

**WWF France**

Bois de Boulogne  
1, Carrefour de Longchamp  
75016 Paris  
France

Tel. : 0033 1 55 25 84 84  
Fax : 0033 1 55 25 84 74  
Email : [bcressens@wwf.fr](mailto:bcressens@wwf.fr)  
[www.wwf.fr](http://www.wwf.fr)

## **Health Check of the Common Agricultural Policy**

### **Stakeholder consultation**

### **Submission by WWF France**

WWF France salue l'initiative de la Commission Européenne de consulter l'avis du public sur le bilan de santé de la Politique Agricole Commune, et espère que les recommandations suivantes contribueront aux débats de réorientations de la PAC.

La PAC a été l'objet de nombreuses adaptations et réformes au cours de son histoire, et particulièrement ces dernières années. D'abord conçue comme une politique destinée à assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe par une hausse de la production agricole, et à protéger les agriculteurs de la compétition extérieure, elle s'est progressivement transformée pour promouvoir une agriculture plus sensible aux orientations du marché et aux problématiques environnementales.

Le WWF France salue ce changement, mais considère que des réorientations plus profondes doivent être conduites pour faire de la PAC une politique plus environnementale.

A terme, le WWF France considère que les subventions agricoles ne devraient soutenir que les pratiques de production durables et les services environnementaux rendus par les agriculteurs (maintien des habitats, entretien des paysages, etc.). En effet, afin que la PAC devienne une politique réellement légitime et acceptée par les citoyens, il est nécessaire que l'argent des contribuables soutienne des pratiques qui ne détruisent pas l'environnement, voire l'améliorent.

Le bilan de santé de la PAC est l'occasion de progresser dans cette voie, ce à quoi la contribution du WWF France se propose de participer.

## **1. TAKING STOCK OF THE IMPLEMENTATION AND SYMPLIFYING THE SINGLE PAYMENT SCHEME**

### **1.1. Simplifying the Single Payment Scheme**

- *With respect to which rules could the SPS be further simplified without negatively affecting the functioning of the system?*
- *Do you agree that Member States should be allowed to adjust their SPS model towards a more flat rate of support, at national or regional level?*
- *What type of impacts would you expect with the introduction of flatter rates of support for farmers?*

La légitimité économique et sociale du paiement unique historique n'est pas justifiée. Ce mode d'attribution des aides a en effet cristallisé de grandes disparités entre productions, entre régions, et entre systèmes productifs.

Ainsi, les productions d'herbivores et les modes de production biologiques et économes en intrants, qui étaient déjà les moins soutenus par la PAC avant 2003 et qui comptent parmi les plus favorables à l'environnement, ont été sévèrement pénalisés par les références historiques. De même, de nombreuses petites exploitations de même que le secteur des fruits et légumes ont été écartés du paiement unique.

Dans le cas de l'élevage par exemple, deux exploitations laitières voisines, aux droits de

production identiques, peuvent avoir un paiement unique à l'hectare qui va du simple au quadruple, selon que les cultures fourragères étaient primées ou non entre 2000 et 2002.

→ **La Commission devrait donc :**

- inviter les Etats membres qui ne l'ont pas fait à sortir des références historiques,
- fixer une obligation de parvenir à un paiement forfaitaire mutualisé au niveau régional au 1er janvier 2013. D'ici cette date, une modification progressive du calcul du paiement unique intégrant la mutualisation peut se faire sur la base d'un modèle simple.

### 1.2. Cross-Compliance:

- *What would be the potential outcome of maintaining the cross-compliance at its existing standards?*
- *What impacts do you see emerging with the possible addition/deletion of certain legal requirements or GAEC standards?*

Il est fondamental de garantir un lien entre le versement de l'aide directe et le respect de directive et règlements dans les domaines de l'environnement, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux d'un part, et de bonnes conditions agronomiques et environnementales d'autre part. Pour cela, la conditionnalité a été conçue comme un instrument de sanction et non d'éligibilité, c'est-à-dire un « bâton », là où les mesures agro-environnementales sont une « carotte » incitative.

