



**DOSSIER**

Élections européennes



# LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES

---

**Fiche Politique agricole commune**

**Février 2024**

## **Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation**

*Bernard Chevassus-au-Louis, Président d'Humanité et Biodiversité*

En 2023, la valeur totale de la production agricole française a été de 95,5 milliards d'euros (hors subvention). Une partie de cette production (environ 22 milliards d'euros) est exportée et, inversement, notre pays importe pour environ 18 milliards d'euros de produits agricoles bruts<sup>1</sup>. La balance commerciale des échanges reste donc légèrement excédentaire, mais avec d'importants écarts entre filières. La dépense alimentaire des ménages est quant à elle, selon l'INSEE, d'environ 3600 € par Français et par an, soit une dépense totale d'environ 240 milliards d'euros.

Au regard de ces chiffres, les quelque 10 milliards d'euros que les agriculteurs français reçoivent de l'Union européenne au titre de la politique agricole commune (PAC) peuvent sembler assez secondaires. Cependant, de nombreux débats sur l'agriculture portent sur le montant de ces versements et, surtout, sur leur répartition. Pourquoi une telle focalisation ? La réponse est fournie par l'analyse du revenu des agriculteurs. Selon l'INSEE, ce revenu moyen<sup>2</sup> est d'environ 1800 euros mensuel pour des actifs agricoles à temps plein. Pour l'ensemble des 400 000 agriculteurs concernés, cela représente... environ 8 milliards d'euros, soit sensiblement le montant total des aides de la PAC. **En l'absence de telles aides, l'agriculture française (et également celle de la plupart des pays européens) serait économiquement inviable.**

C'est pourquoi il est souhaitable de conserver au niveau de l'Union européenne ce financement de la politique agricole, de montrer que, malgré des évolutions indéniables, la durabilité du modèle agricole français apparaît de plus en plus précaire et, enfin, de proposer une vraie refondation pour la future politique européenne, qui sera mise en place au début de 2028, ce qui signifie que des discussions sur son cadrage vont commencer dès 2025.

### **1. Les raisons de la colère**

La première raison, légitime, de cette crise est celle de la mise en œuvre des politiques publiques, qui conduisent souvent à des complexités administratives et à des retards pouvant atteindre plusieurs années dans le versement de diverses aides dont les agriculteurs peuvent bénéficier. Le deuxième, plus structurelle, est l'importance des inégalités de revenu entre les agriculteurs et le fait que la PAC ne corrige pas suffisamment, voire entretienne ces inégalités. Le revenu moyen des agriculteurs s'est globalement maintenu, voir a progressé entre 1990 et 2020<sup>3</sup> et cette progression s'est poursuivie en 2021 et 2022, avec une légère baisse en 2023. **Il ne s'agit donc pas d'une crise globale du revenu agricole.**

Cependant, cette progression du revenu, alors que la valeur de la production agricole totale a diminué, n'a été rendue possible que par la diminution du nombre d'agriculteurs et l'augmentation concomitante de la taille des exploitations. Même si ces évolutions sont progressives, elles alimentent le sentiment du monde agricole d'être de moins en moins reconnu, voire marginalisé, au sein de la société française.

Au-delà de ces chiffres moyens, **il y a une tendance à une instabilité croissante de ce revenu**, du fait de la disparition progressive de divers dispositifs de régulation (quotas, prix garantis), avec des années noires comme 2009. Cette instabilité crée un sentiment d'incertitude, en particulier dans les exploitations agricoles fortement endettées<sup>4</sup>.

**De leur côté, les inégalités de revenu entre agriculteurs sont importantes et, en particulier, entre types de production.** 15 % des agriculteurs affichaient en 2021<sup>5</sup> un revenu nul. Cette année là,

---

<sup>1</sup> Chiffres 2022. Source : <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/SynCex23402/consyn402202304Cext.pdf>

<sup>2</sup> Il s'agit du « revenu d'activité non salarié avant déduction des contributions sociales (CSG non déductible et CRDS) ».

