

# Pour une autre PAC



**OSONS UNE VRAIE RÉFORME  
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE !**

**>>> VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE**







## Sommaire

PAGE 3

### Demain, quel système agro-alimentaire pour quelle société ?

→ Pourquoi réfléchir au système agro-alimentaire que l'on souhaite ? .....	3
→ À quoi ressemble ce système agro-alimentaire souhaité ? .....	5
Territoires, emplois, environnement .....	5
Alimentation, santé, bien-être animal .....	6
Revenu, résilience, autonomie .....	7
Démocratie, solidarité, approche collective .....	8

PAGE 9

### Les politiques connexes à la PAC à réformer en parallèle

PAGE 11

#### Réformer la PAC : pourquoi et pour quoi ?

Mettre la future Politique Agricole et Alimentaire Commune au service de tou-te-s les citoyen-ne-s .....	14
Atteindre la souveraineté, l'autonomie et la qualité alimentaires dans l'Union européenne .....	18
Mettre en cohérence la PAAC avec les politiques de développement des agricultures familiales et paysannes des pays du Sud .....	22
Enclencher une transition agroécologique grâce à la réorientation des paiements .....	26
Accompagner la résilience technique et économique des fermes en inversant la logique des mécanismes de la PAAC .....	33
Relancer l'emploi dans les campagnes par la politique de développement rural .....	37
Repenser la gouvernance de la PAAC dans sa conception et son application .....	42

PAGE 46

### Exemples

<b>Cas pratique pour la PAAC post 2020 :</b>	
Entamer une transition vers l'agroécologie grâce à la PAAC .....	46
<b>Cas pratique pour la PAAC à horizon 2030 :</b>	
Une installation qui a de l'avenir ! .....	47

# Pour une autre PAC



## >>> VERS UNE AUTRE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE

Ce document est le fruit de long mois de concertation et d'échange entre la trentaine d'organisations membres de la plateforme Pour une autre PAC. Il résulte aussi de dialogues avec d'autres parties prenantes réfléchissant à la réforme de la Politique Agricole Commune, que ce soit en France, à Bruxelles ou dans d'autres pays de l'Union européenne. Le résultat, c'est une vision partagée par une large palette de représentants de la société civile et des propositions par construites collectivement.

Nous espérons que ce travail sera accueilli avec intérêt par toute personne concernée par la PAC et plus particulièrement, par les décideurs politiques qui ont le pouvoir d'emmener enfin cette politique dans la bonne direction.

Quentin Delachapelle,  
président de Pour une autre PAC  
et paysan dans la Marne, septembre 2018.



## D'une PAC à l'autre

### Un peu d'histoire...

**La Politique Agricole Commune est une politique de l'Union européenne dédiée à l'agriculture et au développement rural.** Elle est en place depuis 1962. Elle visait à l'époque à développer la production agricole afin de nourrir les Européen·ne·s à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale. Elle a vite atteint son objectif d'augmenter la production européenne, mais l'a même dépassé avec un effet pervers : la surproduction. La PAC constituait alors le premier poste de dépense de l'UE et son coût augmentait en même temps que la surproduction.

**Aujourd'hui, la PAC représente environ 40 % du budget européen.** Elle demeure la politique la plus intégrée de l'UE, c'est-à-dire celle qui est le plus décidée de manière commune au niveau européen. Depuis ses débuts, la PAC a connu de nombreuses réformes, qui ont changé ses logiques d'intervention. La dernière en date remonte à 2014 et la prochaine devrait entrer en vigueur en 2021.

**Malheureusement, la Politique Agricole Commune 2015-2020 a manqué sa cible.** Elle était annoncée comme plus verte et plus juste, mais elle n'a en réalité pas changé de cap ni arrêté les fortes pressions exercées sur la nature et les paysan·ne·s. En effet, elle s'est illustrée par le maintien d'un soutien public massif au profit de l'agriculture agro-industrielle. La confiance des agriculteur·rice·s en cette politique a été profondément ébranlée par son incohérence et sa complexité.

### ... et de grands espoirs !

**Après des dizaines d'années d'égarement, la PAC a besoin d'une sérieuse réorientation.** La réforme de cette politique apparaît comme l'opportunité majeure pour toute une génération de réinsuffler des perspectives d'avenir pour le secteur agro-alimentaire, tout en répondant aux multiples attentes sociétales en matière d'alimentation, d'emploi, de bien-être animal, d'environnement, de santé, de respect des paysan·ne·s des pays du Sud, ainsi que de luttes contre les changements climatiques, contre l'artificialisation et l'accaparement des terres.

**C'est pourquoi la plateforme Pour une autre PAC propose une révision complète de la PAC** pour la transformer en un nouveau PAACTe (pacte fondé sur une nouvelle politique agricole et alimentaire commune) entre les paysan·ne·s et la société, permettant tout à la fois aux premier·ère·s de vivre fièrement de leur métier et à leurs concitoyen·ne·s de profiter des bienfaits de leur activité.

# Demain, quel système agro-alimentaire pour quelle société ?



Réformer la Politique Agricole Commune ? Oui. Mais pour atteindre quoi ? Pour contribuer à façonner un système agricole et alimentaire qui réponde aux besoins et attentes de la société et qui soit générateur de bienfaits économiques, sociaux et environnementaux. Dessinons donc le cercle vertueux du modèle agro-alimentaire de demain (à horizon 2030).

## ➔ Pourquoi réfléchir au système agro-alimentaire que l'on souhaite ?

### Un modèle dominant pensé pour le court-terme

Les modèles agro-alimentaires actuels sont dominés par l'agro-industrie et la grande distribution, au sein de laquelle une poignée de mastodontes économiques impose ses conditions aux paysan-ne-s, aux filières, aux contribuables, ou encore aux « mangeur-se-s ».

Les modèles agro-alimentaires actuels sont dominés par l'agro-industrie et la grande distribution.



Parmi ses effets délétères, on peut lister la diminution du nombre de paysan-ne-s, leur rémunération à des prix insuffisants, le déclin de la biodiversité, la contribution significative du secteur aux changements climatiques, la production d'aliments nutritionnellement pauvres, l'incompatibilité avec le bien-être animal, l'explosion des maladies dues à un régime alimentaire déséquilibré comme à l'inhalation ou l'ingestion de substances toxiques, etc.

De plus, ce modèle non soutenable est dupliqué dans les pays du Sud, vers lesquels l'UE exporte ses produits bas-de-gamme et auxquels elle demande de remplacer leurs productions domestiques par les cultures ou produits animaux qu'elle a besoin d'importer.

Beaucoup de politique, beaucoup d'omissions dans le calcul des coûts réellement pris en charge par la société et beaucoup de subventions publiques sont appelées à la rescousse pour faire tenir ce système court-termiste, inefficace et injuste.

## Pourtant, un système vertueux est possible

À l'inverse, les modèles agro-alimentaires de demain composent un environnement vertueux et réduiront les inégalités caractéristiques du rapport de force déséquilibré entre les différent·e·s acteur·rice·s qui prévaut aujourd'hui.

**Le pouvoir sera partagé équitablement entre tous les maillons de la chaîne.** Ces modèles seront basés sur une agriculture à l'écoute de la demande des citoyen·ne·s, respectueuse de la santé et du bien-être animal, qui fournit à la fois une production alimentaire diversifiée de qualité et des services environnementaux, sociaux et économiques aux territoires qu'elle fait vivre.

C'est donc une approche qui reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture, sans cantonner le paysan ou la paysanne à un rôle factice de jardinier·ère du paysage.

**Enfin, les filières agro-alimentaires seront en interaction avec l'économie locale: toutes créeront de l'emploi** ainsi que de la valeur sur les territoires, une majorité d'entre elles étant même raccourcie et relocalisée.



© SOL, Alternatives agroécologiques et solidaires

*D'ici 2030, l'agroécologie et la déspecialisation des territoires devront s'être diffusées partout.*

## Changer de paradigme

Ces deux types de modèles agro-alimentaires opposés n'ont pas vocation à coexister. Les seconds doivent remplacer les premiers, certes progressivement mais en intégralité. Il n'est socialement, écologiquement et économiquement pas acceptable d'envisager une agriculture duale ou une alimentation à deux vitesses, où les populations les moins aisées seraient condamnées à se nourrir au prix le plus bas, entretenant de la sorte le cercle vicieux de l'agro-industrie. Ainsi, d'ici 2030, l'agroécologie et la déspecialisation des territoires devront s'être diffusées partout, pour le bénéfice du plus grand nombre.

**L'intérêt et la robustesse du système agroécologique** résident dans sa capacité à contribuer à répondre à tous les défis auxquels l'agriculture d'aujourd'hui est confrontée. Autrement dit, ce système apporte des solutions cohérentes et décloisonnées aux différents besoins et attentes de la société européenne. Tous sont corrélés et interdépendants, dans la mesure où les nouveaux modèles agro-alimentaires durables reposent sur une approche systémique.

**Dans la partie suivante, nous décrivons les diverses composantes du nouveau modèle agro-alimentaire** dont nous appelons de nos vœux le déploiement complet d'ici 2030, ainsi que les interactions entre elles. Pour une lecture plus pratique, nous avons regroupé en quatre catégories les objectifs que seul un système fondé sur l'agriculture paysanne ou l'agroécologie atteindra, même si tous sont intrinsèquement liés. ■



*L'augmentation du nombre de paysan·ne·s contribue à rendre les campagnes attractives et vivantes.*



## À quoi ressemble ce système agro-alimentaire souhaité ?

### TERRITOIRES, EMPLOIS, ENVIRONNEMENT

#### **Dynamiser les campagnes par l'emploi agro-alimentaire**

Le système alimentaire d'un pays façonne son territoire et son environnement, en particulier dans ses campagnes. Il constitue en effet un des facteurs déterminants de la vitalité de ses territoires ruraux.

La généralisation de l'agriculture paysanne suppose une démultiplication du nombre d'exploitations agricoles et d'industries agro-alimentaires, limitées à des structures de petites ou moyennes tailles. L'ensemble de ces petites fermes ainsi que de ces TPE ou PME de la transformation et distribution alimentaires, réparties de manière équilibrée dans l'espace, compose un maillage territorial dense qui assure le maintien de la valeur ajoutée produite par le secteur dans les territoires.

L'augmentation du nombre de paysan·ne·s entraîne dans son sillage une dynamisation de l'emploi non délocalisable dans les maillons suivants des filières : il contribue ainsi à rendre les campagnes attractives et vivantes.

#### **Revaloriser l'activité agricole**

De plus, si la production agricole redevient un moteur des zones rurales, cela signifie que la vocation agricole des surfaces est maintenue et que le foncier agricole est préservé de l'artificialisation.

L'encadrement de l'usage de la terre interdit l'accapement des terres. L'accès au foncier est facilité pour des porteur·se·s de projets agricoles créateurs de valeur ajoutée pour leur territoire, y compris pour les personnes non issues du milieu agricole et les femmes.

Le lien de confiance et de solidarité entre, d'un côté, les paysan·ne·s et de l'autre, leurs voisin·e·s, leurs client·e·s et leurs concitoyen·ne·s en général est restauré. Leur savoir-faire est reconnu, leur métier revalorisé et les multiples services rendus à la société par leur activité rémunérés.

#### **Restaurer et préserver l'environnement**

En plus de stimuler le dynamisme économique, l'agriculture paysanne entretient les paysages des campagnes et restaure les milieux naturels. On observe sur une même zone des productions agricoles variées : la diversité a remplacé les monocultures, les prairies ont été maintenues, les infrastructures agroécologiques développées.

Des paysages diversifiés sont synonymes de retour de la biodiversité, tant sauvage que cultivée ou élevée. Cette biodiversité est à la fois facteur et conséquence de l'agroécologie. D'une part, elle s'intègre pleinement dans le cycle de production agroécologique et d'autre part, elle peut prospérer grâce à un environnement sain.

En effet, les sols sont stables et fertiles, nourris et travaillés intelligemment par les paysan·ne·s : leur couverture permet entre d'autres d'éviter l'érosion et ils constituent un réservoir de carbone, contribuant de la sorte à la participation de l'agriculture à l'atténuation des changements climatiques.

L'utilisation des pesticides et des engrais de synthèse est progressivement abandonnée, si bien que la qualité de l'air est significativement améliorée. Les cours d'eau ou les nappes phréatiques sont bien moins pollués par les fuites de nitrates et les usages agricoles sont diminués. La ressource en eau étant préservée tant quantitativement que qualitativement, des centaines de milliards d'euros sont économisés dans le traitement de l'eau potable dans toute l'UE.

De plus, les demandes sociales en faveur d'une interdiction des OGM sous toutes leurs formes, ainsi que d'une limitation rigoureuse du recours aux antibiotiques dans l'élevage, sont entendues et respectées. Tous ces facteurs induisent le respect des principes de l'agriculture biologique, qui devient la pratique majoritairement adoptée par l'ensemble des acteur·rice·s de la chaîne.

#### **Mettre un terme à l'élevage industriel**

Enfin, la disparition de l'élevage industriel, incompatible avec l'agroécologie, se traduit par une diminution du nombre d'animaux élevés, sans pour autant s'accompagner de celle du nombre d'éleveur·se·s, qui pourrait même augmenter. L'élevage industriel est remplacé par le pastoralisme et la polyculture-élevage. Ne demeurent donc plus que des formes d'élevage respectueuses de la nature et des animaux.

L'élevage industriel est remplacé par le pastoralisme et la polyculture-élevage.





*Le bien-être animal est érigé en un principe que tous les acteur-ric-e-s de la filière intègrent.*

## **ALIMENTATION, SANTÉ, BIEN-ÊTRE ANIMAL**

### **Élever dans le respect des humain-e-s et des animaux**

**Le bien-être animal est érigé en un principe que tous les acteur-ric-e-s de la filière intègrent.** Respecter le bien-être animal signifie notamment que tous les animaux disposent d'un cadre de vie comme d'une alimentation qui conviennent à leurs besoins et leurs comportements naturels, en particulier via un accès à l'extérieur.

**Le lien humain-e-animal est reconsidéré:** les seconds sont reconnus et traités en tant qu'êtres sensibles. L'éleveur-se est respectueux-se du cycle naturel des animaux. Pour finir, les temps de transport des animaux tout au long de leur vie, et en particulier avant l'abattage, sont réduits au maximum. Pour cela, des abattoirs de proximité et des abattoirs mobiles sont réouverts sur tout le territoire; leurs employé-e-s ont des conditions et consignes de travail qui garantissent le respect des animaux.

**Par ailleurs, les éleveur-se-s favorisent l'autonomie alimentaire pour leur bétail,** c'est-à-dire que soit ils ou elles produisent eux ou elles-mêmes sur leur ferme la totalité des aliments consommés par leurs animaux, soit ils ou elles s'approvisionnent en fourrage ou céréales auprès des paysan-ne-s voisin-e-s.

**De manière générale, la production agricole évite la fuite en avant vers la bioéconomie ou les agrocarburants:** elle vise prioritairement l'alimentation humaine.

*Les mangeur-se-s ont accès à une formation et une information suffisantes.*



*L'ensemble des acteur-ric-e-s de la chaîne agro-alimentaire crée des marchés locaux de distribution à proximité des bassins de production.*

## **Informé pour des régimes alimentaires sains**

En ce qui concerne le modèle alimentaire des femmes et des hommes, il est fondé sur la qualité, l'équilibre et l'ancrage au terroir. Les producteur-ric-e-s, les transformateur-ric-e-s et les distributeur-ric-e-s fournissent des aliments riches en nutriments et en goût, facteurs de bonne santé et de plaisir à manger. **La santé humaine est préservée non seulement au travers d'une alimentation de qualité, mais également grâce à la baisse des contaminants chimiques dans leur environnement (eau et air).**

Les mangeur-se-s ont accès à une formation et une information suffisantes pour composer des menus sains en fonction de la saisonnalité des produits (d'origine végétale comme animale), de leur provenance comme de leurs conditions de production et apprécier leur variété.

**Le régime alimentaire remplace une partie des protéines animales par celles végétales,** en cohérence d'une part, avec les recommandations nutritionnelles et d'autre part, avec la baisse de la production de produits animaux impliquée par la généralisation du système agroécologique.

**En particulier, les enfants bénéficient d'une éducation à la culture alimentaire et la restauration collective constitue un lieu exemplaire,** tant en matière d'approvisionnement, que de composition des assiettes ou encore de lutte contre le gaspillage alimentaire.

## **Distribuer et valoriser**

**L'ensemble des acteur-ric-e-s de la chaîne agro-alimentaire organise une répartition équitable de la valeur** et crée des marchés locaux de distribution à proximité des bassins de production ou de transformation.

Pour autant, les filières longues ne sont pas bannies: elles assurent l'approvisionnement des zones qui, notamment du fait de contraintes géographiques, ne peuvent devenir auto-suffisantes et elles enrichissent la palette gastronomique offerte aux consommateur-ric-e-s.

Toutefois, chaque fois que cela est possible, les circuits courts se substituent à elles et les consommateur-ric-e-s sont fier-ère-s de faire vivre leur territoire en consommant local.



## REVENU, RÉSILIENCE, AUTONOMIE

### Assurer la pérennité du métier de paysan·ne

Pour que le modèle agroécologique puisse se développer, il est indispensable d'assurer la pérennité du métier de paysan·ne. Pour cela, il a fallu d'abord garantir que ceux ou celles-ci tirent un revenu suffisant de leur activité et qu'au-delà du remplacement des paysan·ne·s existants, de nouveaux·elles s'engagent dans le métier. Ainsi, premièrement, les paysan·ne·s vivent dignement d'un métier rémunérateur. Leur revenu est composé pour partie de prix justes et stables et pour une autre partie, de la rémunération de services non marchands. De même, les salarié·e·s agricoles voient leurs droits sociaux et leur sécurité au travail respectés, avec un salaire et des cotisations versées à hauteur de ceux en vigueur dans le pays.

Deuxièmement, pour concourir au rajeunissement de la pyramide d'âge des paysan·ne·s, l'installation-transmission en agriculture est largement fluidifiée, grâce à l'amélioration d'une part, de l'accès au foncier, au savoir adapté à l'agroécologie et au capital d'exploitation et d'autre part, de l'inclusion des paysan·ne·s dans les territoires, assurant de la sorte le renouvellement et le brassage générationnels. La course à l'agrandissement et au surinvestissement n'a plus d'intérêt, si bien que les fermes sont transmissibles.

### Construire des fermes résilientes économiquement

Ce faisant, un pas important vers la résilience économique est franchi, en évitant l'écueil du surendettement et en valorisant au contraire la sobriété en capital. Il s'accompagne d'autres démarches de réorganisation des fermes visant à la réduction au maximum de la dépendance à des acteur·rice·s-tiers (industries de l'amont, banques, assurances, etc.) et la baisse des coûts de production. Autrement dit, les fermes sont autonomes, dans leur production comme en matière décisionnelle.

L'achat de tout ou partie des parts d'une exploitation agricole par des structures privées d'intérêts financiers est interdite. Par ailleurs, les paysan·ne·s sont incité·e·s à subvenir au maximum aux besoins de leur ferme par leur propre production (par exemple, de légumineuses ou de fumier pour la fertilisation azotée de leurs terres). Par ce biais, ils ou elles assurent leur autonomie tant en intrants que par rapport à l'aval de la chaîne.



Les fermes sont autonomes, dans leur production comme en matière décisionnelle.