Pourtant le dispositif actuel pose 2 problèmes majeurs :

- il est trop administratif (veille réglementaire, enregistrement des pratiques...) et trop lourd à gérer par les agriculteurs et les administrations, d'où la proposition de la Commission d'alléger les exigences réglementaires en matière de gestion de la conditionnalité, et d'améliorer les systèmes de contrôle et de sanction pour rendre le dispositif plus efficace ;
- Il est insuffisamment agronomique (modification des systèmes de cultures et des itinéraires techniques...).

→ **Pour faire de l'écoconditionnalité une mesure plus exigeante pour l'environnement, la Commission devrait proposer des règles simples conditionnant l'attribution des aides, notamment :**

- **Respect de la réglementation :**
  - respect de la Directive Cadre sur l'Eau et de la future Directive Cadre sur les Sols
  - utilisation légale de l'eau et des terres
- **Principes agronomiques de base :** obligation de rotations pour les grandes cultures céréalières
- **Biodiversité :**
  - jachère environnementale pour la biodiversité : calculée par un pourcentage de compensation écologique (haies, surfaces non désherbées, jachère faune sauvage, etc.) par rapport à la surface en céréales et oléoprotéagineux de l'exploitation
  - obligation de couverture des sols sur 11 mois
- **Gestion des intrants :**
  - bilan des minéraux
  - réduction effective des pesticides
- **Gestion de l'eau :**
  - interdiction du recours à l'irrigation pour les cultures céréalières estivales (telles que le maïs)
  - bandes enherbées le long des cours d'eau.

### 1.3. Partially coupled support

- *Should decoupling be applied in full extent to all sectors? Would there be specific impacts with this option?*
- *Should decoupling be applied in full extension but negative impacts mitigated by alternative*

*flanking measures? In this case, what kind of measures?*

- *Are there any sectors where targeted, partially coupled support should remain and which problems do you consider this support to mitigate?*

Pour la première fois, la Commission reconnaît dans sa communication que si le découplage est approprié au secteur des grandes cultures, il peut causer des difficultés au secteur de l'élevage : « *toutefois des aides partiellement couplées peuvent conserver une certaine utilité, du moins à l'heure actuelle, dans des régions où le niveau de production est faible dans l'absolu, mais important sur les plans environnemental et économique (par exemple vaches allaitantes dans les régions d'élevage extensif de bovins)* ». Ceci mérite d'être souligné, car elle renforce le choix des États membres comme la France d'avoir recouplé la prime au maintien de la vache allaitante dans la dernière réforme. Cette assertion de la Commission suggère que le tout découplage doit être nuancé car il comporte des risques pour l'élevage lié au sol (abandon de ce type de production), dont dépend l'équilibre socioéconomique de nombreuses régions d'Europe

**→ Il est important d'appliquer un traitement différencié des politiques de soutien, en utilisant les possibilités de recouplage, ciblé sur l'élevage herbager, au contraire des politiques de soutien aux grandes cultures, pour lesquelles le recouplage se justifie moins compte tenu des perspectives du marché.**

#### **1.4. Upper and lower limits in support levels**

- *How effective do you think capping will be in addressing the problem of the uneven distribution of payments between the farmers?*
- *What would be in your opinion the advantages and disadvantages between the application of an absolute or progressive way in the introduction upper thresholds in payments?*
- *In the context that a large number of farmers receive significantly low amount of payments, in many cases even below the administrative costs, what potential impacts do you see in the option of adopting a minimum level in payments?*

L'un des problèmes majeurs de la PAC vis-à-vis de l'opinion publique demeure la justification de son système d'aides directes, dont 70% bénéficie à 30% des exploitations. L'ancien commissaire à l'agriculture Franz Fischler avait essayé par deux fois de résoudre ce problème en proposant un plafonnement des aides à 300 000 euros par exploitation individuelle, mais il a échoué à trouver un consensus politique.

Le plafonnement à l'exploitation n'aurait qu'un impact limité pour 2 raisons majeures :

- il concerne un public assez restreint : moins de 3 000 exploitations de l'UE élargie, et peu d'États membres (Royaume-Uni, Allemagne, Danemark, France, République Tchèque, et la Slovaquie).

- par ailleurs, la proposition de plafonnement à partir de 100 000 euros est facilement contournable par la scission des exploitations concernées, et reste certainement emblématique des difficultés à imposer une politique de soutien des revenus dont le ciblage prendrait en compte les revenus réels des bénéficiaires des aides directes.

