

Réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) : une opportunité manquée pour la transition du modèle agricole européen vers l'économie verte ?

La renégociation de la Politique Agricole Commune (PAC) pour la période 2014-2020 est l'occasion unique d'enclencher la transition de nos territoires et de nos modèles de production agricole vers plus de soutenabilité. Pourtant les quelques mesures visant à rendre la PAC plus écologique et plus équitable risquent de sortir très affaiblies des négociations. Etant donné les perspectives financières actuelles, l'opportunité de re-légitimer près de 40% du budget de l'Union Européenne risque de ne pas se représenter de sitôt. Il reste moins d'un an aux Etats membres et au Parlement européen pour inverser la tendance et relever les défis écologiques et sociaux du 21e siècle.

Allan Buckwell, Chercheur senior à l'Institut for European Environmental Policy (IEEP)

Viviane Gravey, Chargée d'études agriculture et changement climatique à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

Quentin Delachapelle, Agriculteur en Champagne-Ardenne et administrateur de la Fédération Nationale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (FNCIVAM)

Isabelle Laudon, Coordinatrice politiques publiques du WWF France

Arnaud Gauffier, Chargé de programme Agriculture durable du WWF France

Table Ronde présidée par **Xavier Poux**, Membre du bureau Forum européen pour la conservation de la nature et le pastoralisme (EFNCP), AScA

Dans sa présentation introductory, **Viviane Gravey** précise que l'économie verte est un concept plus radical que celui de croissance verte car il appelle à une transformation de la société au lieu de seulement considérer l'environnement comme une opportunité. L'agriculture représente un secteur clé de l'économie verte : elle concerne une diversité de problématiques environnementales (climat, biodiversité, ressources naturelles) et l'interaction entre excellence environnementale et sociale. Les débats internationaux admettent la nécessité de changer en profondeur l'agriculture ainsi que les pratiques en amont et en aval (IAA, consommation) de cette dernière. Les divergences sur les modalités de cette transformation sont légion, deux modèles s'opposent : la nouvelle révolution verte contre l'agroécologie.

Le monde agricole européen est quant à lui réparti entre deux pôles : celui de l'agriculture aux pratiques polluantes et celui de la recherche d'une agriculture à faible empreinte écologique. **Deux types de changements sont possibles : un changement incrémental qui consisterait à soutenir tous les modèles en les faisant évoluer progressivement, ou radical, qui impose de faire un choix clair.** Comment se positionne la réforme de la PAC ? Est-elle une force de transformation ou sert-elle à justifier les soutiens ? Offre-t-elle une occasion de réinventer la compétitivité à partir de l'environnement ou non ?

La PAC des années 1960 a permis de moderniser l'agriculture, de développer la filière agro-industrielle,

de diminuer la part du pouvoir d'achat consacré à l'alimentation, mais cela s'est accompagné de graves problèmes de qualité de l'eau et de biodiversité et d'une forte érosion de la population active agricole, les fermes disparaissant et grandissant. Depuis 20 ans, l'Europe a emprunté une voie incrémentale pour réformer la PAC en visant : la réduction des impacts négatifs de l'agriculture d'une part, la production d'aménités d'autre part, à l'aide d'instruments tels que l'éco-conditionnalité et les mesures agri-environnementales. Le passage d'un soutien aux prix à un soutien découpé de la production a fait disparaître les surproductions donc diminuer les gaspillages. Toutefois le bilan de ces réformes est particulièrement mauvais sur plusieurs points : 300 millions d'oiseaux des champs en moins sur 30 ans, 40% des sols en mauvais état, et en France 96% des eaux de surface contaminées par les pesticides. Ainsi, d'après **Quentin Delachapelle**, « la région Champagne-Ardenne risque d'être aux pesticides ce que la Bretagne est aux nitrates ». Viviane Gravey avertit que si les pollutions par les nitrates stagnent dans les anciens Etats membres, dans les nouveaux on observe une montée en puissance de l'eutrophisation (dégradation des milieux aquatiques). Pour Quentin Delachapelle, la région Champagne-Ardenne est à la fois le symbole de la réussite de la PAC des années 60, avec une très forte intensification de la production via des filières agro-industrielles, et le symbole de son échec avec une dégradation de la qualité de l'eau, des paysages et une désertification rurale.