### Améliorer la résilience aux aléas climatiques et sanitaires

En parallèle, la résilience des fermes s'illustre aussi face aux aléas climatiques et sanitaires. Certes, l'agriculture demeure par essence une activité soumise aux conditions météorologiques – surtout que les événements extrêmes sont devenus de plus en plus fréquents – et aux épidémies frappant tant les cultures que les animaux d'élevage. Mais les paysan·ne·s ont adapté leurs pratiques, de telle sorte qu'ils ou elles minimisent les risques encourus en cas de survenance d'un aléa climatique ou sanitaire. Par exemple, ils ou elles choisissent des races d'animaux rustiques adaptées aux territoires ou des espèces de végétaux naturellement résistantes à certaines maladies. Ils ou elles adoptent des méthodes alternatives de prévention pour leurs animaux, évitant de la sorte la résistance aux antibiotiques et aux pesticides. Ils ou elles diversifient leurs cultures et allongent leurs rotations. Grâce à ces pratiques, même en cas de fléau, ils ou elles ne perdent pas tout leur cheptel ou toutes leurs récoltes d'un coup.

### Objectif: la souveraineté alimentaire

Enfin, si l'autonomie est favorisée au niveau des exploitations, elle l'est aussi à échelle européenne: l'UE s'est fixée un objectif de souveraineté alimentaire, c'est-à-dire que la production agricole européenne a vocation à nourrir la population européenne.

Sans s'interdire le commerce international de denrées alimentaires, dès lors qu'il est réalisé dans des conditions de commerce équitable, l'Europe ne pratique plus que des échanges qui ne déstabilisent ni les marchés tiers, ni ceux communautaires. À titre d'illustration, elle peut importer un produit manquant dans l'UE suite à une crise ayant frappé la production concernée et exporter des surplus restant après sa propre consommation ou des produits de terroir à forte valeur ajoutée.

Ainsi, l'UE a atteint l'autonomie protéique grâce à une augmentation massive des surfaces en légumineuses, à destination de la consommation animale mais aussi humaine: elle ne dépend donc plus du soja cultivé par des pays-tiers et cesse de contribuer à la déforestation dans ces derniers.



L'UE ne dépend plus du soja cultivé par des pays tiers et cesse de contribuer à la déforestation dans ces derniers.



L'agriculture demeure par essence soumise aux conditions météorologiques, surtout que les événements extrêmes sont devenus de plus en plus fréquents.



*Les instances en charge de la politique agricole et alimentaire travaillent de manière coordonnée et sont les garantes du respect des principes de solidarité et de démocratie.*

## **DÉMOCRATIE, SOLIDARITÉ, APPROCHE COLLECTIVE**

### **Démocratie et solidarité**

En résumé, le système agro-alimentaire basé sur l'agroécologie dynamise les campagnes, stimule l'emploi, préserve le foncier agricole, respecte le bien-être animal, fournit une alimentation saine, contribue à la bonne santé humaine, des animaux, des végétaux et de l'environnement, reconnaît et redonne toute sa place aux paysan-ne-s dans la société, relocalise des filières agro-alimentaires diversifiées, permet de nourrir plus d'un demi-milliard d'Européen-ne-s, rend l'agriculteur-riche fier-ère et autonome dans ses pratiques, etc.

Mais au-delà de ce qu'un tel système a le pouvoir de façonner ou de favoriser, il ne peut être qualifié de vertueux sans se doter d'un fonctionnement démocratique, ni intégrer la valeur morale de la solidarité : ces deux principes (démocratie et solidarité) garantissent que le modèle n'exclue personne.

### **Une gouvernance ouverte**

Les instances en charge de la politique agricole et alimentaire ont évolué en conséquence. Elles travaillent désormais de manière coordonnée et sont les garantes du respect de ces deux principes dans toutes les facettes de leur activité. C'est ainsi qu'elles veillent au respect des droits sociaux des salarié-e-s de l'agriculture et des industries agro-alimentaires, vérifient la pluralité des organismes d'homologation comme des prestataires en conseil agricole et leur indépendance vis-à-vis des fournisseurs d'intrants, organisent des appels d'offre privilégiant un approvisionnement local et responsable de la restauration hors foyer publique, etc.

Surtout, elles contribuent à la mise en place d'une démocratie alimentaire, dans laquelle les processus de prise de décision et de pilotage des politiques agricoles et alimentaires sont transparents, participatifs et incluent les consommateur-riche-s, et ce à différentes échelles.

### **Favoriser les démarches collectives**

En cohérence avec les principes de solidarité et de démocratie, les approches collectives entre paysan-ne-s comme entre paysan-ne-s et autres types d'acteur-riche-s sont favorisées.

Les approches collectives entre paysan-ne-s s'illustrent au travers du partage de matériel, d'échanges de produits ou sous-produits entre éleveur-se-s et céréalier-ère-s, de la mutualisation d'outils de transformation, etc. Parallèlement, les paysan-ne-s ou futur-e-s paysan-ne-s prennent part à toutes les procédures les concernant et sont associé-e-s aux instances qui les mettent en œuvre.

Cela concerne premièrement des partenariats avec les collectivités territoriales dans l'accueil de nouveaux-elles installé-e-s et leur recherche de foncier. Deuxièmement, cela implique de reconsidérer la manière dont la recherche et la formation agricoles sont conduites.

La recherche, indépendante des intérêts privés, est menée de façon participative avec les différentes parties prenantes. Elle s'appuie sur des indicateurs pluri-thématiques, elle s'adapte à l'agroécologie et au terrain. Une nouvelle ingénierie de l'accompagnement des paysan-ne-s se constitue, dans laquelle les paysan-ne-s sont guidé-e-s dans leur recherche d'autonomie. Leur formation (initiale comme continue) fait appel au transfert de connaissance entre pairs : ils ou elles sont alors à la fois acteur-riche-s de leur propre évolution et de celle de leur métier.

### **Respecter le droit de tou-te-s à l'alimentation**

Pour finir, la solidarité s'exprime à la fois à l'égard de la frange de la population européenne la plus fragile qu'envers les paysan-ne-s et consommateur-riche-s des pays en développement.

Des dispositifs d'aides dédiés accompagnent les plus démunie-s dans leur accès à une alimentation de qualité, au sens du droit à l'alimentation : c'est la justice alimentaire.

Par ailleurs, l'UE n'entrave plus l'essor d'un développement agricole souverain dans les pays du Sud, dans lesquels l'agriculture a d'abord vocation à nourrir leur propre population. Pour cela, elle a mis fin au dumping agricole et les accords de libre-échange bilatéraux ou multilatéraux favorisant l'exportation de denrées à bas prix issues de productions alimentaires standardisées sont remplacés par une nouvelle gouvernance internationale d'organisation des marchés mondiaux. ■



*Les collectivités territoriales sont les premiers partenaires dans l'accueil de nouveaux-elles installé-e-s et leur recherche de foncier.*



*L'UE n'entrave plus l'essor d'un développement agricole souverain dans les pays du Sud.*

# Les politiques connexes à la PAC à réformer en parallèle



Pour atteindre le système agro-alimentaire que nous venons décrire, il faut bien sûr réformer la Politique Agricole Commune, mais pas que ! Bien d'autres politiques ou normes contribuent également à former le cadre au sein duquel les systèmes agro-alimentaires évoluent. Ainsi, les efforts de réforme doivent s'étendre aux éléments listés ci-dessous.

## La réalisation des droits ou accords suivants :

- >> Droits humains
- >> Objectifs de développement durable 2030
- >> Accord de Paris sur le Climat
- >> Cohérence des politiques avec le développement

## La révision des accords, politiques ou réglementations sectorielles suivantes :

- >> Organisation Mondiale du Commerce  
L'agriculture doit bénéficier d'une exemption aux règles actuelles de commerce international. De plus, les critères de la boîte verte doivent être revus pour lever la qualification en distorsion de concurrence des soutiens de type « argent public pour biens publics ».

- >> Accords de libre-échange bilatéraux ou multilatéraux. L'UE ne doit plus négocier ni conclure de nouveaux accords.
- >> Droit de la concurrence de l'UE  
La PAC doit pleinement primer dessus.
- >> Éducation et formation, et notamment l'enseignement agricole.
- >> Politique de santé
- >> Politiques alimentaire et de lutte contre le gaspillage alimentaire
- >> Politique énergétique
- >> Politique foncière et droits fonciers (droits d'usages et de propriété)
- >> Harmonisation des politiques sociale, fiscale et environnementale de l'UE
- >> Politique de développement et de solidarité internationale
- >> Directive sur les travailleurs détachés
- >> Certification et mise en marché des produits phytosanitaires et vétérinaires
- >> Financement et rôle des agences de l'eau

Les Objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier le 2 et le 12, doivent être atteints.

OBJECTIFS  
DE DÉVELOPPEMENT  
DURABLE





© Christophe Boyle

# Réformer la PAC

## pourquoi et pour quoi ?



Les objectifs et le cadre d'une réforme de la Politique Agricole Commune étant posés, nous pouvons maintenant l'aborder en détail. Enjeu par enjeu, Pour une autre PAC dresse le bilan de la PAC actuelle, en vigueur depuis 2015, puis dessine une politique de transition à mettre en œuvre pour la période de programmation post-2020, pour enfin présenter ce à quoi une Politique Agricole et Alimentaire Commune (PAAC) aboutie devrait ressembler.

Autrement dit, dans la partie suivante, nous vous emmenons dans les méandres de la PAC d'aujourd'hui, de demain et d'après-demain, au travers de sept grandes thématiques :



**METTRE LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE AU SERVICE DE TOU·TE·S LES CITOYEN·NE·S**



**ACCOMPAGNER LA RÉSILIENCE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE DES FERMES EN INVERSANT LA LOGIQUE DES MÉCANISMES DE LA PAAC**



**ATTEINDRE LA SOUVERAINETÉ, L'AUTONOMIE ET LA QUALITÉ ALIMENTAIRES DANS L'UNION EUROPÉENNE**



**RELANCER L'EMPLOI DANS LES CAMPAGNES PAR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL**



**METTRE EN COHÉRENCE LA PAAC AVEC LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES AGRICULTURES FAMILIALES ET PAYSANNES DES PAYS DU SUD**



**REPENSER LA GOUVERNANCE DE LA PAAC DANS SA CONCEPTION ET SON APPLICATION**



**ENCLENCER UNE TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE GRÂCE À LA RÉORIENTATION DES PAIEMENTS**



# PAAC POST 2020 : une politique de transition

## → COMMUNS AU NIVEAU DE L'UE :

Ambitions, objectifs, logiques d'intervention, fourchette de pourcentage du budget à allouer par dispositif, bénéficiaires éligibles

## → CONDITIONNALITÉ RÉNOVÉE :

- > Qui intègre tout l'acquis communautaire et va au-delà du réglementaire
- > Triple conditionnalité environnementale, sociale et de bien-être animal

## → COMMERCE INTERNATIONAL :

- > Aucun nouvel accord de libre-échange
- > Remboursement des aides PAC à l'exportation hors UE

>> **Minimum 15% du budget**

### 1<sup>er</sup> pilier

#### Droits à Paiements de Base

>> **Maximum 30% du budget en 2021**

- Plafonnés à l'actif
- Paiement redistributif pour les premiers hectares
- Proportion dégressive tous les ans pour atteindre 0% en fin de programmation

#### Aides à l'installation transmission

>> **10% du budget**

- Surprime des DPB pour les nouveaux·elles installé·e·s
- Suppression des DPB après 65 ans
- Aide de base + modulation selon bienfaits du projet

#### Paiements pour services environnementaux

>> **Minimum 40% du budget**

- Attribués selon plusieurs critères prédéfinis
- Incluent le maintien en AB + bien-être animal
- Proportionnels aux bénéfices pour l'environnement

#### Aides couplées

>> **10% du budget**

- Fruits et légumes frais
- Prairies pâturées, avec limite de chargement
- Légumes secs et légumineuses pour animaux

### 2<sup>e</sup> pilier

#### Conversion à l'AB

- Cofinancement homogénéisé à échelle nationale

#### Mesures de transition

- De type MAEC système, selon les enjeux locaux
- Rémunération plutôt que compensation du surcoût

#### Zones à enjeux

- Incluent les handicaps naturels, Natura 2000 et autres zonages environnementaux locaux
- Plafonnées à l'actif
- Limite de chargement pour l'élevage

#### Aides à la diversification et l'autonomisation

- Matériel, services, accompagnement
- Bonification pour les démarches collectives
- Gestion des risques par prévention/adaptation

#### Projets alimentaires territoriaux

- Financement du surcoût temporaire des produits bio et locaux
- Financement des frais de fonctionnement pour l'animation des territoires

#### LEADER

### Organisation commune des marchés

#### Réserve de crise européenne

- Seuil de déclenchement par production, selon des indicateurs de prix et de coûts de production
- Budget pluriannuel

#### Fonds de mutualisation

- Géré par l'UE
- Cofinancé par tou·te·s les acteur·rice·s de la filière

#### Gestion des surproductions

- Incitation à la limitation de production
- Stockage conjoncturel

#### Programmes opérationnels pour filières à structurer

- Fruits et légumes frais
- Protéagineux



# PAAC 2030 : une politique systémique, adaptée, juste et durable

## ➔ RÉGLEMENTAIRE (HORS PAAC) :

Application obligatoire pour toute collectivité territoriale et tout·e paysan·ne des règlements issus de la rénovation de la conditionnalité dans la PAAC post 2020

## ➔ DÉFINITION, PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE DÉMOCRATIQUES :

- > Instances ouvertes à la participation de la société civile à chaque échelle
- > Évaluation indépendante de l'impact des dispositifs en vigueur, avant toute amélioration de la politique

## ➔ DIAGNOSTICS PRÉALABLES :

- > **Diagnostique de territoire** : à échelles UE, nationale et régionale + incluent les dimensions économiques, sociales et environnementales (dont agronomie, santé, changement climatique, etc.)
- > **Diagnostique de fermes** : obligatoires pour chaque ferme voulant accéder aux paiements + permettent de fixer des objectifs propres à la ferme mais relatifs aux enjeux des territoires

## Contrats de transition

### Principes

- Contrats pluriannuels ouverts à tou·te·s les paysan·ne·s, individuels ou collectifs
- S'adressent aux fermes ne répondant pas aux objectifs du territoire mais le souhaitant
- Objectifs de réalisations, fixés par chaque paysan·ne, à atteindre à échéances prédéterminées
- Financement proportionnel aux changements de pratiques

### Peuvent inclure

- Soutien à la déspecialisation
- Aides à l'investissement
- Chèque accompagnement à dépenser auprès d'une structure labellisée
- Conversion à l'AB

## Paiements pour services

### Principes

- Rémunération des services rendus par des pratiques déjà en place
- S'adressent aux fermes répondant aux objectifs du territoire
- Incluent les services territoriaux, sociétaux et environnementaux
- Paiement modulé selon la qualité et la quantité des engagements

### Peuvent inclure

- Zones à enjeux, dont handicaps naturels
- Fourniture d'une cantine locale
- Participation à de la recherche-action
- Hauts standards de bien-être animal
- Maintien en AB

## Paiements spécifiques

### Installation - transmission

- Chèque installation/transmission
- Attribué selon l'âge, la SMI, le type de systèmes et la capacité professionnelle

- Conditionné à souscription d'un contrat de transition

### Soutiens aux maillons aval de la chaîne

- Fonctionnement, investissement et formation pour les cantines
- Abattoirs de proximité
- Aide aux citoyen·ne·s les plus démun·e·s

## Organisation commune des marchés

### Tunnel de prix

- Fixe un prix bas et un prix haut pour chaque grande production
- Intervention de l'UE dès que le prix de marché est en dehors du tunnel

### Maîtrise des volumes de production

- Outils par production, par territoire et par ferme
- Stockage public

### Droit de la concurrence

Révision en faveur des paysan·ne·s

### LEADER (dont renforcement des projets alimentaires territoriaux)

- Expérimentation territoriale
- Animation multi-acteur·rice·s



## METTRE LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE AU SERVICE DE TOU·TE·S LES CITOYEN·NE·S



© Aurélie Catallo

→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC**  
**POST 2020 :** OUVRIR LES INSTANCES DE GOUVERNANCE À LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AUX DÉCIDEUR·SE·S EN CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SANTÉ À TOUTES LES ÉCHELLES TERRITORIALES.



© CIVAM bio 53

→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC**  
**POST 2020 :** PLAFONNER TOUTES LES AIDES À L'ACTIF ET MAJORER LES PREMIERS HECTARES OU LES PREMIERS ANIMAUX.



Bilan

## UNE POLITIQUE PUBLIQUE COÛTEUSE ET MAL RÉPARTIE

### Un budget conséquent et mal réparti

À l'instar de ses précédentes versions, la PAC 2015-2020 n'a répondu ni aux besoins des petites fermes ou de celles diversifiées, ni aux attentes de la société civile. Pour autant, elle constitue un poste de dépense important pour l'argent public européen. En effet, le budget de la PAC 2015-2020 en France (hors co-financement) s'élève à environ 56 milliards d'euros. Si des besoins aussi fondamentaux que ceux auxquels répond la politique agricole et alimentaire appellent bien à d'importants soutiens financiers de la part des États, il n'est en revanche pas justifié que cet argent soit très inégalement réparti entre ses bénéficiaires.

### Une politique pensée pour le modèle de type agro-industriel

Aujourd'hui, les principaux bénéficiaires de la PAC demeurent les producteur·rice·s intégré·e·s dans un modèle de type agro-industriel. Les autres, quand bien même ils perçoivent eux aussi un peu d'aide, peinent à résister à la concurrence des agriculteur·rice·s touchant plus de 50 000 € de subventions par an. À titre d'illustration, il n'y a pas de conditionnement des aides au respect de la réglementation sociale censée s'appliquer aux travailleur·se·s agricoles.

En France, il n'existe pas non plus de plafonnement du montant des aides qu'une seule ferme ni qu'un·e seul·e agriculteur·rice peut toucher, ce qui génère des rentes de situation et invite à la course à l'agrandissement. Ce phénomène est particulièrement néfaste en zones de montagne, où l'actuelle PAC a déclenché une appétence pour l'agrandissement dont elles étaient jusqu'alors préservées. À l'inverse, les petites fermes doivent atteindre des volumes de production ou des seuils de surfaces pour pouvoir prétendre aux aides.

De plus, la France a choisi de ne pas mettre en œuvre un schéma dédié aux petites fermes, qui les aurait pourtant, pour une partie d'entre elles, allégées des contraintes administratives et d'éligibilité auxquelles elles doivent se plier.

### Une redistribution des aides bien timide

Par ailleurs, la PAC, dont le premier objectif affiché est d'offrir un revenu aux paysan·ne·s européen·ne·s, ne parvient pas non plus à atteindre ce but. Le montant des aides de base, attribuées selon la surface des fermes et appelées paiements découplés, n'est pas le même d'une ferme à l'autre : il peut varier du simple au double entre une région traditionnellement orientée vers la culture de céréales et une région de pastoralisme. Pire, certaines



À l'instar de ses précédentes versions, la PAC 2015-2020 n'a répondu ni aux besoins des petites fermes ou de celles diversifiées, ni aux attentes de la société civile.

surfaces pastorales ne sont parfois pas du tout éligibles aux aides de la PAC.

**Pour autant, la réforme de 2015-2020 s'est attaquée à ce problème en faisant converger la valeur de ces aides vers un montant moyen pour toute la France.** L'initiative, absolument indispensable, aurait toutefois dû aller plus loin en atteignant un montant unique pour toutes les fermes en 2020, au lieu de simplement viser à réduire l'écart entre les hectares les moins bien et les mieux dotés.

