



Crédit photo : champ en agriculture conventionnelle dans le Lot, France © CFSI, Bastien Breuil

FICHE THEMATIQUE

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Mise à jour : Mai 2022

SOMMAIRE

RESUME.....	3
LA PAC : HISTOIRE ET BILAN	3
La production est-elle suffisante pour nourrir l'UE ?	4
L'accès de tous à une alimentation de qualité est-il garanti ?	4
Le « verdissement » de la PAC, des avancées limitées ?	5
La qualité sanitaire s'est-elle améliorée ?	6
Les agriculteurs peuvent-ils vivre décemment ? Le cas des agriculteurs français	7
L'Europe respecte-elle la souveraineté alimentaire des pays tiers ?	8
QUELLE POLITIQUE AGRICOLE POUR RÉPONDRE A CES ENJEUX ?	10
Aides aux agriculteurs	10
Développement rural et de l'emploi	10
Cohérence des politiques avec les pays du Sud :	11
Vers une politique alimentaire commune ?	11
ORIENTATIONS PEDAGOGIQUES	13
Questions d'entrée dans le débat	13
Exemples d'outils d'animation	13
Filmographie	14
Podcast	14
Bibliographie pour aller plus loin	14

L'accès à une alimentation suffisante et de qualité est un enjeu partagé par tous les pays alors que le système alimentaire, de plus en plus mondialisé, ne parvient pas à y répondre. Pour faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux, la souveraineté alimentaire, l'agroécologie et le consommateur local ouvrent des perspectives prometteuses. L'appropriation par les citoyens des enjeux alimentaires du local au global est primordiale afin qu'ils contribuent à la construction de systèmes alimentaires durables et solidaires et au droit à l'alimentation.

Sur sa plateforme alimenterre.org, le CFSI propose des outils pédagogiques aux acteurs de la formation, de l'éducation et de la sensibilisation. 16 fiches thématiques, présentées sous la forme d'un kit et régulièrement actualisées, permettent de saisir les principaux enjeux et les leviers indispensables au changement. Elles incluent des conseils pour préparer les débats, des idées de jeux et d'animation adaptées aux publics visés et une bibliographie pour aller plus loin.

Ces fiches sont un support pour organiser un évènement dans le cadre du Festival ALIMENTERRE (15 octobre au 30 novembre), mais aussi toute l'année. Si vous souhaitez être accompagnés dans l'organisation de votre évènement, n'hésitez pas à contacter la coordination ALIMENTERRE présente sur votre territoire.

www.alimenterre.org/le-reseau-alimenterre

RÉSUMÉ

La Politique agricole commune (PAC) est un sujet technique, principalement maîtrisé par des spécialistes tels que les fonctionnaires de la Commission européenne et les organisations agricoles. Face à l'importance du budget public qui y est consacré et à ses effets sur l'alimentation, l'environnement, la santé, le développement rural, le bien-être animal, les paysages, mais aussi sur les pays du Sud, la PAC est devenue un sujet dont les organisations de la société civile et les citoyens s'emparent de plus en plus. En favorisant des exportations agricoles à des prix artificiellement bas, elle engendre aujourd'hui de forts désavantages pour les pays du Sud où l'agriculture occupe une majorité de la population active.

Pour la période 2015-2020, avec un budget de 56 milliards d'euros par an, la Politique agricole commune (PAC) était annoncée comme étant « plus verte et plus juste ». Or, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la poursuite de son orientation libérale, son soutien massif à une agriculture conventionnelle et les lacunes dans les réformes proposées. Depuis plusieurs années, la confiance des agriculteurs dans cette politique a été ébranlée par sa complexité, ses incohérences et l'instabilité des dispositifs et des budgets qui leur sont alloués.

La prochaine PAC 2021-2027¹ entre finalement en vigueur en 2023 avec un budget maintenu à l'identique. Bien que les négociations aient débuté en 2018, le contexte européen (crise du Covid-19, sortie du Royaume-Uni, etc.) a compliqué la prise de décisions. La mise en place de Plans stratégiques nationaux a rallongé aussi le délai puisque chaque Etat-membre a dû présenter en 2022 son plan national pour la PAC. Les débats sont d'autant plus longs que la PAC se doit de répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux décisifs tout en respectant la souveraineté alimentaire des pays du Sud.

LA PAC : HISTOIRE ET BILAN

En 1945, l'Europe sort exsangue de la guerre. Les États européens s'accordent sur la nécessité de garantir la paix par l'établissement de liens entre eux. En 1951, cette idée s'incarne à travers 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 est de mettre ces productions en commun et sous une autorité supranationale. Dès 1957, cette coopération est élargie avec la **signature du Traité de Rome** qui instaure un marché commun et la libre circulation des personnes et des marchandises au sein des six États membres.