<sup>3</sup> Voir le rapport du CGAER à <https://agriculture.gouv.fr/evolution-du-revenu-agricole-en-france-depuis-30-ans>

<sup>4</sup> Voir <https://www.agriculture-strategies.eu/2023/03/evolutions-du-revenu-agricole-queelles-lecons-pour-laction-publique/>

<sup>5</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7676317?sommaire=7676376#titre-bloc-6>

selon la Mutualité Sociale Agricole<sup>6</sup>, plus d'un agriculteur sur dix percevait un revenu de solidarité (RSA). Les données 2022<sup>7</sup> montrent que ces revenus varient dans un rapport de 1 à 6 entre les orientations des productions agricoles.

Les subventions actuelles de la PAC ne semblent pas contribuer à réduire ces inégalités. Même si le « découplage » entre les aides et les volumes produits a été mis en place à quelques exceptions près, les aides de la PAC prennent en compte, à travers la notion de « références historiques », les revenus passés des exploitations agricoles, tant en termes de types de culture que de surface des exploitations.

**Le troisième « registre » de la crise actuelle est la question, souvent mise en avant, des « contraintes » environnementales et de la « surtransposition » des normes.** En ce qui concerne l'environnement, les documents européens de 2020, souvent incriminés (« Pacte vert », stratégie « De la fourche à la fourchette », « stratégie biodiversité ») ne sont que des propositions de la Commission européenne que les États membres ont « acté » (et non approuvé) et, n'ont pas connu depuis de traductions concrètes dans les États membres.

La « surtransposition » mérite une analyse au cas par cas pour juger de sa pertinence. Pour les pesticides, par exemple, la répartition des compétences mérite d'être rappelée : les autorités européennes, en s'appuyant sur les compétences des agences d'expertise des États membres et après consultation du conseil de ces États membres, décident d'autoriser, pour l'ensemble de l'Union, une substance active (comme le glyphosate) ; les États membres ont la responsabilité d'autoriser, ou non, sur leur territoire, des produits contenant cette substance, et donc, éventuellement, de l'interdire). Il ne s'agit donc pas d'une surtransposition, mais d'une capacité laissée aux États membres d'adapter à leur territoire une politique européenne.

Quant à la question des « distorsions de concurrence » liées à ces normes, il est légitime que les États membres puissent adopter des « clauses miroirs » pour interdire les importations de produits contenant des substances qu'ils auront interdites d'usage sur leur territoire et que l'Union européenne refuse globalement l'importation de ces produits.

## **2. Les enjeux de la politique agricole européenne**

Dès lors que le budget de l'Union européenne est principalement alimenté par les contributions des États membres, peut se poser la question de l'intérêt d'un budget commun pour l'agriculture plutôt que des rémunérations des agriculteurs par des budgets nationaux. Deux raisons justifient cette option : **la forte interdépendance des systèmes alimentaires européens**, tant pour les produits agricoles bruts que pour des produits transformés ; **la régulation des flux aux frontières de l'Union**. Cette politique doit se fixer deux objectifs stratégiques.

Le premier est **d'assurer un niveau suffisant d'autoapprovisionnement alimentaire (autonomie, souveraineté) en quantité et qualité (en particulier sur le plan sanitaire) pour les citoyens européens**. Divers événements récents (sécheresse ou inondations, crises sanitaires, tensions internationales, voire guerres) ont montré les limites de la logique d'approvisionnement à moindre coût sur les marchés mondiaux et donc de perte de souveraineté. Globalement, cet objectif est atteint. **L'alimentation des consommateurs européens est assurée dans sa grande majorité par les agriculteurs et les éleveurs européens** avec un excédent des échanges avec le pays tiers d'environ 5 milliards d'euros<sup>8</sup>.