De même, afin de préserver le modèle agricole français reposant sur des fermes de taille limitée, les 52 premiers hectares d'une ferme sont valorisés par une bonification des paiements découplés; l'effet de ce mécanisme judicieux, dit paiement redistributif, aurait là encore pu être renforcé si la France lui avait octroyé la part maximale du budget autorisée par l'UE.

## Pas d'ouverture à la société civile

Alors que l'UE n'est pas sans savoir que ses citoyen-ne-s demandent de plus en plus à s'impliquer dans la définition des politiques ayant un impact sur leur alimentation, leur environnement et leur santé, la PAC 2015-2020 n'a pas pris le virage de l'ouverture à la société civile.

**La demande citoyenne de responsabilité à l'égard des générations futures n'est pas entendue par la PAC :** celle-ci ne répond pas suffisamment à l'impératif de restauration et de préservation des ressources naturelles. Autrement dit, elle ne garantit pas la pérennité des facteurs de la production agricole, ce qui compromet la capacité de l'UE à assurer sa souveraineté alimentaire. ■



Nous proposons

## UNE MEILLEURE RÉPARTITION DU BUDGET ENTRE LES PAYSAN·NE·S ET LES TERRITOIRES

### Plafonnement des aides à l'actif

Un des objectifs majeurs de la réforme de la PAC est un meilleur équilibre de la dotation budgétaire entre les différentes orientations agricoles, entre les territoires et entre bénéficiaires. Pour cela, il est indispensable d'introduire un plafonnement à l'actif de toutes les aides.

On entend par actif les chef-fe-s d'exploitation et les salarié-e-s permanent-e-s. Le nombre d'actif est à pondérer selon leur temps de travail (par exemple, un-e salarié-e à mi-temps compte pour 0,5 actif).

Cela signifie que les aides ne sont plus attribuées selon la surface exploitée par une ferme, qu'elle soit conduite par un-e unique chef-fe d'exploitation, ou par plusieurs associé-e-s épaulé-e-s par des salarié-e-s. **Désormais, les paiements sont alloués proportionnellement à la force de travail active sur une ferme (calculée en ETP).**

En parallèle, le ratio entre le nombre de chef-fe-s d'exploitation et celui de salarié-e-s doit être contrôlé, afin d'éviter le développement de fermes d'échelle industrielle, telles que la fameuse Ferme des 1000 vaches. C'est la raison pour laquelle le nombre de salarié-e-s par chef-de d'exploitation ou associé-e est strictement limité, limite au-delà de laquelle les salarié-e-s supplémentaires n'ouvrent pas droit à davantage de paiements de la PAAC.

**Ainsi, la nouvelle politique agricole et alimentaire commune (PAAC) incite à la création de valeur-ajoutée et à l'emploi dans les zones rurales, et non plus à la productivité (quantité produite par travailleur-se).**

→ LE NOMBRE DE SALARIÉ·E·S PAR CHEF D'EXPLOITATION EST STRICTEMENT LIMITÉ.



### >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC

- Les aides non plafonnées par actif agricole.
- Les aides aveugles qui induisent des rentes.
- Les aides, qu'elles soient couplées ou découplées, qui ne reposeraient pas sur des critères environnementaux, territoriaux, de bien-être animal et sociaux effectifs.



## Remise en cause profonde du système des droits à paiements de base

Les droits à paiement de base (DPB) correspondent aujourd'hui aux tickets grâce auxquels le montant d'aides dues à un·e paysan·ne est calculé : plus il ou elle possède de tickets et/ou plus la valeur de chacun de ses tickets est élevée, plus il ou elle touche d'aides.

Pour que ce système redevienne juste, il faut harmoniser la valeur des DPB à échelle nationale : c'est le principe de la convergence interne. Cette convergence interne doit être totale dès le démarrage de la PAAC post 2020. Autrement dit, tous les DPB doivent avoir une valeur unique pour toute la France dès la première année d'entrée en vigueur de la réforme.

De plus, la part du budget du premier pilier qui est consacrée aux DPB doit être dégressive d'une année sur l'autre, de sorte que ce système soit totalement aboli à la fin de la programmation. En effet, ce système d'aide sans aucune contrepartie consiste en une distribution d'agent public sans assurance qu'il serve l'intérêt général, voire en une subvention importante de modèles agricoles nuisibles aux liens sociaux et l'environnement. Cette part de budget doit en outre être de maximum 30 % en début de programmation.

Enfin, le mécanisme de paiement redistributif existant depuis 2015 est maintenu afin de valoriser les petites et moyennes fermes : il permet en effet d'attribuer une surprime aux premiers hectares d'une ferme, leur conférant de la sorte une valeur supérieure qu'aux hectares situés au-delà du seuil de bonification.

De manière générale, la remise en cause du système des DPB vise à rendre beaucoup moins attractives les courses à l'agrandissement des fermes et à la productivité, incitant au contraire les paysan·ne·s à créer le maximum de valeur sur chaque hectare. Cette remise en cause vise aussi à dépasser un système dont la justification politique est l'héritage d'une situation qui a plus de vingt-cinq ans.

## Attribution des paiements aux seul·e·s agriculteur·rice·s actif·ve·s

Pour que le budget de la PAAC soit utilisé de la manière la plus efficace possible, les paiements doivent être alloués uniquement aux travailleur·se·s tirant un revenu de leur activité agricole. Cela exclut donc les structures qui possèdent des surfaces naturelles, mais qui ne sont pas exploitées du tout, ou pas dans un but de production agricole, telles que les aéroports ou les terrains de sport.

Une liste négative, énumérant les types de bénéficiaires non éligibles à la PAAC et harmonisée à échelle européenne, est requise pour garantir un meilleur ciblage des aides. Une exception à cette liste est envisagée pour des associations environnementales reconnues qui assurent la gestion de territoires pour la préservation de la nature, à condition qu'aucun·e paysan·ne professionnel·le acceptant un bail rural environnemental n'ait été trouvé·e suite à un appel d'offre.

En plus de la liste, il est créé un registre de suivi des mouvements de capitaux dans les exploitations agricoles pour exclure des bénéficiaires éligibles les sociétés à but purement lucratif.

Toutefois, en plus des agriculteur·rice·s actif·ve·s, les acteur·rice·s de la structuration de filières peuvent eux aussi être éligibles à certains dispositifs du second pilier, tels que les projets alimentaires territoriaux, LEADER ou encore les aides à la diversification en démarches collectives, ainsi que les programmes opérationnels.

## Une PAAC qui prend en compte la demande des citoyen·ne·s

Les deux piliers de la PAAC doivent être reconçus en compatibilité avec la demande des citoyen·ne·s européen·ne·s, soucieux·ses de santé publique, de l'environnement, de l'attractivité des campagnes, mais aussi du goût, de l'équilibre comme de la provenance de leur alimentation.

C'est dans cette perspective que le premier pilier intègre désormais des paiements pour services environnementaux, des aides couplées pour les productions alimentaires saines à développer, ainsi qu'une mesure pour l'installation-transmission.

De même, dans le deuxième pilier, tous les biais des anciens dispositifs, incompatibles avec une transition agroécologique, sont supprimés. ■



→ LES PAIEMENTS DOIVENT ÊTRE ALLOUÉS UNIQUEMENT AUX TRAVAILLEUR·SE·S TIRANT UN REVENU DE LEUR ACTIVITÉ AGRICOLE.

Nous proposons

## UNE PAAC S'ADRESSANT À TOU·TE·S LES PAYSAN·NE·S POUR SATISFAIRE LA DEMANDE CITOYENNE

### Achèvement de la transition vers des paiements alloués selon l'emploi

Nous l'avons vu, pour juger de l'intérêt économique des différents types d'unités de production, il faut substituer au profit financier des critères de valeur ajoutée générée à l'hectare et de partage équitable de cette valeur ajoutée entre les actifs agricoles. La PAAC doit favoriser les modes de production qui, dans le respect de l'environnement, créent le plus de valeur ajoutée par hectare et rémunèrent dignement le plus grand nombre d'actifs.

Concrètement, à horizon 2030, cet impératif se traduit par le maintien du plafonnement à l'actif et de la limitation du nombre de salarié·e·s par chef·fe d'exploitation, introduits dans la PAAC de transition.

De plus, les paiements découplés sont désormais totalement supprimés.

### Atteinte d'un revenu juste et stable pour tou·te·s les paysan·ne·s

En parallèle, l'UE réintroduit la régulation des prix agricoles et des volumes produits, condition *sine qua non* pour garantir aux paysan·ne·s un niveau décent de revenu, avec une certaine visibilité dans le temps.

En ce qui concerne la régulation des prix, un tunnel de prix européen est défini, introduisant une fourchette de prix bas et de prix haut, et ce par type de production : il est garant de la stabilité des prix payés aux producteur·rice·s.

En plus, la maîtrise des volumes de production, via des quotas répartis entre les fermes et les territoires pour les denrées susceptibles d'être produites en trop grande quantité, évite la surproduction et donc la chute des prix.

Enfin, des mesures de protection aux frontières sont mises en place pour éviter la course à la compétitivité sur le prix et la concurrence par des denrées importées ne répondant pas aux mêmes normes que les produits de l'UE.

### Élargissement des bénéficiaires de la PAAC

Dans la poursuite de la transition entamée par la PAAC post 2020, les paiements de la PAAC sont rendus accessibles à tou·te·s les acteur·rice·s œuvrant à la souveraineté alimentaire des territoires, dans le cadre de démarches collectives avec des paysan·ne·s.

En outre, les acteur·rice·s de l'aval de la chaîne sont soutenu·e·s par des aides spécifiques. De plus, tou·te·s les citoyen·ne·s européen·ne·s sont explicitement considéré·e·s comme cibles de cette politique, c'est-à-dire comme bénéficiaires indirect·e·s. De ce fait, la future PAAC intègre leurs demandes, notamment en adaptant tout projet de transition agroécologique ou d'installation agricole aux besoins du territoire concerné et de ses habitant·e·s. ■

→ TOUT PROJET  
DE TRANSITION  
AGROÉCOLOGIQUE OU  
D'INSTALLATION AGRICOLE  
EST ADAPTÉ AUX BESOINS  
DU TERRITOIRE CONCERNÉ  
ET DE SES HABITANT·E·S



→ LA PAAC DOIT  
FAVORISER LES MODES  
DE PRODUCTION QUI,  
DANS LE RESPECT DE  
L'ENVIRONNEMENT,  
CRÉENT LE PLUS DE  
VALEUR AJOUTÉE PAR  
HECTARE ET RÉMUNÈRENT  
DIGNEMENT LE PLUS  
GRAND NOMBRE D'ACTIFS.



# ATTEINDRE LA SOUVERAINETÉ, L'AUTONOMIE ET LA QUALITÉ ALIMENTAIRES DANS L'UNION EUROPÉENNE



→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020** : CRÉER DES AIDES COUPLÉES POUR LES FRUITS ET LÉGUMES FRAIS ET LES LÉGUMINEUSES PRODUITS EN AGROÉCOLOGIE.



© Christophe Boyle

→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020** : RENDRE ÉLIGIBLE DANS LE SECOND PILIER LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DE FILIÈRES TERRITORIALES DE PRODUCTION OU DE TRANSFORMATION ET LES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX (PAT).



Bilan

## L'AGRICULTURE PENSÉE SANS L'ALIMENTATION



*La PAC subventionne une production de masse répondant à l'exigence de compétitivité de l'agro-alimentaire, et non une production qualitative satisfaisant les besoins alimentaires des citoyen·ne·s européen·ne·s. [...] En ceci, l'orientation actuelle de la PAC constitue un manquement par rapport à l'objectif de sécurité alimentaire de la population européenne que lui confient les traités européens.*

### Une politique de la production et non de la consommation

L'UE est dotée d'une politique agricole commune, mais pas d'une politique alimentaire. La PAC est conçue pour la production, et non pour des filières territorialisées de transformation ou de vente, ni pour la consommation.

Or, la déconnexion entre l'amont et le reste de la filière pose problème : les agriculteur·rice·s européen·ne·s sont orienté·e·s vers des pratiques, des modèles ou des productions ne répondant pas à la demande des « mangeur·se·s », sensibles à la qualité, au goût, à la typicité, à l'équilibre et à l'éthique de leur alimentation. Par conséquent, les contribuables européen·ne·s subventionnent partiellement une production qui ne le sert pas.

### Une politique de la quantité et non de la qualité

Autrement dit, la PAC subventionne une production de masse répondant à l'exigence de compétitivité de l'agro-alimentaire, et non une production qualitative satisfaisant les besoins alimentaires des citoyen·ne·s européen·ne·s. On constate ainsi que les fruits destinés à la transformation industrielle, ou les protéines végétales pour l'alimentation du bétail, bénéficient de soutiens spécifiques,

contrairement aux fruits et légumes frais, ou aux légumineuses pour la consommation humaine. En ceci, l'orientation actuelle de la PAC constitue un manquement par rapport à l'objectif de sécurité alimentaire de la population européenne que lui confient les traités européens.

### Une politique de la spécialisation et non de la diversité

Autre aspect de l'alimentation vers lequel la PAC peine à orienter : la relocalisation et la diversification des productions alimentaires au sein des territoires. Les aides à l'investissement peuvent servir ces deux objectifs, car elles constituent un outil intéressant pour accompagner la transition et l'autonomisation des fermes, via notamment la déspecialisation et la création d'ateliers de transformation.

Pourtant, les critères de sélection de ces aides favorisent davantage la fuite en avant de l'agriculture, vers toujours plus d'endettement et de productivité par actif, c'est-à-dire vers des projets coûteux de technologisation et de robotisation (par exemple, un robot de traite), plutôt que de conforter ceux améliorant la souveraineté alimentaire et l'autonomie des territoires (par exemple, la fabrication de yaourts à la ferme).

## Une intégration très partielle et très insuffisante des enjeux alimentaires

Il existe dans la PAC quelques très rares dispositifs ayant une portée alimentaire directe, mais ils représentent une portion insignifiante du budget de la politique. Par exemple, l'UE accorde 150 millions d'euros par an au programme « lait et fruits à l'école », soit 0,003 % du budget annuel de la PAC...

Elle accorde également un soutien à des programmes de promotion de certains secteurs agro-alimentaires, visant la création de nouveaux marchés, y compris en dehors de l'UE, pour des produits à l'intérêt nutritionnel discutable.

Enfin, la PAC ne prévoit rien pour fournir un accès à une alimentation de qualité aux populations les plus démunies, pour garantir une éducation alimentaire systématique aux jeunes Européen·ne·s, ni pour lutter contre le gaspillage alimentaire.

## La santé publique, partiellement abordée

Même la santé des consommateur·rice·s n'est pas pleinement prise en considération par la PAC. Cette dernière impose certes des normes de production sanitaires strictes, d'ailleurs inadaptées pour l'agriculture paysanne, mais elle n'est pas à l'écoute des attentes sociétales sur les risques liés à l'inhalation et l'ingestion de pesticides ou d'engrais azotés. La PAC ne propose en effet aucun outil de franche incitation à la réduction de leur usage.

Les deux seuls dispositifs qui font écho à cette idée, à savoir les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique, sont les premiers à servir de variable d'ajustement face à l'insuffisance des dotations budgétaires.

La qualité de l'alimentation européenne n'est donc pour l'instant pas mesurée à l'aune des critères que les citoyen·ne·s aimeraient voir pris en compte. ■



→ LES FRUITS DESTINÉS À LA TRANSFORMATION INDUSTRIELLE BÉNÉFICIENT DE SOUTIENS SPÉCIFIQUES, CONTRAIREMENT AUX FRUITS ET LÉGUMES FRAIS.



Nous proposons

## PASSER D'UNE POLITIQUE AGRICOLE À UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE

### Nouvel objectif: la souveraineté alimentaire européenne

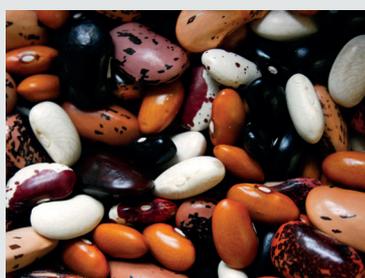
Historiquement, la politique agricole commune avait bien un objectif de « nourrir les Européen·ne·s », mais celui-ci a été dissous peu à peu au profit d'autres impératifs, comme soutenir les revenus agricoles, gagner des parts de marché à l'export, assurer la sécurité sanitaire des denrées européennes et offrir certains produits alimentaires à des prix toujours plus bas aux consommateur·rice·s.

La PAAC post 2020 replace la souveraineté alimentaire de l'Europe au cœur de ses enjeux. Cette politique, financée par l'argent public européen, place désormais la satisfaction de la demande alimentaire des citoyen·ne·s de l'UE en tête de ses priorités. Pour atteindre cet objectif, deux leviers sont mis en place.

D'une part, la PAAC offre des incitations à la production des denrées déficitaires dans l'UE via les aides à la diversification et les aides couplées pour les fruits et légumes frais, les légumineuses et les prairies.

D'autre part, il est créé un remboursement des aides perçues pour la production d'une matière première agricole lorsqu'elles sont exportées hors de l'UE. Autrement dit, toute denrée subventionnée par la PAAC est taxée à hauteur de cette subvention à la sortie des frontières de l'UE. Cet argent retourne alors au budget de la PAAC et permet de disposer d'une enveloppe plus conséquente pour l'ensemble des dispositifs. Ce faisant, la politique agricole devient aussi alimentaire, puisqu'elle intègre dans sa réflexion le ratio entre quantités produites et consommées par l'UE, et non plus uniquement la production.

→ LA PAAC OFFRE DES INCITATIONS À LA PRODUCTION DES DENRÉES DÉFICITAIRES DANS L'UE.



### >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC

- Une politique uniquement agricole, n'intégrant pas les enjeux de l'alimentation, de l'environnement et de la santé.





→ LA PAAC OFFRE UNE INCITATION À LA FOURNITURE D'UNE ALIMENTATION ÉQUILIBRÉE VIA NOTAMMENT LES AIDES À LA DIVERSIFICATION ET LES AIDES COUPLÉES POUR LES FRUITS ET LÉGUMES FRAIS.

## Qualité nutritionnelle de l'alimentation produite

L'UE a déployé de nombreux efforts pour imposer des standards de production et de transformation des produits alimentaires garantissant leur sécurité sanitaire. C'est pour cette raison que la qualité des denrées européennes est souvent mise en avant comme la meilleure du monde.

Pourtant, la qualité alimentaire recouvre bien d'autres aspects que la sécurité sanitaire, qui eux ne sont pas ou très peu couverts par l'actuelle PAC. Pour que la future PAAC concoure réellement à assurer la qualité de l'alimentation européenne, elle doit inclure les enjeux de qualité gustative, de santé environnementale et d'équilibre alimentaire.

Dans cette perspective, la PAAC post 2020 offre une incitation, d'une part, à orienter l'agriculture vers des systèmes de productions plus sains (notamment moins consommateurs de produits phytosanitaires), grâce au renforcement de la conditionnalité et aux mesures agro-environnementales et climatiques et, d'autre part, à la fourniture d'une alimentation équilibrée via les aides à la diversification, ainsi que les aides couplées pour les fruits et légumes frais et les légumineuses.

En conséquence, et en lien avec les mesures prises pour atteindre la souveraineté alimentaire de l'UE, ces dispositifs prennent en compte le nécessaire développement de productions ayant de meilleures valeurs sanitaire et nutritionnelle par le soutien spécifique des paysan·ne·s répondant à cet impératif. Ceci contraste avec l'effet des anciennes aides directes d'alléger les prix à la consommation uniquement pour les denrées produites massivement.