Mais l'Europe fait aussi face à une situation de dépendance alimentaire. L'Europe des six décide d'intégrer l'agriculture au marché commun. Les objectifs de la politique agricole prévus par le traité de Rome sont les suivants :

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- 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 le marché commun :

- un marché agricole unique (les barrières douanières sont supprimées entre les États membres, les règles sanitaires et les normes techniques harmonisées) ;

¹https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_fr

- 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).

Aujourd'hui, l'objectif politique de l'UE reste de garantir la sécurité alimentaire des 447 millions d'Européens. Elle est fondée sur deux piliers :

■ **1er pilier : soutien du marché, des prix et des revenus**

Financées en totalité par le budget européen, les aides directes aux revenus des agriculteurs représentent environ 70 % du budget de la PAC. Introduites à l'issue de la réforme de 1992, elle garantit aux agriculteurs un revenu minimal. Au départ, ces aides étaient « couplées » au volume de production des fermes, incitant à produire toujours plus. Dans les années 90, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) juge que ces aides dérèglent les marchés. Aujourd'hui les aides « découplées » dépendent de la surface détenue par l'exploitant. Les Etats membres ont encore la possibilité de « coupler » une partie des aides afin de favoriser certaines productions en difficulté à condition qu'elles respectent des normes sanitaires et environnementales.

■ **2nd pilier : développement rural**

Créé en 1999, son enveloppe représente environ 25 % du budget de la PAC et finance une série de mesures cofinancées par les Etats membres : modernisation des exploitations, formation des agriculteurs, promotion du tourisme rural et de l'agriculture biologique, aides à l'installation etc.

Dans la pratique, les objectifs entrent en contradiction : d'un côté, l'agrandissement des unités de production et le remplacement de la force de travail par une mécanisation importante, de l'autre côté, la réponse à des enjeux sociaux et environnementaux.

La production est-elle suffisante pour nourrir l'UE ?

Les années 1960-1980 symbolisent le succès de la PAC car elle mène à l'autosuffisance alimentaire de l'UE. Celle-ci devient le premier producteur mondial de raisins, d'olives, de vin, de bière, de betteraves à sucre, de lait et de fromage. Mais très vite, ce succès se traduit par des excédents. L'UE est néanmoins en déficit pour d'autres produits. Cette dépendance impacte l'orientation de cultures à l'autre bout du monde. Au Brésil, les surfaces de production de soja sont passées de 1,7 million à 21,7 millions d'hectares en à peine 40 ans². Cet empiètement sur les espaces naturels et indigènes est intimement lié à notre production intensive de viande, puisque ce soja nourrit le bétail européen.

L'accès de tous à une alimentation de qualité est-il garanti ?

Les grandes exploitations qui bénéficient d'aides importantes ont la possibilité de proposer des produits moins chers à l'agro-industrie. Les produits issus de l'agro-industrie sont transformés (trop gras, salés ou sucrés) et contiennent des additifs et des résidus de pesticides³, reconnus comme perturbateurs endocriniens. Leurs consommations peuvent entraîner le développement de certaines maladies (cancer, maladies cardiovasculaires, obésité, diabète). Les produits transformés et ultratransformés par l'industrie agro-alimentaire représentent 69 % des produits vendus par la grande distribution et manger des aliments gras, sucrés et transformés coûtent moins cher que manger « sain ». Un régime alimentaire « sain » reste alors hors de portée pour beaucoup de familles à faible revenu. Cela n'est pas sans conséquence sur l'environnement et la santé. Selon deux études européennes (en France et en Espagne) publiées en 2019 dans le

² <http://www.pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2009/01/rapport-soja-bd.pdf>

³ <https://www.inserm.fr/dossier/nutrition-et-sante/>

British Medical Journal, la consommation régulière d'aliments ultratransformés peut réduire l'espérance de vie de 6 mois à 3 ans.

Selon Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'Onu sur l'extrême pauvreté et les Droits de l'Homme et co-président du Panel international d'experts sur les systèmes alimentaires durables (IPES-Food), « les dimensions qualitatives de l'alimentation ont été négligées au nom de la réduction des coûts, et ce sont ces ménages qui paient aujourd'hui le prix exorbitant de ces choix »⁴.

S'ajoute à cela la crise de la Covid-19 qui, depuis 2020, contribue à creuser les inégalités d'accès à une alimentation suffisante, saine et durable. En France, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a grimpé à 2,1 millions début 2021, soit une hausse de 50 % en un an⁵.

Le « verdissement » de la PAC, des avancées ?

Depuis 2015, 30 % des aides sont liées au respect de trois pratiques agro-environnementales : la diversification des cultures⁶, le maintien de prairies permanentes et la préservation de 5 % de « surfaces d'intérêt écologique » (haies, murets, jachères, arbres isolés, bosquets, bandes enherbées, etc.) au sein de surfaces de plus de 15 hectares. Le non-respect de ces critères pendant 2 ans est passible d'une amende pour l'agriculteur⁷.

