



Impacts et contributions de la PAC sur la santé

Sébastien Abric, Alexis Clariond, Antoine Konieczka, Marion Leguiel, Louise Véron

► **To cite this version:**

Sébastien Abric, Alexis Clariond, Antoine Konieczka, Marion Leguiel, Louise Véron. Impacts et contributions de la PAC sur la santé : D'une PAC verdie à une PAC verte, saine et sûre : pistes pour la PAC post-2020. 2017. hal-01833370

HAL Id: hal-01833370

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01833370>

Submitted on 9 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Impacts et contributions de la PAC sur la santé

D'une PAC verdie à une PAC verte, saine et sûre : pistes pour la PAC post-2020

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018. Pour le compte de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Sébastien Abric, Alexis Clariond, Antoine Konieczka, Marion Leguiel et Louise Véron
Encadré par Aurélie Trouvé (AgroParisTech) et Geneviève de Sainte-Marie (DGAL)

La programmation actuelle de la Politique Agricole Commune s'achèvera en 2020. Dans cette perspective, les pays européens se positionnent sur la PAC post-2020 et les objectifs qu'elle devra atteindre. Si la dernière PAC avait vu un « verdissement », les récentes crises agricoles et sanitaires ainsi que le changement climatique en cours posent la question suivante : la PAC peut-elle adopter une démarche intégrant à la fois les enjeux de santé humaine, animale, végétale et de l'environnement, et si oui comment ?

Pourquoi intégrer la santé au sens 'One Health' dans la PAC post-2020 ?

La PAC, instaurée en 1962 est l'une des plus anciennes politiques européennes communes encore existantes, malgré les nombreux remaniements dont elle a fait l'objet. Elle constitue l'un des premiers postes de dépense du budget communautaire (408.3 milliards d'euros pour la programmation 2014-2020), et les négociations pour la prochaine programmation sont d'ores et déjà en cours. Dans un contexte budgétaire tendu notamment du fait du Brexit, les objectifs de la PAC et son efficacité sont remis en question. En effet, on observe en Europe une montée des préoccupations relatives à l'environnement, mais également à la santé humaine, animale et végétale, et ceci à la fois parmi les consommateurs, les citoyens et les producteurs. Ces préoccupations sont entre autres le reflet des différentes crises qui ont touché le secteur agricole au cours des dernières décennies (vache folle, influenza aviaire, œufs au fipronil, glyphosate, vidéos d'abattoirs...). L'ensemble de ces crises a souligné la nécessité d'une prise en compte européenne

des risques sanitaires au champ, en élevage et dans l'alimentation, ainsi que du bien-être animal et du respect de l'environnement. Ces points font largement écho au concept 'One Health' porté par les instances internationales de l'OMS, l'OOIE et la FAO.



Figure 1 : Le concept 'One Health' (Thompson R.C., 2013)

Ce concept vise une prise en compte intégrée des santé humaine, animale et des écosystèmes, les unes étant fortement dépendantes

des autres. Il constitue une opportunité pour relégitimer la PAC et donner à l'agriculture européenne les moyens de mieux répondre aux attentes des européens. Forte de ce constat, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) avait piloté fin 2016, pour le Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt, un

Approche méthodologique

Afin de comprendre comment mieux prendre en compte les enjeux de santé dans la future PAC, l'étude se construit en 3 phases :

- **Phase 1** : Cerner les enjeux de santé qui préoccupent les acteurs des différents secteurs et leurs attentes. Les attentes des producteurs, des consommateurs et des citoyens sont différentes et peuvent parfois s'opposer ou se soutenir.
- **Phase 2** : Analyse de la PAC actuelle pour évaluer sa réponse aux enjeux de santé.
- **Phase 3** : Proposition de mesures à intégrer dans la future PAC pour aller plus loin.

Des analyses bibliographiques et des entretiens semi-directifs ont été réalisés au long de cette

étude afin de couvrir l'ensemble des acteurs concernés par la PAC.

La réflexion se base sur une décomposition des enjeux de santé en 4 volets :

- **la santé animale**, qui recouvre la lutte les maladies animales, l'administration des médicaments et le bien-être animal
- **la santé végétale**, recouvrant l'utilisation d'intrants, les maladies et les aléas climatiques
- **la santé alimentation**, incluant les problématiques de nutrition et la présence de résidus chimiques dans l'alimentation
- **la santé environnement**, qui regroupe toutes les atteintes à la santé humaine via l'exposition au milieu.

étude afin de couvrir l'ensemble des acteurs concernés par la PAC.

