toutefois très relatif puisque le premier concentre 74% du budget de la PAC, contre 26% au second dont les mesures doivent en outre être cofinancées par les États à hauteur de 50% dans les pays riches. De plus, la mise en œuvre de cette politique étant confiée aux États -quand ce ne sont pas les régions (principe de subsidiarité)-, chaque programme est différent, et reflète les priorités nationales ou régionales.

Dépenses de la PAC en 2009 (par État membre)

page 30



Budget de l'Union Européenne en 2010



Total : 141,5 milliards d'€ soit 1,2% du PNB de l'UE-27

Le budget prévisionnel de l'UE s'élève à 141,5 Md € en 2010. Cette somme est répartie entre différentes priorités et thématiques : cohésion, emploi, protection des ressources naturelles (incluant les dépenses de la PAC), coopération... En 2009, les dépenses de la PAC ont représenté 46 % du budget communautaire*.

Les 57 milliards d'euros qui lui ont été dédiés en 2009 font de la PAC le premier poste budgétaire de l'UE bien qu'il ne compte que pour 0,5 % du PIB de l'UE-27.

318 € par Européen et par an...

Les dépenses effectives du budget européen ont été de 318 €/Européen en 2009. 47,7 % du budget de l'UE étant dédié à l'agriculture et au développement rural (hors pêche et environnement), 119 € par Européen pour le budget commun et 145 € en incluant les aides d'État ont permis de soutenir l'agriculture et l'amélioration de l'espace rural.

Les ressources financières de l'UE

L'UE ne prélevant pas d'impôt, d'où vient ce budget ? Ce sont les États membres qui mettent à disposition de l'Union des ressources.

- Certains produits qui entrent ou sortent de l'UE sont soumis à des taxes à la frontière. Ces taxes constituent les Ressources Propres Traditionnelles (RPT) et ont représenté à 12,9% de l'enveloppe budgétaire en 2009.

- Chaque État membre met à disposition de l'UE un pourcentage des ressources tirées de la TVA (12,1 % du budget).

- Chaque État membre doit donner à l'UE un pourcentage de son Revenu National Brut : RNB, en d'autre terme de sa richesse. C'est la principale source de budget de l'UE : 72,5%.

La contribution d'un État dépend donc en grande partie de son revenu. Il existe de ce fait une disparité de contributions entre États membres. La contribution de l'Allemagne est, par exemple, six fois plus élevée que celle de la Pologne.

Où va l'argent ?

Le taux de retour entre contributeurs et bénéficiaires nets

Chaque État membre établit annuellement ses besoins en financements européens. Les secteurs d'intervention de l'UE sont souvent très différents entre États.

Si l'on considère ce que donne et ce que reçoit chaque État de l'UE, certains sont bénéficiaires nets : ils reçoivent plus qu'ils ne donnent ; d'autres sont contributeurs nets : ils donnent plus qu'ils ne reçoivent. C'est la base de la solidarité financière, principe structurant de l'UE depuis sa construction même s'il a parfois été controversé.

Le taux de retour qui est la différence entre la somme reçue et somme perçue détermine le statut de chaque État. De la même manière, on peut déterminer un taux de retour agricole, en ne considérant que les données de cette activité.

Toutefois, le taux de retour est source de tension entre États membres. Dans un contexte de crise économique, les contributeurs nets se résignent difficilement au principe de solidarité financière.



La PAC devra reconnaître la diversité des modèles agricoles pour apporter des mesures appropriées à chaque type d'exploitation et apporter un soutien pour maintenir et accompagner le développement des fermes familiales et de semi-subsistance

Avec l'adhésion des 12 pays d'Europe centrale et orientale (10 en 2004 et la Roumanie et la Bulgarie en 2007), l'UE a doublé sa population agricole, et vu sa surface agricole utile augmenter de 45%. Dans les nouveaux États membres, le taux d'emploi agricole, avec 13,3% de la population active en 2008 est quatre fois plus important que dans l'UE 15 (3,3%)*.

Les rendements agricoles moyens restent faibles et irréguliers dans l'UE-12, souvent inférieurs de moitié à la moyenne européenne: les marges de progression de la production agricole sont donc très importantes. Certaines productions (céréales, porc, pommes de terre), y occupent déjà une place importante dans le marché commun.

Les structures d'exploitations y sont très hétérogènes: l'héritage de la collectivisation a laissé de vastes domaines agricoles repris par des fonds privés qui coexistent avec des exploitations familiales nombreuses. Les proportions

varient selon les pays: les exploitations de 200 à 2000 ha sont très présentes en République Tchèque, alors que les petites fermes familiales représentent 80% de la SAU en Pologne et en Roumanie.

Une relance des agricultures malgré des conditions d'adhésion contraignantes

La transition à l'économie de marché et l'instauration de la propriété de la terre et du capital déstabilisent les bases de la production. Lors de l'intégration, aucun des pays n'avait encore retrouvé son niveau de production de 1989.

Outre la polarisation entre grandes exploitations et très petites exploitations peu intégrées au marché, émerge une paysannerie moyenne peu à peu soutenue par la PAC. Mais l'organisation des producteurs reste embryonnaire. Les politiques de développement rural suscitent un intérêt croissant en dépit de faibles capacités d'organisation (administration et société civile).

Les négociations sur le montant des aides directes ont été particulièrement difficiles. Le processus d'harmonisation avec les anciens États membres prévoit un échelonnement du taux d'aide unitaire (à l'ha, à la tête de bétail ou à la tonne de lait du quota) aux pays de l'UE 15 en 2004 à 100% en 2013. Toutefois les 12 ont été autorisés à rajouter des aides

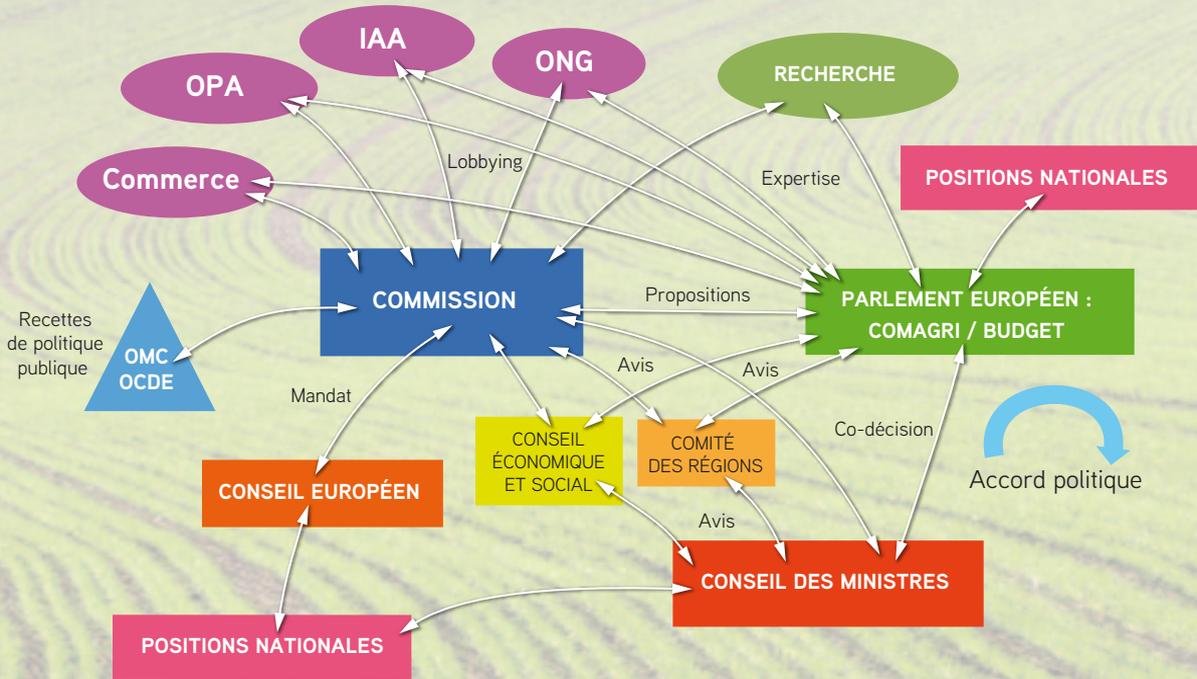
directes nationales (top-up) à hauteur de 30% du taux unique.

Reconnaître la diversité des agricultures d'Europe centrale

La PAC devra reconnaître la diversité des modèles agricoles pour apporter des mesures appropriées à chaque type d'exploitation et apporter un soutien pour maintenir et accompagner le développement des fermes familiales et de semi-subsistance. Ces modèles agricoles sont une pierre angulaire du développement économique et social de nombreuses campagnes et contribuent à entretenir des terroirs à haute valeur naturelle. La manière dont seront conduites la recomposition des petites exploitations et le développement de l'emploi par les autorités sera cruciale pour l'avenir de la diversité et la valeur des régions rurales européennes.

*Source : Eurostat / DG Agri

Schéma des instances de décision pour la PAC



Le système politique européen est constitué de quatre institutions majeures : la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil européen et le Conseil des ministres. Si le Conseil européen de Chef d'État et de gouvernement est la plus haute instance politique d'orientation, mais n'exerce pas de fonction législative.

La Commission européenne

Elle est l'organe exécutif de l'UE. Elle administre les décisions et veille au respect des traités. Elle dispose du pouvoir de formuler des propositions qu'elle soumet au Conseil et au Parlement. Ses membres, les Commissaires, sont nommés par les États membres, et dirigent vingt-cinq Directions générales. C'est la Direction générale de l'agriculture (DG AGRI) qui est chargée de la gestion de la politique agricole et rurale et qui prépare les propositions de réforme de la PAC.

Le Parlement européen

Jusqu'au Traité de Lisbonne, le Parlement était uniquement consulté sur la PAC mais, comme il adopte le budget de l'UE, il a à trois reprises retardé l'adoption pour manifester son désaccord, notamment sur l'agriculture. Assemblée élue depuis 1979, le Parlement a vu ses pouvoirs étendus pour obtenir une codécision avec le Conseil depuis le traité de Maastricht de 1992, mais pas sur la PAC, ce qui a seulement été acquis par le traité de Lisbonne (on parle maintenant de procédure législative ordinaire). Selon l'article 37.2 du nouveau Traité de l'UE, *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 34.1 ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture*. La commission parlementaire chargée des questions agricoles et rurales est la COMAGRI. De plus, le Parlement sera sur un pied d'égalité avec le Conseil pour décider du financement de la PAC, et aura même le dernier mot en cas de désaccord.

Le Conseil des ministres

Composé des ministres de l'agriculture des États membres, il se réunit chaque mois à Bruxelles

ou au Luxembourg pour assurer la gestion de la PAC. Instance de négociation intergouvernementale, le Conseil de l'agriculture discute les propositions de la Commission en matière agricole, notamment lors des réformes (au sein du comité spécial agricole, le CSA).

Sur la scène internationale : le rôle de l'OMC et de l'OCDE

En toile de fond, les décisions communautaires sont soumises aux règles du commerce international. Les accords commerciaux de l'OMC et spécialement l'accord agricole de l'Uruguay Round, fixent un cadre de référence pour la PAC. En amont de cette orientation libérale, les travaux de l'OCDE sur l'efficacité des politiques économiques influencent assez largement les propositions de la Commission européenne. L'OCDE soutient une croissance du commerce mondial qui suppose une réduction des protections pour mieux intégrer l'agriculture au système commercial multilatéral. L'OCDE est à l'origine des travaux théoriques sur le découplage des aides et sur la multifonctionnalité de l'agriculture.



L'ancienne Commissaire Mariann Fischer-Boel s'adressant aux «parties prenantes» du secteur laitier, janvier 2008

Les acteurs de la décision publique sont confrontés à une diversité d'intérêts thématiques et nationaux. Ils entretiennent les échanges politiques avec les groupes d'intérêts sectoriels, les ONG et les acteurs des territoires.

Les organisations professionnelles

Le COPA regroupe les principales organisations agricoles des États membres de l'Union. Il assure la représentation de « l'intérêt agricole européen » à Bruxelles. Leurs alliés sont le COGECA qui représente les intérêts des coopératives agricoles, et le CEJA qui représente les jeunes agriculteurs. Ils défendent une régulation forte et le maintien d'aides directes. Avec leur poids économique et financier, les organisations spécialisées par produit exercent leur propre lobbying.

La Coordination Européenne Via Campesina est l'autre organisation syndicale européenne. Elle promeut une politique agricole basée sur la souveraineté alimentaire, la maîtrise des productions et une répartition équitable des soutiens publics.

Les firmes agroalimentaires et le commerce

La CIAA regroupe les industries agroalimentaires par secteurs de produits transformés ainsi que les grandes marques. La CELCAA fédère les intérêts des négociants et des exportateurs par grandes catégories de produits (Eucolait pour les produits laitiers, Coceral pour les céréales, FEFAC pour l'aliment du bétail...). Ces firmes défendent avant tout un secteur agroalimentaire compétitif orienté à l'export.

Les ONG

Les ONG d'environnement critiquent la PAC pour son manque d'efficacité sur la protection des ressources naturelles, sur le bien-être animal et sur la qualité des produits. Elles soulignent ses impacts négatifs sur la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes. Les plus actives sont le WWF, BirdLife International, et le BEE (bureau européen de l'environnement). Les ONG de solidarité internationale ont fait une percée à partir de la fin des années 90, pendant les cycles de négociations de l'OMC. La Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord) plaide en faveur de la cohérence des politiques européennes (PAC, accords commerciaux...) avec le développement.

Les acteurs des territoires

Les collectivités territoriales sont sollicitées pour cofinancer la politique de développement rural, en particulier les régions. La conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) défend les intérêts des régions insulaires et les plus éloignées des centres de décisions. Euromontana est le porte parole des régions de montagne. Le réseau PURPLE fédère des collectivités impliquées dans l'agriculture péri-urbaine, L'AREPO (association des régions européennes des produits d'origine) veille à ce que les produits d'origine attachés aux territoires "ne soient pas noyés dans l'agriculture mondiale". Le réseau des « régions européennes libres d'OGM » valorise les politiques en faveur de l'agriculture durable, de la biodiversité et des produits d'origine.

Les réseaux de développement rural

Les organisations de développement rural sont surtout présentes en Scandinavie et en Europe centrale. Les réseaux Prepare, Ecovast, Forum Synergies et ERA défendent une PAC recentrée sur le 2^{ème} pilier. Ces réseaux d'opérateurs locaux de développement rural qui travaillent avec les collectivités et les gouvernements se sont développés à la faveur des programmes Leader, des fonds structurels et du fonds social européen.





L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA PAC

QUELS ONT ÉTÉ LES IMPACTS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX
DES RÉFORMES DE LA PAC ?

LES REVENUS AGRICOLES ONT-ILS ÉTÉ AMÉLIORÉS ?

LA PAC A-T-ELLE CONTRIBUÉ À CRÉER DE L'EMPLOI DANS LES ZONES RURALES ?

L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT A-T-ELLE RÉUSSIE ?

ENFIN, LES RÉFORMES ONT-ELLES AMÉLIORÉ L'AUTO-SUFFISANCE ALIMENTAIRE DE L'UE ?

Évolution des revenus et des emplois agricoles entre 2000 et 2009

page 40

A photograph of a red tractor in a green field, serving as the background for the table. The tractor is in the foreground, and the field extends to a line of trees in the distance.

	UE-12 (NEM)	UE-15	UE-27
Revenu agricole / UTA	+61,2%	-9,6%	+5,3%
Emploi agricole	-31,2%	-16,7%	-24,9%

L'un des objectifs de la PAC demeure la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole. Mais la difficile stabilisation des revenus agricoles s'accompagne d'une perte d'emplois dans les exploitations.

Les revenus agricoles connaissent des hauts et des bas en fonction de l'évolution des prix agricoles et des rendements. S'ils ont augmenté de 7% pour l'ensemble de l'Union européenne de 1995 à 2002, ils ne cessent de chuter depuis 2005. Le revenu réel agricole par travailleur familial a diminué de 11,6% dans l'UE-27 en 2009, après une baisse de 1,8% en 2008, ces baisses ayant été en France de respectivement 18,5% et 12,4%.