De fait, la réforme de 2015 concernant « le verdissement » de la PAC s'est révélée peu probante sur plusieurs points :

- Certains critères ou certaines dérogations entrent en contradiction avec l'objectif de protection environnementale (comme l'autorisation d'épandre des pesticides sur une zone d'intérêt écologique, ou encore l'exemption de diversité d'assolement pour les monocultures de maïs).
- Les montants aides « vertes » varient d'une région à l'autre et sont fragilisés par les politiques d'austérité budgétaire. Autre souci, le retard dans le versement des aides aux agriculteurs. Le versement de ces aides dépend ainsi de la volonté politique des élus en régions.
- La forte dépendance des aides à la surface a tellement poussé à l'agrandissement des fermes qu'aujourd'hui l'iniquité de la répartition foncière atteint un niveau comparable à celui du Brésil, de la Colombie et des Philippines. Les exploitations favorisées sont par ailleurs celles ayant l'impact le plus important sur l'environnement⁸.

Bilan : cela n'aurait entraîné aucune évolution concrète des pratiques agricoles. C'est ce qu'affirme un audit de la Cour des comptes de l'UE du 12 décembre 2017⁹.

Les citoyens sont de plus en plus favorables au verdissement

En France, alors que les élections régionales de 2016 avaient conduit de nombreuses régions à remettre en cause les aides à l'Agriculture biologique, des candidats plus favorables à l'agriculture durable ont été élus en 2021¹⁰. Les aides à la bio ont été particulièrement débattues dans les régions où l'agriculture intensive est de plus en plus contestée.

⁴ https://www.fian.be/IMG/pdf/bts2020-03-web-1.3-senourrir-olivier_deschutter-p20-26.pdf

⁵ Consulter la fiche pédagogique ALIMENTERRE sur la faim

⁶ Un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures lorsque la superficie de ses terres arables est supérieure à 10 hectares et au moins trois cultures lorsque cette superficie est supérieure à 30 hectares. La culture principale peut occuper au maximum 75 % des terres arables et les deux cultures principales au moins 95 % des terres arables.

⁷ <https://www.actu-environnement.com/ae/news/aides-agriculture-pac-penalites-non-respect-normes-environnementales-26005.php4>

⁸ <http://www.accesstoland.eu/>

⁹ « Le paiement vert reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu » car 'il « n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % de l'ensemble des terres agricoles » (Cour des comptes, 2017).

¹⁰ <https://reporterre.net/Elections-regionales-abstention-record-progression-des-Verts>

Illustration: en Bretagne, le Président de région ayant pour objectif de faire son territoire « le leader du bien manger en Europe » a été réélu¹¹.

La PAC 2023-2027 affiche cette même volonté de « verdissement » sans mesure forte. Le Conseil européen entend, dans les discours, promouvoir une PAC « plus juste, plus verte et davantage fondée sur les résultats ». La PAC 2023 ne parle plus de « paiement vert » mais d'« éco-régimes » (ou *eco-scheme*). Ce sont des aides directes à l'hectare ou à l'animal pour des pratiques ou situations en faveur de l'environnement, du bien-être animal ou de la lutte contre le changement climatique.

Concrètement, peu de choses changent réellement... L'architecture verte ne diffère pas de la PAC précédente puisqu'on parle d'un pourcentage d'éco-régime à 30%, soit le même pourcentage que les aides du premier pilier accordées au verdissement.

Néanmoins, une différence est notable : dans les « éco-régimes » la responsabilité de mise en œuvre est laissée aux Etats-membres, ce qui peut conduire à des distorsions de concurrence à l'échelle communautaire. Pour constater les mesures prises par chaque Etats, il faudra attendre la publication du Plan Stratégique Nationale (PSN)¹². Dans sa version de décembre 2021, le PSN français prévoit l'allocation de 25% du budget du premier pilier aux éco-régimes pour des pratiques agricoles plus ambitieuses pour le climat (plus de diversité des cultures, de prairies permanentes, de haies...).

La qualité sanitaire s'est-elle améliorée ?

Suite aux crises sanitaires des années 1990 (vache folle, bœufs aux hormones, poulets à la dioxine, etc.), l'UE a abordé la question de la sécurité sanitaire des aliments sous un nouvel angle, en exigeant une uniformisation des règles entre Etats membres¹³. La sécurité sanitaire des produits alimentaires, parallèlement à leur prix, est devenue une priorité pour les citoyens.

Mais les normes sont édictées de manière centralisée, déconnectées des pratiques locales et plutôt adaptées à la production industrialisée. Elles présentent souvent des freins aux initiatives de relocalisation de l'alimentation (transformation à la ferme, circuit court de distribution).

Même si la PAC impose des mesures sanitaires de production strictes, elle se soucie peu des attentes sociétales sur les questions liées à l'inhalation par les agriculteurs ou l'ingestion par les consommateurs de pesticides et d'engrais azotés. Aucun outil n'incite réellement à la réduction de leur usage. Par ailleurs, une étude de l'Inra¹⁴ a démontré les méfaits de « l'effet cocktail » des cinq pesticides les plus courants dans l'alimentation sur l'ADN humain. Ainsi, pour des raisons évidentes de santé publique (risques de leucémie, tumeurs, troubles endocriniens etc.) et d'environnement (perte de biodiversité massive, dégradation des milieux écologiques), la réduction, voire l'arrêt, de l'utilisation des produits phytosanitaires devrait être une priorité.