Sur le front de l'emploi, **Xavier Poux** met en garde contre une croissance verte qui oublierait l'emploi et



appelle à ne plus raisonner uniquement en termes d'efficacité des ressources lorsqu'il s'agit d'agriculture, mais également en termes de production d'aménités (biodiversité, campagnes vivantes, paysages...) qui d'ailleurs répondent à une demande sociétale forte de la part des Européens.

Cette réforme de la PAC ne permet pas d'orienter l'agriculture vers l'économie verte. Le constat est unanime : elle ressemble à du *greenwashing* car le verdissement sert à légitimer l'existant et non à amener l'agriculture européenne vers plus de durabilité et de résilience. En effet les propositions de la Commission européenne, qui sont peu ambitieuses mais ont le mérite d'exister, sont peu à peu démantelées par les négociations au Conseil des ministres et au Parlement européen (commission agriculture principalement). **Le pessimisme quant aux conclusions des négociations est partagé, le WWF prévient qu'il ne cautionnera pas une PAC qui représente 40 % du budget de l'UE, si elle n'est pas relégitimée.**

Allan Buckwell regrette que les ONG environnementales aient soutenu la proposition de verdissement du pilier 1, alors que selon lui pour verdier la PAC il aurait fallu au contraire fortement diminuer le pilier 1 au profit du pilier 2. Aujourd'hui c'est le pilier 2 qui risque de subir une coupe budgétaire ce qui serait très préjudiciable puisqu'il offre un soutien aux agriculteurs qui font le plus d'effort pour l'environnement.

Pour mener la transition de l'agriculture vers l'économie verte, Quentin Delachapelle explique qu'au sein du pilier 2, d'autres leviers, plus importants que le recours systématique à l'innovation technique, pourraient être actionnés tels que le développement des dynamiques collectives (chercheurs, groupes d'agriculteurs) nécessaires pour gérer la complexité des écosystèmes. Mais le changement butte sur la contrainte bureaucratique : les grands projets sont privilégiés, l'évaluation des politiques doit être simple, annualisée, tandis qu'il faudrait privilégier les projets micro et locaux tels que « Leader », passer à une évaluation multiannuelle et à une fine analyse de terrain.

Isabelle Laudon déplore que les politiques publiques dont le rôle devrait être de réorienter les modèles agricoles pour répondre aux nouveaux défis du 21ème siècle (écologiques, énergétique, climatiques...) n'ont pas fait le choix d'un basculement vers la durabilité, ni au niveau européen ni au niveau national – comme l'illustre l'annonce faite à l'occasion de la Conférence environnementale de septembre 2012 de l'abandon d'objectifs ambitieux pour l'agriculture biologique.

Face à la pression démographique mondiale et à la nécessité d'intensifier la production, il ne s'agit pas de s'appuyer sur l'intensification des intrants, mais sur « l'intensification écologique » qui repose sur la recherche, l'innovation, le conseil et le savoir pour

développer une agriculture à bas niveau d'intrants. Certains, **Arnaud Gauffier, Quentin Delachapelle**, nient la nécessité de produire plus en Europe, les régions les plus productives ne visant plus l'alimentation mais d'autres usages (biocarburants, construction, textiles) alors que la capacité des Européens à rester compétitifs face aux puissances agricoles émergentes ne mène que vers toujours plus de concentration des exploitations agricoles. D'autres, comme **Allan Buckwell**, invitent l'Europe à produire autant voire plus pour limiter les importations donc l'usage indirect de terres. Il y a en revanche consensus sur la nécessité de ne pas légitimer le retour au *business as usual* par la pression démographique mondiale.

Quentin Delachapelle mentionne que 80 % du milliard de mal nourris de la planète sont des paysans ; il ne s'agit donc pas d'un problème de production mais d'un problème d'organisation et d'accès à la nourriture. Plusieurs intervenants insistent sur la nécessité d'un changement des régimes alimentaires, notamment en ce qui concerne la consommation de viande. Le WWF souligne le caractère non durable du système alimentaire français : l'ONG a calculé que si tout le monde se nourrissait comme un Français, l'intégralité des ressources produites par la planète devrait être utilisée pour subvenir aux seuls besoins alimentaires mondiaux. La capacité de l'agriculture biologique à relever le défi de la productivité fait aussi débat mais **Isabelle Laudon** balaie la critique en rappelant qu'elle n'a bénéficié ni des 50 ans de mannes de soutiens directs de la PAC ni des colossaux investissements en recherche et développement dont l'agriculture conventionnelle bénéficie depuis près d'un demi-siècle pour développer les rendements.

Nadège Chambon, Chercheur senior, Notre Europe