© Compassion in world farming

→ LA PAAC CONTRIBUE À LA STRUCTURATION DE FILIÈRES TERRITORIALISÉES, C'EST-À-DIRE CONCOURANT À LA CRÉATION DE VALEUR ET À L'AUTONOMIE ALIMENTAIRE D'UNE RÉGION.

## Changement d'échelle des projets alimentaires territoriaux

En France, les projets alimentaires territoriaux existent depuis la Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014. Ils visent à relocaliser la production, la transformation et la commercialisation des produits alimentaires, en créant localement des filières ou des politiques favorables. Ils se traduisent notamment par le raccourcissement des circuits alimentaires et par un approvisionnement local de la restauration collective. Ils présentent en outre l'avantage d'être défini de manière participative avec un panel d'acteur·rice·s du territoire (collectivités locales, groupements d'agriculteur·rice·s, parents d'élève, responsables de cantines, etc.).

Les projets alimentaires territoriaux disposent toutefois de ressources bien insuffisantes par rapport aux besoins et à la demande auxquels ils répondent. Pour cette raison, la déclinaison française de la PAAC post 2020 intègre les projets alimentaires territoriaux dans le second pilier, de sorte que ces derniers deviennent bénéficiaires du budget européen en appelant automatiquement du FEADER (fonds de l'UE constituant le budget du deuxième pilier de la PAC). L'éligibilité des projets alimentaires territoriaux au FEADER est accordée y compris aux frais de fonctionnement des structures impliquées dans l'animation du projet au sein du territoire.

## Structuration de filières territorialisées

Dans la continuité de la logique des projets alimentaires territoriaux, la PAAC contribue à la structuration de filières territorialisées, c'est-à-dire concourant à la création de valeur et à l'autonomie alimentaire d'une région (plus ou moins grande selon les productions).

Pour ce faire, le budget de l'organisation commune des marchés est partiellement consacré à des programmes opérationnels permettant le développement d'une chaîne de valeur (et non d'un seul type d'opérateur·rice·s) sur un territoire donné, répondant à un besoin alimentaire insuffisamment satisfait dans la zone.

De surcroît, la restauration collective est intégrée dans les acteur·rice·s de filière et peut donc bénéficier des programmes opérationnels. La dotation des programmes opérationnels peut alors absorber l'éventuel surcoût de l'achat de produits biologiques et locaux par la restauration collective. Toutefois, si cette mesure est ouverte pour une PAAC de transition, elle n'a pas vocation à se pérenniser, dans la mesure où le différentiel de prix entre, d'un côté, produits bio et locaux et, d'un autre côté, produits conventionnels issus de circuits longs est appelé à progressivement disparaître, les seconds devenant moins subventionnés que les premiers. ■

Nous proposons

## LA PLEINE INTÉGRATION DE L'ALIMENTATION COMME OBJET DE LA POLITIQUE COMMUNE

### Valorisation de la place de l'alimentation dans la société

Depuis la PAAC post 2020, la souveraineté alimentaire européenne est érigée en objectif majeur de cette politique. Il est encore renforcé à horizon 2030 par l'affirmation du principe de préférence communautaire pour les produits alimentaires bruts et transformés.

Allant plus loin dans son intégration de l'alimentation dans la politique de l'UE, la nouvelle PAAC appréhende ce sujet dans toutes ses dimensions, y compris sociales. La PAAC renonce à un objectif de prix agricoles toujours plus bas, assumant de la sorte que les prix à la consommation et donc le budget consacré à l'alimentation des ménages doivent augmenter.

Pour autant, la politique ne ferme pas les yeux sur le fait que la frange de la population la plus démunie ne peut pas dépenser davantage pour se nourrir. Cette considération invite non pas à justifier de tirer les prix toujours plus bas, car ce n'est ni aux paysan-ne-s ni aux consommateur-ric-e-s d'être responsables du fait que le modèle socio-économique prive une partie de la population d'un accès à des denrées de qualité. Au contraire, elle invite à mettre en place un accompagnement spécifique des plus démunie-s, leur permettant d'avoir eux ou elles aussi accès à des produits frais et diversifiés.

### Une PAAC au service des besoins alimentaires locaux

Grâce à la PAAC post 2020, des projets alimentaires territoriaux ont essaimé dans de nombreuses régions françaises et ils incluent progressivement de plus en plus d'acteur-ric-e-s dans leur gouvernance.

Dans la PAAC 2030, les projets alimentaires territoriaux sont inclus dans LEADER, de sorte que leur définition et leur gestion sont les plus autonomes et les plus adaptées au territoire possible.

Comme la PAAC 2030 introduit aussi des diagnostics de territoire préalables à la programmation des différentes mesures relatives au développement rural financées par le budget européen, le spectre et les objectifs des projets alimentaires territoriaux peuvent être affinés. En effet, sont inclus dans les diagnostics des indicateurs de santé et de répartition de la production, ce qui permet d'identifier avec précision les besoins insuffisamment pourvus localement.

### Soutien accru au maillage territorial en filières agro-alimentaires

L'accompagnement de la structuration de filière par la PAAC se poursuit, dans une perspective de déspecialisation des territoires et de relocalisation, notamment des entreprises de la transformation. L'accent est notamment mis sur deux types de maillons.

🕒 D'une part, un des freins majeurs à la réintroduction de l'élevage dans les zones d'où il a disparu repose sur l'absence de circuits de collecte ou d'abattoirs. C'est pourquoi le budget de la PAAC peut bénéficier à ces opérateur-ric-e-s intermédiaires pour qu'ils ou elles se réimplantent dans les régions délaissées, encourageant le raccourcissement de la chaîne et des transports. En particulier, la PAAC relève le défi de redonner aux éleveur-se-s l'opportunité de faire abattre leurs animaux à proximité de leur lieu de vie, en financement la création ou la consolidation d'abattoirs de proximité, ou encore des systèmes d'abattage à la ferme conservant un haut niveau d'exigence en matière sanitaire comme de bien-être animal.

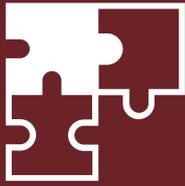
🕒 D'autre part, l'approvisionnement local de la restauration collective représente un levier fort pour accélérer la transition des filières en conformité avec le cahier des charges qu'elle leur soumet, ainsi que la diversification des capacités de production et de transformation présentes à proximité. La restauration collective devient donc bénéficiaire d'aides à l'évolution vers des repas plus en conformité avec à la fois les attentes des élèves comme de leurs parents, et le rôle d'éducation au goût qui lui incombe. Ces subventions de la PAAC couvrent la formation des cuisiniers à l'approvisionnement local, à l'augmentation du nombre de sources d'approvisionnement et au « fait-maison ». L'achat de matériel et du temps de travail supplémentaire sont également éligibles à ces subventions. ■

→ L'OBJECTIF DE LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE EUROPÉENNE EST RENFORCÉ PAR L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE POUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES.



→ LA PAAC FINANCE LA CRÉATION OU LA CONSOLIDATION D'ABATTOIRS DE PROXIMITÉ.





# METTRE EN COHÉRENCE LA PAAC AVEC LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES AGRICULTURES FAMILIALES ET PAYSANNES DES PAYS DU SUD

© Clément Tardif - ActionAid



→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020 :** REFUSER TOUT NOUVEL ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ET METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE REMBOURSEMENT DES AIDES PAC POUR LES MATIÈRES PREMIÈRES EXPORTÉES EN DEHORS DE L'UE.



Bilan

## DÉRÉGULATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX AU DÉTRIMENT DU DÉVELOPPEMENT DES AGRICULTURES DES PAYS DU SUD



**Des milliards d'euros du budget européen sortent chaque année des frontières de l'UE pour d'une part, affaiblir la souveraineté alimentaire des pays du Sud et d'autre part, nuire à la propre capacité des paysan-ne-s européen-ne-s à tirer un revenu décent de leurs prix de vente.**

### Toujours plus de libéralisme

La réforme 2015-2020 a très nettement poursuivi l'orientation libérale de la PAC amorcée depuis 1992. L'un des trois axes de la PAC, et le plus intégré des trois, à savoir l'organisation commune des marchés (OCM), a été révisé de telle sorte que toute ambition de régulation des marchés et de protection efficace des paysan-ne-s européen-ne-s contre la volatilité des marchés a été enterrée. L'UE a par exemple supprimé les quotas sur le lait et le sucre, qui maintenaient jusqu'alors une maîtrise des volumes de production.

Cela signifie qu'elle a ouvert la porte à une production de masse, menant à la surproduction. Pour faire face à cette situation, les contribuables européen-ne-s doivent financer le stockage des denrées

en surplus et les populations des pays tiers subir la déstabilisation de leurs marchés locaux par l'arrivée massive de produits européens exportés à bas prix.

Ainsi, la révision de l'OCM a contribué à détruire la paysannerie aussi bien au sein de l'UE que dans les pays en développement.

### Plus de subventions directes à l'exportation, mais des effets qui se font toujours sentir au Sud

D'autres axes de la PAC se traduisent par le même effet. Il en va de la sorte pour une partie des aides à l'investissement, qui encouragent le modèle agro-industriel tourné vers l'exportation et le gain de parts de marché à l'international.

De même, les aides de base de la PAC, consistant en l'attribution d'un montant forfaitaire d'aide à l'hectare, constituent une subvention déguisée lorsque les produits qui en bénéficient entrent sur le marché mondial : ils concurrencent alors de manière déloyale les produits similaires non subventionnés et tirent le cours des marchés vers le bas.

On peut donc dire que des milliards d'euros du budget européen sortent chaque année des frontières de l'UE pour d'une part, affaiblir la souveraineté alimentaire des pays du Sud et d'autre part, nuire à la propre capacité des paysan-ne-s européen-ne-s à tirer un revenu décent de leurs prix de vente.



→ L'UE A UNE RESPONSABILITÉ DANS LES DÉGÂTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX CAUSÉS PAR LA PRODUCTION DE CE QU'ELLE IMPORTE DES PAYS DU SUD.

## Une cohérence avec la politique de développement uniquement sur le papier

Officiellement, la PAC est annoncée comme compatible avec le développement des agricultures des pays du Sud.

Toutefois, l'UE ne réalise aucune étude d'impact mesurant véritablement les effets de sa politique sur les pays en développement. On l'a vu, la réalité des exportations européennes tend à prouver le contraire. Et le même constat peut être tiré pour les importations. Puisque les critères d'octroi des aides de la PAC n'incitent pas les agriculteur-riche-s européen-ne-s à développer les productions pour lesquelles l'UE est loin d'être autosuffisante, la PAC n'agit pas sur la réduction de la dépendance de l'Europe aux importations de cultures déficitaires, telles que les protéines végétales (majoritairement du soja) destinées à l'alimentation des animaux d'élevage.

Par ce biais, l'UE a une responsabilité dans les dégâts sociaux et environnementaux causés par la production de ce qu'elle importe des pays du Sud : déforestation, dégradation de la fertilité des sols, exploitation humaine, etc. ■



→ LES PAYS TIERS SUBISSENT LA DÉSTABILISATION DE LEURS MARCHÉS LOCAUX PAR L'ARRIVÉE MASSIVE DE PRODUITS EUROPÉENS EXPORTÉS À BAS PRIX.



Nous proposons

## UNE PAAC RESPONSABLE À L'ÉGARD DES PAYSANNERIES DU SUD

### La régulation des échanges commerciaux pour la souveraineté alimentaire ici et ailleurs

Certes, la PAC n'accorde plus qu'exceptionnellement des subventions soutenant directement l'exportation. Mais il est erroné d'affirmer que, pour cette raison, elle n'a plus pour effet de soutenir les exportations de matières premières agricoles dans les pays tiers à des prix artificiellement bas.

La PAC a bien des conséquences indésirables sur les pays tiers, telles que la déstabilisation des marchés agricoles extérieurs à l'UE et la privation de souveraineté alimentaire pour les pays du Sud. La PAAC post 2020 cherche à éliminer ces conséquences indésirables et non à interdire toute exportation de denrées alimentaires européennes.

Pour ce faire, un système de remboursement des aides est instauré à l'exportation en dehors des frontières européennes, correspondant à une taxe qui équivaut au prix de la subvention acquise dans l'UE. À titre d'illustration, un-e agriculteur-riche a produit 9 tonnes de blé sur un hectare, pour lequel il a reçu 300 euros de paiements de la PAAC. Ces 9 tonnes sont exportées en Asie, au prix du marché mondial : 180 euros la tonne, soit 1 620 euros pour ce

lot-ci. À leur départ de l'UE, l'exportateur-riche devra s'acquitter d'une taxe de 300 euros, qu'il répercutera nécessairement sur le prix auquel il vend ce blé aux acheteur-se-s asiatiques, c'est-à-dire 1920 euros.

Ainsi, l'argent du contribuable européen ne nourrira plus le dumping agricole de l'UE dans les pays du Sud et le blé français sera vendu sur le marché mondial à son vrai coût de production. Alors exporté à ce vrai coût de production, il est peu probable que le blé français reste compétitif face à des cultures locales que les paysan-ne-s asiatiques produisent chez eux.

Même si bien d'autres puissances agricoles que l'UE exportent dans les pays du Sud, c'est un premier pas vers la reconquête de leur souveraineté alimentaire par ces pays, qui consiste à leur laisser le choix de ce qu'ils peuvent produire et vendre chez eux d'un côté et de ce qu'ils doivent ou veulent acheter à l'extérieur de l'autre.

En parallèle, la diplomatie européenne doit promouvoir auprès de ces autres puissances agricoles l'adoption de mesures similaires, limitant la dépendance agricole et alimentaire dans le monde.

## >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC



- Rester dans la logique libérale, sans régulation des marchés.
- Une politique à vocation exportatrice visant à « nourrir le monde ».

### Mise en conformité des standards d'importation avec les attentes des citoyen·ne·s européen·ne·s

Nous avons abordé la question des exportations européennes vers les pays tiers ; demeure celle des importations extra-européennes qui pénètrent le marché communautaire. Encore une fois, celles-ci ne sont pas néfastes en elles-mêmes. Elles le sont si les produits importés ne respectent pas les normes sociales, environnementales et sanitaires en vigueur dans l'UE.

La PAAC post 2020 agit pour éviter de placer les paysan·ne·s européen·ne·s en situation de concurrence déloyale, dans laquelle leurs produits sont vendus sur le même marché et au même prix que des denrées produites de manière moins rigoureuse, moins éthique ou moins saine.

Deux mesures particulièrement fortes sont adoptées par l'UE dans cette perspective.

D'une part, l'importation de denrées alimentaires produites à partir d'OGM, directement (par exemple, des céréales ou des oléo-protéagineux) ou indirectement (par exemple, de la viande issue d'animaux nourris aux OGM), est interdite, dans la mesure où les consommateur·rice·s européen·ne·s refusent majoritairement d'ingérer des OGM et où à échelle de l'UE, leur culture n'est pas autorisée. Cette disposition vise notamment le soja transgénique, massivement importé aujourd'hui dans l'UE pour nourrir le cheptel européen.

D'autre part, l'UE ne signe plus aucun nouvel accord de libre-échange qui induit une baisse des protections tarifaires et non tarifaires sur les produits agricoles bruts ou transformés. Dans la même logique, les accords de libre-échange actuellement en vigueur sont révisés de manière à ce que les conditions d'importation des produits agricoles dans l'UE soient mises en conformité avec les règles auxquelles sont soumis·es les agriculteur·rice·s ou transformateur·rice·s européen·ne·s.

Grâce à ces deux mesures, la PAAC post 2020 tend à réduire significativement les importations de denrées agricoles dont la production dans les pays du Sud détruit leur capacité à se nourrir (par exemple, quand une forêt, dont les populations savent tirer profit pour chasser, se soigner, cuire leurs aliments, etc., est remplacée par des palmiers à huile destinés à l'exportation). ■



→ L'IMPORTATION DE DENRÉES ALIMENTAIRES PRODUITES DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT À PARTIR D'OGM EST INTERDITE DANS L'UE.



→ UN SYSTÈME DE REMBOURSEMENT DES AIDES EST INSTAURÉ À L'EXPORTATION EN DEHORS DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, CORRESPONDANT À UNE TAXE QUI ÉQUIVAUT AU PRIX DE LA SUBVENTION ACQUISE DANS L'UE.

Nous proposons

## UN ALIGNEMENT DE LA PAAC ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE SUR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

### Affirmation du principe de préférence communautaire

La PAAC post 2020 ayant réintroduit de la régulation dans les échanges commerciaux agricoles entre l'UE et les pays tiers, la PAAC à horizon 2030 peut imposer un principe de préférence communautaire. Ce principe induit qu'un produit alimentaire disponible dans l'UE prime sur le même produit importé depuis l'extérieur (y compris par la hausse des droits de douane de l'UE si nécessaire) et réciproquement, que s'il peut trouver un débouché dans le marché interne, ce dernier prime sur l'exportation.

Dans le cas des exportations, la PAAC à horizon 2030 sonne la fin de la concurrence déloyale des denrées européennes sur les marchés des pays du Sud. Les exportations non souhaitables, c'est-à-dire celles qui déstabilisent le marché interne du pays importateur à un moment donné et qui mettent en danger sa souveraineté alimentaire ou son droit de se protéger, sont définitivement supprimées. Les exportations de produits ayant bénéficié de subventions au sein de l'UE n'ont plus cours, grâce à l'effet dissuasif du remboursement des aides à l'exportation.

De plus, il est mis un terme à l'écoulement de surplus sur les marchés tiers. En effet, de par la maîtrise des volumes de production, l'UE ne connaît plus la surproduction. Enfin, il n'y a plus non plus de denrées européennes exportées en deçà du prix de revient, grâce à l'instauration du tunnel de prix et au système de remboursement des aides à l'exportation.

### Arrêt des importations néfastes aux pays producteurs

Le principe de préférence communautaire trouve également un écho dans les importations issues de pays tiers. Si les citoyen·ne·s européen·ne·s préfèrent que leur alimentation soit produite selon tel standard ou bannisse telle substance chimique, alors leurs choix doivent être appliqués à toute denrée susceptible de se retrouver dans leur assiette, y compris celle en provenance de pays tiers. De même, les citoyen·ne·s européen·ne·s demandent à ce que leur alimentation respecte des considérations éthiques et environnementales strictes.

De ce fait, l'UE met en place des barrières non tarifaires à l'importation de produits alimentaires, basées sur l'incompatibilité des modes de production de ces denrées avec la lutte contre le changement climatique et le principe de précaution. Ces barrières portent notamment sur les OGM et l'huile de palme, cause de déforestation dans les pays producteurs.

En parallèle, la dépendance de l'UE envers l'importation massive de protéines végétales, au premier rang desquelles le soja, devient minime, dans la mesure où depuis la PAAC post 2020, de fortes incitations à la production communautaire ont été mises en place via les aides couplées d'abord, puis via les contrats de transition.

Enfin, le principe de préférence communautaire accorde à l'UE le droit de se protéger par des droits de douane élevés pour les productions pour lesquelles elle n'est pas en mesure d'être compétitive, du fait des caractéristiques de ses sols, de ses climats et de la disponibilité en terres, face à des pays producteurs de masse (c'est par exemple le cas de la viande bovine produite en Amérique). ■

→ LA PAAC À HORIZON 2030 SONNE LA FIN DE LA CONCURRENCE DÉLOYALE DES DENRÉES EUROPÉENNES SUR LES MARCHÉS DES PAYS DU SUD.



→ L'UE MET EN PLACE DES BARRIÈRES NON TARIFAIRES À L'IMPORTATION VISANT NOTAMMENT L'HUILE DE PALME, CAUSE DE DÉFORESTATION DANS LES PAYS PRODUCTEURS.