**→ En ce sens, l'introduction d'une aide à l'actif agricole (Unité de Travail Annuel) plafonnée sur l'exploitation serait sans doute plus pertinente et plus efficace puisqu'elle ciblerait directement l'emploi avant la dimension de l'exploitation.**

## 2. GRASPING NEW OPPORTUNITIES AND IMPROVING MARKET ORIENTATION

### 2.1. Cereals Intervention

- *What do you think is the best way to maintain the safety-net role of intervention for cereals?*
- *What would be the impacts of the extension of the "maize" model to the other feed grains?*
- *What kind of impacts do you see with the creation of an intervention system available only to high quality bread wheat?*

Depuis la réforme de 1999, et suite à celle de 2003, le prix de soutien des céréales avait été réduit successivement, pour atteindre finalement 101,33 euros par tonne. En juin 2007, la Commission a décidé de réduire l'intervention sur le maïs, après avoir constaté un abus du mécanisme, notamment en Europe centrale.

L'intervention doit cependant être conservée, ce pour plusieurs raisons :

- il s'agit d'un filet de sécurité lorsque le prix de marché descend sous le seuil du prix de soutien,
- elle sert aussi à financer le stockage public et dans certains cas le stockage privé, ce qui revêt une importance stratégique pour la sécurité alimentaire des populations euro-méditerranéennes.

**→ Face aux nouvelles perspectives de marché, l'intervention doit être ainsi reconsidérée selon des objectifs géostratégiques de sécurité d'approvisionnement et donc de souveraineté alimentaire.**

**D'autre part, il est impératif de mettre rapidement fin aux subventions à l'exportation eu égard à certains pays en développement. Cependant, le recours au stockage doit être maintenu dans la panoplie des instruments d'intervention pour la sécurité alimentaire, en particulier pour les produits de base de l'alimentation humaine comme le blé tendre.**

### 2.2. Cereals set-aside

- *Do you consider that abolition of set-aside in the current context of market and policy developments is appropriate?*
- *What measures do you consider appropriate in order to maintain environmental benefits associated with set-aside?*

La Commission propose de définitivement enterrer la jachère obligatoire, après l'avoir supprimé temporairement pour la campagne 2007-2008. C'est une étape supplémentaire vers davantage d'orientation vers les marchés, et aussi un élément majeur de simplification, étant donnée la complexité des paiements uniques jachère. La suppression de la jachère annihile du coup la limite du million de tonnes équivalents tourteaux conclue dans l'accord de Blair House avec les Etats-Unis, ce qui peut être à priori une bonne chose au regard de la dépendance de l'UE en matière riches en protéines.

La suppression du gel des terres en tant qu'instrument de maîtrise de l'offre est sans doute justifiée compte tenu de l'augmentation de la demande en céréales et oléoprotéagineux. Cependant, elle amène à redéfinir le statut et le rôle de la jachère environnementale (sous toutes ses formes : apicole, florale, faune sauvage, bandes enherbées...), afin de renforcer l'intégration de la biodiversité dans la PAC, et notamment dans la conditionnalité des aides (cf. section 1.2 : Ecoconditionnalité).

**→ L'écoconditionnalité doit donc prendre en compte :**

- **la jachère environnementale pour la biodiversité : calculée par un pourcentage de compensation écologique (haies, surfaces non désherbées, jachère faune sauvage, etc.) par rapport à la surface en céréales et oléoprotéagineux de l'exploitation ;**
- **l'obligation de couverture des sols sur 11 mois.**

### 2.3. Dairy Quota

- *In the light of new market opportunities, do you consider that the quota system is still fulfilling its stated objectives?*
- *What benefits and what risks do you see from doing nothing and simply letting the quota regime expire in 2015?*
- *What kind of effects do you see emerging in the case of a gradual phasing-out of quotas through increasing their annual level? What would you propose as an alternative or accompanying transition measure?*

La Commission propose que les quotas laitiers ne soient pas reconduits après mars 2015, et que le bilan de santé envoie un signal clair à cet effet le plus tôt possible vers les producteurs, avec des mesures progressives de sortie des quotas, notamment en augmentant graduellement les quotas. Récemment, la Commission a décidé d'augmenter les quotas laitiers de 2% au 1er avril 2008 afin de libérer la production de quantité supplémentaires de lait dans l'UE.