La réflexion se base sur une décomposition des enjeux de santé en 4 volets :

- **la santé animale**, qui recouvre la lutte les maladies animales, l'administration des médicaments et le bien-être animal
- **la santé végétale**, recouvrant l'utilisation d'intrants, les maladies et les aléas climatiques
- **la santé alimentation**, incluant les problématiques de nutrition et la présence de résidus chimiques dans l'alimentation
- **la santé environnement**, qui regroupe toutes les atteintes à la santé humaine via l'exposition au milieu.

Des attentes fortes de la part de la société sur l'alimentation et le bien-être animal

Des entretiens menés avec différents acteurs émergent des attentes fortes vis-à-vis des enjeux de santé qui peuvent être regroupées sous trois grandes thématiques.

Le développement d'une agriculture moins dépendante des produits chimiques : les produits phytopharmaceutiques et les antibiotiques sont encore très utilisés en agriculture pour le contrôle de la santé des végétaux et des animaux. Du fait de leurs impacts avérés ou suspectés sur la santé humaine, l'alimentation et l'environnement, les européens – consommateurs, citoyens, mais aussi producteurs - souhaitent voir émerger des solutions alternatives.

La remise en cause de certaines pratiques d'élevages : l'émergence de critères

éthiques, la prise en compte de l'environnement et du bien-être animal vont croissant chez les citoyens et sont parfois incompatibles avec certaines méthodes d'élevage. Il est indispensable d'aider les éleveurs concernés, qui dont certains peuvent être en situation de surendettement, à faire évoluer leurs systèmes.

Le développement de l'étiquetage et de la traçabilité : les scandales alimentaires à répétition ont ébranlé la confiance des consommateurs. Ceux-ci sont de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent et sont prêts à payer plus cher pour des produits de qualité. Certains producteurs aimeraient profiter de cet engouement et développer l'étiquetage pour mieux valoriser leurs produits.

Mais une PAC 2014-2020 qui ne traite que très peu des questions de santé, à l'exception de celles relatives à l'environnement.

1^{er} pilier : un cadre coercitif qui aborde des enjeux de santé sans réelle ambition

Le 1^{er} pilier de la PAC constitue un cadre coercitif pour les agriculteurs via la conditionnalité. Cette dernière formalise les exi-

gences minimales à respecter par les agriculteurs pour bénéficier des aides directes (ERMG - Exigences réglementaires en Matière de Gestion- et BCAE - Bonnes Conduites Agro-Environnementales). En réalité, la conditionnalité rappelle essentiellement les normes à respecter telles qu'elles sont écrites dans certains règlements et directives européennes et nationales (bien-être animal, paquet hygiène etc.). Ainsi, bien que touchant à tous les volets de santé, la conditionnalité n'a pas vocation à dépasser le cadre légal fixé par les directives européennes.

Les paiements verts constituent également un outil intéressant pour davantage prendre en compte les enjeux environne-

mentaux. Ils visent ainsi à imposer aux agriculteurs le maintien de surfaces d'intérêt écologique, l'introduction d'un minimum de cultures dans l'assolement et le maintien des prairies permanentes. Toutefois, l'efficacité de la mesure est remise en question de par les régimes d'exemption et la faible exigence des critères.

Enfin, les Organisations Communes de Marché (OCM), qui encadrent certaines filières agricoles, abordent essentiellement des enjeux d'alimentation notamment en soutenant la promotion et la commercialisation de certains produits européens. Cependant, la notion de qualité nutritionnelle est relativement peu présente.