## ENCLANCHER UNE TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE GRÂCE À LA RÉORIENTATION DES PAIEMENTS



➔ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020 :** ACCORDER UNE PART SIGNIFICATIVE DU BUDGET À DES MESURES AGRO- À ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES AINSI QU'À DES AIDES À LA DIVERSIFICATION ET À L'AUTONOMIE DES FERMES.



➔ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020 :** ALLOUER AU MOINS 40% DU BUDGET DU PREMIER PILIER AUX PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX, TOUT EN PRÉSERVANT LE BUDGET DES AIDES COUPLÉES.



➔ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020 :** ATTRIBUER DES FINANCEMENTS IMPORTANTS POUR LE MAINTIEN ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE.

© Corabio



Bilan

## UN MANQUE CRUEL D'INCITATION À LA TRANSITION VERS L'AGROÉCOLOGIE



*Malgré les milliards d'euros distribués, la PAC 2015-2020 ne comporte ni d'injonction ni d'incitation suffisantes à l'évolution du modèle agro-industriel dominant, vers une agriculture paysanne, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal.*

### Des aides directes qui pèsent trop lourd

Parce qu'elle n'a pas changé la vision du système qu'elle promet, la PAC 2015-2020 continue de nourrir et d'entretenir artificiellement un modèle agro-alimentaire non durable. Cela s'illustre par trois biais différents.

Premièrement, la part du budget alloué aux aides non conformes à des pratiques agricoles durables demeure bien supérieure aux soutiens favorables à l'emploi, à l'environnement, à la biodiversité, au bien-être animal et à la lutte contre les changements climatiques. Les paiements directs accaparent à eux seuls 82 % du budget, si bien que moins de 15 % du financement de la PAC s'adresse finalement à des pratiques réputées vertueuses pour l'environnement.

### Le verdissement : plus vert dans le nom que dans la pratique

Deuxièmement, l'innovation majeure de la réforme de 2015 concernant le « verdissement » de la PAC s'est révélée totalement inefficace. Elle a consisté en l'introduction d'un paiement vert soumis au respect de critères sanctionnant des pratiques censément respectueuses de l'environnement. Dans les faits, comme l'a montré un audit de la Cour des comptes de l'UE<sup>1</sup>, ce dispositif n'a entraîné aucune évolution dans les pratiques agricoles. En effet, les règles du « verdissement » ont été définies selon les pratiques déjà en vigueur, s'assurant de la sorte qu'aucun changement n'ait besoin d'être mis en place<sup>2</sup>.

On constate que les mesures censées protéger les prairies permanentes et les haies n'ont pas été efficaces pour leur préservation. Certains critères ou certaines dérogations accordées ont carrément un effet néfaste sur l'environnement, comme l'autorisation d'épandre des pesticides sur des surfaces dites d'intérêt écologique ou pire encore, l'exemption de diversité des cultures pour la monoculture de maïs.

1. Cour des Comptes de l'UE, Rapport spécial n° 21-2017 : *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 12 décembre 2017.

2. Par exemple, au regard du critère de diversité de l'assolement, une ferme n'a l'obligation de ne conduire qu'un minimum de trois cultures différentes, dont deux d'entre elles peuvent composer jusqu'à 95 % de son parcellaire, sans prendre en compte les cultures en place sur les parcelles (l'année précédente rotation) ni contrainte sur la cohérence agronomique entre elles (blé d'hiver / blé de printemps / orge compose un assolement éligible).

## Des mesures du deuxième pilier intéressantes mais marginales

Troisièmement, les trop rares mesures ciblant des systèmes écologiquement vertueux, ou favorisant la mise en place de nouvelles pratiques moins néfastes, souffrent de plusieurs écueils, alors même qu'elles pourraient constituer des leviers intéressants pour la transition agroécologique des fermes européennes.

Il s'agit des aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique (CAB et MAB), des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), ainsi que de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Tout d'abord, ces aides ne sont, par principe, pas accessibles à tou-te-s les paysan-ne-s (à l'exception de la CAB) et relèvent d'initiatives individuelles volontaires, si bien qu'elles ne sont pas en mesure d'entraîner un changement massif du système agro-alimentaire européen.

Ensuite, en France, elles sont toutes insuffisamment dotées par rapport au nombre d'agriculteur-riche-s qui les sollicitent. Elles bénéficient de surcroît d'un co-financement variant d'une région à l'autre. La période 2015-2020 aura été particulièrement marquée par les retards dans le versement de ces aides aux agriculteur-riche-s, ainsi que par la baisse de leur dotation en cours de programmation, voire le retrait de l'engagement de l'État à les financer.

Pour finir, la logique de conception des MAEC manque sur plusieurs aspects de pertinence : y souscrire est extrêmement compliqué, leur zonage exclut une partie du territoire français, elles peuvent entrer en concurrence entre elles et sont calculées selon un manque à gagner, plutôt que selon une rémunération des externalités positives générées.

## Bilan : la PAC est incompatible avec une transition agroécologique de grande ampleur

En résumé, malgré les milliards d'euros distribués, la PAC 2015-2020 ne comporte ni d'injonction ni d'incitation suffisantes à l'évolution du modèle agro-industriel dominant, vers une agriculture paysanne, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal. Pire, en continuant à attribuer un financement généreux aux exploitations agricoles non durables, elle les invite directement à maintenir leurs pratiques néfastes pour la biodiversité, la qualité de l'air, de l'eau et des sols.

Or, la non durabilité de ces pratiques s'applique en réalité aussi à la pérennité même des fermes concernées, dans la mesure où elles doivent dans tous les cas faire face à des risques climatiques et sanitaires d'ampleur et de fréquence croissantes. ■

→ LA PAC INCITE LES EXPLOITATIONS AGRICOLES NON DURABLES À MAINTENIR LEURS PRATIQUES NÉFASTES POUR LA BIODIVERSITÉ, LA QUALITÉ DE L'AIR, DE L'EAU ET DES SOLS.



© GAEC Usule

→ LES MESURES AGRO ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES NE SONT PAS OUVERTES SUR TOUT LE TERRITOIRE.



→ LA MONOCULTURE DE MAÏS A OBTENU UNE DÉROGATION AU CRITÈRE DE DIVERSITÉ DE L'ASSOLEMENT DANS LE VERDISSEMENT.



Nous proposons

## INITIER UNE TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE MASSIVE

### Un budget dédié à l'environnement à la hauteur des enjeux

Il est du devoir de la PAAC post 2020 que d'initier la réorientation du modèle agro-alimentaire européen par une transition agroécologique de masse. La PAAC constitue un levier essentiel pour engager un mouvement d'une telle ampleur, grâce à l'importance de son budget et grâce au conditionnement de ses subventions.

Le fléchage d'une partie significative de ce budget vers des mesures explicitement favorables à l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques est absolument indispensable pour restaurer la capacité de production des biotopes européens (présence d'auxillaires des cultures, fertilité des sols, ralentissement de l'érosion, disponibilité de la ressource en eau, etc.), s'adapter aux nouvelles conditions climatiques et diminuer les pollutions générées par l'activité agricole (pollution de l'eau, émissions de gaz à effet de serre, résidus chimiques dans l'alimentation).

C'est pourquoi une part minimale de 50% du budget total de la PAAC est consacrée à des mesures agissant sur les défis précédemment listés dès le début de la programmation. Parmi les mesures incluses dans ces 50% de budget, on retrouve les paiements pour services environnementaux, la conversion à l'agriculture biologique, les mesures agro-environnementales et climatiques, ainsi que les zones Natura 2000 ou autres zonages environnementaux.

De plus, le problème de dotation budgétaire des dispositifs environnementaux majeurs du deuxième pilier est érudé grâce à leur financement uniquement sur transfert du budget du premier pilier vers le deuxième, ne nécessitant pas de cofinancement national. Ce transfert s'élève à minimum 15% de l'enveloppe du premier pilier.

### Une conditionnalité renouvelée et renforcée au niveau européen

La conditionnalité correspond au socle minimal d'exigences auxquelles les paysans souhaitant toucher des aides de la PAC doivent répondre. Elle constitue la porte d'entrée de la PAAC et représente donc un élément-clé pour initier un changement de pratiques chez les agriculteurs faisant appel aux subventions.

Toutefois, pour la lisibilité, l'applicabilité et l'approbation de la PAAC par ses bénéficiaires, la conditionnalité se doit d'être utile et adaptée au terrain. Autrement dit, elle ne doit pas être bureaucratique, mais basée sur le développement de systèmes de productions plus en harmonie avec les attentes de la société en matière de santé, de ressources naturelles et de bien-être animal.

Dans cet esprit, la PAAC post 2020 supprime de la conditionnalité toutes les exigences qui relèvent des règles de gestion et de suivi, qui figurent déjà dans les normes sanitaires ou de redevabilité des entreprises (par exemple, les paquets hygiènes, ou l'identification et l'enregistrement des animaux) : c'est un pas vers la simplification.

Ensuite, de vraies règles en matière de bien-être animal sont introduites à la conditionnalité, concernant tous les types de production (volailles de chair, poules pondeuses, lapins, petits et grands ruminants, porcs).

En ce qui concerne les exigences environnementales, la nouvelle conditionnalité intègre une version réhaussée des critères de verdissement de la PAC 2015-2020 : obligation de rotation des cultures, pourcentage minimal d'infrastructures agroécologiques (hors surfaces productives), pourcentage minimal de prairies par région.

### >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC



- Des distorsions de concurrence dans le niveau d'ambition environnementale et sociale entre États membres.
- Une approche parcellaire et non systématique des exploitations.
- Des aides désignées comme « vertes » n'impliquant pas de changement de pratiques ou n'incitant pas à la transition.



→ UNE PART MINIMALE DE 50% DU BUDGET TOTAL DE LA PAAC EST CONSACRÉE À DES MESURES FAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT, À LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET AU BIEN-ÊTRE ANIMAL.

De plus, toutes les directives européennes environnementales (acquis communautaire environnemental) sont elles aussi intégrées à la conditionnalité, ce qui n'ajoute pas de contraintes supplémentaires aux agriculteur·rice·s, dans la mesure où elles font de toute manière déjà partie du droit européen.

Enfin, un critère relatif à des seuils maximum d'utilisation des produits phytosanitaires est introduit dans la conditionnalité renouvelée.

Par ailleurs, à partir de la PAAC post 2020, la conditionnalité s'applique aussi au domaine social, notamment aux conditions de travail des salarié·e·s agricoles (application effective des directives sur la santé et la sécurité des travailleur·se·s, droits et accueil des travailleur·se·s).

### Des aides couplées rendues compatibles avec un modèle d'agriculture agroécologique

Dans la PAAC post 2020, le principe des aides couplées est maintenu et est crédité d'un budget significatif, à savoir 10% du premier pilier. Toutefois, les productions éligibles aux aides couplées, ainsi que les conditions d'obtention de ces aides, sont corrigées par rapport à la précédente programmation. Désormais, trois types de production jouissent d'un soutien spécifique par le biais des aides couplées.

Il s'agit premièrement des légumineuses, favorables à la réduction de l'usage de fertilisants azotés de synthèse, comme des importations pour l'alimentation du bétail européen. Elles sont aussi facteurs d'une alimentation équilibrée pour les êtres humains.

Dans l'attribution des aides couplées, les légumineuses à destination de l'alimentation humaine (par exemple, les lentilles) sont valorisées par rapport à celles à destination de l'alimentation des animaux (par exemple, les pois fourragers).

Le deuxième type de production faisant l'objet d'aides couplées sont les fruits et légumes frais. Les conditions d'octroi des aides imposent cependant des modes de culture durables.

Enfin, les aides couplées soutiennent les prairies pâturées ou fauchées, qui sont favorables à la biodiversité, à la préservation de la ressource en eau, au stockage du carbone dans les sols et au bien-être animal. Le chargement en UGB (densité des animaux) y est limité pour percevoir les aides.

### Mise en place de paiements pour services environnementaux

Une des innovations majeures de la PAAC post 2020 consiste en l'introduction de paiements pour services environnementaux, premier jalon du basculement de toute la politique vers une logique de rémunération des services rendus par les paysan·ne·s.

Ces paiements visent à inciter les agriculteur·rice·s européen·ne·s à produire ou maintenir, au travers de leurs activités agricoles, des externalités positives pour le bien-être des animaux d'élevage, l'environnement ou la lutte contre les changements climatiques, et donc pour l'ensemble de la société.

Ils sont mis en place au sein du premier pilier de la PAAC, avec une part de budget croissante et fur et à mesure de la programmation, démarrant à 40% la première année. Cette importante dotation budgétaire, à 100% sur fonds européen, confère à ce nouveau dispositif une forte attractivité.

Les paiements pour services environnementaux rémunèrent les paysan·ne·s proportionnellement à l'ambition des pratiques qu'ils ou elles mettent en place : plus la pratique est vertueuse pour l'environnement, plus la rémunération est élevée. Ils sont accessibles uniquement à partir d'un certain niveau de bienfaits pour l'environnement : par exemple, à partir d'un pourcentage significatif de haies déjà présentes sur une ferme, et non dès lors qu'il y a une haie.

Les paiements pour services environnementaux rémunèrent positivement et ne peuvent donc pas financer la diminution de pratiques à effet polluant (par exemple, la réduction des produits phytosanitaires) ou perturbateur pour l'écosystème (par exemple, l'introduction de plantes exogènes, telles que le bambou ou le miscanthus). Notons que la mise en place de nouvelles pratiques, telles que la réimplantation de haies ou la réduction de produits phytosanitaires, est quant à elle accompagnée via le deuxième pilier de la PAAC et en particulier, par les mesures agro-environnementales et climatiques.



→ LES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX RÉMUNÈRENT LES PAYSAN·NE·S PROPORTIONNELLEMENT À L'AMBITION DES PRATIQUES QU'ILS OU ELLES METTENT EN PLACE.

→ LA PRODUCTION DE FRUITS ET LÉGUMES FRAIS FAIT L'OBJET D'AIDES COUPLÉES, DÈS LORS QUE LEURS MODES DE CULTURE SONT DURABLES.

→ DE VRAIES RÈGLES EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL SONT INTRODUITES À LA CONDITIONNALITÉ, CONCERNANT TOUS LES TYPES DE PRODUCTION.



© Compassion in world farming



Les paiements pour services environnementaux sont attribués selon quelques critères, tels que l'absence d'utilisation de produits phytosanitaires, la présence d'infrastructures agroécologiques, l'agroforesterie, la biodiversité cultivée ou élevée, ou encore le maintien en agriculture biologique. Ce dernier devient en effet une des justifications de paiements pour service environnemental, supprimant de la sorte la mesure qui lui était jusqu'alors dédiée dans le second pilier ; il n'existe non pas pour pallier le surcoût de la conduite d'une ferme en agriculture biologique, mais pour rémunérer les plus-values permanentes apportées par l'agriculture biologique à l'environnement.

Enfin, les paiements pour services environnementaux s'appliquent également aux pratiques favorables au bien-être des animaux, en rémunérant des modes d'élevage à hauts standards de bien-être animal.

### Massification de l'incitation à la transition via des MAEC « système »

Les mesures agro-environnementales et climatiques constituent un outil intéressant, bien qu'insatisfaisant sous sa forme actuelle, pour accompagner le changement de pratiques des paysan-ne-s volontaires. C'est la raison pour laquelle la PAAC post 2020 les maintient, tout en améliorant leur fonctionnement.

Du côté des caractéristiques positives reconduites, on trouve la perpétuation du format en contrats multi-annuels, adaptés aux enjeux prioritaires de chaque territoire, ainsi que celle d'une approche basée sur les moyens. Par exemple, pour un objectif de restauration de la biodiversité, les paysan-ne-s sont accompagné-e-s par la MAEC pour l'implantation d'infrastructures agroécologiques. Quant aux résultats espérés pour le retour d'un certain nombre d'espèces, ils ne sont pas mesurés à l'échelle de la ferme : l'obligation de résultat porte sur les collectivités territoriales, à une échelle plus large.

À l'inverse, la PAAC post 2020 fait évoluer d'autres modalités des MAEC. D'une part, elle marque la fin du zonage des MAEC, qui sont désormais ouvertes sur tout le territoire. D'autre part, elle renonce à la rémunération de pratiques déjà en place (puisque celle-ci est désormais prise en charge par les paiements pour services environnementaux dans le premier pilier) : la souscription d'une MAEC est conditionnée à un changement de pratique, à une nouvelle réalisation.

Enfin, sauf réponse précise à un enjeu environnemental local, tel que la protection d'un animal sauvage ou la lutte contre une espèce invasive, l'accent est mis sur les MAEC « système », qui portent sur l'ensemble d'une ferme et non sur une parcelle ou un atelier seulement, les plus à même d'engager une transition globale et cohérente vers plus de durabilité et de résilience. ■



© GAEC Ursule

→ L'ACCENT EST MIS SUR LES MAEC SYSTÈME, QUI PORTENT SUR L'ENSEMBLE D'UNE FERME ET NON SUR UNE PARCELLE OU UN ATELIER SEULEMENT, LES PLUS À MÊME D'ENGAGER UNE TRANSITION GLOBALE ET COHÉRENTE.



Nous proposons

## UNE PAAC 100 % COMPATIBLE AVEC L'ENVIRONNEMENT, LE CLIMAT ET LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

### Suppression de la conditionnalité

L'ancien fonctionnement de la PAC, avec conditions d'accès à des subventions, est aboli. La PAAC à horizon 2030 rémunère des pratiques particulièrement vertueuses, accompagne l'évolution des fermes volontaires et soutient les paysan-ne-s en situation particulière. Ce sont ces trois motifs qui justifient à eux seuls l'attribution d'argent public aux agriculteur-riche-s.

De ce fait, il n'y a plus lieu de faire du réglementaire – ce qu'est la conditionnalité – une source potentielle de réduction des paiements. La conditionnalité relève en effet du droit applicable à tou-te-s les agriculteur-riche-s, qu'ils ou elles soient

ou non bénéficiaires de la PAAC, ainsi qu'à toutes les collectivités territoriales.

Lors de la réappropriation de ces règles par le domaine réglementaire, à horizon 2030, les textes sont modifiés de sorte que s'applique le niveau d'exigence de la conditionnalité renforcée de la PAAC post 2020. Une non-conformité à ces règles entraîne des sanctions prévues par les actes administratifs concernés, sans lien avec la PAAC.

Dans ce contexte, la fréquence des contrôles PAAC diminue au profit de ceux réglementaires hors PAAC, de sorte que le non respect des règles imposées par la loi ne peut constituer une stratégie gagnante pour les paysan-ne-s.

Ce changement implique une responsabilisation des échelons politiques en charge des actes réglementaires concernés et en mesure de mettre en place des politiques agricoles et environnementales volontaires. En particulier, l'application des ratios régionaux doit être strictement suivie et les collectivités rendues garantes de son respect.

En résumé, toute ferme en conformité avec la loi peut faire appel aux paiements de la PAAC, dès lors qu'elle accepte de développer ou maintenir des pratiques en justification de cette subvention.

### Une PAAC répondant aux enjeux de chaque ferme

Dans la PAAC à horizon 2030, les objectifs et les logiques d'intervention demeurent pleinement communs. En revanche, les outils imposés aux États membres présentent l'intérêt d'être totalement adaptables aux besoins de chaque pays, mais aussi de chaque territoire et de chaque paysan·ne, avec une obligation de résultats pour l'État et les collectivités locales et une obligation de réalisations pour les paysan·ne·s.