Certes imparfait, le régime des quotas laitiers a tout de même permis d'assurer une gestion du marché ainsi que l'occupation du territoire à moindre coût : le secteur laitier compte encore pour 20% des emplois agricoles de l'UE. On ajoutera qu'en terme budgétaire, l'OCM lait et produits laitiers n'est pas la plus dépensière, et cela grâce à un système de gestion de l'offre que permettent les quotas laitiers dans les territoires ruraux.

Or, la fin des quotas risque de renforcer la spécialisation laitière des régions du Nord-Ouest Atlantique de l'Europe en concentrant la production dans des élevages de plus en plus grands et de moins en moins nombreux. Les hausses de prix ne remplacent pas une politique agricole et alimentaire, la maîtrise de la production étant la clé de voûte de l'organisation des marchés dans le secteur laitier.

La question sera de savoir quels instruments seront introduits pour les régions les plus défavorisées et les exploitations des zones de montagne, naturellement moins compétitives. La Commissaire a récemment suggéré que de telles mesures puissent venir du second pilier, ou encore d'un outil révisé comme l'article 69 de l'actuelle législation qui permet aux Etats membres ou aux régions qui le souhaitent, de prélever jusqu'à 10%, voire davantage, de l'enveloppe du paiement unique pour soutenir des types d'agriculture importants pour la protection et le renforcement de l'environnement ou pour soutenir la qualité et la commercialisation des produits.

Il est très risqué de penser pourront se substituer totalement à un réel dispositif alternatif de gestion de l'offre public : en effet, les ressources financières supplémentaires provenant de l'article 69 rénové et du développement rural n'étant pas connues à ce stade de la consultation, il est prématuré et hasardeux de garantir aux producteurs un atterrissage en douceur d'ici 2015.

**→ Les quotas laitiers doivent être conservés, et une hausse graduelle des quotas ne peut être envisagée sans clause de rendez-vous à mi-parcours pour prendre en compte l'évolution des marchés.**

### 2.4. Other measures of Supply Control

- *What would be in your opinion the implications from the application of decoupling in those sectors?*
- *Are there any cases where you consider coupled support essential in order to retain regional or economic benefits? If so, how can it be made more efficient and better targeted?*

Il est un sujet où l'UE devrait proposer une initiative ambitieuse, c'est la reconquête de l'autonomie en matières végétales riches en protéines.

Cette question n'a jamais fait l'objet de véritables réponses adaptées. L'essor des productions animales intensives (viande, lait, oeufs) n'a fait qu'augmenter les besoins de matières riches en protéines (MRP) pour l'alimentation animale, et a accéléré la consommation de tourteaux de soja en Europe. Trois pays produisent à eux-seuls 80% de la production mondiale de soja : Argentine, Etats-Unis, Brésil. L'Europe importe chaque année un peu moins de 50 millions de tonnes de MRP, car elle ne produit au mieux que 30% de ses besoins. Avec une telle dépendance protéique, peut-on aspirer à un modèle de développement agricole qui soit durable en Europe ?

Or, la dépendance protéique de l'élevage de l'UE est le talon d'Achille du système agricole et agroalimentaire européen :

- elle se révèle de plus en plus insoutenable du fait des dégâts écologiques et sociaux provoqués par l'expansion des monocultures de soja en Amérique latine et de palmier à huile en Asie du Sud-Est, au détriment des savanes et forêts primaires, des populations locales, et de la propre sécurité alimentaire des pays exportateurs ;

- par ailleurs en juillet 2007, la Direction Générale de l'Agriculture a dévoilé les conclusions d'une étude interne qui alerte des conséquences du retard biotechnologique de l'Europe face à ses partenaires commerciaux. Dès 2009, l'UE se verrait obligée d'interdire l'importation du soja Roundup Ready 2 cultivé Outre-atlantique, car les délais d'agrément plus longs empêcheraient son autorisation sur le continent. Dans une telle situation, la DG Agriculture prédit une chute des productions de volaille de 50%, et de 30% pour le porc en 2010.

Cet exemple illustre comment en aval, la dépendance en protéines est en mesure d'impacter sur des filières agricoles extrêmement vulnérables.

En tant qu'importateur majeur, l'UE a une lourde responsabilité, et c'est pourquoi il devient urgent que la Commission fasse des propositions alternatives qui améliorent l'autonomie alimentaire de l'élevage européen tout en respectant les équilibres environnementaux.