**Le second objectif stratégique est de veiller à la durabilité des agricultures européennes et à leur juste contribution aux objectifs de préservation de l'environnement et de changements climatiques.** La question est donc de savoir quelle part doit prendre la PAC dans ces politiques plus larges, dès lors que, d'une part, diverses dégradations de l'environnement sont liées à des activités

<sup>6</sup> <https://reporterre.net/Agriculteurs-au-RSA-quand-le-travail-ne-suffit-plus-pour-vivre>

<sup>7</sup> Voir [https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2314/Primeur2023-14\\_Rica2022.pdf](https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2314/Primeur2023-14_Rica2022.pdf)

<sup>8</sup> En 2022, les exportations étaient de 18,2 milliards d'euros et les importations de 13,7 milliards d'euros.

agricoles et que les dérèglements climatiques sont susceptibles de les impacter fortement. Il ne s'agit pas bien sûr de faire de la PAC une politique entièrement dédiée à ces objectifs environnementaux, mais, à l'inverse, défendre l'idée qu'elle doit rester pour l'essentiel orientée sur le maintien du revenu des agriculteurs présente un risque fort de voir son enveloppe se réduire inexorablement, devant la montée des dépenses nécessaires à la lutte contre la dégradation de l'environnement. La question de la durabilité du modèle agricole et, plus globalement, du système alimentaire des pays de l'Union européenne, est ainsi posée<sup>9</sup>.

**Sur un plan économique**, on assiste depuis 2020 à une forte augmentation du prix des intrants, liée en particulier à la hausse du prix de l'énergie. Cette augmentation risque d'être une tendance durable, conduisant à une augmentation des coûts de production des produits agricoles. Il est bien sûr souhaitable que les agriculteurs puissent répercuter au niveau des produits finaux cette hausse des coûts de production. Cette question est au centre de l'élaboration des lois EGALIM de 2018 et 2021, qui instaurent le caractère « non négociable » du prix de la matière première agricole entrant dans les produits transformés. Face à l'inflation, les consommateurs peuvent rogner sur leur budget alimentaire, comme le montre la crise actuelle de la consommation de produits bio. De même, l'option d'une augmentation des exportations pour pallier la stagnation du marché intérieur ne pourra sans doute concerner qu'un petit nombre de filières déjà exportatrices (céréales, vins et spiritueux)<sup>10</sup>.

Une autre raison d'inquiétude est la limite des mécanismes qui ont permis de maintenir jusqu'à maintenant le revenu agricole par actif, à savoir la réduction du nombre d'agriculteurs et l'agrandissement des exploitations. Ces limites sont économiques, notamment au niveau des difficultés de transmission d'exploitations de grande taille, mais aussi sociales, avec une réticence de l'opinion publique vis-à-vis de l'agriculture « industrielle » ou des « fermes usines ».

**Sur un plan environnemental**, même si des progrès ont été faits dans certains domaines (utilisation des engrais, émissions de gaz à effet de serre, développement de l'agriculture biologique...), d'autres aspects demeurent problématiques, comme la consommation de pesticides ou la diminution, qui se poursuit, des « infrastructures » favorables à la biodiversité (haies, arbres isolés, prairies permanentes). **Ces progrès restent largement insuffisants vis-à-vis d'un objectif de bon état écologique des milieux.** On peut citer l'exemple des algues vertes, pour lequel la teneur en nitrates des rivières bretonnes a diminué d'environ 30 % au cours des 20 dernières années<sup>11</sup> : à ce rythme, il faudra encore au moins une vingtaine d'années pour atteindre des concentrations suffisamment faibles (environ 10 mg/l) pour enrayer la prolifération des algues.