Etant donné que la nouvelle PAC délègue ces questions aux Etats via leurs Plans Stratégiques Nationaux (PSN), il sera nécessaire d'adopter un focus national pour mesurer les ambitions. En France, la Fondation Nicolas Hulot a publié en février 2021 une étude démontrant le déficit d'accompagnement des agriculteurs pour la réduction des pesticides. En effet, seulement 11% des financements publics ont une intention de réduction des pesticides et 1% serait réellement efficace, dans la lignée de cet objectif. Le PSN, en cours d'élaboration en 2022, doit intégrer les

¹¹ <https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/bien-manger/>

¹² <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/pac2023-des-premieres-reponses-pour-les-assolements-2022-2023-205-210000.html>

¹³ <https://hdl.handle.net/10568/64318>

¹⁴ www.inra.fr/Chercheurs-etudiants/Alimentation-et-nutrition/Tous-les-dossiers/Effets-cocktails-des-substances-toxiques/Effet-cocktail-des-pesticides

enjeux liés à la réduction d'intrants chimiques lors de la répartition de l'enveloppe de la PAC. D'importants moyens doivent être mis sur les mesures les plus efficaces, faute de quoi la France ne sera pas à la hauteur des objectifs pour lesquels elle est engagée : Pacte vert européen¹⁵ (réduire de 50 % l'utilisation et les risques des pesticides chimiques, réduire de 50 % l'utilisation des pesticides les plus dangereux et accroître de 25 % la surface en AB d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990), Plan national Ambition Bio (15 % de la surface en AB en 2022), Plan national Ecophyto 2 (réduction de 50% d'utilisation de pesticides d'ici 2025, sortie progressive du glyphosate d'ici 2022 pour l'ensemble des usages).

Les agriculteurs peuvent-ils vivre décemment ? Le cas des agriculteurs français

La France demeure le premier producteur agricole européen avec 70,3 milliards d'euros de production agricole par an et 389 000 exploitations en 2020 (dont environ 300 000 réellement professionnelles)¹⁶. La France traverse toutefois une crise agricole : baisse du revenu des agriculteurs, chute de la part de l'agriculture dans le PIB, réduction du nombre des exploitations (100 000 exploitations de moins en 10 ans et 12 % d'agriculteurs en moins). La PAC actuelle ne parvient pas à offrir un revenu décent aux agriculteurs européens. En 2018, 16 % des agriculteurs français ont un revenu nul ou déficitaire selon l'Insee¹⁷. Les agriculteurs gagnent en moyenne 30 % de moins que le reste des travailleurs. En France, la majorité des producteurs souffrent de relations déséquilibrées avec les différents acteurs en aval de leur filière qui les rendent très vulnérables aux crises économiques. Autre aspect plus dramatique encore, d'après Santé Publique France, 529 agriculteurs français ont mis fin à leurs jours pour la seule année 2016.

Retour sur les Etats Généraux de l'Alimentation

Afin de lutter contre ces inégalités et assurer une répartition plus équitable de la valeur ajoutée, le gouvernement français avait présenté en 2018 un projet de loi visant « *l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable* ». 24 syndicats et associations en ont publié un bilan en 2020, faisant office de constat d'échec. Le collectif dénonçait les points suivants¹⁸ :

- Le revenu paysan n'est pas revalorisé, les profits de l'industrie et de la distribution continuent d'augmenter, les prix au consommateur aussi.
- Les négociations commerciales ne sont pas plus encadrées qu'avant et subissent même des tensions croissantes.
- Les ambitions en matière de réduction de pesticides ont été revues à la baisse, avec un recul notable : le retour des néonicotinoïdes.
- La protection des riverains contre les pesticides n'a pas avancé, l'Etat se défause en livrant cette protection au rapport de forces sur les territoires.
- Les objectifs d'au moins 20 % de bio dans la restauration collective et de 15 % de surface en agriculture biologique en 2022 ne sont pas atteints. Nous n'en sommes respectivement qu'à 4,5 % et 8,5 %.
- Aucune transition des modes d'élevage, intégrant notamment une meilleure prise en

¹⁵ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272297-pacte-vert-et-paquet-climat-lue-vise-la-neutralite-carbone-des-2050#:~:text=Lanc%C3%A9%20en%202019%2C%20le%20pacte,%C3%A0%20leur%20niveau%20de%201990.>

¹⁶ <https://www.touteurope.eu/actualite/revenu-des-agriculteurs-europeens-les-raisons-de-la-colere.html>

¹⁷ Moyenne qui comprend également le revenu des agriculteurs exerçant une double activité.

¹⁸ Que choisir « Deux ans après la promulgation de la loi EGALIM » 03/11/2020

compte du bien-être animal, n'a été sérieusement amorcée.