De gros écarts de revenu entre catégories d'exploitations

L'écart avec les autres catégories socioprofessionnelles est encore loin d'être comblé dans tous les pays, régions et secteurs. Il subsiste une grande dispersion de la valeur ajoutée par exploitant et dans les filières agroalimentaires. Ceci s'explique par les écarts de productivité du travail mais aussi par l'inégale répartition

des aides en fonction de la taille et de l'orientation des exploitations. En moyenne, 20% des exploitations reçoivent 80% des aides directes, pour 59% des superficies et seulement 25% des emplois en 2008. Ainsi, l'efficacité de la politique de soutien des revenus est fortement contestable.

Or la tendance qui n'est pas nouvelle est que, si le niveau moyen des revenus agricoles est préservé les bonnes années, c'est au prix de très importantes restructurations impliquant une disparition d'actifs agricoles et une accélération de la concentration des exploitations. On estime que le maintien du revenu n'a été possible que grâce à une diminution de 16,4% du nombre des exploitations de l'UE-15 de 2000 à 2007 et de 8,8% dans celles de l'UE-27 de 2003 à 2007, à un agrandissement de celles qui restent, à une intensification de la production, à un développement de la pluriactivité et de la diversification.

Des revenus qui peinent à se maintenir et des emplois qui se perdent

Avec 11,7 millions d'actifs (UTA), l'emploi agricole représente 5,4% de l'emploi total de l'UE-27 en 2008, notamment depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (2007). Six pays (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne,

Roumanie) concentrent à eux seuls 69,7% de ces actifs en 2007. Mais on y constate de très fortes disparités, les uns ayant de « grandes » structures, les autres de très nombreux « petits paysans », voire des fermes de subsistance.

La main-d'œuvre agricole (UTA) a diminué de 11,5% dans l'UE 27 de 2003 à 2007, soit de 1,6 millions d'actifs. Et cette baisse a été de 10,7% dans l'UE-15 de 2000 à 2007, soit une perte de 681 700 emplois à temps-plein.

Une parité des revenus qui s'éloigne

Finalement, les hauts et les bas du revenu agricole se font au détriment de l'emploi. L'évolution des revenus agricoles montre toute la difficulté qu'éprouve la PAC pour trouver sa cohérence et son équilibre à travers sa triple ambition qui vise aujourd'hui à concilier des objectifs de compétitivité, de développement durable et de cohésion territoriale. Ainsi les objectifs initiaux de la PAC ne sont pas complètement remplis puisque la parité des revenus en agriculture et la stabilisation de marchés devenus extrêmement volatils ne disposent plus des instruments qui en permettraient la réalisation.

Sources : Eurostat / DG Agri



De 2006 à 2008, l'UE a exporté en moyenne 49,7 Mds € de produits alimentaires transformés

Favoriser une agriculture compétitive et davantage orientée par les marchés a été l'objectif premier des réformes de la PAC, en baissant les prix. Mais ces derniers ne sont pas les seuls déterminants de la compétitivité de l'agriculture de l'UE.

Les réformes de la PAC destinées à renforcer la compétitivité des entreprises agroalimentaires ont porté sur le niveau des prix agricoles. Décider une baisse du prix des céréales, du sucre ou des produits laitiers, c'est exprimer une volonté politique de pénétrer et de s'imposer sur de nouveaux marchés à l'exportation. Les autres motivations sont de regagner des parts du marché intérieur et de maintenir une balance commerciale positive. Ainsi, la baisse du prix des céréales a surtout bénéficié aux fabricants d'aliments du bétail qui en sont les premiers « consommateurs » européens. De même, la réforme du secteur sucrier en 2006 a permis de baisser le prix du sucre de 36 % en faveur des fabricants de sodas et desserts. Cette amélioration de compétitivité en faveur des industries d'aval s'est traduite par une

baisse du prix payé au producteur, compensée par des aides directes.

La compétitivité par les prix est illusoire pour l'agriculture européenne

● Le coût de production (travail, terre, énergie, capital) diffère entre les pays et est influencé par le marché et les réglementations nationales. Ainsi les céréales produites en Amérique du Sud sont compétitives sur le marché mondial, grâce à des conditions climatiques très favorables et à un coût du travail plus faible ;

● Certaines normes et régulations sont plus exigeantes que dans les pays tiers (standards européens en matière sanitaire, phytosanitaire, environnementale et relatif au bien-être des animaux), afin de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs sur les produits européens ;

● Les aides directes : une baisse des prix agricoles compensée par une aide au producteur, peut inciter un acheteur (collecteur, transformateur...) à baisser davantage le prix, ce qui pose la question de la répartition des marges et de la valeur ajoutée dans la filière. De plus la baisse des prix ne peut être éternellement compensée par des budgets communautaires ou nationaux qui se tarissent.

● Enfin la vente des produits européens à l'export est soumise aux fluctuations monétaires et un euro fort handicape nos exportations agroalimentaires vers les pays tiers tout en stimulant les importations.

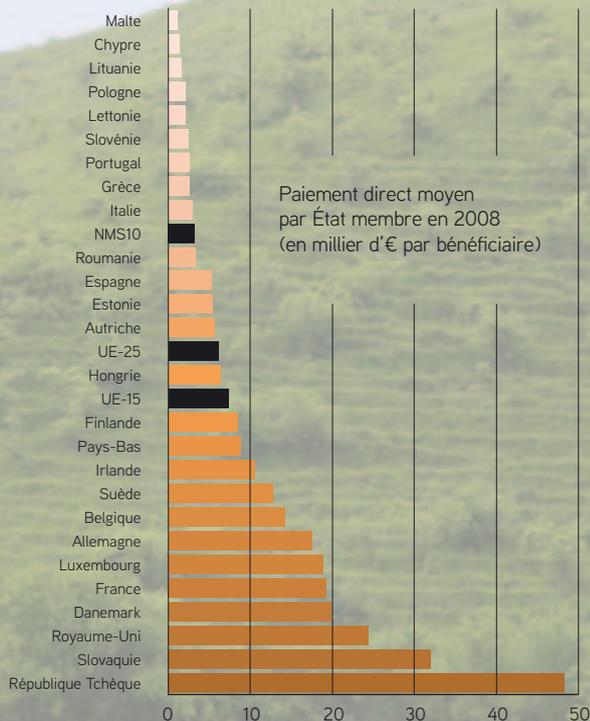
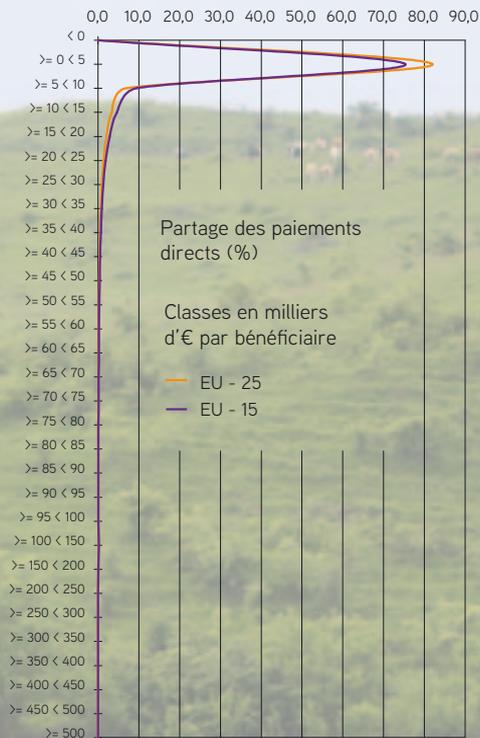
Les autres ressorts de la compétitivité

Les atouts majeurs de l'agriculture européenne résident dans la qualité et la grande diversité de ses produits qui peuvent faire la différence sur les marchés. En cela la PAC a un rôle à jouer pour améliorer :

- L'efficacité des moyens de productions, car les intrants achetés à l'extérieur des exploitations vont se raréfier et se renchérir à l'avenir
- Les démarches de qualité des produits (labels et produits d'origine), qui fixent de la valeur ajoutée sur les territoires
- La valorisation des marchés régionaux et locaux comme débouchés pour les produits issus de l'agriculture familiale et des petites fermes,
- L'état des ressources naturelles nécessaires au cycle de production (sols, eau, biodiversité...), pour favoriser la durabilité économique, agronomique et climatique de l'agriculture à long terme.

Moins de 20% des exploitations agricoles de l'UE captent 80% des aides quand plus de la moitié reçoit moins de 500€

Les très grandes exploitations bien présentes dans quelques États Membres



17 LES AIDES DIRECTES À L'AGRICULTURE : UNE RÉPARTITION PROFONDÉMENT INÉQUITABLE

« Dis-moi ce que tu produisais sur ta ferme entre 2000 et 2002, et je te donnerai le montant d'aides de la PAC que tu perçois aujourd'hui. »

La répartition des soutiens agricoles, surtout dans le cadre du premier pilier, est très inégale. Ces inégalités proviennent essentiellement de l'histoire de la mise en place de ces soutiens. En 1992, lorsque la réforme de la PAC a baissé les prix des céréales et de la viande bovine, les aides directes ont été mises en place pour compenser la baisse des prix (compensation totale par la réforme de 1992 et partielle par celle de 1999), attribuées à l'hectare ou à la tête de bétail, en fonction des productions effectuées et des rendements historiques. Aucun mécanisme de plafonnement ne fut prévu pour limiter les effets pervers.

La réforme de 2003 a figé ces inégalités en basant les soutiens perçus par chaque ferme sur les superficies ou têtes de bétail détenus en moyenne de 2000 à 2002 (les Droits à Paiement Unique). Comme ces références s'éloignent avec le temps, les différences de soutien entre les exploitations deviennent de plus en plus difficiles à justifier auprès de l'opinion. Ces aides sont dorénavant un soutien au revenu

et non plus une compensation à la baisse des prix, sans qu'elles soient pour autant calculées selon le niveau réel du revenu des agriculteurs.

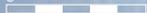
La distribution inéquitable des aides directes est palpable à plusieurs niveaux

- Entre pays européens : 91,3 % des aides du premier pilier (37,6 Md€) ont bénéficié aux 15 anciens États membres en 2008, dont 21,5 % (8,1 Md€) pour la France et, avec celles du second pilier, la part de l'UE-15 a été de 82,8 %, dont 17,3 % pour la France. Les nouveaux États membres qui ont adhéré en 2004 et 2007 ont été traités de façon différente. Les agriculteurs de ces pays ne pouvant justifier d'historique de production, touchent progressivement de 25 % en 2004 à 100 % en 2013 des aides unitaires de l'UE 15 ;
- Entre régions : compte tenu de leur spécialisation, les régions de grandes cultures (Bassin parisien, East Anglia...) perçoivent davantage que les régions herbagères ou de fruits et légumes des aides ;
- Entre les systèmes de production : depuis 1992 les grandes cultures (céréales, oléagineux, betteraves...) et les « gros bovins » furent les secteurs les plus « primés ». Plus le nombre d'hectares et de têtes de bétail était élevé, plus

le portefeuille d'aides était fourni. À l'inverse, certains secteurs comme les fruits et légumes, la viticulture, ou les vaches laitières nourries à l'herbe furent très peu soutenus. Ceci explique que deux fermes laitières de même taille peuvent toucher des aides dans un rapport de un à quatre ;

- Entre les agriculteurs : une minorité - environ 20 % d'entre eux - reçoivent la plus grande part - environ 80 % - et plus de la moitié des agriculteurs européens reçoivent un paiement total qui ne dépasse pas 500 euros. Les montants très élevés que perçoivent des grandes fermes (23500 exploitations européennes touchent plus de 100 000 euros en 2008) exposent la PAC à la critique dans la mesure où ils sont socialement inacceptables. Cette critique a pris de l'ampleur dans le contexte d'une plus grande transparence des politiques européennes.

Avec la réforme de 2003, certains pays comme l'Allemagne, l'Angleterre ou le Danemark ont choisi de réduire les écarts entre régions, et tenté d'apporter un peu plus de légitimité à des aides de plus en plus contestées. Le bilan de santé de la PAC de 2008 a également ouvert des possibilités supplémentaires d'atténuer ces inégalités, ce que la France a fait en redistribuant une partie des aides des grandes cultures vers l'élevage à l'herbe et la montagne.



Le renouvellement des générations en agriculture suppose de proposer des types d'agriculture viables, transmissibles, reproductibles et respectueuses de l'environnement qui nécessitent des investissements raisonnables

À peine 8 % des exploitants agricoles des 27 pays de l'Union Européenne ont moins de 35 ans et un sur quatre a plus de 65 ans*. Ces chiffres montrent à eux seuls l'ampleur du défi générationnel pour l'avenir de l'agriculture européenne.

La taille moyenne des fermes tenues par des jeunes agriculteurs est de 16 hectares en 2007. C'est en Pologne et en Autriche que les jeunes agriculteurs de moins de 35 ans sont les plus nombreux dans l'emploi agricole, représentant respectivement 15 et 11 % de l'emploi total. À l'inverse, le Portugal et la Slovaquie connaissent un vieillissement tel que moins de 4 % des exploitations sont dirigées par des jeunes.

Un soutien à l'installation variable selon les États

Les aides à l'installation ont pour objet de contribuer au renouvellement des générations d'agriculteurs. De nombreux agriculteurs n'ont pas de successeur familial lors de leur départ, en raison entre autres, des difficultés et du manque d'attractivité du métier. L'aide consiste à soutenir des jeunes agriculteurs dans

leur première installation, qu'ils reprennent une exploitation agricole existante ou créent une nouvelle structure. L'agriculteur doit avoir moins de 40 ans pour être éligible à ces aides qui sont de deux types :

- Une dotation en capital versée après le constat de l'installation, en moyenne de 20 000 euros, mais qui oscille entre 10 000 euros en Allemagne et 40 000 euros au Portugal ;
- Des prêts à taux réduits pour financer la reprise du capital d'exploitation et réaliser une partie des investissements nécessaires à la mise en place du projet.

Or, seulement 3 % des dépenses communautaires de la politique de développement rural va à l'installation des jeunes agriculteurs, avec un total de 2,8 milliards d'euros prévus entre 2007 et 2013.

Rendre le métier plus attractif pour renouveler les générations

Les conditions d'accès au métier ou aux aides demeurent liées à des critères de réussite économique. Or, l'incertitude des marchés dans l'avenir et la volatilité des prix n'incitent pas les jeunes à s'engager en agriculture lorsque l'objectif de stabiliser les revenus n'est pas garanti par la politique agricole. Le renouvellement des générations d'actifs agricoles suppose

de mobiliser la recherche, le développement, la formation et le conseil agricole afin de proposer des types d'agriculture viables, transmissibles et respectueux de l'environnement qui, pour être accessibles, nécessitent du capital financier et des terres dans des proportions raisonnables.

Proposer de nouveaux parcours d'installation

Paradoxalement, de nombreux modèles d'installation incitent à l'agrandissement et à une capitalisation très élevées, ce qui ne favorise pas la création d'emplois. L'accès au foncier par exemple reste le maillon faible de l'installation. Il ne figure pas dans les compétences de la PAC, mais est du ressort du marché ou des politiques foncières nationales quand elles existent.

Enfin, l'accès à la terre est rendu difficile par une concurrence pour l'usage des sols qui s'intensifie un peu partout. Pour y faire face, des collectivités locales et des acteurs de la société civile proposent des schémas contractuels gagnant-gagnant permettant d'installer plus facilement de nouveaux agriculteurs (achat de la production à l'avance, groupements fonciers agricoles, fermes relais...).

*Source : CEJA

Chiffres clés sur la production laitière dans les États membres en 2007



Introduits en 1984 pour résorber les montagnes de beurre et de poudre de lait, les quotas laitiers ont rapidement permis de réajuster l'offre à la demande. Cependant, leur gestion ayant été variable d'un État à l'autre, l'impact des quotas laitiers sur les exploitations dans l'UE est nuancé.