**Les progrès sont plus rapides dans les autres secteurs d'activités, ce qui conduit à augmenter la part de l'agriculture dans les émissions.** Celle de l'azote actif dans l'atmosphère (ammoniac et divers oxydes d'azote) est passée de 44 % à 66 % entre 1990 et 2020<sup>12</sup>. Cette visibilité accrue des pollutions agricoles ne peut qu'accentuer à terme la pression qui sera exercée pour les réduire. **Certains progrès apparents se sont faits via une réduction de la production et ne sont que des transferts de pollution en dehors de notre territoire.** C'est le cas de la réduction des émissions de méthane, qui est liée essentiellement à une diminution d'environ 17 % du cheptel bovin depuis 1990 : comme la consommation de viande bovine n'a pas diminué dans la même proportion, cela s'est traduit par une augmentation des importations, dont les émissions ne sont pas comptabilisées. Une autre dimension de la durabilité environnementale est l'influence désormais évidente des dérèglements climatiques sur les productions agricoles. Cela se traduit par une stagnation, voire une diminution des rendements,

---

<sup>9</sup> Nous renvoyons par exemple à notre étude de 2017 « Pour des politiques agricoles, alimentaires et environnementales intégrées et territorialisées » publiée par La Fabrique Ecologique. <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2017/03/politique-agricole.pdf>

<sup>10</sup> voir <https://www.franceagrimer.fr/content/download/66727/document/PERF%20AGRI%20AGRO%20EXPORT%20WEB.PDF>

<sup>11</sup> <https://bretagne-environnement.fr/nitrates-cours-eau-bretons-datavisualisation>

<sup>12</sup> Source : CITEPA.

après des années de hausse continue<sup>13</sup>, mais aussi par une augmentation de l'impact environnemental des cultures.

### **3. Une réorientation indispensable pour la future PAC**

Quelles qu'en soient les difficultés, une réorientation profonde du système agricole et alimentaire européen est indispensable et devra être au cœur de la future PAC, et même de la révision à mi-parcours, en 2025, de la PAC actuelle.

❖ **La transition doit porter sur l'ensemble du système alimentaire.** De nombreux exemples montrent que des actions limitées à certains acteurs ne peuvent être efficaces que si les autres acteurs concernés sont identifiés et associés à la mise en œuvre de ces actions. Ainsi, un encouragement à la diversification des productions sur un territoire donné peut se heurter au fait que, pour des raisons économiques, les organismes de collecte favoriseront plutôt une spécialisation de ce territoire. **La PAC doit ainsi porter sur une analyse globale du système alimentaire**, dans l'ensemble de ses composantes, mais aussi de ses fonctions nutritionnelles, sanitaires, sociales et environnementales.

❖ **La réduction des inégalités dans le soutien au revenu est indispensable** en attribuant par exemple la moitié des aides du premier pilier sur le critère du nombre d'actifs agricoles dans les exploitations. C'est d'autant plus indispensable que certaines filières, par exemple d'élevage, devront profondément restructurer leurs activités pour limiter le changement climatique.

❖ Le soutien public doit se fonder sur la fourniture de biens publics et la résilience des territoires. Un soutien public aux agriculteurs est indispensable dès lors qu'une rémunération par les prix des produits alimentaires ne peut suffire à prendre en charge les contributions souhaitées de l'agriculture aux objectifs majeurs que sont la lutte contre les dérèglements climatiques et l'érosion de la biodiversité. Pour être légitime aux yeux des citoyens-contribuables, le maintien de ce soutien public doit d'ailleurs revendiquer fortement cette finalité. **Il convient donc que ces contributions des agriculteurs à la fourniture de biens publics et à la résilience soient clairement identifiées, mesurées tant sur le plan technique qu'économique et rémunérées « au juste prix ».**

❖ **Les approches territoriales et collectives doivent être encouragées.** La politique agricole doit être définie au niveau de l'Union européenne, elle doit permettre une adaptation fine à la diversité des situations locales, en particulier dans notre pays. Des expériences comme les PAT<sup>14</sup> (Programmes alimentaires territoriaux), les TEN<sup>15</sup> (Territoires engagés pour la nature), les « Territoires engagés pour un environnement, une santé »<sup>16</sup>, les « contrats de territoire »<sup>17</sup> doivent être encouragés et, surtout, rapprochés et mis en synergie, en obligeant à un dialogue entre les ministères concernés.