Ceci est rendu possible grâce à des diagnostics de ferme, obligatoirement réalisés préalablement à la souscription de l'un ou l'autre des dispositifs de la PAAC. Les diagnostics sont effectués conjointement par les paysan·ne·s et par un·e prestataire préalablement accrédité·e par les autorités compétentes. Ensemble, et en cohérence avec le diagnostic du territoire, ils ou elles définissent la ou les mesures de la PAAC à solliciter, les critères sur lesquels les baser et les objectifs à atteindre année par année.

Par exemple, un diagnostic en polyculture-élevage peut à la fois reconnaître les pratiques vertueuses pour la préservation de la fertilité de ses sols, ouvrant le droit à un paiement pour service environnemental, tout en recommandant la recherche de plus d'autonomie dans l'élevage. Les pratiques de gestion des sols seraient alors à maintenir d'année en année pour conserver le paiement, tandis que la transition d'un modèle productiviste (dépendant d'intrants externes et à coûts de production élevés) à un modèle agroécologique (plus autonome et à faibles charges) se ferait progressivement sur plusieurs années (par le remplacement régulier des animaux par une nouvelle race plus rustique, par la réintroduction de prairies dans l'assolement, par la réduction des antibiotiques au profit de soins naturels préventifs, etc.).

En clair, tout en respectant le caractère commun de la politique, la PAAC 2030 développe une approche systémique dans son intervention auprès des bénéficiaires, puisqu'elle prend en compte tous les défis rencontrés par chaque ferme.

### Création de contrats de transition

Tout·e paysan·ne volontaire pour faire évoluer son système de production vers plus de durabilité peut souscrire à un contrat de transition. Par le biais du contrat, il s'engage à effectuer des changements progressifs sur sa ferme, à un rythme qu'il aura lui-même défini, en échange de quoi il bénéficie d'un accompagnement humain et financier de la PAAC, pour le guider dans sa transition et ne pas mettre en danger sa trésorerie.

Les contrats de transition sont pluriannuels, incitatifs et non obligatoires. Ils peuvent être souscrits individuellement ou en collectif (par exemple, une CUMA). Leur contenu (point de départ, objectifs, échéances) se base sur le diagnostic de la ferme et sur celui du territoire concerné; tout doit être en adéquation et orienter la ferme dans la même direction. Les échéances et les objectifs définis dans le contrat sont fixés par les paysan·ne·s eux ou elles-mêmes, avec l'appui du ou de la prestataire en charge du diagnostic de la ferme.

Le soutien financier apporté par la PAAC pour la souscription à un contrat de transition est proportionnel à l'ampleur des changements de pratiques induits par la trajectoire fixée par le contrat. Peuvent par exemple faire l'objet d'objectifs de transition soutenus par un contrat: l'allongement des rotations, avec introduction de légumineuses; l'implantation d'infrastructures agroécologiques; la diminution de l'usage de produits phytosanitaires ou d'antibiotiques; la conversion à l'agriculture biologique; l'amélioration de l'autonomie fourragère; la création d'un nouvel atelier pour diversifier la ferme, etc.

Même les fermes déjà engagées en agroécologie peuvent faire appel à un contrat de transition, soit pour aller encore plus loin dans leur engagement, soit pour s'adapter aux changements climatiques par des changements de pratiques voire, lorsque nécessaire, par des changements de modèle de production.



→ LA CONDITIONNALITÉ BASCULE ENTIÈREMENT DANS LE RÉGLEMENTAIRE, À SON NIVEAU RENFORCÉ DE LA PAAC POST 2020, SI BIEN QU'ELLE S'APPLIQUE À TOUT·E·S LES AGRICULTEUR·RICE·S.



© SOL, Alternatives agroécologiques et solidaires

→ GRÂCE AUX DIAGNOSTICS DE FERME, LA PAAC 2030 DÉVELOPPE UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DANS SON INTERVENTION AUPRÈS DES BÉNÉFICIAIRES, PUISQU'ELLE PREND EN COMPTE TOUTS LES DÉFIS RENCONTRÉS PAR CHAQUE FERME.

## Systematisation de la logique de remuneration des services rendus par les paysan·ne·s à la société

Parallèlement aux contrats de transition, le deuxième grand canal d'intervention de la PAAC à horizon 2030 réside dans la rémunération des services sociaux, territoriaux et environnementaux rendus par les paysan·ne·s à la société.

Il s'agit de paiements versés aux paysan·ne·s proportionnellement à l'ampleur du service rendu. Les paiements pour service rémunèrent des pratiques déjà en place et non la mise en place de nouvelles pratiques (aidée via les contrats de transition). La PAAC à horizon 2030 prend en charge ces paiements, grâce à l'argent des contribuables européen·ne·s, sur des budgets publics : elle rejette leur financement par des acteur·rice·s privé·e·s ou des marchés financiers.

Si les paysan·ne·s sont en 2030 déjà familiers avec le concept de paiement pour service environnemental du fait de leur introduction dès la PAAC post 2020, ils ou elles peuvent désormais élargir en plus à des paiements pour service territorial ou sociétal.

Peuvent par exemple justifier un paiement pour service sociétal le respect de hauts standards de bien-être animal, la participation à un programme de recherche-action, ou encore l'accueil de public sur la ferme dans une démarche pédagogique. De même, peuvent entre autres bénéficier d'un paiement pour service territorial la participation à un projet alimentaire territorial, les projets de production en commerce équitable origine France, ou le maintien d'une activité agricole en zone de montagne.

En ce qui concerne les paiements pour services environnementaux, les pratiques propres aux zones Natura 2000 ou à d'autres espaces à forts enjeux de biodiversité ont rejoint le maintien en agriculture biologique ou de prairies permanentes dans la liste des critères d'éligibilité, ainsi que bien d'autres pouvant être définis localement ou nationalement. ■



© Compassion in world farming

→ TOUT·E PAYSAN·NE VOLONTAIRE POUR FAIRE ÉVOLUER SON SYSTÈME DE PRODUCTION VERS PLUS DE DURABILITÉ PEUT SOUSCRIRE À UN CONTRAT DE TRANSITION PROPOSÉ PAR LA PAAC À HORIZON 2030.



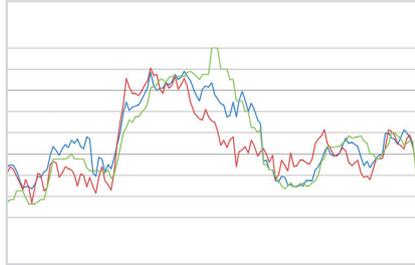
→ LA PAAC À HORIZON 2030 ÉLARGIT LA LOGIQUE DE RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS PAR LES PAYSAN·NE·S À LA SOCIÉTÉ AUX SERVICES SOCIAUX ET TERRITORIAUX, EN PLUS DE CEUX ENVIRONNEMENTAUX.



## ACCOMPAGNER LA RÉSILIENCE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE DES FERMES EN INVERSANT LA LOGIQUE DES MÉCANISMES DE LA PAAC



→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020**: RENONCER À TOUT FINANCEMENT PUBLIC DES ASSURANCES PRIVÉES ET FINANCER À LA PLACE L'AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES FERMES.



→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020**: METTRE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS EFFICACES DE RÉGULATION DES MARCHÉS ET DE MAÎTRISE DES VOLUMES DE PRODUCTION.



### Bilan

## UNE PAC CONÇUE COMME AIDE À LA SURVIE ET NON COMME ACCOMPAGNEMENT VERS LA RÉSILIENCE



*C'est le rôle de la politique agricole que d'aider les agriculteur·rice·s à se prémunir face aux trois types d'aléas auxquels leur activité est par essence soumise : économique, sanitaire et climatique.*

### Des risques inhérents à l'agriculture, d'autres pouvant être amoindris

C'est le rôle de la politique agricole que d'aider les agriculteur·rice·s à se prémunir face aux trois types d'aléas auxquels leur activité est par essence soumise : économique, sanitaire et climatique. Ceci étant dit, la politique n'a pas à servir de filet de sécurité aux agriculteur·rice·s sans considération pour les risques qu'ils prennent. À l'inverse, elle ne devrait pas les exposer à des aléas contre lesquels il est en son pouvoir de les protéger.

Les risques économiques relèvent majoritairement de cette seconde catégorie : les paysan·ne·s européen·ne·s subissent à la fois une pression pour vendre leurs produits à des prix toujours plus bas, parfois même en deçà de leurs coûts de production, et l'instabilité des prix fixés par le marché.

C'est la dérégulation de la production européenne et l'orientation de marché décidées par la PAC, et notamment par la révision de l'organisation communes des marchés, qui sont responsables de cette situation.

L'UE s'est pourtant bien dotée d'une réserve de crise, fonds qui était prévu pour être mobilisé en cas de perturbation des marchés. Mais dans la pratique, elle n'a jamais été sollicitée faute d'adaptation de son mécanisme de déclenchement au système décisionnel européen, alors que les crises se sont multipliées ces dernières années. En clair, la réforme de 2015 soumet davantage les agriculteur·rice·s à un risque face auquel l'intervention publique est justement la seule à pouvoir agir.

→ LES PAYSAN·NE·S EUROPÉEN·NE·S SUBISSENT À LA FOIS UNE PRESSION POUR VENDRE LEURS PRODUITS À DES PRIX TOUJOURS PLUS BAS ET L'INSTABILITÉ DES PRIX DU MARCHÉ.



## L'hyperspécialisation incompatible avec la résilience

Par ailleurs, l'un des freins majeurs à la résilience des fermes est l'hyperspécialisation, qui est incompatible avec la prévention des risques ou l'adaptation face à eux. Or, les modalités actuelles d'attribution des aides de la PAC n'envoient pas de réel message favorisant la déspecialisation des territoires, la diversification au sein de chaque exploitation et l'autonomie des fermes. La PAC actuelle ne valorise pas les fermes résilientes, alors qu'elle couvre celles qui le sont moins.

Ce phénomène est très bien illustré par l'aide au financement d'une assurance récolte au travers du deuxième pilier, par laquelle l'argent public sert à payer des compagnies d'assurance privée. Ce mécanisme scandaleux inflige une double peine à l'agriculture européenne. D'une part, avec lui s'est ouvert un gouffre financier qui absorbe une part croissante du budget de la PAC, privant de la sorte les rares dispositifs pertinents (aides bio, ICHN, MAEC) de financement et d'autre part, il dispense totalement les agriculteur-riche-s de modifier leur système, dans la mesure où leur couverture par l'assurance est activée quel que soit le niveau de durabilité de leurs pratiques.

## La PAC pousse à la dépendance

On le voit, l'incitation va franchement même dans le sens inverse à un gain de résilience : la PAC mène les agriculteur-riche-s vers une dépendance accrue à des facteurs ou prestataires externes. En effet, l'absence de plafonnement des aides pousse les agriculteur-riche-s à agrandir leur ferme, dont la gestion par un nombre très limité d'actifs n'est alors plus possible que par une course à la productivité, incompatible avec une baisse de l'usage des produits phytosanitaires, la diversité et la complémentarité des ateliers, une attention portée sur chaque animal individuellement, etc.

De plus, les types d'investissements vers lesquels sont fléchées les aides dédiées favorisent des endettements lourds ; les jeunes agriculteur-riche-s sont même soutenu-e-s proportionnellement à leur niveau d'investissement.

Ainsi, les critères sur lesquels se base l'attribution des aides de la PAC accroissent la dépendance des agriculteur-riche-s aux banques, aux entreprises de machinisme agricole, aux fournisseurs d'intrants chimiques, aux achats externes d'aliments pour le bétail ou de semences. Par conséquent, les paysan-ne-s ne sont plus maîtres de leur ferme et n'ont plus la latitude ou le savoir-faire pour adapter leurs modes ou leurs coûts de production face à des aléas économiques, sanitaires ou climatiques. ■



→ UN DES FREINS MAJEURS À LA RÉSILIENCE DES FERMES EST L'HYPERSPÉCIALISATION.



Nous proposons

## PRÉVENIR LES RISQUES ET LES GÉRER PUBLIQUEMENT

### Anticiper les risques

Face aux aléas climatiques, économiques et sanitaires, les paysan-ne-s ne connaissent pas le risque zéro. Ils peuvent toutefois adapter la structure de leur ferme et leurs pratiques pour, au mieux, éviter une partie des risques, ou limiter les pertes. C'est pourquoi la PAAC post 2020 se donne pour mission d'inciter les paysan-ne-s à l'adoption de mesures d'anticipation et de prévention des risques.

Premièrement, les anciennes aides à l'investissement sont transformées en paiements pour la diversification et à l'autonomie des fermes. Ce dispositif est exclusivement fléché vers la gestion préventive et indirecte des risques, valorisant la déspecialisation des fermes et des territoires.

Deuxièmement, les agriculteur-riche-s bénéficient d'un accompagnement à la transition (et non d'une expertise descendante), via des structures dédiées et reconnues par les autorités compétentes.

Cet accompagnement vers la résilience favorise l'échange entre paires, avec la société civile et avec la recherche.

Troisièmement, les programmes de recherche-innovation sont révisés de manière à être rendus accessibles aux paysan-ne-s, premier-ère-s acteur-riche-s de l'innovation agricole.

Quatrièmement, la PAAC contribue au financement de la formation des agriculteur-riche-s à la définition de leurs coûts de production, ce qui favorise la compréhension de leur comptabilité et, plus largement, une meilleure répartition de la valeur au sein de la filière.

Quelle que soit la mesure d'incitation à l'anticipation des risques, chaque paysan-ne reste autonome dans ses choix, dans le respect de la conditionnalité.

## >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC



- Les aides aux investissements qui incitent à une fuite en avant technicienne réduisant l'autonomie financière et décisionnelle des paysan·ne·s et qui mobilisent des ressources naturelles non durables.
- Recherche, formation et accompagnement réductionniste et diffusionniste vertical en faveur de l'agriculture productiviste (OGM, semences dépendantes de produits phytosanitaires, etc.).
- Financement public d'assurances privées et d'outils sectoriels de stabilisation des revenus.
- Captation d'une part significative du budget pour la gestion des risques.

### Gérer les conséquences des risques par la puissance publique

Malgré des efforts de prévention des risques, aucune ferme n'est à l'abri : elle peut faire en sorte de ne pas mettre sa viabilité en jeu à chaque survenance d'un risque, mais pas d'éviter la survenance de tout risque. Il est donc du devoir de l'État et de l'UE de lui permettre de résister à des chocs économiques ou climatiques.

Dans ce cadre, la PAAC post 2020 refuse catégoriquement le financement public des assurances privées, ainsi que la captation de son budget – a fortiori, celui du deuxième pilier – pour la gestion des risques. À la place, un « filet de sécurité » est fourni non plus massivement par les paiements de base, mais par des paiements visant les fermes engagées dans des pratiques de durabilité : les paiements pour services environnementaux, les aides couplées conditionnées, les mesures agro-environnementales et climatiques, la conversion à l'agriculture biologique.

L'argent public ne sert donc pas à abreuver les caisses des compagnies d'assurance, mais à apporter un soutien à la trésorerie des paysan·ne·s de manière ciblée.

De plus, un fonds de mutualisation européen est créé, géré par l'UE et cofinancé par tou·te·s les acteur·rice·s de la filière, à la hauteur de leurs moyens, pour répartir la gestion du risque tout au long de la chaîne de valeur. Ce fonds sert à indemniser les producteur·rice·s victimes des pertes économiques liées aux aléas.

En cas de surproduction au sein de l'UE – là aussi, tant que les volumes de production ne font pas encore l'objet d'une maîtrise publique, des mécanismes de stockage conjoncturels et des incitations à la réduction des volumes de production sont mis en place par l'UE, par le biais de l'organisation commune des marchés.

Enfin, dans l'hypothèse où les outils précédents, ainsi que la prévention des risques, n'ont pas suffi à éviter une crise, la réserve de crise européenne est maintenue, mais profondément révisée. D'un côté, d'un fonctionnement annuel, elle bascule vers un système pluriannuel, évitant de la sorte la réticence des États membres à utiliser les crédits qui devraient lui être accordés. D'un autre côté, son seuil et ses modalités de déclenchement sont précisés : d'un mécanisme fictif, elle devient ainsi réellement déclenchable en cas de besoin. ■

→ LA PAAC N'UTILISE PAS L'ARGENT PUBLIC POUR FINANCER LES ASSURANCES PRIVÉES AUXQUELLES SOUSCRIVENT LES PAYSAN·NE·S.



→ LA DIVERSIFICATION, TELLE QUE LA TRANSFORMATION À LA FERME, EST UNE DES SOLUTIONS POUR PERMETTRE AUX PAYSAN·NE·S DE SURVIVRE À UN CHOC ÉCONOMIQUE TOUCHANT L'UNE DE SES ACTIVITÉS.

© GAEC Uisvie

## UNE PAAC DE LA RÉSILIENCE

### Accompagner les paysan·ne·s vers la résilience

L'objectif de la transition agroécologique, vers une agriculture autonome et vertueuse, entamée par la PAAC post 2020 et poursuivie par la PAAC 2030, est d'amener les paysan·ne·s à la résilience face aux aléas climatiques, sanitaires et économiques. C'est tout l'objet des contrats de transition mis en place par cette PAAC à horizon 2030 : inciter et guider l'évolution des fermes européennes vers une agriculture durable et fière.

Les agriculteur·rice·s ayant souscrit à ces contrats de transition bénéficient d'un chèque accompagnement, qu'ils ou elles dépensent librement auprès de structures et de conseillers préalablement labellisés par les autorités compétentes. Les conseillers labellisés suivent eux-mêmes une formation continue, leur permettant d'être toujours au fait des innovations agricoles et des réalités du marché.

Au travers de cet accompagnement personnalisé, les agriculteur·rice·s en transition jouissent de l'avis d'un professionnel sur les changements à effectuer sur leur ferme et les objectifs de transition à fixer. En outre, l'accompagnement collectif, entre paysan·ne·s d'un même territoire, et donc confronté·e·s à des problématiques similaires, est favorisé.

Par ailleurs, les paysan·ne·s qui participent à des projets de recherche-action, sources d'innovations pour la résilience de l'agriculture, sont rémunéré·e·s par le biais d'un paiement pour service sociétal.

### Vers la disparition des risques économiques

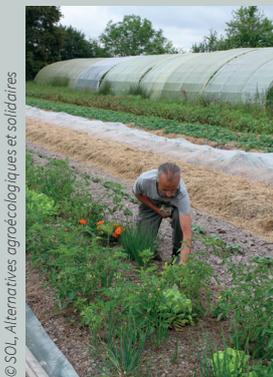
Si les risques climatiques et sanitaires dépassent le ressort de l'être humain, les risques économiques sont eux en revanche engendrés par des opérateur·rice·s économiques. Une politique publique telle que la PAAC a donc en son pouvoir d'œuvrer à leur maîtrise, voire à leur disparition. Dans cette perspective, quatre grands chantiers sont menés lors de la réforme de la PAAC.

Premièrement, une régulation des marchés, et donc des prix payés aux producteur·rice·s, est réinstaurée, et ce via un tunnel de prix au sein duquel les prix varient librement, mais en-deçà et au-dessus duquel l'UE intervient.

Deuxièmement, en lien avec la régulation des prix, les volumes de production sont eux aussi régulés à échelle européenne : l'UE introduit des quotas par denrée agricole susceptible d'être surproduite, répartis équitablement entre les territoires et les fermes.

Troisièmement, un observatoire des prix et des marges est créé au niveau européen, afin de favoriser la transparence des marchés au sein du marché unique.