- Enfin, la loi a laissé de côté de nombreuses questions pour lesquelles tous les indicateurs sont au rouge : climat, solidarité internationale, biodiversité, nutrition et alimentation...

La loi EGalim2 promulguée en octobre 2021 doit résoudre certains de ces problèmes, selon le gouvernement, grâce à une transparence accrue. Le prix d'achat des produits agricoles doit être indexé aux coûts de production de l'agriculteur. Les distributeurs négocient le prix d'achat des produits avec le transformateur en étant informés du prix de la matière première, pour ne pas pénaliser le consommateur au bout de la chaîne alimentaire.

L'Europe respecte-elle la souveraineté alimentaire des pays tiers ?

À l'origine, la PAC visait à développer la production européenne et à garantir des revenus agricoles en introduisant des prix minima d'intervention et des prélèvements à l'importation. Or, dans le but d'accroître son potentiel commercial, l'UE s'est éloignée de l'objectif de souveraineté alimentaire pour ses Etats membres. Par ailleurs, la souveraineté alimentaire des pays en développement s'est vue régulièrement bafouée lors des négociations internationales. Les institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire international et Banque Mondiale) ont œuvré pour l'ouverture des marchés, disqualifiant les outils de régulation et de protection¹⁹.

« La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers » (Via Campesina, 1996).

Incidences des exportations européennes sur les pays du Sud

- La PAC initiale fonctionnait principalement sur un système de prix garantis supérieurs au prix mondial. La CEE est ainsi devenue une des plus grosses puissances exportatrices mondiales de produits agricoles. Les subventions aux exportations ont contribué à la baisse des cours internationaux²⁰, permettant à l'UE d'augmenter ses parts de marché grâce à des prix de *dumping*²¹. Par la suite, elles ont suscité de nombreuses critiques, tant des pays exportateurs que des pays importateurs.
- Les réformes successives de la PAC ont entraîné une forte baisse des subventions aux exportations. Mais les aides directes au revenu des producteurs permettent toujours d'exporter à des prix inférieurs aux coûts de production. Le *dumping* continue donc. Pour les pays ne pouvant pas soutenir financièrement leur agriculture, seule une protection à la frontière²² peut maintenir des prix incitatifs pour les agriculteurs, un développement des filières locales et une diminution de la pauvreté.

La protection de l'agriculture locale pour développer les filières en Afrique

Au Sénégal, les oignons sont un ingrédient important de la cuisine local. Pour que les nombreux producteurs locaux d'oignons puissent en vivre, l'Etat a décidé d'avoir recours à la clause de sauvegarde prévue par les accords de l'OMC. Cet accord permet au Sénégal de

¹⁹ Consulter la fiche pédagogique ALIMENTERRE sur le commerce international.

²⁰ L'OMC a dénoncé ces effets distorcifs sur le marché mondial.

²¹ Le prix de dumping se définit comme « l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale » valeur normale, c'est-à-dire inférieur à « un prix de vente inférieur au prix pratiqué sur leur marché national ou au coût de production » (source : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947(GATT), article 6 §1. <https://www.touteurope.eu/actualite/la-politique-commerciale-commune.html>)

²² Droits de douanes spécifiques et/ou en impositions ad valorem sur les importations (Glossaire OMC).

geler les importations d'oignons lors des périodes de récolte locale, pour favoriser la consommation d'oignon sénégalais²³. Le Nigéria a depuis 2019 interdit les importations de riz pour valoriser la production locale importante²⁴. Le pays est le premier producteur de riz du continent, avec 4,89 millions de tonnes produites en 2020/2021²⁵.

- L'UE exporte des produits hors normes (pommes de terre hors calibre par exemple), des surproductions vis-à-vis de la consommation européenne (lait) et des sous-produits de l'agro-alimentaire (ailes et croupions de volailles, poules de réforme) qui peuvent difficilement être écoulés sur le marché intérieur. Le lait de l'UE est le deuxième produit alimentaire importé par l'Afrique de l'Ouest²⁶. Or, c'est uniquement grâce aux aides de la PAC que le lait européen est aussi compétitif²⁷. L'UE n'est pas la seule à concurrencer les produits africains sur leurs marchés. Les volailles du Brésil ont peu à peu remplacé les volailles européennes sur les marchés arabes et africains grâce à des coûts de production plus bas.

Incidences des importations européennes sur les pays du Sud

■ Une forte dépendance des économies de certains pays

L'UE est le 1^{er} importateur mondial de produits agricoles, loin devant les États-Unis et la Chine. Une partie importante des importations européennes provient des pays en développement. Cela s'explique par les relations historiques qui ont donné lieu à des accords commerciaux privilégiés²⁸. Les exportations de ces pays répondent à la demande européenne (banane, cacao, soja, sucre) et ont généralement un accès préférentiel au marché européen. Pour les pays en développement, cette forte dépendance pour leurs exportations agricoles peut présenter des inconvénients, notamment le fait de subir frontalement la variation des prix internationaux.