Les quotas laitiers ont joué un rôle efficace dans la maîtrise de l'offre. Ils ont permis de réguler un marché de manière peu onéreuse. Le coût de l'Organisation commune de marché du lait et produits laitiers est passé de 20 % en 1984 à 6 % du coût total de la PAC en 2008. Les quotas laitiers ont permis aux producteurs de lait de bénéficier de prix assez stables et prévisibles. Une situation qui satisfaisait aussi les autres acteurs de la filière (collecteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs)*.

Des règles de gestion qui varient selon les pays

En France par exemple, les quotas laitiers ont été utilisés pour assurer une répartition terri-

toriale équilibrée de la production (maîtrise des volumes de lait dans chaque département, mesures spécifiques en faveur des zones de montagne, etc.). Ils ont été gérés pour conforter un modèle de fermes familiales (gratuité des droits à produire). Ceci a permis de maintenir une production laitière sur un grand nombre de territoires et d'éviter une trop forte concentration des volumes dans les bassins les plus compétitifs. Ainsi, les quotas laitiers ont été un outil d'aménagement du territoire. Le Danemark, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont autorisé la mise en place d'un marché de quotas laitiers entre producteurs. Dans ces pays, les élevages laitiers sont moins nombreux et plus intensifs (ainsi une exploitation laitière moyenne danoise produit plus de 1 million de litres de lait alors qu'on est à 300 000 litres en France).

Pourquoi les quotas laitiers seront supprimés en 2015 ?

Les avis sont partagés selon que l'on vise la compétitivité de la filière à l'export ou le maintien du revenu des éleveurs.

Certains considèrent que les quotas laitiers ont empêché le secteur de se restructurer pour devenir plus compétitif au bénéfice des fermes les plus performantes, en permettant aux fermes les moins efficaces de se maintenir avec un coût d'installation élevé (dans le cas

des quotas payants). En limitant la production européenne, les quotas laitiers ont profité aux producteurs de lait de la Nouvelle-Zélande, pour leur assurer le tiers des échanges mondiaux de produits laitiers.

Pour d'autres, les quotas restent un outil de maîtrise de la production à même d'assurer un revenu rémunérateur aux producteurs et de maintenir une activité laitière dans des zones défavorisées comme la montagne car peu d'États restent attachés à la dimension territoriale de la production.

Mais ces quotas ont été fixés à un niveau supérieur de 10% aux besoins du marché intérieur, un volume que l'UE a dû exporter avec un dumping élevé. Si les subventions à l'export ont beaucoup baissé, elles ont été toutefois remplacées largement par une aide laitière depuis 2004, sans oublier les aides aux aliments du bétail. Finalement, c'est moins l'OMC qui pousse à supprimer les quotas laitiers en 2015, que l'orientation vers le marché mondial – notamment vers le Sud-Est asiatique – souhaitée par une majorité d'États européens. En fait l'UE ne peut rivaliser avec l'Océanie qui assure 37% des exportations mondiales de produits laitiers en 2008 (dont 28% pour la Nouvelle-Zélande et 9% pour l'Australie, surtout vers le Sud-Est asiatique) contre 31% pour l'UE.

*Source : Cour des comptes européennes, 2009

Les signes officiels de qualité des aliments

page 50



L'AOP désigne la dénomination d'un produit dont la production, la transformation et l'élaboration doivent avoir lieu dans une aire géographique déterminée avec un savoir-faire reconnu et constaté



L'IGP désigne des produits agricoles et des denrées alimentaires étroitement liés à une zone géographique, dans laquelle se déroule au moins leur production, leur transformation ou leur élaboration



La STG met en valeur la composition traditionnelle d'un produit ou son mode de production traditionnel



L'agriculture biologique garantit un mode de production fondé sur la non-utilisation des produits chimiques de synthèse et des OGM, le recyclage des matières organiques, la rotation des cultures et la lutte biologique

Les produits alimentaires européens de qualité constituent un patrimoine culturel et gastronomique reconnu dans le monde, et forment un élément clé de la vie économique et sociale de nombreuses régions d'Europe.

Les consommateurs y attachent une importance grandissante non seulement pour la sécurité alimentaire, mais aussi pour l'origine et les méthodes de production.

Des certifications de qualité européennes existent ...

Dans le cadre de la PAC et par le biais du Livre Vert sur la qualité des produits, la Commission Européenne a intégré cette demande en mettant en place des systèmes de certification de la qualité et de l'origine des produits: l'appellation d'origine protégée (AOP), l'indication géographique protégée (IGP), la spécialité traditionnelle garantie (STG) et enfin l'agriculture biologique. Du fait de l'allongement des circuits alimentaires et d'un nombre élevé d'acteurs dans les filières agroalimentaires, les systèmes de certi-

fication sont garants d'une qualité supérieure dans l'esprit des consommateurs.

La PAC consacre chaque année un budget de 550 millions d'euros à sa politique de qualité des produits, soit 1% de son budget total (FEAGA et FEADER, 2008).

La qualité devient un facteur clé de la compétitivité des filières. Sa valeur ajoutée procure d'importants avantages concurrentiels pour des producteurs européens qui remplissent des exigences relatives à la qualité, à l'environnement, au bien-être animal et à la santé. Néanmoins, ce facteur de compétitivité pour les producteurs et cette valeur ajoutée pour les zones rurales sont conditionnés au maintien de la protection des indications géographiques dans les registres internationaux ainsi qu'au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

... qui doivent intégrer de manière croissante les enjeux environnementaux

La politique de qualité ne peut être disjointe du reste de la PAC, ni se tenir à l'écart des nouveaux défis que posent la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, l'approvisionnement en énergie, le bien-être des animaux et la gestion de l'eau en agriculture. Certaines zones de productions traditionnelles de «terroirs» sont menacées par le changement

climatique ou par la raréfaction de la ressource en eau, comme le vignoble, l'arboriculture et le maïs. Pour la biodiversité, la menace d'érosion de certaines espèces végétales et animales porte atteinte à un patrimoine génétique qui est à l'origine de nos modèles alimentaires. Cette érosion génétique amoindrit aussi notre capacité d'adaptation aux changements climatiques.

Les cahiers des charges ne prennent encore que partiellement en compte l'ensemble de ces défis : ils définissent des exigences ou des critères relatifs à une partie des pratiques agricoles ou une partie de la chaîne de fabrication du produit. Un cahier des charges sur l'ensemble du système de production ou concernant l'ensemble du processus de fabrication permettrait d'offrir une lisibilité accrue de la qualité du produit. De même, les caractéristiques du lieu de fabrication ne sont pas appliquées à l'ensemble des étapes de production.

Le renforcement des cahiers des charges permettrait de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux et de territoire ainsi que d'initier une dynamique pour « tirer vers le haut » les systèmes de production et de transformation.



La santé des animaux, des hommes et de l'environnement sont intrinsèquement liés dans nos modèles agricoles et alimentaires

Le prix et la qualité de l'alimentation sont les deux premières priorités des citoyens pour l'agriculture. Derrière les prix abordables, la fourniture d'aliments sains et sans danger est en tête de leurs préoccupations. Mais sous le terme de qualité, trois aspects sont présents, les qualités bactériologique, chimique et organoleptique.

Les crises de la vache folle, du bœuf aux hormones, du poulet à la dioxine, du lait chinois à la mélanine, les maladies liées à l'utilisation de la chimie agricole... montrent que l'alimentation est un enjeu majeur de santé publique. La surveillance des épidémies animales (épizootie, fièvre aphteuse, grippe aviaire...) et des végétaux (résidus de pesticides, présence d'OGM et de toxiques supérieurs aux normes européennes) structure la chaîne de sécurité sanitaire dans les États membres. L'approche intégrée de la production jusqu'à la consommation - « de la ferme à la table » - s'est ainsi normalisée avec des contrôles vétérinaires et phytosanitaires des filières agroalimentaires

et des importations. Le principe de traçabilité qui garantit l'origine des aliments est la règle d'étiquetage des aliments transformés.

Disposer d'une alimentation saine et sûre répond aux exigences qualitatives de plus en plus fortes des citoyens. Anticiper et prévenir les crises alimentaires, c'est aussi maintenir une relation de confiance entre les citoyens et leur alimentation et, donc une confiance envers les agriculteurs et les industries de transformation.

Les nouveaux enjeux de la sécurité des aliments : les animaux et les Hommes

Dans le secteur végétal, l'introduction des OGM dans les champs continue de susciter un rejet de la part des consommateurs européens. La coexistence entre filières OGM et non OGM montre ses limites. En effet des contaminations « fortuites » s'avèrent inévitables avec la pollinisation croisée entre certaines espèces. Et bien souvent les OGM ne sont qu'une fuite en avant chimique, révélant une impasse des modes de culture productivistes. La santé des animaux, des hommes et de l'environnement est intrinsèquement liée dans nos modèles agricoles et alimentaires.

L'occurrence des liens entre environnement, santé et pesticides plaide pour ne pas en rester

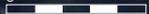
au simple enregistrement des produits phytosanitaires, dont les autorisations de mise en marché ne sont bien souvent que des formalités non conformes aux directives européennes.

De plus, ces autorisations ne prennent pas en compte un possible « effet cocktail » entre les différents produits chimiques utilisés.

Une diminution drastique de la chimie doit être mise en œuvre par les agriculteurs, tout d'abord pour leur propre santé. Une relance de l'agronomie faisant le moins possible appel à la chimie est indispensable, ne serait ce que pour restaurer la vie biologique des sols. Mais aussi pour retrouver la confiance des consommateurs, il est urgent de revenir à une alimentation et une agriculture soucieuses des grands équilibres naturels et de la santé.

Les pesticides forment le pivot des systèmes de culture conventionnels

page 54



22 LA PAC FAVORISE-T-ELLE LES AGRICULTURES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ?

L'intensification de l'agriculture européenne, en partie guidée par la PAC, s'est faite au prix de fortes dégradations environnementales. Les réformes engagées depuis 1992 ont permis une sensibilisation à l'environnement. Mais les programmes en faveur d'une agriculture plus durable restent insuffisants et peu incitatifs.

Un bilan environnemental négatif de la PAC

Les agriculteurs gèrent la moitié des surfaces de l'UE. Leurs pratiques ont un impact sur les sols, les eaux et la biodiversité de l'UE. Que ce soit par le système des prix garantis ou d'aides directes, la PAC a encouragé des systèmes de production spécialisés, concentrés et intensifs et de plus en plus déconnectés des écosystèmes. On a ainsi assisté à :

- Une régression des prairies permanentes
- Un raccourcissement des rotations avec de moins en moins d'espèces cultivées
- Une « céréalisation » des assolements européens et de l'alimentation animale

- Une utilisation accrue des pesticides comme pivot des systèmes de culture
- Une concentration des productions autour des unités de transformation

Des soutiens institutionnels qui n'orientent pas assez vers la durabilité

Cette évolution qui s'est faite dans un objectif de productivité maximale, avec une dépendance forte en intrants (engrais, pesticides, énergie...), est une conséquence directe des modalités d'attribution des soutiens de la PAC. Les paiements directs restent encore aujourd'hui en grande partie liés à des références historiques et sont indépendants des itinéraires techniques choisis par l'agriculteur.

D'autre part, le soutien des pouvoirs publics à travers l'orientation de la recherche et du développement, mais aussi les orientations professionnelles de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, n'ont pas freiné ces évolutions.

Le renforcement des mesures du second pilier de la PAC vers certains types d'agricultures importants pour l'amélioration de l'environnement est une possibilité, mais qui demande une cohérence d'ensemble entre tous les instruments de la PAC.

La PAC : un frein ou un atout pour intégrer les objectifs environnementaux de l'UE ?

Comme les autres politiques sectorielles, la PAC doit intégrer les engagements environnementaux de l'Union européenne. Parmi eux, l'eau et la biodiversité sont couverts par des directives depuis de nombreuses années. Ainsi l'objectif de protection des eaux contre la pollution par les nitrates est fixé par la Directive Nitrates de 1991 et celui d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2015 figure dans la Directive cadre sur l'eau (2000), objectif que la France ne pourra respecter. Concernant les nitrates, la France encoure le risque d'une condamnation au niveau européen. De même l'engagement de 2001 de stopper le déclin de la biodiversité européenne d'ici 2010 s'est soldé par un constat d'échec, malgré l'existence du réseau Natura 2000.

L'inertie de la PAC n'est pas la seule cause de ces échecs. Toutefois le secteur agricole concentre aujourd'hui un faisceau de potentialités dans les solutions à apporter. Au-delà des améliorations partielles, la future politique agricole européenne, pour être légitime, devra mieux intégrer l'environnement pour soutenir des agricultures réellement durables.

Les bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter

Thème		Normes obligatoires	Normes facultatives
Erosion des sols :	protéger les sols par des mesures appropriées	couverture minimale des sols	terrasses de retenue
		gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales de production	
Matière organique du sol :	maintenir les niveaux de matière organique du sol par des méthodes appropriées	gestion du chaume	normes en matière de rotation des cultures
Structure des sols :	maintenir la structure des sols par des mesures appropriées		utilisation de machines appropriées
Niveau minimal d'entretien :	assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats	maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés, alignements d'arbres, en groupe ou isolés, et bordures de champs	densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés
		éviter l'empiètement de végétation indésirable sur les terres agricoles	établissement et/ou maintien d'habitats
		protéger les pâturages permanents	interdire l'arrachage d'oliviers
Protection et gestion de l'eau :	protéger l'eau contre la pollution, contre le ruissellement et gérer l'utilisation de cette ressource	établir des bandes tampons le long des cours d'eau	maintenir les oliveraies et les vignes en de bonnes conditions végétatives
		lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures d'autorisation	

La conditionnalité des aides est un instrument d'intégration de l'environnement dans la PAC. Elle vise à subordonner les paiements directs au respect de normes de base et de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Appliquée suite à la réforme de la PAC de 2003, la « conditionnalité » des aides s'impose obligatoirement à tout agriculteur de l'UE bénéficiant de paiements du premier et du second pilier de la PAC. Son principe est le suivant : le non-respect des exigences requises entraîne une réduction d'une partie des aides de la PAC. La conditionnalité fixe des exigences seuils en deçà desquelles les agriculteurs doivent obligatoirement améliorer leurs modes de culture et de gestion du milieu.

Un principe structurant...

Cette conditionnalité implique le respect :

- D'exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) qui recouvrent 19 directives et règlements européens dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de la santé animale et végétale et du bien-être des animaux. Les ERMG reprennent des exigences

réglementaires existantes (directives Nitrates, Habitats, Oiseaux...).

- De bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), qui recouvrent un ensemble de normes obligatoires et facultatives concernant la protection des sols, y compris le maintien de leurs matières organiques et de leur structure, la gestion de l'eau et les mesures visant à prévenir la détérioration des habitats. Leur mise en œuvre fait l'objet de négociations entre administrations, organisations agricoles et environnementales dans chaque pays.

... mal harmonisé entre les États

Bien souvent, les contraintes administratives pèsent davantage sur les agriculteurs que les nouvelles normes agronomiques. Les agriculteurs doivent respecter 19 directives et règlements qu'ils jugent trop nombreuses et complexes (voir ci-contre). Si les bandes tampons 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 d'intrants utilisées, ni les modes de production. De plus, si ce type de mesures est obligatoire dans certains États au titre de la conditionnalité, elles relèvent des mesures agro-environnementales - et font donc l'objet de paiements directs - dans d'autres

États. Il y a donc un manque d'harmonisation entre États.

Des contrôles et des sanctions peu dissuasifs

Pour être efficace, la conditionnalité suppose des contrôles sur les exploitations ainsi que des sanctions proportionnées à l'intentionnalité des infractions. Or, les contrôles concernent en moyenne moins de 5 % des exploitations et les sanctions demeurent très faibles dans l'ensemble. Dans certains cas, le non respect des exigences requises coûte moins cher qu'une mise aux normes. La conditionnalité est un instrument indispensable mais encore insuffisant au regard de l'intégration de l'environnement dans la PAC.

Entre 2007 et 2013, les paiements agro-environnementaux et Natura 2000
représentent 23 % des dépenses du 2nd pilier et 5 % des dépenses totales de la PAC

Sous ce terme générique sont regroupées des mesures contractuelles volontaires pour les exploitations agricoles. Elles s'appliquent dans le cadre des directives Oiseaux, Nitrates et Habitat.