Quatrièmement, l'UE affirme clairement la primauté de la PAAC sur le droit de la concurrence, levant ainsi toute entrave au renforcement du poids des paysan·ne·s dans la chaîne de valeur (par exemple, grâce aux compétences accordées aux organisations de producteur·rice·s). ■



© SOL, Alternatives agroécologiques et solidaires

→ LES AGRICULTEUR·RICE·S AYANT SOUSCRIT À UN CONTRAT DE TRANSITION BÉNÉFICIENT D'UN CHÈQUE ACCOMPAGNEMENT, VISANT À LES GUIDER DANS LES CHANGEMENTS À EFFECTUER SUR LEUR FERME.

→ UNE RÉGULATION DES MARCHÉS, ET DONC DES PRIX PAYÉS AUX PRODUCTEUR·RICE·S, EST RÉINSTAURÉE, VIA UN TUNNEL DE PRIX.



© Compassion in world farming



## RELANCER L'EMPLOI DANS LES CAMPAGNES PAR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

© Terre de Liens



→ **PRIORITÉ POUR LA  
PAAC POST 2020** : RELEVER  
L'ÂGE LIMITE POUR PERCEVOIR  
L'AIDE À L'INSTALLATION ET  
ADAPTER L'ACCOMPAGNEMENT  
PROPOSÉ DANS LE PARCOURS  
PRÉ-INSTALLATION À CHAQUE  
PROJET



Bilan

## DES AIDES AU DÉVELOPPEMENT RURAL LOUABLES, MAIS NE FAISANT PAS LE POIDS FACE AU PREMIER PILIER



*En France, le déséquilibre budgétaire entre les deux piliers de la PAC est tel que le premier est cinq fois mieux doté que le second. Pourtant, ce dernier cible bien mieux les types de ferme ou de pratiques qui justifient un soutien public.*

### Le deuxième pilier : Petit Poucet de la PAC

La PAC 2015-2020 a maintenu une structure en deux piliers, au sein de laquelle le premier pilier est dédié aux aides au revenu (obligatoires et totalement financées par le budget européen), alors que le deuxième pilier porte sur le soutien au développement rural, par des dispositifs facultatifs et requérant un cofinancement de la part des États membres.

En France, le déséquilibre budgétaire entre les deux piliers de la PAC est tel que le premier est cinq fois mieux doté que le second. Pourtant, ce dernier cible bien mieux les types de ferme ou de pratiques qui justifient un soutien public : contrairement aux aides du premier pilier, celles du deuxième (à l'exception de l'assurance récolte et d'une partie des aides à l'investissement) sont cohérentes et conditionnées, à l'instar des MAEC et des aides bio.

La réforme de 2015 n'a donc pas pallié le manque de complémentarité entre les deux piliers, puisque le second demeure principalement un faible moyen de réparer les dégâts causés par la logique du premier.

### Une approche schizophrénique pour l'emploi agricole

L'emploi dans les campagnes constitue un des enjeux clefs du développement rural, et en particulier la démultiplication des actifs agricoles.

Certes, la politique de développement rural de l'UE inclut un soutien spécifique pour l'installation de jeunes agriculteur-riche-s, indispensable au renouvellement générationnel des paysan-ne-s européen-e-s.

Mais les critères de cette aide excluent de fait une majorité des installations réalisées, car ils ne sont pas adaptés à la diversité des porteur-se-s de projet et des types de fermes potentiellement concernés. De plus, les référentiels utilisés pour accompagner les futur-e-s installé-e-s sont parfois inadaptés aux projets en agroécologie.

En outre, cette mesure n'est complétée de dispositifs ni en faveur de la transmission des fermes, ni de la recherche de foncier, si bien qu'elle ne traite en réalité qu'une partie du problème.

Par ailleurs, la logique d'intervention du premier pilier rend presque vain tout effort en faveur de l'emploi agricole, dans la mesure où l'attribution des aides directes à la surface et non à l'actif, ainsi que l'absence de leur plafonnement par actif, entraînent l'agrandissement de fermes, qui deviennent difficilement transmissibles, plutôt que la création de nouvelles.

## L'ICHN conditionnée sur la sellette

Le deuxième pilier est également l'outil par lequel des défis spécifiques peuvent être abordés. Cela s'illustre par exemple par l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), destinée aux exploitations que l'implantation géographique soumet à des contraintes de production particulières.

**Au sein de la PAC 2015-2020, la France a associé l'obtention de cette aide à des critères d'éligibilité très pertinents** (prise en compte du revenu global de l'agriculteur-riche, plafonnement).

Mais l'ICHN se trouve dans le collimateur de la Commission européenne depuis le début de la programmation, car elle rejette le principe de discrimination positive de certaines fermes, qui créerait selon elle une distorsion de concurrence entre les fermes situées en zones ICHN et les autres. En d'autres termes, cela signifie que l'UE considère que la politique de développement rural n'a pas vocation à cibler les fermes qui génèrent le plus d'aménités pour le milieu rural, alors que ce devrait précisément être là son objet !

→ LA FRANCE A ASSOCIÉ L'OBTENTION DE L'INDEMNITÉ COMPENSATOIRE DE HANDICAPS NATURELS À DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ TRÈS PERTINENTS.



## Où sont les soutiens au bien-être animal et aux démarches collectives ?

**La France a fait le choix de ne pas ouvrir, ou de très faiblement doter, certains des dispositifs possibles dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, dispositifs qui répondaient pourtant à des enjeux importants et non traités par d'autres outils de la PAC.**

**Il en va de la sorte pour les mesures en faveur du bien-être animal.** Les citoyen-ne-s européen-ne-s sont de plus en plus sensibles au respect de conditions d'élevage dignes. Néanmoins, la France n'a pas jugé prioritaire d'allouer du budget pour inciter les éleveur-se-s à adopter des modes d'élevage améliorant le cadre et les conditions de vie des animaux. Ce choix est d'autant plus regrettable que le soutien massif à l'élevage, via les aides couplées dans le cadre du premier pilier, n'est pas conditionné à l'adoption de pratiques d'élevage compatibles avec les besoins et comportements naturels des animaux.

**Le constat est similaire pour la mesure « coopération »,** qui n'a pas été rendue obligatoire dans les programmes de développement rural régionaux, alors qu'elle représentait un levier intéressant pour favoriser la mise en place de démarches collectives associant paysan-ne-s et autres acteur-riche-s d'un même territoire.

Ces deux exemples d'enjeux très insuffisamment pris en compte par l'actuelle PAC correspondent pourtant à l'essence même de ce que devrait viser une politique de développement rural pertinente. ■



© SOL, Alternatives agroécologiques et solidaires

→ L'ATTRIBUTION DES AIDES DIRECTES À LA SURFACE ET NON À L'ACTIF, AINSI QUE L'ABSENCE DE LEUR PLAFONNEMENT PAR ACTIF, ENTRAINENT L'AGRANDISSEMENT DE FERMES.



Nous proposons

## UNE DÉMULTIPLICATION DU NOMBRE D'ACTIFS AGRICOLES

### Une politique proactive pour l'installation-transmission

**L'absence de renouvellement générationnel entre les paysan-ne-s constitue l'un des principaux fléaux de l'agriculture européenne.** Pour endiguer ce phénomène alarmant, les solutions sont déjà identifiées : ouvrir le monde agricole à des personnes issues d'autres milieux, préserver le foncier agricole et faciliter l'accès au foncier pour les candidat-e-s à l'installation, accompagner tous les types de porteur-se-s de projets agricoles, instaurer une vraie retraite agricole, etc.

**Quel rôle pour la PAAC dans la mise en place de ces solutions ?** Tout d'abord, le plafonnement de toutes les aides à l'actif représente sans doute la mesure présentant le meilleur rapport coût/efficacité, dès lors qu'embaucher ou installer deviendra plus intéressant que de s'agrandir.

**Ensuite, autre proposition facile et gratuite : supprimer les DPB aux bénéficiaires de la PAAC âgé-e-s de plus de 65 ans,** et ce dans le but de favoriser les transmissions et dissuader le travail à façon exercé pour le compte de retraité-e-s. En contrepartie, la retraite agricole est revalorisée à un niveau décent, grâce auquel les retraités n'ont

plus besoin de garder des terres pour « joindre les deux bouts ».

En parallèle, les dispositifs spécialement dédiés à l'installation-transmission sont rénovés et étoffés. L'ancienne dotation jeune agriculteur (DJA), jusqu'alors dans le deuxième pilier de la PAC, bascule dans le premier pilier, dont 10% du budget lui est désormais consacré : elle devient le paiement pour les nouveaux·lles installé·e·s. Elle bénéficie de cette façon d'un financement de base à 100% européen et uniforme sur tout le territoire français.

Cette modification témoigne de la priorisation accordée au renouvellement générationnel. Le critère d'âge pour toucher le paiement pour les nouveaux·lles installé·e·s est élargi de 40 à 50 ans. Les critères de diplôme agricole ou d'expérience professionnelle, ainsi que d'activité minimale d'assujettissement, sont quant à eux maintenus. Toutefois, les formations à suivre par les porteur·se·s de projet, dans le cadre du parcours à l'installation, sont adaptées selon le type de projet d'installation. Ceci s'applique aussi aux installations progressives, auxquelles il n'est pas dissuadé de recourir.

De plus, le mode de calcul de la dotation jeune agriculteur, reposant sur un montant de base éventuellement complété par des bonifications selon la valeur ajoutée du projet, est conservé pour le paiement pour les nouveaux·lles installé·e·s. Certains motifs de bonification sont en revanche modifiés. La bonification relative au montant des investissements est supprimée, tandis que deux autres sont créées : une bonification pour les démarches collectives et une pour la diversification du territoire (par exemple, installation en maraîchage sur une zone de grandes cultures).

Pour finir, les nouveaux·lles installé·e·s bénéficient d'un accès automatique à la réserve de DPB et le montant de ces derniers est surprimé pour eux, avec établissement d'un plafond de surface pouvant être ainsi valorisée. Les nouveaux·lles installé·e·s demeurent néanmoins soumis·es à la dégressivité, puis à la disparition des DPB, au même titre que tous les autres bénéficiaires de la PAAC.

→ LES DISPOSITIFS SPÉCIALEMENT DÉDIÉS À L'INSTALLATION-TRANSMISSION SONT RÉNOVÉS ET ÉTOFFÉS, TÉMOINS DE LA PRIORISATION ACCORDÉE AU RENOUVELLEMENT GÉNÉRATIONNEL DANS LA PAAC POST 2020.



© GAEC Ursule

## Faciliter l'accès au foncier des porteur·se·s de projet agricole

Jusqu'alors, les décideur·se·s politiques n'avaient pas pris en compte l'impact de la PAC sur le foncier agricole européen. Sans la transformer en politique foncière commune, la PAAC post 2020 est conçue en ayant conscience de ses conséquences sur le prix, la disponibilité et l'usage du foncier européen.

Elle met ainsi un terme aux années de schizophrénie où l'on dépensait à la fois de l'argent public pour la PAC, cause d'agrandissement des fermes et d'augmentation artificielle du prix du foncier (du fait de l'incorporation du montant des DPB au prix d'une terre), et pour des politiques locales ou nationales d'aide à l'installation de nouveaux·lles paysan·ne·s.

Le plafonnement des aides à l'actif, imposé par la PAAC post 2020, constitue un moyen radical de freiner la course à l'agrandissement.

En plus, les DPB cédés par un·e exploitant·e sortant·e doivent désormais passer obligatoirement par la réserve avant d'être transmis ou réattribués à un·e autre·e paysan·ne·e, et ce afin d'éviter les rentes de situation et la financiarisation des aides de la PAAC.

### >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC



- Le soutien à la bioéconomie industrielle (filières agrocarburants par exemple)
- Les aides aux investissements qui ne reposeraient pas sur des critères environnementaux, territoriaux, sociaux et de bien-être animal effectifs.

→ LA PAAC POST 2020 RECONNAÎT SON IMPACT SUR LE PRIX, LA DISPONIBILITÉ ET L'USAGE DU FONCIER EUROPÉEN.



## Encourager la relocalisation pour créer des emplois ruraux

Outre les emplois agricoles directs (chef-fe-s d'exploitation et salarié-e-s agricoles), l'activité agricole est source de création ou de maintien de nombre d'autres emplois en zone rurale : bien sûr dans la transformation ou la distribution alimentaire, ou encore dans le machinisme agricole, mais aussi dans tous les services utilisés par les paysan-ne-s et leur famille, habitant nécessairement à la campagne.

C'est pourquoi la PAAC post 2020 insufflé une dynamique de relocalisation des filières agro-alimentaires dans les campagnes européennes. Les anciennes aides à l'investissement sont réorientées vers la diversification et l'autonomisation, c'est-à-dire vers des projets tels que la création d'outils de transformation à la ferme, ou collectifs, gérés par un groupe de paysan-ne-s.

De plus, le financement des projets alimentaires territoriaux sur le budget de la PAAC, et notamment de temps de travail pour la mise en œuvre de ces projets, assure la pérennité, voire l'augmentation, d'emplois liés au secteur alimentaire local. Il en va de même grâce au déploiement de LEADER, qui génère des postes d'animation du territoire et contribue à son dynamisme.

Enfin, pour les zones défavorisées et en particulier les zones de montagne, le maintien d'une activité agricole est assuré grâce à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). ■

→ DANS LES ZONES DE MONTAGNE, LE MAINTIEN D'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE EST ASSURÉ GRÂCE À L'INDEMNITÉ COMPENSATOIRE DE HANDICAPS NATURELS.



© ICHN



Nous proposons

## UNE PAAC AU CŒUR DE L'EMPLOI DANS LES ZONES RURALES

### Adapter la PAAC aux besoins de chaque territoire

Le mot d'ordre de la PAAC à horizon 2030 est l'adaptation aux besoins de chaque territoire, ou autrement dit, le ciblage des dépenses sur les zones et les personnes qui le justifient.

La clef de voûte du système de la PAAC 2030 réside dans la réalisation de diagnostics de territoire, préalables à la définition des objectifs de chaque région. Ces diagnostics mettent en lumière les points forts et faibles des territoires, en prenant en compte les défis qu'ils rencontrent (économiques, sociaux, environnementaux), suite à quoi chaque région peut aisément déterminer soit les pratiques pour lesquelles il est pertinent de financer un maintien (paiements pour service), soit les nouvelles à adopter par les paysan-ne-s locaux (contrats de transition).

Ainsi, dans le respect d'objectifs européens évitant les distorsions de concurrence, les territoires européens ont à leur disposition les outils et le budget pour développer un maillage territorial en productions alimentaires harmonieux et durable, grâce au budget de la PAAC.

Un des outils communs que la PAAC à horizon 2030 apporte à tous les territoires de l'UE est la création d'un observatoire du foncier européen. Cet observatoire européen facilite non seulement l'accès au foncier pour tou-te-s les porteur-se-s de projet agricole, mais également le travail des États membres ne disposant pas encore d'un tel observatoire au niveau national pour nourrir leurs diagnostics de territoire.

## Accompagner tous les types d'installation-transmission

De la même manière que les paysan·ne·s ayant souscrit à un contrat de transition bénéficient d'un chèque accompagnement, un chèque installation – transmission est créé par la PAAC à horizon 2030. En parallèle des contrats de transition et de la rémunération des services, le dispositif dédié à l'installation-transmission fait partie des mesures additionnelles de la PAAC 2030, répondant à des objectifs particuliers.

**En l'occurrence, pour l'objectif du renouvellement générationnel, il s'agit de continuer à endiguer la disparition des agriculteur·rice·s européen·ne·s, et même d'inverser la tendance en redonnant de l'attractivité au métier de paysan·ne et aux campagnes.**

Le chèque installation-transmission est remis aux futur·e·s cédant·e·s et aux futur·e·s installé·e·s, qui le dépensent auprès de structures et de conseillers labellisés. L'obtention de ce chèque pour les candidat·e·s à l'installation est conditionnée à la souscription d'un contrat de transition pour la ferme sur laquelle ils ou elles se lanceront. Cette condition se porte garante de ce que la PAAC ne finance plus des installations non durables et qu'elle n'engage plus des paysan·ne·s débutant·e·s dans un cercle vicieux.

Le montant du chèque à l'installation est aussi modulé selon son adéquation plus ou moins proche au diagnostic de territoire. Dans cette perspective, un critère de bonification portant sur le type de système de la future ferme est créé.

De plus, les structures labellisées pour l'accompagnement à l'installation-transmission deviennent directement parties prenantes de la PAAC puisque le temps de travail de leurs conseillers est financé grâce à la remise des chèques : elles ne sont donc plus tributaires ou étrangères à la PAAC, mais en deviennent directement actrices.

→ LES CONTRATS DE TRANSITION ET LES PAIEMENTS POUR SERVICE TERRITORIAL INCITENT EXPLICITEMENT À LA DÉSPÉCIALISATION, DONC LA DIVERSIFICATION DES FERMES ET DES TERRITOIRES, AINSI QU'À LA RELOCALISATION.



## Faire de l'agriculture le moteur du développement territorial

Le développement territorial va de pair avec la relocalisation des activités de production, de transformation et de distribution des filières agro-alimentaires, ainsi qu'avec la déspecialisation des territoires.

Ces enjeux sont au cœur de la PAAC à horizon 2030 puisqu'ils font écho aux diagnostics de territoire, puis aux contrats de transition et paiements pour services territoriaux qui s'en suivent. Les deux outils (contrat de transition et paiement pour service territorial) incitent explicitement à la diversification des fermes et des territoires.

**De plus, le changement d'ampleur des projets alimentaires territoriaux et de LEADER contribue à l'animation des zones rurales et à l'interaction de leurs différent·e·s acteur·rice·s (économiques et résidentiel·le·s).** Par leur biais, des soutiens spécifiques aux maillons aval des filières agro-alimentaires sont créés, notamment pour l'approvisionnement local des cantines et le développement d'abattoirs de proximité.

**Enfin, le principe de l'ICHN, appui au maintien de l'emploi en zones de montagne, perdure sous une nouvelle forme : le paiement pour service territorial, spécifiquement applicable en régions montagneuses ou en forte déprise sociale.** ■



©Christophe Bayle

→ UN CHÈQUE INSTALLATION-TRANSMISSION EST REMIS AUX FUTUR·E·S CÉDANT·E·S ET AUX FUTUR·E·S INSTALLÉ·E·S, QUI LE DÉPENSENT AUPRÈS DE STRUCTURES ET DE CONSEILLERS LABELLISÉS.

→ LES DIAGNOSTICS DE TERRITOIRE PERMETTENT DE DÉTERMINER DANS CHAQUE TERRITOIRE LES PRATIQUES À MAINTENIR (PAIEMENTS POUR SERVICE) OU LES NOUVELLES À ADOPTER (CONTRATS DE TRANSITION).





# REPENSER LA GOUVERNANCE DE LA PAAC DANS SA CONCEPTION ET SON APPLICATION

© Aurélie Cottallo



→ **PRIORITÉ POUR LA PAAC POST 2020** : ADAPTER LA CONDITIONNALITÉ POUR REHAUSSER L'AMBITION DES CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX ET CRÉER UNE CONDITIONNALITÉ SOCIALE ET DE BIEN-ÊTRE ANIMAL.



Bilan

## UNE NOUVELLE GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT TRANSPARENTE ET PRÉPARÉE



*La combinaison d'erreurs stratégiques européennes et françaises dans la définition et la mise en œuvre de la PAC a encore un peu plus terni l'image de cette politique auprès de ses bénéficiaires et des citoyen·ne·s. La réforme de 2015 n'a su restaurer ni sa légitimité, ni sa lisibilité.*

### Une subsidiarité fréquemment utilisée à mauvais escient

La PAC actuelle a maintenu l'architecture en deux piliers, ce qui conduit à cette absurdité que les mesures judicieuses doivent être cofinancées par les États membres, tandis que celles moins pertinentes sont financées à 100 % par le budget européen.