■ Une catastrophe sociale et environnementale due aux monocultures

En 1962, lors des négociations du Dillon Round du GATT²⁹, la CEE a ouvert sans droits de douane son marché protéagineux. Il s'agissait d'un accord entre l'UE et les États-Unis. De fait, elle se retrouve aujourd'hui totalement dépendante d'importations, principalement de soja (sous forme de graines et de tourteaux), pour l'alimentation de son bétail. L'UE est même devenue le 1^{er} importateur mondial. Les monocultures intensives d'oléagineux (soja, palme), produites pour la plupart en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est, ont des impacts sociaux et environnementaux négatifs. La déforestation implique l'expulsion d'agriculteurs, souvent exploitants coutumiers et ne disposant pas de titres formels de propriété. Cette concentration des terres, combinée à l'éviction des petits producteurs, augmente l'exode rural et amplifie la pauvreté des villes. Elle favorise aussi une résurgence de l'esclavage, notamment au Brésil.³⁰

Réformer la PAC : quelles prises en compte de l'impact des agricultures des pays du sud ou le développement de zones rurales ?

Si la PAC s'est, en théorie, intéressée au développement des zones rurales depuis la création du second pilier, ce dernier est en réalité plutôt consacré au développement des exploitations

²³ <https://www.inter-reseaux.org/publication/48-mecanisation-et-motorisation-agricole-en-afrique-entre-mythe-et-realites/la-regulation-du-marche-de-loignon-au-senegal/>

²⁴ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/01/07/au-nigeria-le-difficile-chemin-vers-l-autosuffisance-en-riz_6065516_3212.html

²⁵ <https://www.agencecofin.com/riz/0202-94819-nigeria-la-banque-centrale-lance-une-usine-de-traitement-de-riz-d-un-cout-de-36-millions-a-kano>

²⁶ BROUTIN Cécile, LEVARD Laurent, GOUDIABY Marie-Christine, 2018, Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière « lait local », Paris, Gret, 100 pages. URL: <http://www.alimenterre.org/sites/www.cfsi.asso.fr/files/1088-rapport-synthese-etude-lait-afouest-gret-cfsi2.pdf>

²⁷ Voir fiche thématique Elevage-viande-lait, pour plus d'informations sur la filière lait.

²⁸ Accords de Cotonou, Accords euro-méditerranéens, accords MERCOSUR etc.

²⁹ GATT accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

³⁰ Hervé Théry, « Les paradoxes des « sans-terres » et de l'esclavage rural au Brésil », Hérodote 2015/1 (n° 156), p. 50-72.

agricoles. Et d'autres enjeux, tels que l'impact sur les pays du Sud, sont eux complètement ignorés, notamment en maintenant un objectif de renforcement de la compétitivité dans la nouvelle PAC. C'est la raison pour laquelle ARC2020, une plateforme européenne multi acteurs qui travaille sur la PAC, s'est intéressée au traitement réservé à ces enjeux considérés comme secondaires³¹. [Pour une autre PAC](#) (plateforme rassemblant plus de 45 organisations dont le CFSI, plus de détails en page finale) milite aussi pour la prise en compte de l'impact de nos exportations agricoles subventionnées sur le Sud. La surproduction européenne pénalise l'agriculture familiale des pays du Sud et notre dépendance aux importations pour nourrir le bétail limite leurs efforts de souveraineté alimentaire. Pour l'instant, la PAC 2023-2027 est toujours axée sur la maximisation du rendement agricole en Europe. Et ce malgré la stratégie *Farm to Fork* ("De la ferme à la fourchette") communiquée en 2020 par la Commission Européenne et qui prend partiellement en compte le développement durable. Cette stratégie vise à inclure les enjeux de souveraineté et sécurité alimentaire et de santé publique dans les politiques de la PAC avec plus de bio, moins de pesticides, y compris en agriculture conventionnelle, et un régime alimentaire sain pour les citoyens européens.

QUELLES POLITIQUES FACE À CES ENJEUX ?

Tout comme la précédente PAC, la PAC 2023-2027 doit répondre à de nombreux enjeux : accès de tous à une nourriture saine et de qualité, revenus décents pour les agriculteurs, adaptation et atténuation au changement climatique, préservation des écosystèmes et de la biodiversité, développement rural, solidarité avec les pays du sud, etc. En somme, la PAC devrait être un levier fondamental pour un système alimentaire durable et solidaire, respectueux du droit à l'alimentation.

Aides aux agriculteurs

- **Améliorer la résilience technique et économique** face aux aléas en encourageant davantage l'autonomie des paysans dans le pilotage de leur activité, une réduction de leurs coûts de production et une diversification des systèmes de production. Le but est de tendre vers un système agroalimentaire européen durable qui assure des prix justes et stables.
- **Enclencher une transition vers l'agroécologie** grâce à la réorientation des paiements. Les critères d'allocation devraient se baser sur une triple conditionnalité : sociale, environnementale et économique. Certaines organisations proposent que les aides deviennent des compensations pour les services environnementaux rendus par les agriculteurs ayant des pratiques durables et respectueuses de l'environnement.
- **Assurer la qualité des productions agricoles** européennes en renforçant notamment les normes réglementaires sur les pesticides.