Le lancement des MAE a débuté dans l'UE au début des années 90, suite à la dégradation rapide des zones humides et des coteaux calcaires par les pollutions diffuses agricoles (excès d'engrais dû à de mauvaises pratiques). Il devenait nécessaire de préserver certaines zones primordiales pour la diversité biologique, voire la filtration naturelle des eaux dans les zones humides. La mise en place se fit en concertation avec la profession agricole et les « défenseurs de la nature », en prenant en compte les besoins des milieux, mais aussi de leurs divers utilisateurs, agriculteurs bien sûr, mais aussi chasseurs, pêcheurs, associations de protection et promeneurs.

Une démarche d'exception et non la règle

Des « cahiers des charges » furent établis, mettant en place, pour limiter la pression du mode d'exploitation sur les milieux, des

contraintes comme par exemple des plafonds d'engrais, des interdictions de traitement chimique ou des dates d'intervention (fauche, broyage), des zonages pour protéger des nidifications d'oiseaux...

Si certaines mesures ont permis de valoriser des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement ou la biodiversité (élevage extensif, agriculture biologique, maintien de races et variétés menacées...), d'autres ont permis de réduire certains impacts négatifs. Ce faisant, les quantités produites par hectare et par an ont sensiblement baissé, tout en limitant les charges en terme d'intrants.

Le montant de la rémunération est basé sur le « manque à gagner » et sur le contenu de l'enveloppe globale dédiée par l'UE et les États aux MAE. Ceci a amené les administrations agricoles à calculer une baisse de revenu théorique consécutive à la baisse de rendement, plutôt que de s'attacher à une réelle rémunération en terme de préservation de ces biens publics que sont l'eau, la biodiversité, les paysages...

Ce mode de calcul, simplificateur mais efficace et rapide selon les agriculteurs, maintient ce côté « parent pauvre » des MAE, qui ne « produisent » pas, mais que l'on soutiendrait « pour ne pas produire ».

Des contrats co-financés par les États et les régions

D'autres expériences dans le Bade Wurtemberg ou en Autriche proposent aux agriculteurs de gagner des « bons points environnementaux » en additionnant les engagements. Afin de mieux connecter les MAE aux dimensions économique, sociale et territoriale, certains États ont proposé des contrats d'agriculture durable ou multifonctionnelle. Ce fut le cas de la France entre 1999 et 2002 avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation et dans d'autres pays (Écosse, Autriche...).

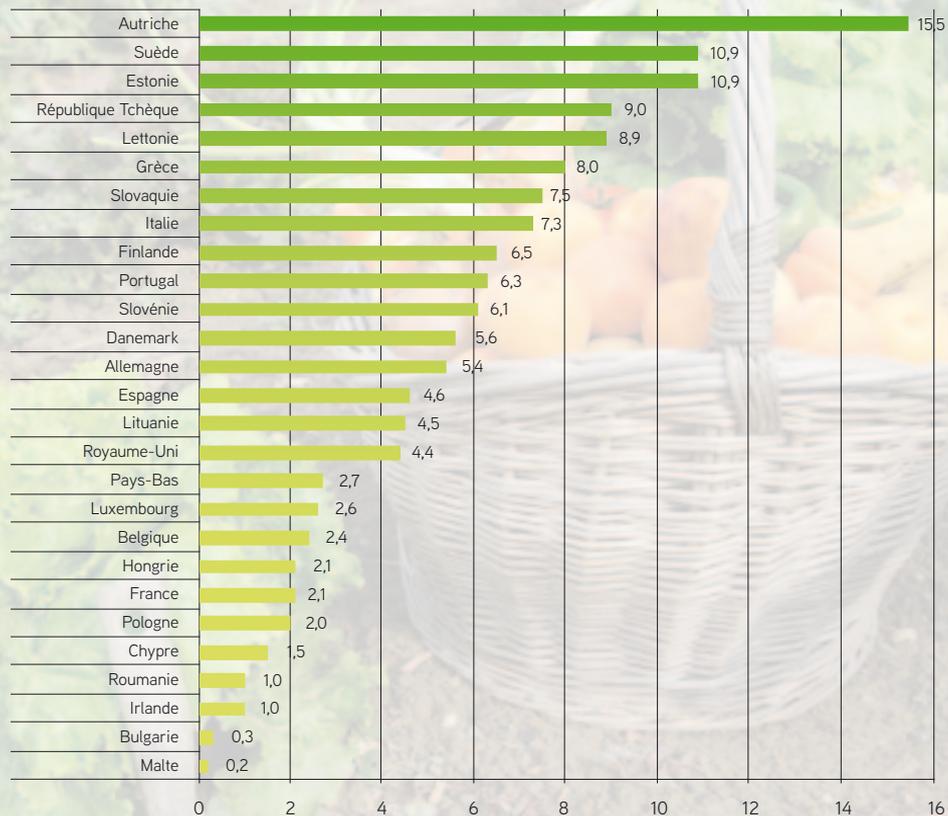
Les MAE sont signées avec des contrats d'une durée de 5 ans renouvelables, dont les cahiers des charge sont à peu près identiques à ceux des années 90.

Sur la période 2007-2013, les paiements agro-environnementaux et de Natura 2000 représentent 23% des dépenses du 2nd pilier de la PAC et 5% des dépenses de la PAC*. Leur financement mobilise pour moitié une part communautaire et, pour l'autre moitié, des contreparties nationales et régionales. Ces faibles moyens financiers limitent l'accès aux MAE. De ce fait, elles sont réservées à des zones à enjeux prioritaires, ou confortent des exploitations déjà engagées dans l'agro-environnement.

*Source : Commission Européenne - DG Agri

Pourcentage de la surface agricole utile en agriculture biologique dans les États membres en 2008

page 60



Le mode de production agricole biologique est de plus en plus plébiscité par les consommateurs européens. La PAC soutient son développement au titre de la qualité des produits et de la conversion des exploitations agricoles, même si les politiques nationales s'avèrent plus déterminantes encore.

Dès 1994, la PAC a intégré l'agriculture biologique au sein des MAE, en permettant d'attribuer une aide aux parcelles en cours de conversion vers la bio ou déjà conduites en bio. Il est significatif de constater que les pays ayant utilisé cette possibilité dès 1994 et de la façon la plus large (aide à la conversion + aide pérenne dite « au maintien ») sont ceux où l'agriculture bio est aujourd'hui la plus développée : Italie, Autriche, Suède.

Par ailleurs, l'adoption par l'Union européenne d'un règlement sur les productions végétales biologiques (1991) puis sur les productions animales (1999) a posé un socle commun et

harmonisé, et facilité l'organisation des marchés intra-européens.

Un dispositif européen à déclinaisons locales

Jusqu'à présent, le principal soutien de la PAC à l'agriculture biologique réside en deux MAE (2nd pilier) : l'aide à la conversion et l'aide au maintien. Ces mesures sont subsidiaires et laissent une large part d'adaptation nationale. La France a aidé la conversion à partir de 1994, mais avec un budget limité : son augmentation en 1998-1999 a permis le décollage de la bio française. En revanche, l'aide au maintien n'a été introduite qu'à partir de 2007. Les montants à l'hectare sont identiques sur tout le territoire, mais le plafond par exploitation peut être ponctuellement majoré par les régions.

D'autres pays, comme l'Italie ou l'Allemagne, ont appliqué dès 1994 une aide à la conversion et une aide au maintien, aux montants importants mais variant selon les régions. Quelques pays, comme l'Autriche ou la Pologne, ont fait des MAE agrobiologiques des « mesures prioritaires ». Par application de l'article 68 du règlement PAC, la France va basculer en 2010 et 2011 les aides bio sur le premier pilier, ce qui en fera pour la première fois des aides structurelles – mais pose des problèmes de cumul ou de montants (contrairement à l'usage entre

pilliers différents, il sera impossible de cumuler avec les MAE).

Autres dispositifs

L'agriculture biologique peut bénéficier de plusieurs dispositions du second pilier. C'est le cas des mesures 111 (démonstration et formation), 121 (investissements liés à des produits de qualité), 132 (aide à la certification), 133 (promotion) du règlement de développement rural. Toutefois, dans la plupart des pays, ces aides ne sont pas explicitement fléchées sur la bio et très peu accessibles aux agriculteurs ou groupements bio.

Mais des effets contradictoires

Certaines dispositions de la PAC ont limité le développement de l'agriculture biologique. Le mode de calcul des « références historiques » pour les droits à paiement unique pénalise les systèmes vertueux mais à plus faibles rendements. La bio peut également pâtir d'incitations financières plus faibles que celles en faveur de l'élevage extensif (en France) ou des signes de qualité (en Italie), alors que les niveaux d'exigences sont plus élevés. Enfin les règles administratives sur le maintien des prairies permanentes sont également mal adaptées aux rotations culturales plus longues en agriculture biologique qu'en agriculture conventionnelle.

57 % de la surface agricole totale utilisée dans l'Union européenne est classée en zones défavorisées



Depuis 1975, la PAC accorde un soutien aux exploitations agricoles dans les zones défavorisées (ZD). Il permet, dans certaines régions, de maintenir l'activité agricole malgré des « handicaps naturels » tels que de mauvaises conditions climatiques, de fortes pentes ou une faible productivité de la terre.

Ces handicaps peuvent, selon les cas, entraîner un risque important d'abandon des terres agricoles, pouvant mener à une diminution de la biodiversité, à la désertification, à des feux de forêt et à la perte d'espaces agricoles à haute valeur naturelle.

57% de la surface agricole totale utilisée dans l'Union européenne sont classés zone défavorisée. On distingue trois types de ZD :

- Les zones de montagne (17%) sont définies comme handicapées par une période de végétation plus courte en raison de l'altitude et par de fortes pentes. Les régions de Finlande et de Suède situées au nord du 62^{ème} parallèle sont assimilées aux zones de montagne.

- Les zones défavorisées « simple » (31 %) souffrent d'une mauvaise productivité de la terre, de rendements sensiblement inférieurs à la moyenne et d'une population agricole en déclin.

- Les zones à handicaps spécifiques (9 %) où le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, d'entretenir l'espace naturel, de préserver le potentiel touristique ou de protéger les espaces côtiers et les zones humides.

Des paiements compensatoires de handicap naturel

En 2005, dans toute l'UE-25, 13% de l'ensemble des exploitations agricoles, pour un total d'environ 1,4 million de bénéficiaires, ont reçu une aide au titre des différents programmes de soutien aux zones défavorisées. Les compensations de handicap naturel versées aux agriculteurs représentent 14 % des dépenses communautaires au titre de la politique de développement rural entre 2007 et 2013, soit 12,6 milliards d'euros. Les aides aux zones défavorisées sont versées annuellement et varient de 25 à 200 euros par hectare de surface agricole utilisée. Dans certains États (en France notamment), les agriculteurs des ZD peuvent prétendre à des

prêts à faible taux d'intérêt ou à des dotations majorées pour l'installation.

Vers la révision des zones défavorisées simples

Un mauvais ciblage des paiements compensatoires dans les ZD simples a été pointé par la Cour des comptes européennes en 2003. Elle critiquait aussi le zonage fondé sur des critères socio-économiques anciens, ainsi que des critères nationaux très hétérogènes et difficilement comparables au plan européen. En 2009, la Commission a soumis de nouveaux critères « biophysiques » aux États membres en vue d'une révision du dispositif en 2014. Parmi ces nouveaux critères, le fait qu'une exploitation soit située dans une zone à haute valeur naturelle (biodiversité, milieux, paysages, eau, zones tampons, corridors écologiques...) pourrait être retenu. Cette révision impliquerait un transfert financier de l'UE plus important vers les nouvelles zones défavorisées d'Europe centrale, au détriment d'actuelles zones d'Europe occidentale.



La politique de développement rural offre un cadre de dialogue entre les acteurs du territoire, associations et agriculteurs

27 LA PAC SOUTIEN-ELLE LE DÉVELOPPEMENT RURAL EN DEHORS DE L'AGRICULTURE ?

Bénéficiaire surtout aux agriculteurs, le second pilier de la PAC est plus une politique agro-territoriale qu'une politique de développement rural.

Dans de nombreux territoires, l'agriculture n'est plus le pivot du développement rural.

Le second pilier de la PAC, dit du développement rural, tente toutefois de cibler l'économie rurale et pas seulement l'agriculture.

Un développement rural intégré doit concilier des objectifs agricoles et ceux de la cohésion territoriale. En ce sens, l'agriculture fait partie du développement rural ; celui-ci est discuté et mis en œuvre sur le terrain par des acteurs locaux.

Depuis 1991, l'UE a mis en place un dispositif d'appui aux projets de développement rural. Intitulé LEADER (Lien Entre Actions de l'Économie Rurale), le programme communautaire est basé sur un partenariat décentralisé, qui fait confiance aux acteurs locaux d'un territoire pour mener des projets de développement

rural. Cette méthode est dite "ascendante" ou "bottom-up", car les projets ne "descendent" pas des capitales mais "montent" du terrain. Cette approche est fondamentale car les décalages entre le terrain et les centres de décisions sont nombreux.

Une démarche de projet intégré

Ainsi, plus de 1 000 territoires ruraux se sont organisés en Groupes d'action locale, concernant 30% de la population rurale de l'UE. Les programmes LEADER favorisent la constitution de réseaux d'échanges de bonnes pratiques et d'expériences de développement local rural durable. La méthode facilite les espaces de dialogue en étant attachée aux principes de citoyenneté et de cohésion territoriale. Toutefois la méthode Leader qui au début privilégiait la gestion directe des fonds par les groupes a évolué vers une gestion plus administrée à l'instar des programmes de développement ruraux du FEADER.

Pourtant, le succès de la méthode LEADER dans les territoires concernés reste confidentiel. En effet seuls 6% du budget du FEADER y sont dédiés dans les programmes des pays entre 2007 et 2013, quand 13% vont sur les programmes de diversification de l'économie (axe 3 du FEADER).

Contrairement au premier pilier de la PAC, le développement rural local s'inscrit dans une dynamique de projets. Il faut du temps pour élaborer les projets et négocier avec les autorités, ainsi que de l'argent pour co-financer les projets, et enfin, des acteurs pour les coordonner. Le développement rural valorise d'abord le territoire, l'emploi et les ressources locales.

Le développement rural en dehors de la PAC ?

Le développement rural aura-t-il sa place dans la politique de cohésion ou les politiques régionales ? La question reste entière de surcroît dans un contexte de mixité rural urbain croissant. Mais si tel était le cas, les politiques régionales ne cibleraient pas pour autant mieux les campagnes : les grandes villes ont un pouvoir d'attraction plus important. Dès lors le défi est d'articuler les différentes politiques sectorielles entre elles, ce qui suppose un dialogue entre les parties prenantes. La politique de développement rural forme ainsi un cadre privilégié pour faire se rencontrer et dialoguer la société civile, les acteurs du territoire et les agriculteurs.

Sac de poudre de lait écrémé de l'UE distribué au Burkina Faso

page 66

VIVALAIT

LAIT INSTANTANE EN POUDRE
28.5%+/-1.5% MATIERE GRASSE
ORIGINE IRELAND

Pour écouler des excédents croissants dans les années 70, la Communauté européenne a développé ses exportations grâce à des subventions massives. En quelques années, l'UE est ainsi devenue un des principaux exportateurs mondiaux de produits agricoles.

De l'autosuffisance aux excédents écoulés sur le marché mondial...

La forte progression des subventions aux exportations de produits agricoles a suscité de nombreuses critiques, à la fois de la part des pays exportateurs traditionnels et des producteurs des pays importateurs. Ces subventions ont contribué à la baisse des cours internationaux et permis à l'UE de prendre des parts de marché grâce à des prix de dumping. Mais surtout, elles ont entraîné une concurrence « déloyale » des produits agricoles européens exportés notamment sur les marchés des pays en développement. Ainsi, dans les années 1980-1990, l'UE, grâce aux subventions, écoulait massivement vers la Côte d'Ivoire, le Ghana ou le Bénin ses stocks de viande bovine. Cette concurrence de produits vendus à des prix

inférieurs à leur coût de production, décourage les productions locales et les échanges entre les pays africains. Elle réduit aussi à néant les efforts de développement des filières agricoles financés par l'aide au développement de l'UE.