**→ Dans ce contexte, un soutien couplé aux plantes légumineuses riches en protéines pourrait être envisagé, compte tenu de leur double intérêt agronomique et environnemental.**

### **3. RESPONDING TO NEW CHALLENGES**

#### **3.1. Climate change, bio-energy, water management and biodiversity**

- *Do you consider that existing instruments under both pillars of the CAP are sufficient to respond to these challenges?*
- *If you consider that strengthening Rural Development instruments is needed, what would be your proposal in better addressing these new challenges?*

Bien que la Commission ne fasse que rappeler des défis déjà connus de la part des acteurs agricoles, elle précise néanmoins un champ des possibles assez large dans les instruments actuels.

**→ Face à cela, plusieurs types de mesures doivent être considérés :**

- **Atténuation et l'adaptation au changement climatique :**
  - l'intégration de cet enjeu est plus pertinente au sein de la conditionnalité que dans la programmation actuelle du développement rural compte tenu des faibles ressources du second pilier ;
  - l'intégration de cet enjeu dans les règles des bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE) de la conditionnalité des aides est indispensable, dans le cadre de la mise au point de systèmes de cultures et d'itinéraires techniques productifs et économes en intrants.
- **Gestion de l'eau :**
  - comme ci-dessus, l'intégration de cet enjeu dans les règles des bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE) de la conditionnalité des aides est également indispensable, dans le cadre de la mise au point de systèmes de cultures et d'itinéraires techniques productifs et économes en intrants ;
  - aucune subvention ne doit être attribuée à de nouvelles zones irriguées ;
  - la modernisation de l'irrigation doit être soutenue vers des systèmes économes (goutte à goutte, etc.).
- **Soutien aux cultures énergétiques :**
  - il n'est pas envisageable de soutenir les agrocarburants dans le cadre du premier

**ou du second pilier ; compte tenu de la compétition sur l'usage des terres, l'alimentation doit rester l'objectif central de la PAC ;**

**- l'aide aux cultures énergétiques de 45 euros par hectare, dont le plafond communautaire a été atteint en 2007, compte tenu des engagements de l'UE et des prix élevés qui restent élevés, ne s'avère plus justifiée.**

### **3.2. Strengthening rural development**

- *Do you think the proposed increase in modulation will help in achieving RD objectives, especially those linked to new challenges?*
- *How do you think the extra funds should be allocated to better respond to those new challenges?*

Afin de renforcer le pilier du développement rural, la Commission propose une augmentation du taux de modulation obligatoire, pour passer de 5% en 2009 à 7% en 2010, 9% en 2011, 11% en 2012, pour atteindre 13% en 2013. Si l'on se souvient qu'en 2003, la Commission avait avancé un taux de 20% de modulation obligatoire, l'actuelle proposition de 13% s'avère extrêmement modeste, surtout eu égard à la liste non exhaustive des nouveaux défis citée plus haut. Il représente ainsi trois fois moins de ressources que le premier pilier, et l'élargissement à 27 Etats membres entraîne une baisse mécanique des budgets disponibles. On peut donc objectivement douter que la structure actuelle de la PAC ne soit adaptée à l'intégration de tous les nouveaux défis, et la Commission aurait tort de l'ignorer :

- d'abord du fait de la faiblesse de ses moyens financiers, le second pilier ne peut endosser seul la responsabilité des nouveaux défis, quand il peine à assumer pleinement ses missions courantes en matière agroenvironnementale et de développement rural non exclusivement agricole,
- ensuite parce que le cofinancement national qui est la règle à hauteur de 50% accentue une future pression budgétaire sur un second pilier qui était déjà plus agro-territorial que véritablement rural, et qui deviendrait carrément fourre-tout.

La Commission doit tout de même respecter ses engagements en mettant en œuvre la hausse de modulation prévue, mais en veillant à ce que le 2<sup>ème</sup> pilier soit consacré en grande partie à des problématiques environnementales.

**→ Pour cela, un taux de modulation de 4% par an peut être envisagé, afin d'atteindre 21% de modulation obligatoire sur la période 2007-2013.**

**Une part notable des crédits dégagés par cette modulation doit être réservée aux Mesures Agroenvironnementales (MAE), prises en charge par l'axe 2 du pilier 2.**