**Il faut aussi privilégier les formes collectives d'action**, associant les différents acteurs du territoire (agriculteurs, collectivités, associations, acteurs économiques...). La création de services écologiques (gestion quantitative et qualitative de l'eau, continuités écologiques, restauration de la biodiversité) doit se raisonner en termes « d'écologie du paysage », à des échelles supérieures à celle des exploitations agricoles. Pour favoriser ces actions, la PAC actuelle présente sans doute des contraintes qu'il faut analyser. Mais des expériences ont été menées, comme les CTE<sup>18</sup> (Contrats territoriaux d'exploitation) ou les PSE (Paiements pour services environnementaux) des Agences de l'eau<sup>19</sup>, qui montrent que ces approches collectives sont possibles.

---

<sup>13</sup> Voir [https://www.agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20144/2020\\_144inforapgdescultures.pdf](https://www.agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20144/2020_144inforapgdescultures.pdf) et [https://www.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user\\_upload/National/FAL\\_commun/publications/National/Revue\\_Chambres-agriculture\\_1031\\_2014\\_Rendements\\_Grandes\\_Cultures.pdf](https://www.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Revue_Chambres-agriculture_1031_2014_Rendements_Grandes_Cultures.pdf)

<sup>14</sup> <https://agriculture.gouv.fr/pres-de-430-projets-alimentaires-territoriaux-pat-reconnus-par-le-ministere-au-1er-avril-2023>

<sup>15</sup> <https://www.ofb.gouv.fr/territoires-engages-pour-la-nature>

<sup>16</sup> <https://territoire-environnement-sante.fr/>

<sup>17</sup> <https://territoires.nouvelle-aquitaine.fr/la-politique-territoriale/les-contrats-de-territoire>

<sup>18</sup> <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2006-3-page-405.htm>

<sup>19</sup> <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/>

## **A RETROUVER DANS LE DOSSIER**

<https://www.lafabriqueecologique.fr/dossier-6-les-enjeux-ecologiques-des-elections-europeennes/>

### **CHAPITRE 1 : CLIMAT ET BIODIVERSITÉ**

L'action climatique : une nouvelle étape, un changement de méthodes

Biodiversité : pour une approche stratégique, au-delà de simples objectifs

Rendre concrète la transition juste

L'écologie face à la montée du populisme

Sobriété, quel récit pour l'Union européenne

Choisir les bons mots pour l'écologie européenne

Politique d'adaptation à l'échelle européenne

### **CHAPITRE 2 : AGRICULTURE ET ALIMENTATION**

Politique agricole et alimentaire européenne, une nécessaire refondation

Renforcer la régulation européenne des OGM et nouveaux OGM

Lutte contre les pesticides en Europe : la grande désillusion

Engager la transition sociale et écologique des pêches d'ici 2030

Condition animale : les bons sentiments ne suffisent pas

Le tournant climatique et environnemental de la politique commerciale européenne : une avancée fragile à consolider et à développer

L'artificialisation des sols : l'essentiel reste à faire

### **CHAPITRE 3: ÉNERGIE ET ENTREPRISES**

Des politiques énergétiques au milieu du gué

Quelle stratégie européenne vis-à-vis des producteurs d'énergies fossiles ?

Le système d'échange de quotas : garde-fou face à la vague populiste ?

La mobilité des personnes et des biens : il reste tant à faire

L'Europe, chef de file de la durabilité des entreprises

La low-tech, angle mort de la politique industrielle de l'UE

L'impact écologique du numérique : des premières mesures, à renforcer

### **CHAPITRE 4 : CITOYENS ET ENVIRONNEMENT**

Réenchanter l'Europe de l'eau

Consommation durable : de nombreuses initiatives à finaliser et amplifier

Un nouveau souffle pour la co-construction citoyenne de la transition écologique

Impliquer plus et mieux les territoires

Une Europe pionnière pour la reconnaissance du crime d'écocide

Pollution atmosphérique : redoubler d'efforts

Pollution sonore : un sujet majeur trop mal traité