... Malgré une baisse des subventions aux exportations

Les réformes successives de la PAC ont réduit les subventions aux exportations. En 2009, l'UE ne leur consacrait plus que 650 millions d'euros, soit 1,4 % des dépenses du 1^{er} pilier, contre plus de 10 milliards dans les années 1980*. Pourtant les exportations agricoles continuent et la concurrence déloyale de certains produits européens sur les marchés des pays en développement demeure. La hausse des aides directes aux producteurs a permis de diminuer les subventions aux exportations, tout en conservant la compétitivité des produits européens exportés. Le dumping est donc toujours présent. L'UE exporte aussi des produits agricoles hors normes qui ne peuvent être vendus sur le marché intérieur (pommes de terre et oignons par exemple) et des sous-produits de l'industrie agroalimentaire (ailes et croupions de volailles, et poules de réforme). Ces produits sans réelle valeur sont écoulés à des prix très bas et détruisent les filières des PED.

Une nécessaire protection des agricultures du Sud

Si l'UE demeure le principal fournisseur de produits agricoles de nombreux pays en développement, elle n'est cependant plus la seule à concurrencer les productions africaines. Ainsi, les volailles du Brésil ont peu à peu remplacé les volailles européennes sur les marchés arabes et africains grâce à des coûts de production très bas. Au-delà de la bataille contre le dumping des produits importés, de nombreuses organisations militent pour une protection accrue des filières agricoles de ces pays qui ont en général fortement diminué leurs droits de douane.

*Source : Commission Européenne - DG Agri

Balance commerciale des produits agricoles en millions d'euros : le déficit de l'UE se creuse

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Céréales	2453	2888	2024	1209	1668	754	1490	1611	-133	2104
Sucre	-50	-335	-424	-201	-288	-529	-10	469	-858	-986
Aliments du bétail	-6067	-7550	-10161	-10291	-9337	-10806	-8445	-8015	-11785	-13915
Fruits et légumes	-3938	-3797	-4479	-4469	-4779	-5301	-6399	-6215	-6720	-6070
Huiles et graisses végétales	12	-192	-179	-502	-483	-618	-1099	-1920	-2262	-2905
Lait et produits laitiers	3047	3662	4005	3763	3710	3917	4091	4078	4781	5212
Vin	2452	2379	1915	2230	2293	1996	2322	3093	3305	3777
Viande de boeuf	154	-142	-158	-282	-484	-741	-963	-1241	-1388	-877
Viande de porc	2221	2624	2340	2180	2061	2481	2393	2689	2732	3470
Viande ovine	-615	-718	-820	-883	-859	-890	-1021	-964	-944	-964
Viande de volaille	-529	-466	-350	-459	51	-56	-318	-358	-319	-401

L'UE est le premier importateur mondial de produits agricoles. En 2007, avec un montant de 78 milliards d'euros, ses importations ont représenté 23,1 % des importations agricoles mondiales. L'UE importe l'essentiel des protéines végétales qu'elle consomme pour l'alimentation de son bétail.

Un débouché traditionnel pour les pays du Sud...

Une partie importante des produits importés par l'Union européenne provient de pays en développement. Les relations historiques mais aussi les accords commerciaux (accord de Cotonou, accords euro-méditerranéens, accord en cours de négociation avec le Mercosur...) font de l'UE le débouché traditionnel des produits agricoles de ces pays.

Ainsi, en 2007, les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) destinaient 59,2 % de leurs exportations agricoles au marché européen, les pays méditerranéens 51,9%, le Mercosur 33,5%, les pays d'Asie du Sud Est (ASEAN) 20,1 % et les pays les moins avancés (PMA) 37,3 %.

Les exportations de ces pays sont essentiellement des produits tropicaux qui n'entrent pas en concurrence avec les produits agricoles européens et ont en général un accès préférentiel, voire à droit nul, au marché européen. Toutefois, l'UE importe aussi du Mercosur des produits destinés à l'alimentation animale. En effet, avec les négociations du Dillon Round du GATT (1962), l'UE a accepté une ouverture sans droit de douane de son marché d'oléagineux, ce qui l'a rendu très dépendante des importations principalement de soja.

... qui n'est pas sans risque

Pour les pays en développement, cette forte dépendance par rapport au marché européen pour leurs exportations agricoles peut avoir plusieurs inconvénients. Ainsi, les avantages accordés par l'UE ne les ont pas incités à diversifier leurs échanges vers des marchés parfois plus porteurs. Or, l'ouverture croissante du marché européen à tous ses partenaires commerciaux rend ces avantages de moins en moins intéressants. Les pays ACP, par exemple, qui avaient déjà un accès libre au marché européen pour la quasi-totalité de leurs produits agricoles, sont confrontés maintenant à des concurrents qui bénéficient des mêmes avantages pour de plus en plus de produits.

Outre cette dépendance, les exportations agricoles de nombreux pays en développement sont concentrées sur quelques produits, répondant à la demande européenne. Les variations des prix internationaux fragilisent encore ces pays. Par ailleurs, les produits agricoles transformés étant soumis à des droits de douane – sauf ceux des PMA et des pays ACP ayant signé des APE –, les pays en développement exportent vers l'UE essentiellement des produits bruts et n'ont pas ou peu développé leur industrie agroalimentaire.

Des impacts négatifs pour les pays en développement

Les monocultures destinées au marché européen peuvent aussi nuire aux petites exploitations et aux consommateurs pauvres du Sud. L'essor des monocultures d'oléagineux (soja, huile de palme) s'est considérablement développé en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est, avec des conséquences humaines, environnementales et sanitaires graves: déforestation, perte de biodiversité, érosion, pollution de l'eau, communautés rurales et indigènes expulsées de leurs terres au profit des grandes exploitations. Cette course à la concentration et l'éviction des petits producteurs génèrent un exode rural massif, les paysans venant gonfler la pauvreté des villes.

Quelques exemples de protection de l'agriculture ailleurs dans le monde

Mesures	Etude de cas	Produits	Période de mise en œuvre
Interdiction d'importation	Guinée	pomme de terre	5 mois/an entre 1992 et 1998
	Nigéria	riz	campagne 1993
	Guinée	oignons	
Restrictions quantitatives	Cameroun	poulet	sept. 2004 au 31 mars 2005
Hausse des tarifs douaniers	Guinée	oignons	1993
Surtaxation	Kenya	lait	à partir de 2001
	Indonésie	sucre	à partir de 2002
Bandes de prix et contingents d'importation	Nicaragua	riz	avril 1992 - sept. 1996
Droits de douane et/ou prélèvements variables	UE	viande bovine	à partir de 1967
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Cameroun	poulet	à partir de sept. 2004

30 QUI PROTÈGE SON AGRICULTURE ? POURQUOI UNE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ?

«La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs États ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers»

Lors du sommet mondial de l'alimentation à Rome en novembre 1996, la Via Campesina a défini pour la première fois, le principe de la souveraineté alimentaire. Celle-ci n'est ni l'autarcie ni un repli à l'intérieur des frontières. Elle ne s'oppose pas aux échanges internationaux : chaque région du monde a des produits spécifiques qu'elle peut commercialiser, mais la sécurité alimentaire est trop importante pour la faire dépendre des importations. Dans chaque région du monde, la base de l'alimentation doit être si possible produite sur place. Chaque région doit donc avoir le droit de se protéger d'importations à bas prix ruinant sa propre production.

La PAC respecte-t-elle la souveraineté alimentaire ?

La PAC a été créée implicitement en 1962 sur la souveraineté alimentaire. Elle visait à sécuriser les approvisionnements, garantir des revenus agricoles en stabilisant les prix agricoles par

des prélèvements variables à l'importation, des prix minima d'intervention et la hausse de la productivité, sans pénaliser les consommateurs. En réalité, l'UE s'est vite éloignée du principe de souveraineté alimentaire, pour elle comme pour le reste du monde :

- La communauté européenne a accepté, dès sa création, lors des négociations du GATT de 1961-62, de ne pas protéger ses aliments du bétail, dont elle importe encore chaque année 60 millions de tonnes dont 40 de soja. Elle négocie encore, aux niveaux multilatéral et bilatéral, une moindre protection agricole, pour exporter plus de produits industriels et de services.

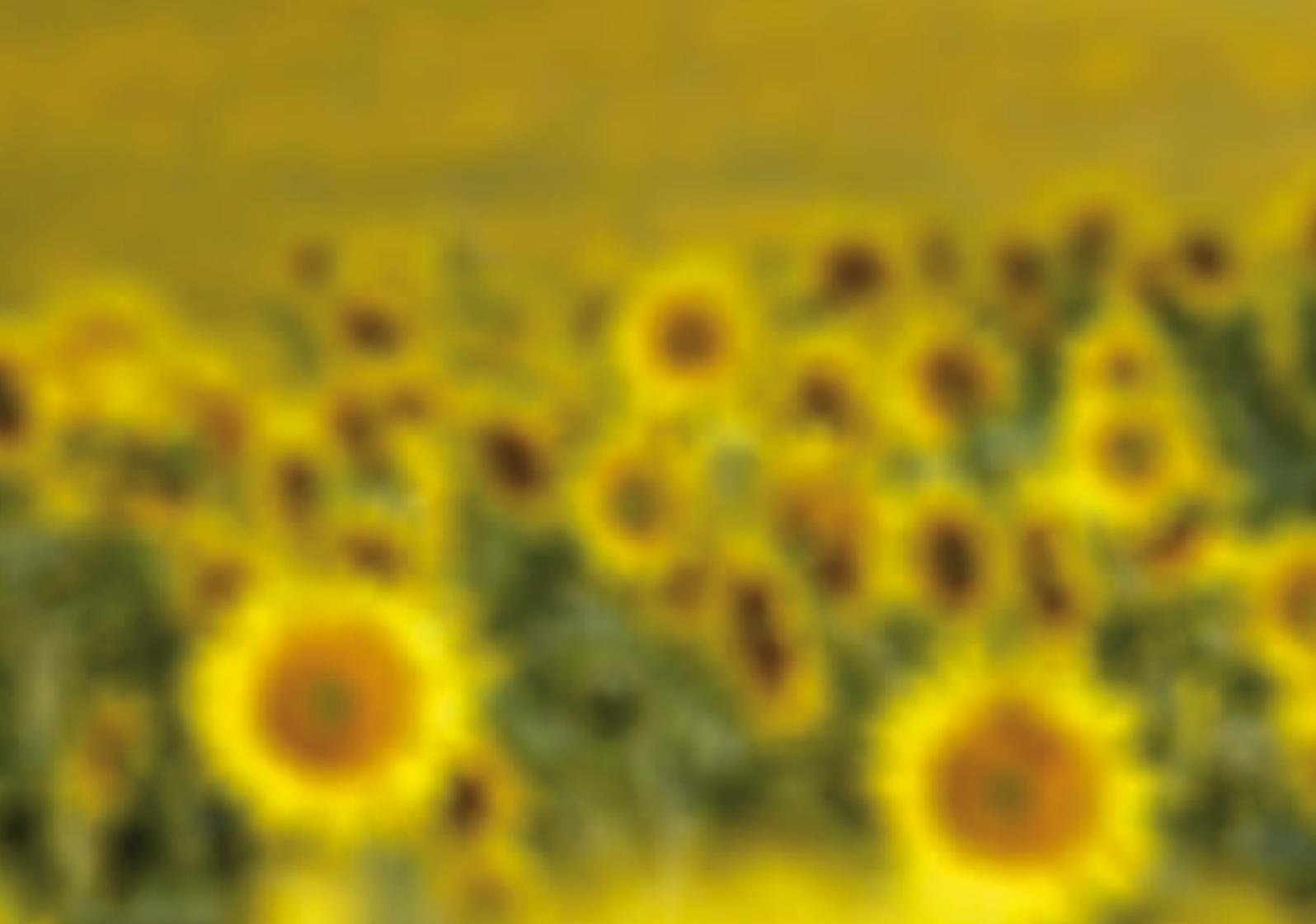
- Elle a exporté ses produits à prix de dumping grâce aux subventions explicites à l'exportation ou aux subventions internes bénéficiant aussi aux produits exportés.

Quelle souveraineté alimentaire pour les Pays en développement (PED) ?

Les PED ont vu leur souveraineté alimentaire bafouée. Le FMI et la Banque mondiale, où UE et États-Unis ont la majorité des voix, les ont obligés à réduire leurs droits de douane appliqués alors que ceux autorisés (consolidés) à l'OMC sont très supérieurs. Et les mesures de sauvegarde existantes à l'OMC ne sont pas accessibles à la majorité des PED. Pourtant,

faute de pouvoir subventionner leurs agriculteurs, une protection efficace à la frontière (prélèvements variables) est la seule façon d'assurer des prix favorisant la hausse de la production pour améliorer la sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté, développer des filières. Il suffit de comparer la politique laitière du Kenya et de l'Afrique de l'Ouest. Les revenus des producteurs kenyans s'en trouvent améliorés.

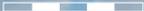
Plusieurs moyens peuvent permettre aux consommateurs urbains pauvres de faire face à des augmentations de prix le temps que la production locale s'ajuste : chantiers d'intérêt général à haute intensité de main-d'oeuvre, coupons d'achat des produits vivriers locaux à bas prix... Le tout financé par les recettes douanières et des prêts à long terme par la Banque mondiale.





QUELS NOUVEAUX **ENJEUX** ? QUELLE **PAC** APRES 2013 ?

COMMENT SE TRADUIT LE RETOUR DE L'AGRICULTURE SUR L'AGENDA POLITIQUE POUR LA PAC ?
COMMENT LA PAC PEUT-ELLE ARTICULER LES NOUVEAUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX
AVEC SA FINALITÉ ALIMENTAIRE ?
QUELLES NOUVELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ATTENDRE DE LA PAC
AU DELÀ DE 2013 ?



Acheter au prix le plus bas sur le marché mondial
ne garantit pas la sécurité des approvisionnements alimentaires

L'alimentation est le plus ancien des problèmes politiques. De tous temps les États ont cherché les moyens d'assurer la sécurité alimentaire de leur population pour maintenir la cohésion sociale et éviter les révoltes. Or à long terme, la rareté des ressources naturelles, le renchérissement de l'énergie et les modifications du climat font peser des risques socio-économiques importants.

Le choix de l'Europe de sécuriser son alimentation en développant son agriculture

À la fin des années 50, l'Europe a choisi de devenir auto-suffisante pour son alimentation en développant son agriculture et son secteur agroalimentaire. Aujourd'hui l'objectif politique de l'UE est de garantir la sécurité alimentaire des 500 millions d'Européens.

Cette sécurité alimentaire recouvre trois dimensions : un approvisionnement suffisant en quantité, une qualité sanitaire satisfaisante, et un accès régulier pour toutes les populations.

*www.grain.org

En Europe comme dans d'autres parties du monde, les questions agricoles et alimentaires sont une affaire d'État, et la fonction régalienne de sécurité alimentaire reste cruciale. L'UE a choisi d'appliquer à son secteur agricole et agroalimentaire des normes sanitaires et environnementales relativement élevées pour protéger l'alimentation des Européens.

De nouvelles raretés : les terres agricoles et les ressources naturelles

Dans un siècle marqué par la croissance démographique et le changement climatique, l'accès à la terre, à l'eau et à l'énergie sont sources de tensions. Si ces tensions constituent une sérieuse menace pour la sécurité alimentaire globale, elle sont aussi des facteurs de risques pour la stabilité sociale de régions entières.

Les États recherchent les moyens d'approvisionner leur marché intérieurs avec des politiques agricoles et commerciales leur garantissant un certain niveau de souveraineté alimentaire. En effet acheter au prix le plus bas sur le marché mondial ne garantit pas la sécurité des approvisionnements alimentaires.