Développement rural et de l'emploi

- **Améliorer le dispositif d'aide à l'installation** des nouveaux agriculteurs pour faciliter la transmission des fermes et l'accès au foncier et faire face à l'urgence du renouvellement des actifs agricoles.
- **Plafonner les aides à la surface et/ou les conditionner au nombre d'actifs employés**. Cela limiterait la course à l'agrandissement qui pousse à une production de masse fortement mécanisée, incompatible avec des pratiques agroécologiques.

³¹ PouruneautrePAC.eu

Cohérence des politiques avec les pays du Sud³² :

- **La PAC doit être cohérente avec les politiques de développement** de façon à contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et être en accord avec la déclaration universelle des droits de l'Homme de l'ONU (1948).
- **L'exception agricole et alimentaire.** Il est impératif que l'alimentation ne soit pas considérée comme une marchandise comme une autre dans les accords commerciaux.

Vers une politique alimentaire commune ?

Il n'existe pas de politique alimentaire européenne. Notre alimentation est façonnée par une diversité de cadre politique et légal (agriculture, environnement, commerce international, santé, climat énergie, éducation, développement rural, etc.) en grande partie développée et mise en œuvre de manière cloisonnée. Avec l'arrivée des Plans Stratégiques Nationaux (PSN) dans la PAC 2023 – 2027, tout porte à croire que la tendance n'est pas à une uniformisation de la politique alimentaire européenne.

A l'issue de 3 ans de recherche au niveau européen, Ipess Food a réussi à faire avancer l'idée d'une politique alimentaire commune qui réponde à ces enjeux complexes³³. Leur rapport de 2019 prône la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance (changement climatique, érosion de la biodiversité, augmentation du taux d'obésité, viabilité de l'agriculture...). Trois raisons clefs sont avancées³⁴ :

1. Une politique alimentaire commune pour mettre fin aux objectifs contradictoires et aux inefficacités onéreuses. Un exemple d'incohérence parmi d'autres se retrouve dans les primes aux jeunes agriculteurs : la PAC leur offre une prime mais, en parallèle, soutient un modèle de subventions agricoles à l'hectare qui mène à la spéculation foncière, tout en compromettant l'accès à la terre.
2. Une politique alimentaire commune pour mettre en valeur l'expérimentation locale et aligner les actions aux niveaux européen, national et local. Les expérimentations locales sont fleurissantes depuis quelques années. Mais les politiques européennes et nationales ne sont pas à même de les encourager.
3. Une politique alimentaire commune peut rapprocher les citoyens du projet européen et remettre les politiques publiques au service du bien commun³⁵. L'objectif est de réduire l'influence de l'agro-industrie sur la PAC et de réaffirmer le pouvoir des citoyens, comme en témoignent les multiples réactions publiques récentes (glyphosate, négociations commerciales du CETA, etc.)

Les Plans Stratégiques Nationaux : marqueurs d'une renationalisation des politiques agricoles ?

Pour la PAC qui entre en vigueur en 2023, chaque Etat membre doit élaborer un Plan Stratégiques National (PSN) unique définissant les interventions et les modalités de mise en œuvre, à l'échelle nationale, des deux piliers de la PAC. Les PSN, documents clés de la future PAC, sont en cours d'approbation par la Commission européenne en 2022 avant d'entrer en vigueur en 2023³⁶.

³² À ce sujet consulter : Les notes de csud N°11, janvier 2018, *Politique agricole commune et accords de partenariat économique: quelle cohérence avec le développement des agricultures familiales et paysannes du Sud ?* URL : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Notes-de-SUD-n%C2%B011-CPD-et-PAC-et-APE-2.pdf>

³³ http://www.ipess-food.org/images/Reports/CFP_conceptnote_FR.pdf

³⁴ Chaireunesco-adm.com « Une politique alimentaire commune pour l'Europe (Nick Jacobs et Chantal Clément) »

³⁵ La démocratie alimentaire : promouvoir un processus démocratique délibératif à toutes les échelles de prise de décision et de mise en œuvre opérationnelle afin d'y associer les citoyens, ainsi qu'une diversité d'instances publiques chargées de l'alimentation, de la santé, des territoires, de l'environnement et d'organismes privés.

³⁶ <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne>

On peut y voir le début d'une renationalisation de la PAC, qui était jusqu'à présent la seule politique intégrée de l'Europe. Or, l'agriculture a besoin d'un socle fort et non de 27 politiques agricoles distinctes. Une rupture d'égalité de traitement entre les agriculteurs représente le risque principal³⁷.