En revanche, la PAC 2015-2020 a introduit une nouveauté importante : elle a fait plus que jamais usage de la subsidiarité, c'est-à-dire de la latitude laissée aux États membres d'adapter les décisions européennes aux priorités nationales. Or, cette subsidiarité a été utilisée à mauvais escient, puisqu'elle a principalement servi à diluer la portée des ambitions européennes, que ce soit en matière environnementale ou sociale.

### Le transfert de l'autorité de gestion mal préparé

Par ailleurs, la réforme de la PAC s'est accompagnée en France d'une nouvelle gouvernance : la gestion du deuxième pilier a été transférée aux Conseils régionaux. Si la décentralisation d'une partie de la mise en œuvre de la PAC est une initiative bienvenue pour s'adapter aux réalités de chaque bassin de production, la fusion des Régions intervenues entre temps a contredit cet objectif.

Ce transfert de l'autorité de gestion a été réalisé sans que les Régions n'y soient prêtes en termes de compétences et de moyens humains. De plus, s'il était nécessaire d'imposer un cadre national à toutes les Régions afin de garantir une égalité de traitement aux paysan·ne·s français·es, le cadrage national a été source d'une grande complexité et d'incohérence dans la rédaction des plans de développement rural régionaux : il a imposé des mesures ainsi que des critères priorisant des types d'agriculture non durables. En outre, trop peu de garde-fous ont été en réalité appliqués pour limiter les disparités entre les Régions, mettant de la sorte à mal le principe d'égalité territoriale entre les agriculteur·rice·s.

### Ce n'est pas toujours de la faute de Bruxelles !

La France s'est montrée très mauvaise élève dans le traitement des dossiers des agriculteur·rice·s et la gestion de leur calendrier de paiement. Cela s'est illustré par d'importants retards et incertitudes de paiement pour les bénéficiaires, ainsi que par une évolution permanente des critères d'éligibilité et des niveaux de financement.

Ces problèmes de gouvernance envoient un fort signal dissuasif à ceux ou celles qui envisagent de souscrire à des mesures facultatives. À cela s'ajoute le fait que le déséquilibre persistant entre les budgets respectifs des deux piliers de la PAC n'a pas été amoindri par un transfert de fonds du premier vers le second à la hauteur du maximum autorisé par les règles communautaires.

De surcroît, la France a sur plusieurs points rejeté la responsabilité des problèmes et échecs rencontrés dans la mise en œuvre de la PAC sur la Commission européenne ou les autres États membres de l'UE. Cependant, beaucoup de décisions relèvent en réalité de son propre arbitrage et c'est bien elle qui a freiné l'amélioration de certains dispositifs de la PAC, en n'utilisant pas assez les marges de manœuvre à sa disposition. Peuvent être listés à ce titre les choix suivants : absence de plafonnement, autorisation d'épandre des pesticides sur les surfaces d'intérêt écologique, reconnaissance insuffisante de la valeur alimentaire des ressources pastorales, non abandon des références historiques définissant la valeur des droits à paiements de base, non utilisation des plafonds ou pourcentages maximum permis pour certains dispositifs (par exemple, le paiement redistributif), non ouverture du schéma des petites fermes, etc.

## La PAC 2015-2020 n'a pas été celle de la re-légitimation

En clair, la combinaison d'erreurs stratégiques européennes et françaises dans la définition et la mise en œuvre de la PAC a encore un peu plus terni l'image de cette politique auprès de ses bénéficiaires et des citoyen·ne·s. La réforme de 2015 n'a su restaurer ni sa légitimité, ni sa lisibilité.

**La gouvernance de la PAC ne s'est pas non plus ouverte à la participation démocratique demandée par la société civile :** cette politique demeure impénétrable, opaque et incompréhensible pour l'immense majorité des citoyen·ne·s européen·ne·s.

**Il sera donc primordial que la prochaine révision s'attèle à redorer son image et restaurer son sens,** sans quoi la PAC pourrait définitivement perdre toute justification auprès des contribuables européen·ne·s et tout intérêt aux yeux de ses bénéficiaires. ■



→ LA SUBSIDIARITÉ A ÉTÉ UTILISÉE À MAUVAIS ESCIENT, PUISQU'ELLE A PRINCIPALEMENT SERVI À DILUER LA PORTÉE DES AMBITIONS EUROPÉENNES.



Nous proposons

## PLUS DE REPRÉSENTATIVITÉ ET DE TRANSPARENCE DANS LA GOUVERNANCE DE LA PAAC

### Répartition des compétences entre les différentes échelles de décision

La PAAC post 2020 se veut une politique de transition, y compris dans sa gouvernance. Elle ouvre la voie vers une véritable démocratie agricole et alimentaire participative, instaurée à horizon 2030.

Toute innovation en matière de définition et de mise en œuvre de la PAAC post 2020 se fait dans le respect total du caractère commun de la politique, c'est-à-dire que la plus-value d'une politique européenne – avec les contraintes et les atouts que cela

apporte – n'est pas remise en question par les évolutions de la gouvernance. Les objectifs de la PAAC et ses logiques d'intervention restent strictement définis au niveau européen : ils fixent le cap et le niveau d'ambition de la programmation.

**De plus, l'UE œuvre à la poursuite de la convergence externe entre les États membres,** c'est-à-dire l'harmonisation progressive des enveloppes budgétaires attribuées à chaque pays : elle est totalement atteinte à la fin de la période de mise en œuvre de la PAAC post 2020.

**En France, un cadre national, définissant les grandes lignes de la transcription du deuxième pilier sur le territoire national, est maintenu** afin d'assurer un cofinancement homogène, pérenne et ambitieux des mesures de développement rural dans toutes les régions. Autrement dit, la délégation totale de la gestion du deuxième pilier aux Régions n'est pas compatible avec le principe d'égalité territoriale : elle n'est donc pas mise en œuvre.

**Les Régions s'affirment toutefois comme un maillon crucial de l'efficacité de la PAAC,** et plus particulièrement pour la garantie de l'adéquation entre les mesures mises en œuvre et les attentes de leurs paysan·ne·s comme de leurs habitant·e·s.

### >>> NOUS REJETONS POUR LES PROCHAINES PAAC

- L'absence d'association de l'ensemble des parties prenantes à une décision effective.
- La délégation des missions de service public de la PAC à des opérateurs privés marchands.
- L'abandon du financement 100% européen pour une majeure partie des dispositifs.



## Ouverture démocratique de la PAAC

La PAAC post 2020 prend le virage indispensable de l'ouverture démocratique, tant dans la composition des participant·e·s à son élaboration que dans les comptes rendus aux contribuables européen·ne·s.

**Premièrement**, toutes les décisions publiques relatives à la définition ou la mise en œuvre de la PAAC, qu'elles soient adoptées à échelle de l'UE, nationale ou locale, sont rendues transparentes.

**Deuxièmement, des représentant·e·s de la société civile intègrent les instances de concertation** où siègent les différentes parties prenantes de la PAAC et ce, à toutes les échelles de gouvernance et pour toutes les étapes de la politique.

**Troisièmement, ces instances de concertation, dont la composition est revue, voient leur rôle et leur pouvoir décisionnel renforcés**: d'arènes d'échange d'information et de points de vue, elles deviennent des espaces de débat quant aux décisions à adopter par les représentant·e·s politiques.

**Quatrièmement, le pilotage de la PAAC est désormais confié à des organes de gouvernance intersectoriels**, et non aux seules autorités en charge de l'agriculture. Ainsi, pour le cas de la Commission européenne, c'est un comité rassemblant la direction-générale de l'agriculture, mais aussi celles de la santé des consommateurs, du développement international, du budget, de l'environnement et du changement climatique, qui est chargé de la PAAC post 2020. De même, en France, une structure interministérielle est mise en place pour la programmation et le suivi de la PAAC.

**Cinquièmement et dernièrement, le cycle de la politique inclut des évaluations indépendantes** – c'est-à-dire pas réalisées par les instances publiques en charge de la PAAC – et obligatoires, dont les résultats sont réellement pris en compte lors de tout ajustement de la politique. ■



© IPES Food

→ DES REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE INTÈGENT LES INSTANCES DE CONCERTATION OÙ SIÈGENT LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES DE LA PAAC.

Nous proposons

## UNE PAAC FRUIT D'UNE VÉRITABLE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

### Une PAAC pilotée par une vraie démocratie participative

La PAAC à horizon 2030 constitue une politique commune au service de tou·te·s les citoyen·ne·s européen·ne·s. Il est donc normal qu'elle soit définie, évaluée et ajustée par eux ou elles.

Pour ce faire, des instances ouvertes à la société civile sont créées à toutes les échelles de prise de décision et à toutes les étapes de la politique. À cette condition, la PAAC devient une politique véritablement issue d'une démocratie participative.

Les paysan·ne·s et l'aval de la chaîne alimentaire demeurent évidemment représentés au sein de ces instances : ils sont indispensables pour envisager la transcription des mesures sur le terrain, leur faisabilité et leur pertinence. Toutefois, ils ne constituent pas les uniques parties prenantes non institutionnelles.

Inclure les citoyen·ne·s dans la conception de la PAAC représente le meilleur moyen de rendre cette politique compréhensible et utile à leurs yeux : grâce à la démocratie participative, la PAAC est relégitimée pour les citoyen·ne·s européen·ne·s.

### Une approche basée sur les réalisations des paysan·ne·s

Alors que les précédentes PAAC fonctionnaient selon une approche basée sur les moyens, la PAAC à horizon 2030 introduit une nouvelle méthodologie : la mesure des réalisations effectuées par les paysan·ne·s bénéficiaires.

Précisons qu'une approche basée sur les réalisations diffère d'une basée sur les résultats qui, elle, collecte des données quantifiables sans distinguer les sources à l'origine du résultat mesuré (par exemple quand on mesure le niveau de pollution d'un cours d'eau, sans pouvoir identifier qui est à l'origine de la variation de ce niveau de pollution).

En clair, dans la PAAC à horizon 2030, on vérifie la conformité entre les objectifs annoncés par les paysan·ne·s et leur atteinte sur le terrain. À titre d'illustration, un·e agriculteur·rice s'est engagé·e au travers de son contrat de transition à introduire un certain pourcentage de légumineuses dans sa rotation de cultures et à réduire d'un certain pourcentage sa consommation de fertilisants azotés ; il faut alors un contrôle se révélant positif de l'atteinte de cet objectif pour débloquer la dernière tranche de financement du contrat de transition.

La même logique s'applique aussi aux paiements pour service et aux paiements spécifiques. Par exemple, le retournement de prairies permanentes ou la détérioration des conditions d'élevage pour les animaux, tous deux initialement sources de paiements pour service, priverait un·e paysan·ne de tout ou partie de ces paiements.

Avec ce système, les bénéficiaires savent exactement pour quoi ils reçoivent des subventions publiques : c'est la relégitimation de la PAAC pour les paysan·ne·s. ■

→ LES BÉNÉFICIAIRES SAVENT EXACTEMENT POUR QUELLES PRATIQUES ET POUR QUELS ENGAGEMENTS ILS REÇOIVENT DES SUBVENTIONS PUBLIQUES : C'EST LA RELÉGITIMATION DE LA PAAC POUR LES PAYSAN·NE·S.

→ DES INSTANCES OUVERTES À LA SOCIÉTÉ CIVILE SONT CRÉÉES À TOUTES LES ÉCHELLES DE PRISE DE DÉCISION ET À TOUTES LES ÉTAPES DE LA POLITIQUE.



© GAEC Ursule



© IPES Food

## Cas pratique n°1

# Pour la PAAC post 2020 : Entamer une transition vers l'agroécologie grâce à la PAAC



**Benoît** est paysan en grandes cultures en Picardie, sur une ferme de 173 hectares qu'il gère seul. Il cultive des céréales (comme le blé), du colza et des betteraves, qu'il vend à une grande coopérative.

### Une ferme peu résiliente

**Ces dernières années, son travail a été ébranlé par différents facteurs :** le prix des céréales a fortement chuté, ses cultures ont été envahies par de la moisissure suite à des inondations, il a reçu moins de subventions de la PAC et il ressent une pression sociale pour diminuer la quantité de produits phytosanitaires utilisés. De plus, à court terme, il sait qu'il ne recevra presque plus d'aides inconditionnées et qu'il va devoir apprendre à se passer de glyphosate. Benoît craint pour la viabilité de sa ferme et cherche des solutions pour lui donner un second souffle.

**Pour cela, Benoît a besoin d'être accompagné** pour pouvoir échanger sur les nouvelles pratiques à mettre progressivement en place sur sa ferme.

Il a trois objectifs : remplacer ses anciennes subventions par d'autres types de soutiens de la PAAC, se conformer aux attentes sociétales et diminuer le risque économique qui pèse sur sa trésorerie. Il va être soutenu dans cette démarche par la mesure « aides à la diversification et à l'autonomisation », qui financera une partie de la prestation de la structure d'accompagnement labellisée qu'il aura choisie.

### Mise en place de nouvelles pratiques

Avec son conseiller, ils orienteront la ferme vers deux pistes d'évolution.

**D'une part, la rotation des cultures** sera allongée de trois à sept ans, en intégrant deux fois des protéagineux. Ainsi, Benoît pourra bénéficier d'aides

couplées pour les légumineuses et souscrire à une MAEC de réduction des engrais chimiques, grâce à la fertilisation naturelle qu'apportent ces dernières.

**D'autre part, il va réimplanter sur ses parcelles des infrastructures agroécologiques** dans lesquelles vivent les prédateurs naturels des parasites qui attaquent ses cultures. Benoît fait le choix de l'agroforesterie, en plantant des arbres fruitiers dans ses champs. Il lui faudra certes patienter plusieurs années avant de pouvoir tirer une partie de son revenu de la vente des fruits, mais l'achat des arbres sera en bonne partie couvert par les aides à la diversification. D'ici là, les oiseaux et les insectes le remercieront de leur avoir recréé un abri en se nourrissant des vers et des champignons, contre lesquels Benoît ne pouvait jusqu'alors lutter qu'à coup de pesticides coûteux.

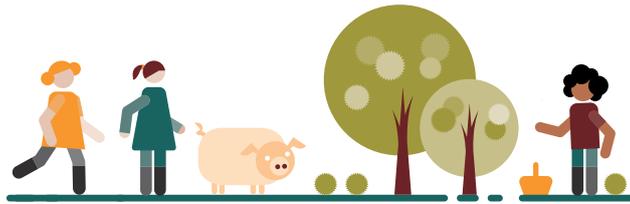
### Le début d'une longue aventure

**Après cinq ans, le revenu de Benoît peut s'affranchir des droits à paiement de base et il constate une amélioration de la santé de ses plantes.** Lors de la prochaine PAAC, il aura accès à une rémunération pour les services environnementaux que ses nouvelles pratiques apportent au territoire.

Mais déjà, Benoît a un autre projet en tête : créer avec quatre de ses voisins une minoterie qui transformerait directement leurs céréales en farines. ■

## Cas pratique n°2

# Pour la PAAC à horizon 2030 : Une installation qui a de l'avenir !



**Sabine** est une ingénieure agronome citadine. **Pascale**, âgée de 47 ans, est en reconversion professionnelle après avoir travaillé plus de vingt ans comme ouvrière dans une usine dunkerquoise. **Odile**, jeune cévenole titulaire d'un brevet professionnel agricole, travaille depuis 2 ans au service de remplacement de Millau. Toutes trois se sont rencontrées dans un espace test agricole, financé notamment par des fonds LEADER, alors qu'elles expérimentaient leur nouveau choix de vie : l'installation sur une ferme.

### Une transmission progressive pour une installation collective

Cette rencontre a donné naissance à un grand projet commun : celui de s'installer toutes les trois sur une châtaigneraie en agriculture biologique dans le nord de l'Ardèche.

Avec l'ancien propriétaire, elles ont souscrit à la mesure « installation – transmission » de la PAAC pour préparer au mieux la reprise de la ferme et sa transformation. Sabine, Pascale et Odile ont ainsi effectué plusieurs stages sur la ferme, pour bénéficier de l'expérience de leur prédécesseur et apprendre à maintenir sa conduite en agriculture biologique. Cela leur permettra de bénéficier d'un paiement pour service environnemental.

Toutefois, la ferme ne leur permettrait pas de tirer un revenu suffisant pour trois personnes et elles risqueraient de s'ennuyer une partie de l'année, en attendant la récolte. De plus, un diagnostic du territoire a révélé que la région était très spécialisée en châtaignes, au détriment d'autres types de production. C'est pourquoi Sabine, Pascale et Odile souscrivent à un contrat de transition les guidant vers la diversification de la ferme et qui financera une partie des investissements qu'elles auront à réaliser.

### Évolution de l'ancienne ferme

Elles optent pour la création d'un élevage de porcs en plein air, qui vivront aux pieds des châtaigniers, et qui nourriront les enfants de l'école primaire de la ville voisine. Ce type d'élevage étant respectueux du cadre et des conditions de vie naturels des porcs, la PAAC les rémunèrera pour leur réponse éthique à la demande des citoyen-ne-s.

Par ailleurs, la souscription d'un contrat d'approvisionnement avec la cantine locale a été rendue possible grâce au maintien d'un abattoir à une quarantaine de kilomètres de la ferme. C'est l'arrivée de fonds européens au profit de la structuration de filières territorialisées qui avait concrétisé la forte mobilisation des communes aux alentours pour une alimentation locale.

### De nouvelles agricultrices guidées par la PAAC

En résumé, Sabine, Pascale et Odile ont bâti un projet d'installation cohérent et durable. La politique agricole a guidé les choix faits pour la reprise de la ferme et leur projet est soutenu financièrement par la PAAC dans ses aspects les plus vecteurs de valeur ajoutée, alors que dix ans auparavant, leur ferme n'aurait été éligible à aucune des aides surfaciques de la PAC, leurs surfaces étant alors encore considérées comme « non agricoles ». Les trois associées contribuent pleinement à la vitalité de leur nouvelle région d'adoption, dont le développement bénéficie lui aussi d'aides de la PAAC dédiées. ■





# Pour une autre PAC



est une plateforme française inter-organisations constituant un espace commun de réflexion et d'action, en vue de la refonte de la politique agricole commune.

## Membres

### Organisations paysannes

Confédération paysanne, FADEAR (Fédération des associations pour le développement de l'emploi agricole et rural), FNAB (Fédération Nationale d'Agriculture Biologique), MRJC (Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne), Réseau CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural), Terre de Liens, Terre et Humanisme, UNAF (Union nationale de l'apiculture française)

### Organisations de protection de l'environnement et du bien-être animal

Agir pour l'environnement, Les Amis de la Terre, CIWF France (Compassion In World Farming), Fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels, Fédération des Parcs Naturels Régionaux, Fondation pour la Nature et l'Homme, France Nature Environnement, Générations futures, Greenpeace, LPO, Réseau Action Climat, Welfarm, WWF

### Organisations de solidarité internationale

ActionAid France, Agter, ATTAC, CFSI (Comité Français pour la Solidarité Internationale), Ingénieurs sans Frontières – Agrista, SOL

### Organisations de citoyen·ne·s - consommateur·rice·s

Bio Consom'acteurs, Chrétiens dans le monde rural, Générations Cobayes, Miramap (Mouvement interrégional des AMAP), Commerce Équitable France, Slow Food