On observe ainsi de nouvelles stratégies d'investissement menées par des gestionnaires de fonds agricoles privés et des fonds souverains, pour louer ou acheter des millions d'hectares

de terres agricoles à l'étranger et y produire des denrées alimentaires au nom de la sécurité alimentaire de leurs clients mais aussi pour y produire des agrocarburants*. Ce phénomène touche maintenant des pays aux portes de l'Europe orientale. Selon certaines ONG, le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes pourrait alors devenir le droit de certains peuples à se nourrir au risque d'affamer les autres.

Des leviers politiques pour orienter l'agriculture et maîtriser nos choix alimentaires

Chercher des terres à l'étranger quand on n'en dispose pas, investir dans son agriculture familiale ou dans l'agriculture d'exportation sont autant d'opportunités, de stratégies de firmes privées ou de choix de politiques publiques qui illustrent les options et les tensions sur la sécurité alimentaire. En l'absence de politique agricole, certaines stratégies d'achat de terre à l'étranger auront des conséquences économiques, sociales et environnementales importantes.

Quel cohérence aurait la PAC si des milliers d'hectares d'East Anglia, du bassin parisien ou des plaines hongroises étaient un jour achetées ou louées par des fonds souverains étrangers ? Quelle serait la réponse politique de l'UE face à de tels phénomènes ?

L'Union européenne a d'abord vocation à assurer sa propre
suffisance alimentaire avant de nourrir le monde

Quelle agriculture et quelle alimentation à l'échelle de la planète à l'horizon 2050 tout en préservant notre capital naturel en bon état ? Comment concilier sécurité alimentaire et « sécurité de l'environnement » ?

Selon l'Organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), il est nécessaire d'augmenter la production agricole de 70% d'ici à 2050, pour faire face à la croissance de la demande alimentaire. Cet impératif catégorique ne remet pas en question les modèles de production et de consommation.

Par contre, selon d'autres scénarios*, une augmentation de 28% de la production mondiale permettrait de nourrir la planète à l'horizon 2050, sur la base d'une moyenne de 3000 Kcal/jour dont 500 Kcal d'origine animale, tout en intégrant des objectifs de développement durable.

Cependant, trois défis conditionnent ces projections :

● Revoir les modes d'alimentation

La baisse des disponibilités alimentaires à 3000 kcal/jour/habitant n'implique pas nécessairement une diminution des quantités

ingérées, à la condition que des efforts importants soient menés pour réduire les pertes avant et après récolte ainsi que le gaspillage, tous deux estimés à 30% de la production alimentaire mondiale. Un changement des comportements alimentaires vers des régimes moins riches en viande est également souhaitable.

● Revisiter les systèmes de production

Une agriculture durable mobilise au mieux les ressources naturelles renouvelables pour les besoins de la photosynthèse et de la fixation biologique de l'azote de façon à produire le maximum de biomasse par hectare et fixer le maximum de matières organiques dans les sols sous la forme d'humus. En élevage, les résidus de culture peuvent être recyclés dans l'alimentation animale, les déjections animales utilisées pour la fabrication de fumier et la fertilisation organique des sols.

● Améliorer la gouvernance mondiale de l'agriculture

Les échanges internationaux doivent être placés dans une optique de sécurité alimentaire et non dans une optique de libéralisation du commerce. Ceci renvoie à la nécessité de mieux coordonner les réglementations internationales, qu'elles soient

agricoles, commerciales et environnementales, dans une enceinte des Nations-Unies.

L'Union européenne a d'abord vocation à assurer sa propre suffisance alimentaire avant de nourrir le monde. Elle devra se montrer exemplaire pour viser une meilleure efficacité des calories végétales produites et transformées en calories animales -près des deux-tiers des surfaces cultivées en Europe servent à nourrir les animaux-, grâce à des techniques agricoles innovantes peu coûteuses en énergie fossile, rémunératrices pour ses paysans, favorables à la lutte contre les changements climatiques, respectueuses des autres agricultures et des équilibres écologiques et territoriaux. Cette agriculture existe et a fait ses preuves. Il n'y aura pas de sécurité alimentaire mondiale sans « sécurité » de l'environnement.



Première exportatrice et importatrice de produits agricoles dans le monde, par ailleurs première contributrice d'aide publique au développement, l'UE a une responsabilité dans la mise en place d'un Partenariat mondial pour l'alimentation

Au printemps 2008, les opinions occidentales prennent conscience de la fragilité de la sécurité alimentaire mondiale. Les « émeutes de la faim », très médiatisées, choquent l'opinion publique. La faim n'est pourtant pas nouvelle, en atteignant les villes elle est juste devenue visible. Les trois-quarts des personnes dans le monde qui souffrent de la faim sont des paysans !

Après des années d'abandon, l'agriculture est au centre des préoccupations. Toutes les institutions mettent en place des initiatives, parfois avec des doctrines contradictoires. Les gouvernements, les coopérations bilatérales, les organes de l'ONU (FAO, PAM, FIDA...), la Banque Mondiale, le FMI, les fondations et les ONG mettent en place des programmes de lutte contre la faim. Sans être nouvelle, l'absence de coordination est manifeste.

Depuis des années, des organisations de producteurs et des ONG appellent à changer les règles

du commerce. En effet, en tant que secteur sensible, l'agriculture n'a été intégrée que tardivement dans les négociations commerciales internationales. Ce statut particulier de l'agriculture fonde la demande de la société civile de sortir l'agriculture de l'OMC et d'améliorer la gouvernance alimentaire mondiale sous l'égide des Nations-Unies.

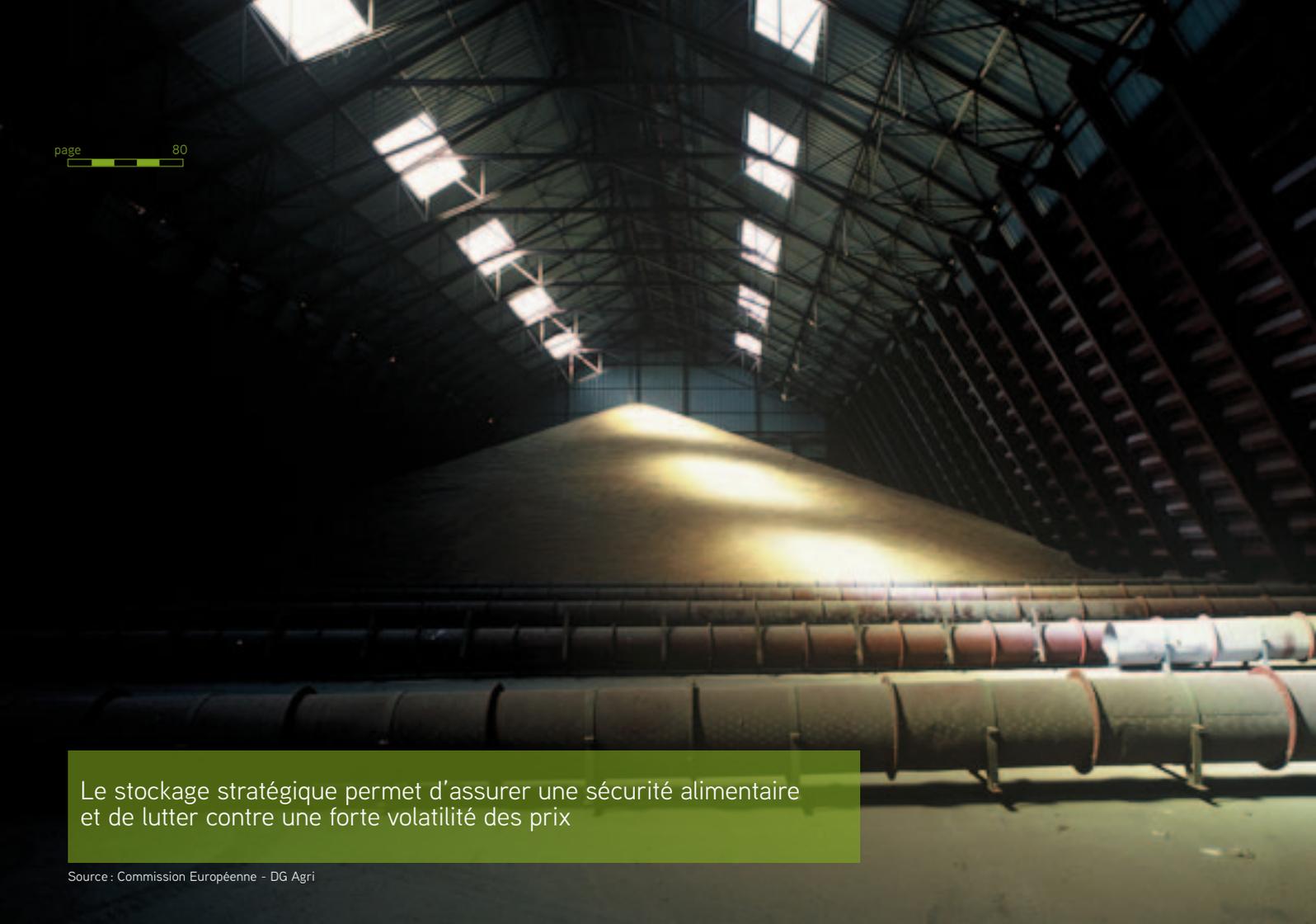
Y a-t-il un pilote pour la gouvernance alimentaire mondiale ?

Le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire a pour objectif d'améliorer la coordination entre tous les acteurs de la sécurité alimentaire mondiale. La coordination est autant politique que scientifique et financière. Le Comité de Sécurité Alimentaire (CSA), initialement organe de la FAO, est devenu en 2009 l'instance de la gouvernance alimentaire mondiale aux plans politique et scientifique. Toutes les institutions impliquées dans la sécurité alimentaire y sont représentées, y compris la société civile. Le CSA fonctionnera en s'appuyant notamment sur un panel d'experts de haut niveau (le pilier scientifique) pour orienter les décisions à partir d'une synthèse des travaux existants de la recherche mondiale.

Le rôle de l'Union européenne

La société civile s'est vue reconnaître un rôle important dans le CSA. Son rôle sera d'articuler un ensemble de problématiques transversales pour aboutir à une meilleure cohérence des politiques en faveur de la sécurité alimentaire, de la protection des ressources, de la lutte contre le changement climatique avec celles du développement et de la lutte contre la pauvreté.

La gouvernance alimentaire mondiale nécessitait un pilote. Le CSA réformé peut jouer ce rôle. Il importe désormais, pour le faire vivre, que toutes les institutions s'en emparent afin d'éviter que ce ne soit une coquille vide de plus dans l'enchevêtrement des organes internationaux. Première importatrice et seconde exportatrice de produits agricoles dans le monde, par ailleurs première contributrice d'aide publique au développement, l'UE a une responsabilité dans la mise en place d'un Partenariat mondial pour l'alimentation.



Le stockage stratégique permet d'assurer une sécurité alimentaire et de lutter contre une forte volatilité des prix

34 ASSURER UN REVENU AGRICOLE PAR DES PRIX RÉMUNÉRATEURS, INCITATIFS ET STABLES

En vue de stabiliser les marchés agricoles, l'intervention publique doit être reconsidérée selon des objectifs de sécurisation des approvisionnements et des revenus agricoles. Cette optique suppose de changer le cap de la politique agricole européenne, pour la recentrer en priorité sur le marché intérieur.

Se recentrer sur le marché intérieur

L'avenir des agriculteurs européens est lié à leur maîtrise du marché intérieur, sur lequel ils ont écoulé 84,7 % des produits alimentaires non transformés de 2006 à 2008, tandis que les industries agroalimentaires y ont écoulé 75,1 % des produits agroalimentaires transformés. 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.

Pour beaucoup d'acteurs, il appartient 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 rémunérateurs, incitatifs et stables pour une exploitation viable, afin d'assurer le revenu de base couvrant les coûts de production moyens de l'UE, travail inclus, dans de bonnes conditions agro-environnementales.

Une palette d'outils pour stabiliser les marchés

Dans cette optique, des organisations de producteurs et des ONG appellent à des régulations à l'importation (taxe qui compense les surcoûts de production dus aux contraintes de production et au modèle social agricole européen) ainsi que des mesures d'intervention, qui doivent permettre de réguler les marchés agricoles et de stabiliser les prix à la production et à la consommation. Notamment par un système de stockage visant la sécurité alimentaire et la régulation des marchés, afin de prévenir la spéculation sur les matières premières et surtout réglementer l'intervention de spéculateurs purement financiers sur les marchés à terme, ceux qui ne prennent jamais livraison des produits.

Ces organisations appellent notamment à :

- Maintenir une régulation 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.

- Des prélèvements variables permettraient d'avoir des prix d'entrée fixes, contrairement aux droits de douane ad valorem qui ne protègent pas contre de bas prix mondiaux en dollars, accentués en cas de faiblesse du dollar.

- Maîtriser la production, d'autant que tout dumping sera éliminé, pour stabiliser les prix intérieurs à la production et à la consommation, en répartissant les droits à produire entre Etats membres, bassins de production et exploitations, et par une politique de stockage public minimal pour compenser les aléas climatiques.

- Favoriser le regroupement de l'offre par bassins de production et la gestion collective des volumes par les organisations de producteurs, ce qui renvoie au droit de la concurrence. Toutefois, pour être efficaces, les contrats ne doivent pas formaliser le faible pouvoir de négociation des agriculteurs face aux industriels et aux distributeurs. Ceci doit concerner en particulier les filières soumises à des crises structurelles, dont le lait, le porc et les fruits et légumes.

La volatilité des prix agricoles amène à s'interroger sur le rôle des marchés à terme dans la formation des prix

La volatilité des prix agricoles s'accroît au fil de la dérégulation de la PAC et du commerce international. Les agriculteurs européens sont plus exposés que par le passé aux fortes fluctuations des marchés, si bien que le niveau de variabilité des revenus est de plus en plus élevé.

Les agriculteurs font face à des risques climatiques et économiques que les pouvoirs publics cherchent à gérer par de nouveaux outils. Les États et l'Union Européenne ont tendance à se tourner vers les marchés financiers et les initiatives individuelles : épargne de précaution, recours aux marchés à terme (MAT) et assurances agricoles. Toutefois, ces outils ne peuvent constituer une alternative à l'intervention publique.

Les marchés à terme (MAT) et les subventions aux assurances

Les MAT sont des marchés virtuels qui attirent les spéculateurs face à des « hedgers » (opérateurs qui se couvrent contre une baisse ou une hausse des prix). L'intervention massive

depuis 2007 des spéculateurs sur indices, qui achètent à terme sans intention de prendre livraison des produits, a largement induit la flambée des prix des grains. La volatilité des prix est amplifiée par les MAT. Elle affaiblit la capacité des agriculteurs à investir faute de visibilité des prix à moyen terme.

À l'exception de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal, les assurances agricoles sont peu développées dans l'UE-27. 23 % des cultures étaient assurées en 2004 avec 497 millions d'euros de subventions totales, soit 32 % des primes. La volatilité accrue des prix tend à les développer. Un consensus sur ce dossier n'est pas aisé, puisque 12 États membres n'ont aucune aide aux assurances agricoles*. Depuis le bilan de santé de la PAC en 2008, la Commission européenne ouvre la possibilité de subventionner jusqu'à 65 % les primes d'assurances récoltes. Toutefois la portée de ces instruments reste limitée et peut avoir des effets pervers :

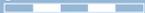
- Ils ne sont accessibles qu'après de certains agriculteurs et certaines productions (céréales)
- Ils incitent à une spécialisation accrue des systèmes de production
- Ils incitent au sur-investissement grâce aux avantages fiscaux accordés aux producteurs dans certains États membres

Des régimes d'intervention restent nécessaires contre les risques systémiques

En matière agricole, la volatilité des prix (forte hausse puis forte baisse) amène à s'interroger sur le rôle des marchés à terme dans la formation des prix. Pour de nombreux experts, les crises alimentaires et financières rappellent la difficulté de gérer les risques par des solutions de marché au détriment des filets de sécurité que sont les régimes d'intervention communautaires.