La société civile s'organise pour une autre PAC

En France, la plateforme *Pour une autre PAC* demande aux décideurs politiques de transformer l'actuelle PAC en PAACTe (pacte fondé sur une nouvelle politique agricole et alimentaire commune). <https://pouruneautrepac.eu/>



Pour une autre PAC envisage les aides européennes comme un levier pour accélérer la transition écologique et sociale du monde agricole grâce à un retour de la régulation des volumes et des prix et des critères sociaux et environnementaux renforcés.

En janvier 2022, Pour une autre PAC en collaboration avec Solidarités Paysans lance la campagne BASTA³⁸, et met en cause les aides PAC comme un facteur d'endettement et de dépendance des paysans. Le versement des aides se fait sans prendre en compte le calendrier paysan et sert surtout comme garantie à des prêts de court terme pour faire face à la volatilité des revenus. Environ 9 % des aides PAC seraient directement versées aux créanciers. Parmi les solutions proposées, le versement direct des aides aux individus et une conditionnalité plus forte des aides favorisant l'autonomie.

³⁷ <https://www.senat.fr/rap/r97-466/r97-46664.html>

³⁸ <https://basta.pouruneautrepac.fr/>

ORIENTATIONS PÉDAGOGIQUES

Ci-après vous trouverez une sélection de propositions d'outils d'animation, films et bibliographie pour préparer vos événements. N'hésitez pas à contacter la coordination ALIMENTERRE de votre région pour vous faire accompagner.

Questions d'entrée dans le débat

La PAC permet-elle une production suffisante pour nourrir l'UE ? La PAC respecte-t-elle la souveraineté alimentaire des pays tiers ? La PAC favorise-t-elle la qualité sanitaire ? La PAC permet-elle aux agriculteurs de vivre décemment ?

Exemples d'outils d'animation

Quel plan stratégique national pour la PAC 2023-2027 ? Pour une autre PAC, 2021 (infographies sur le processus de réforme à reprendre page 8 et 11). URL : <https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2021/09/Maquette-final-Publication2021.pdf>

Carte interactive « Qui fait mieux que la France » pour comparer les arbitrages français aux autres Etats membres de l'UE, Pour une autre PAC, URL : <https://pouruneautrepac.eu/quifaitmieuxquelafrance/>

Vidéos Pour une autre PAC :

- Vulgarisation de la PAC par enjeu : [7 vidéos](#)
- Pourquoi changer la PAC ? : [vidéo en partenariat avec Nicolas Meyrieux](#)
- Témoignage paysan sur la PAC : [souveraineté alimentaire](#)
- Témoignage paysan sur la PAC : [transition agroécologique et AB](#)
- Témoignage paysan sur la PAC : [petites fermes](#)
- Témoignage paysan sur la PAC : [revenu paysan et bien-être animal](#)
- Vidéo d'enquête : [qui sont les grands bénéficiaires de la PAC ?](#)

PAC et enjeux (climat, impact pays du Sud) : [3 vidéos](#)

CAPeYe : [Pourquoi l'agriculture a-t-elle besoin de la PAC](#)

Tout comprendre sur la PAC : pas cap d'expliquer la PAC ? Confédération Paysanne, 2013. Edition envie de paysans.

http://www.alimenterre.org/sites/www.cfsi.asso.fr/files/735_infographie_pac_enviedepaysans_complet.pdf

Jagros : Sur les sentiers du lait, ADG, SOS Faim, VSF, 2013. Disponible sur : <https://www.alimenterre.org/jagros-sur-les-sentiers-du-lait>

Agri-mythes, la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne face aux faits, WWF, 2013. URL:

http://www.alimenterre.org/sites/www.cfsi.asso.fr/files/wwf_agri-myths_eu_cap_2013.pdf

Filmographie

La Politique agricole commune, c'est quoi ? Greenpeace, 2018. En ligne :
<https://www.youtube.com/watch?v=E3a6f-mDkqA>

La planète lait, A. Pichler, Arte, 2017, Sélection ALIMENTERRE 2018. En ligne :
<http://www.alimenterre.org/la-planete-lait-0>

La négociation, Nicolas Franck, Zadig Productions, 2014 :
<https://www.alimenterre.org/la-negociation>

Podcast

France Culture podcasts thème PAC – Politique agricole commune
<https://www.franceculture.fr/theme/pac>

Bibliographie pour aller plus loin

Commission Agriculture et Alimentation (C2A). *Politique agricole commune et accords de partenariat économique : quelle cohérence avec le développement des agricultures familiales et paysannes du Sud ?* Les Notes de Sud N° 11, janvier 2018, p.4. URL :
<https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Notes-de-SUD-n%C2%B011-CPD-et-PAC-et-APE-2.pdf>

Atlas de la PAC, Pour une autre PAC, 2019. URL :
https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2019/02/atlasdelapac2019_II_web_190307.pdf



COMITE FRANÇAIS POUR
LA SOLIDARITE INTERNATIONALE

17 rue de Chateaudun
F-75009 Paris

Tél. : 33 (0) 1 44 83 88 50
Fax : 33 (0) 1 44 83 88 79

@ : info@cfsi.asso.fr
www.cfsi.asso.fr