Concernant les assurances récolte, face aux aléas du climat et des prix, la diversification des productions et de la commercialisation ainsi que des pratiques favorisant une résilience des agroécosystèmes (robustesse des itinéraires techniques, choix des rotations et des variétés plus résistantes aux aléas climatiques...) sont à encourager.

L'expérience des Etats-Unis montre que, dans le contexte de forte volatilité des prix, les subventions nécessaires à l'extension des assurances agricoles sont considérables – 7,9 Md de dollars en 2009 et 8,3 Md de dollars prévus de 2011 à 2020 –, profitent principalement aux compagnies d'assurance et ont des effets pervers en incitant les agriculteurs à produire sur des terres sujettes à des aléas climatiques.



La PAC influence directement la gestion de près de 80 % des terres dans l'Union Européenne

« Argent public pour biens publics ». Le concept économique des biens publics a émergé dans les débats sur l'avenir de la PAC. Nombreux sont ceux qui y voient une raison bien légitime de rétribuer sur fonds publics les agriculteurs. De quoi s'agit-il ? Quelle peut être la traduction dans la future PAC ?

Pourquoi parle-t-on de « biens publics » ?

Les agriculteurs produisent à la fois des produits agricoles, qui sont échangés sur les marchés, et des biens d'intérêt public qui échappent largement à cette logique marchande. Il s'agit de l'entretien des paysages, d'une meilleure gestion de la ressource en eau, de la fertilité des sols, d'une biodiversité riche et variée, de la réduction des gaz à effet de serre, ou encore de la prévention des incendies et des inondations. Ces services d'intérêt public rendus à la collectivité peuvent aller jusqu'à la sécurité alimentaire et sanitaire en passant par le maintien du tissu rural (emploi, occupation des terri-

toires) si les décideurs publics l'estiment justifié pour des raisons stratégiques ou politiques. Toutefois il est clair que, selon les pratiques et les systèmes de production, l'agriculture peut également avoir des effets négatifs sur l'environnement qui ont un coût élevé pour la société (des « maux publics »).

Bien public ou service environnemental en agriculture : pourquoi les rémunérer ?

Ces services profitent à toute la collectivité, pas seulement aux agriculteurs qui les fournissent. Il est donc légitime que la société reconnaisse ce bénéfice, d'autant que la préservation de l'environnement répond aujourd'hui à un réel impératif écologique ainsi qu'à une demande forte et croissante des citoyens. L'intervention de la puissance publique se justifie dès lors qu'il y a un risque de « sous-appvisionnement » de ces biens publics lié à une défaillance du marché.

Les biens publics environnementaux peuvent être distingués selon leur échelle territoriale. On considère ainsi que la stabilité du climat et la protection de la biodiversité sont des biens publics globaux, car leurs enjeux sont planétaires. La qualité et la gestion de l'eau, les paysages sont considérés comme des biens

publics locaux à l'échelle d'un bassin versant ou d'une région.

Rémunérer les services environnementaux : un nouveau cap pour la PAC

Eu égard à ces enjeux environnementaux, la PAC est une politique structurante. L'agriculture couvre 41 % des terres de l'UE, elle est aussi en forte interaction avec les écosystèmes. Avec les forêts qui couvrent 40 % de la surface de l'UE, la PAC influence ainsi la gestion de près de 80 % des terres dans l'Union Européenne. Un ciblage environnemental des paiements directs, pondéré socialement selon le nombre d'actifs dans les exploitations est l'un des rares moyens propres à rendre la future PAC plus juste et plus acceptable aux yeux des citoyens. En effet, le rôle des pouvoirs publics et de l'argent public devrait logiquement être de rémunérer des biens d'intérêt général et non d'encourager les effets négatifs de la production agricole. Si la rémunération des services environnementaux devenait un principe clé de la PAC, c'est un nouveau contrat qui serait noué entre les agriculteurs et la société. Les paiements directs de la PAC pourraient alors accompagner un changement significatif vers des modes de production plus respectueux de l'environnement tout en restant productifs.

A group of people is walking through a lush green field of tall grasses. In the background, a cow is visible. The scene is set outdoors with trees and a blue sky in the distance.

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

L'insertion des activités agricoles dans les territoires implique de favoriser des synergies entre les acteurs et de valoriser les ressources humaines. Le second pilier ne peut plus être la variable d'ajustement de la PAC, mais doit devenir un moteur du développement rural intégré.

Une agriculture multifonctionnelle valorise l'emploi et la diversité

Les agriculteurs sont en capacité de mobiliser un potentiel donné par l'écosystème local et les atouts du territoire où est implantée l'exploitation. Ceci conduit logiquement à une diversité des systèmes de production. Ils participent à l'occupation et à la vie des territoires et doivent être associés aux projets plus globaux de développement rural qui concernent l'ensemble des habitants.

La déclinaison des outils de politique publique, à diverses échelles, doit favoriser l'optimisation des ressources locales du territoire. Cette valorisation concerne la transformation de produits agricoles et la vente directe, l'accueil à la ferme

et le développement d'activités touristiques, une contractualisation avec des collectivités, des agences ou des associations pour la protection de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des paysages.

La politique de développement rural doit miser sur les ressources humaines

La réponse aux défis d'aujourd'hui passe, par une part, par la relocalisation des activités. Elle procède aussi d'une responsabilisation de tous les acteurs. Dans la chaîne agricole et agroalimentaire, doivent être encouragés à la fois les circuits d'approvisionnement alimentaire de proximité et de meilleurs liens entre producteurs et consommateurs. Les collectivités locales sont particulièrement bien placées pour favoriser ces initiatives par des incitations articulées avec les politiques européennes.

D'autres mesures qui favorisent une meilleure insertion de l'agriculture dans les territoires doivent être encouragées :

- Pérenniser le soutien aux exploitations agricoles 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 ;

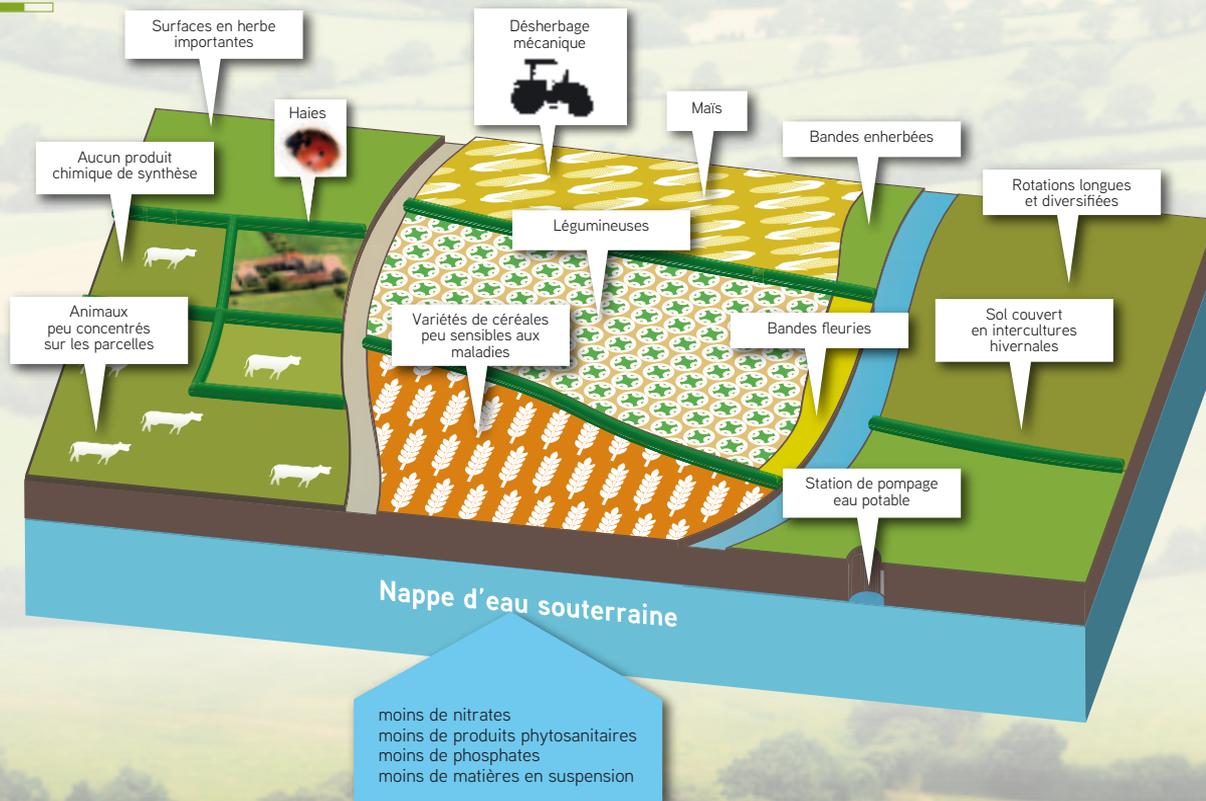
- Appuyer les petits agriculteurs et reconnaître le rôle clé de l'agriculture de « semi-subsistance » dans la mise en place de systèmes de production qui simultanément assurent la sécurité alimentaire, préservent les ressources naturelles, procurent des sources de revenus, contribuent au développement 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 ;

- Mettre la question foncière sur l'agenda communautaire, pour proposer, dans le cadre de la PAC, des solutions au renouvellement des générations et d'accès à la terre.

Pratiques respectueuses de la qualité de l'eau et de la biodiversité

page 88



La protection de la biodiversité, à savoir la préservation d'une diversité d'espèces sauvages et domestiques et de milieux en interaction systémique, est un atout pour la durabilité de l'agriculture.

La polyculture-élevage, les prairies complexes, la production intégrée, ou encore l'agriculture biologique, témoignent depuis longtemps des équilibres agronomiques entre les plantes, les sols et les animaux qui existent en Europe. Les zones agricoles européennes à haute valeur naturelle (HVN) illustrent les interactions positives que procurent une part de végétation semi-naturelle élevée, un faible chargement animal et une forte diversité de structures agro-écologiques (éléments fixes du paysage).

Les légumineuses au service de la biodiversité

Dans le secteur des grandes cultures, de nombreuses expériences montrent qu'une forte productivité à l'hectare peut s'obtenir en cultivant davantage de diversité variétale tout en réorganisant la succession des cultures afin de prévenir l'apparition de maladies. L'association de variétés et d'espèces diffé-

rentes sur une même parcelle conjuguée à des itinéraires techniques à bas niveaux d'intrants et à des aménagements paysagers favorables aux auxiliaires de culture (coccinelles...), offre des combinaisons qui font de la biodiversité un facteur de production.

En outre, l'introduction de légumineuses dans les rotations culturales (pois, lupins, féveroles, légumineuses fourragères) procure de nombreux avantages agronomiques et environnementaux. En effet leur fixation de l'azote permet de réduire sensiblement l'utilisation d'engrais azotés et donc les émissions de gaz à effet de serre. Elles fournissent habitats et sources de nourriture à la faune et aux insectes, permettent de réduire les pesticides en cassant le cycle de vie des « bioagresseurs » et contribuent à maintenir la structure des sols. Enfin, elles constituent une alternative à d'autres sources de protéines dans l'alimentation animale comme le soja importé.

Un conseil agricole au service d'une transition agro-écologique

Les politiques publiques à mettre en oeuvre doivent s'appuyer sur de nouvelles cohérences, de nouvelles formes de conseil, sur des innovations disponibles et introduire de nouveaux enjeux comme l'énergie et le changement climatique. Le défi consiste à passer d'un conseil technique attaché à l'usage des intrants à un

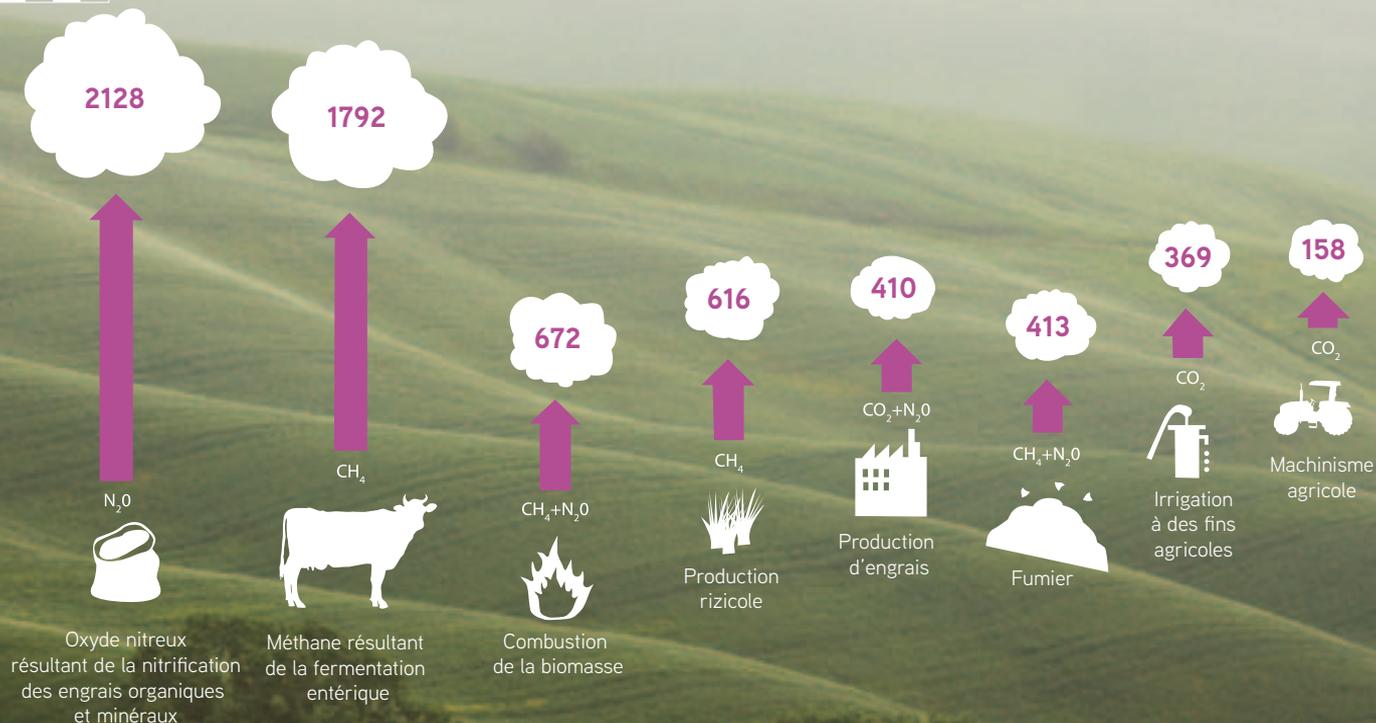
accompagnement de la transformation des systèmes de production, en mobilisant conjointement les savoirs des chercheurs et ceux des agriculteurs. Des exemples issus du terrain montrent que cette évolution est possible sans perte de revenu et aboutit à des diminutions fortes de phytosanitaires, ainsi qu'à une biodiversité plus riche*.

En ce sens, la PAC pourrait notamment :

- Développer la place faite aux approches systémiques dans la formation des futurs agriculteurs et conseillers agricoles
- Promouvoir le développement d'outils d'évaluation permettant d'apprécier l'impact des pratiques agricoles sur les services écologiques rendus par les agriculteurs
- Préférer l'obligation de résultats à celle des moyens, en mobilisant les capacités d'apprentissage et d'adaptation des agriculteurs, et en évaluant les résultats à l'aide d'indicateurs,
- Encourager les groupes d'échanges entre agriculteurs engagés dans des démarches d'agriculture durable au plan territorial ou dans les filières,
- Renseigner une base de données européenne des innovations agro-écologiques pratiquées par les acteurs locaux.

*http://www.inra.fr/L_institut/etudes/ecophyto_r_d/ecophyto_r_d_resultats

Sources de GES agricoles au niveau mondial (en Mt eq CO₂)



L'agriculture contribue à émettre des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, mais elle est aussi une des premières activités à subir les conséquences des changements climatiques.

Agriculture, changements climatiques et dépendance énergétique.

L'agriculture représente 13,5% des émissions de GES au niveau mondial et 10,5% dans l'UE*. Dans le même temps, il s'agit des seules activités capables d'atténuer les changements climatiques en stockant du carbone dans les sols et la biomasse. En parallèle les changements climatiques impactent déjà le secteur agricole qui devra donc s'adapter. Pour favoriser la sécurité alimentaire, il est indispensable de répondre simultanément aux enjeux d'atténuation et d'adaptation.

L'agriculture est aussi très dépendante des énergies fossiles. Pour anticiper la crise énergétique et maintenir la production, il faut orienter rapidement les systèmes agricoles vers plus d'autonomie énergétique.

Un constat qui appelle des actions politiques

Selon les experts, pour éviter des impacts climatiques dangereux, il est nécessaire de contenir le réchauffement global en dessous de +2°C à l'horizon 2050. Parce que cela signifie une division par quatre des émissions de GES dans les pays industrialisés, l'agriculture devra nécessairement participer aux efforts de réduction. Les changements climatiques ont été identifiés comme un des nouveaux défis de la PAC lors du bilan de santé en 2008, principalement sous l'angle de l'adaptation. De même, la problématique de l'impact de l'agriculture émerge dans les débats à différents échelons : international avec le protocole de Kyoto, européen avec le Paquet climat énergie, national et local.

Une autre agriculture pour lutter contre l'effet de serre

Parce que les émissions de GES d'origine agricole sont diffuses, variables d'un système agricole à un autre et sensibles à de nombreux paramètres naturels, il est aujourd'hui difficile de comptabiliser les émissions avec précision. Cela ne doit pas pour autant paralyser la nécessaire évolution des systèmes intensifs en intrants et en énergie. Il faut aller plus loin que les simples actions éparées et ponctuelles et les intégrer

dans une vision globale et systémique. Dans un contexte de mondialisation, il existe aussi des risques de déplacement des productions les plus émettrices vers des pays où la réglementation est moins stricte, et donc une hausse des émissions dans ces pays et une baisse à l'intérieur de nos frontières (fuites de carbone). Les politiques agricoles doivent permettre d'orienter l'agriculture vers moins d'émissions de GES (incitations, conditionnalité, taxation, etc.), tout en répondant à d'autres défis environnementaux et à sa vocation nourricière. Pour cela il est nécessaire de :

- Orienter l'agriculture vers d'autres systèmes que ceux basés sur la mécanisation, l'utilisation massive d'engrais et de pesticides chimiques, sur un élevage presque exclusivement hors-sol et sur des systèmes ultra-spécialisés,
- Soutenir des pratiques économes en énergie et en intrants et qui restituent de la matière organique aux sols permettant de stocker massivement du carbone dans les sols,
- Relocaliser certaines productions animales en soutenant les élevages à l'herbe, diversifiés et intégrés aux cultures, permettrait aussi de réduire les échanges mondiaux d'aliments du bétail et le transport à longue distance de produits agricoles (aliments du bétail, viande congelée, etc.).

*Auxquelles il faut ajouter la déforestation qui représente 17,4% des émissions mondiales. Source : www.ipcc.ch



La consommation alimentaire de saison doit être encouragée par des programmes d'information et de sensibilisation, tout comme les circuits de proximité

Que ton alimentation soit ton seul médicament recommandait déjà Hippocrate au IV^e siècle avant JC.

Santé, alimentation et modes de production agricole sont liées

Les liens entre l'alimentation et la santé sont désormais clairement établis concernant les maladies cardiovasculaires, certains cancers, le diabète de type 2 et l'obésité... Sont pointés du doigt les aliments et les boissons riches en sucre et en matières grasses, le déséquilibre des apports nutritionnels, ainsi que la contamination chimique de notre alimentation (dont la présence de résidus de pesticides). Les pesticides ont aussi un impact sur la qualité de l'eau, de l'air, et les agriculteurs en seraient les premières victimes.

Les déséquilibres alimentaires touchent plus spécialement les catégories socioprofessionnelles à bas pouvoir d'achat – en particulier, les 80 millions de personnes qui, en Europe, vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Les pathologies cardiovasculaires ont un coût social et économique estimé à 169 milliards d'euros, soit presque quatre fois les dépenses de la PAC*.

Des modes de production soucieux de la santé publique

Les risques sanitaires qui ont caractérisé des crises récentes (vaches folles, dioxine, salmonelles) doivent bien sûr continuer à faire l'objet d'une surveillance appuyée. Mais il importe aussi de développer des enquêtes épidémiologiques pour mieux comprendre les effets de long terme de certains produits toxiques (pesticides...), notamment par leur action synergique.

Les risques nutritionnels et diététiques sont aussi à mieux prendre en compte: la recherche de la qualité ne concerne pas seulement la composition des aliments, mais aussi l'équilibre et la cohérence d'ensemble de l'alimentation. Des programmes d'éducation nutritionnelle doivent être développés, notamment en faveur de la consommation de fruits, légumes, céréales et légumineuses, et intégrer une sensibilisation à une alimentation moins riche en protéines animales.

Les politiques publiques doivent ainsi soutenir les modes de production en adéquation avec la santé publique, et favoriser les systèmes de production utilisant pas ou peu de pesticides, excluant les OGM et préservant la biodiversité domestique.

Favoriser l'accès d'une alimentation de qualité à tous

La consommation alimentaire de saison doit également être encouragée par des programmes d'information et de sensibilisation, tout comme les circuits courts. Ces derniers contribuent à rétablir des relations de proximité et de confiance entre les producteurs et les consommateurs. Les projets qui impliquent les collectivités et les agriculteurs dans l'offre de produits locaux de saison dans la restauration collective sont particulièrement prometteurs.

Enfin, il est nécessaire de conforter le Programme européen d'aide alimentaire aux personnes les plus démunies de la Communauté (PEAD). Le PEAD devrait se fixer pour objectif aussi de diversifier les apports nutritionnels des produits alimentaires, notamment par l'introduction des fruits et légumes et des protéines de qualité dans l'aide communautaire.

*Source : société européenne de cardiologie

L'ÉVOLUTION DE LA PAC : ENTRE SÉDIMENTATION ET MUTATION



CEE 6



Après la guerre :
se regrouper pour maintenir la paix

Naissance de la PAC

1957

1960

1962

1970



Pic des stock mondiaux de céréales
Prix très bas



CEE 12

Quotas Laitiers

1980

1984

1990

Réforme de

1992

CARACTÉRISTIQUES

Sécurité alimentaire
Améliorer la productivité
Stabilisation des marchés
Prix garantis

Surproduction
Explosion des dépenses
Frictions internationales
Mesures structurelles
Plafonds budgétaires

INSTRUMENTS DE MARCHÉ



1994 GATT :
Accord sur l'agriculture



OMC : Cycle de Doha



UE 27
Crises alimentaires

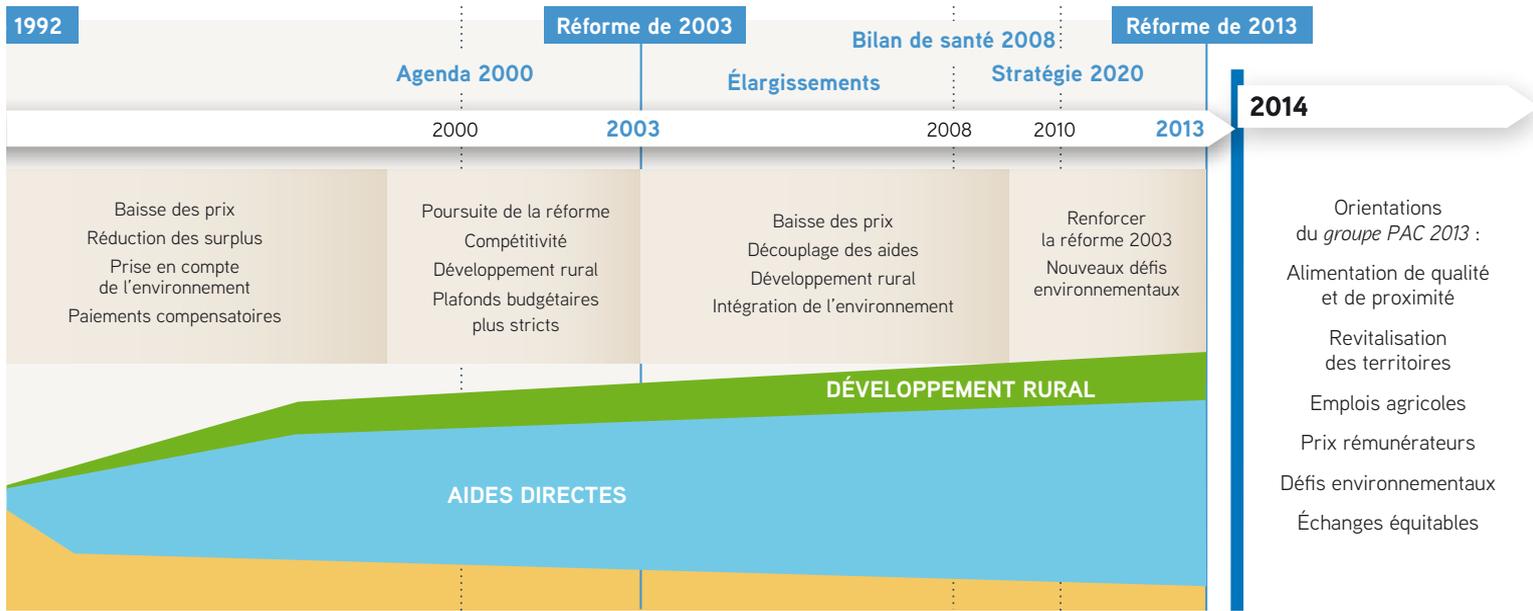


Schéma d'après Commission européenne / DG AGRI

Institutions européennes

Comité économique et social
et environnemental européen :
<http://www.eesc.europa.eu>

Commission européenne (DG Agri) :
http://ec.europa.eu/agriculture/index_fr.htm

Comité des régions :
<http://www.cor.europa.eu/>

Conseil de l'UE :
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?lang=fr&id=1>

Cour des comptes européenne :
<http://eca.europa.eu>

Eurostat :
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Parlement européen (Commission de l'agri-
culture et du développement rural) :
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/agri/agri_7leg_meetinglist.htm

Analyses et prospective

Centre commun de recherche
de la Commission européenne (JRC) :
<http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>

Centre d'études et de prospective du ministère
de l'agriculture français (CEP) :
<http://agriculture.gouv.fr/prospective-evaluation>

Organisation des Nations Unies
pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) :
<http://www.fao.org/>

Recherche agronomique (IAASTD) :
<http://www.agassessment.org/>

Médias

Agrafacts :
<http://www.agrafacts.com/>

Euractiv :
<http://www.euractiv.fr/agriculture-environnement>

European voice :
<http://www.europeanvoice.com/page/policies-farming-food/1126.aspx>

ONG et think tanks

Concord :
<http://www.concordeurope.org/>

Convention agricole et rurale (ARC) :
<http://www.arc2020.eu>

Déclaration alimentaire européenne :
<http://www.europeanfooddeclaration.org/home>

Groupe de Bruges :
<http://www.groupebruges.eu/>

Institut de l'agriculture et des politiques
commerciales (IATP) :
<http://www.iatp.org/>

Institut européen des politiques
environnementales européennes (IEEP) :
www.cap2020.ieep.eu

Plate-forme européenne pour la souveraineté
alimentaire :
<http://www.epfs.eu>

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique	CRPM	Conférence des régions périphériques et maritimes	MAE	Mesure agroenvironnementale
AOP	Appellation d'origine protégée	CSA	Comité de la sécurité alimentaire	MAT	Marché à terme
APE	Accord de partenariat économique	DCE	Directive cadre sur l'eau	OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
AREPO	Association des régions européennes des produits d'origine	DPU	Droit à paiement unique	OCM	Organisation commune de marché
AsA	Accord sur l'agriculture	ERA	Alliance rurale européenne	OGM	Organismes génétiquement modifiés
ASEAN	Association des nations d'Asie du Sud-Est	ERMG	Exigences réglementaires en matière de gestion	OMC	Organisation mondiale du commerce
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales	ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine	ONG	Organisations non gouvernementales
BEE	Bureau européen de l'environnement	FAO	Organisation des Nations-unies pour l'agriculture et l'alimentation	OPA	Organisations professionnelles agricoles
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier	FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural	PAC	Politique agricole commune
CEE	Communauté économique européenne	FEAGA	Fonds européen agricole de garantie	PAM	Programme alimentaire mondial
CEJA	Comité européen des jeunes agriculteurs	FEFAC	Fédération européenne des fabricants d'aliments du bétail	PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
CELCAA	Comité européen de liaison des commerces agroalimentaires	FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole	PED	Pays en développement
CIAA	Confédération des industries agroalimentaires	FIDA	Fonds international pour le développement agricole	PIB	Produit intérieur brut
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	FMI	Fonds monétaire internationale	PMA	Pays moins avancés
COCERAL	Comité du commerce des céréales et aliments du bétail	GATT	General agreement on trade and tariffs	PNB	Produit national brut
COMAGRI	Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen	GES	Gaz à effet de serre	RDR	Règlement de développement rural
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement	HVN	Haute valeur naturelle	RPT	Ressources propres traditionnelles
COPA-COGECA	Comité des organisations professionnelles agricoles Confédération générale des coopératives agricoles	IAA	Industries agroalimentaires	SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
		IAASTD	International assessment of agricultural sciences and technology for development	SAU	Surface agricole utile
		IGP	indication géographique protégée	STG	Spécialité traditionnelle garantie
		INRA	Institut national de la recherche agronomique	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
		LEADER	Lien entre actions de l'économie rurale	UE	Union européenne
				UTA	Unité de travail annuel
				ZD	Zones défavorisées
				WWF	World wild fund

ORGANISATIONS PARTICIPANT AU GROUPE PAC 2013

page 98

Les Amis de la Terre
2B rue Jules Ferry
93 100 Montreuil
www.amisdelaterre.org



CCFD
Comité catholique
contre la faim et
pour le développement
4, rue Jean Lantier
75001 Paris
www.ccfid.asso.fr



CFSI
Comité français
pour la solidarité
internationale
32, rue Le Peletier
75009 Paris
www.cfsi.asso.fr

Cheminelements
La Foucherie
72600 La Fresnaye
sur Chédouet
www.cheminelements-solidaires.com



Confédération Paysanne
104 rue Robespierre
93170 Bagnolet
www.confederationpay-sanne.fr



CHR
Chrétiens en monde rural
9 rue du Général Leclerc
91230 Montgeron
www.cmr.cef.fr



FNAB
Fédérations des agriculteurs
biologiques des régions
de France
40 rue de Malte
75011 Paris
www.fnab.org



Cohérence pour un dévelop-
pement durable et solidaire
1, Place Jules Ferry
56100 Lorient
www.reseau-coherence.org



FNCIVAM
Fédération nationale
des centres d'initiatives
pour valoriser l'agriculture
et le milieu rural
71 boulevard de Sébastopol
75002 Paris
www.civam.org



Fondation Nicolas Hulot
pour la Nature et l'Homme
6 rue de l'Est
92100 Boulogne-Billancourt
www.fondation-nicolas-hulot.org



GREP
Groupe de recherche
et d'échanges technologiques
Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle
Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne
www.grep.org



Peuples Solidaires
2B, rue Jules-Ferry
93100 Montreuil
www.peuples-solidaires.org



4D - Dossiers et débats
pour un développement
durable
24-30 rue des Recollets
75010 Paris
www.association4d.org



Réseau Action Climat France
2B, rue Jules Ferry
93100 Montreuil
www.rac-f.org



Réseau agriculture durable
17 rue du Bas-Village
35577 Cesson-Sévigné
Cedex
www.agriculture-durable.org



Solidarité
20 rue de Rochechouart
75009 Paris
www.solidarite.asso.fr



Terre de liens
26 rue Beaubourg
75003 Paris
www.terredeliens.org



WWF
WWF France
1, Carrefour de Longchamp
75116 Paris
www.wwf.fr



Fondation
Nature
& Découvertes

JMG
FOUNDATION



FONDATION
NICOLAS
HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

Prix à la vente 10€