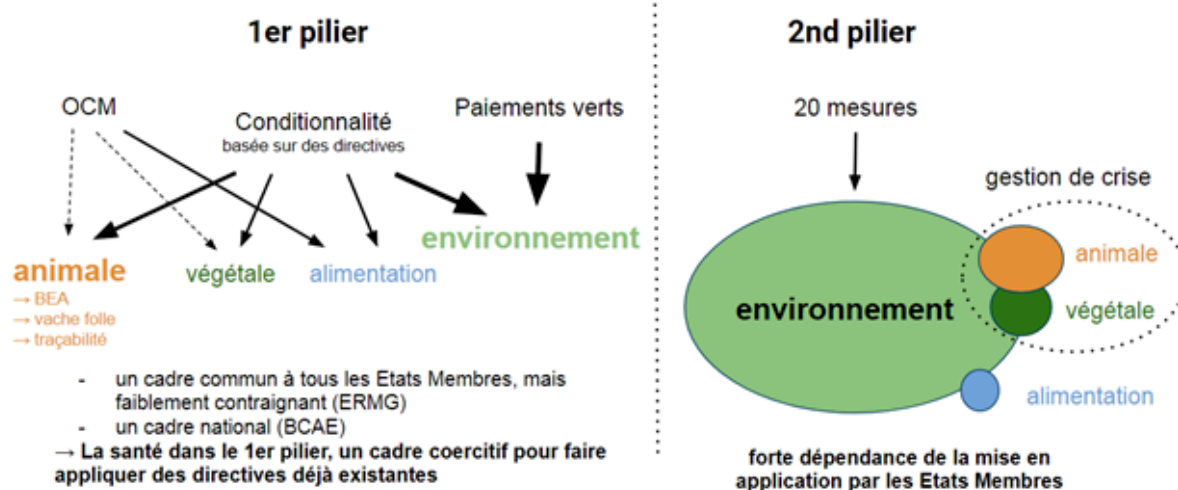


Figure 2 : La prise en compte des santés dans la PAC actuelle

2nd pilier : l'environnement comme objectif majeur

L'analyse des 20 mesures du 2nd pilier a révélé que l'objectif prioritaire de la programmation est la préservation de l'environnement et l'atténuation du changement climatique (52% du budget européen du FEADER 2014-2020). Le budget alloué aux MAEC, au bio, aux investissements préventifs, au conseil global incluant la santé, aux mesures qui traitent des enjeux de santé, aux actions alimentaires collectives pourrait être augmenté : mesure 04 d'investissement, mesure 17 de gestion des risques, mesure 16 de coopération, mesure 14 de bien-être des animaux (non ouverte en France).

Bilan : une PAC qui ne traite suffisamment pas de certaines attentes

- La prévention est peu abordée et n'est jamais présentée comme un objectif.
- La qualité nutritionnelle des aliments est peu traitée.
- Le bien-être animal est relativement peu présent alors que les consommateurs sont prêts à payer plus cher pour des pratiques plus respectueuses.

Par ailleurs, plusieurs limites de la PAC actuelle ont été identifiées : le manque de transversalité entre les différents enjeux de santé tels que présentés rend l'approche One Health compliquée à mettre en œuvre et les démarches de transfert d'informations méritent d'être étoffées.

Propositions pour la PAC post-2020

La faible prise en compte des enjeux de santé humaine, animale et végétale dans la PAC mise en regard des attentes fortes des citoyens, des consommateurs et des producteurs offre une réelle opportunité de relégitimer la future PAC vis-à-vis des citoyens européens. A ce titre, les mesures proposées s'organisent sur trois objectifs : dynamiser la transition des systèmes agricoles vers des systèmes plus vertueux pour les 4 volets de santé, renforcer les approches préventives et promouvoir les synergies entre santé au travers d'une approche globale des systèmes agricoles.

Instaurer un système de certifications collectives conditionnant l'accès à des aides directes échelonnées. Sur le modèle de la certification environnementale française à 3 niveaux, ces certifications intégreraient la conditionnalité comme niveau socle, en veillant à la préservation et l'amélioration de l'environnement et du bien-être animal. Les aides supplémentaires seraient proportionnelles au niveau de certification de l'exploitation, sur des exigences de moyens (niveau 1) et de résultats (niveau 2). Des

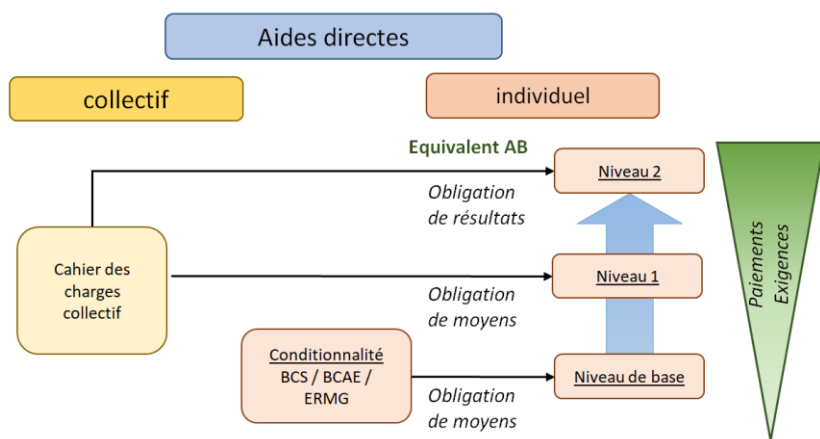


Figure 3 : Proposition d'aides directes échelonnées par une certification

Bibliographie

- BUREAU JC et THOYER S** (2014). La politique agricole commune, coll. « Repères », La Découverte, 128 p.
- Commission Européenne** (2017). Public consultation “ Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy ” - Highlights. Bruxelles.
- EPHA** (2016). A CAP for Healthy Living - Mainstreaming Health into the EU Common Agricultural Policy, 46 p.
- Réseau Rural** (2017). Les 20 fiches mesures du FEADER, <<https://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/documents/les-20-fiches-mesures-du-feader>>, consulté le 18/01/2018
- THOMPSON RC** (2013), « Parasite zoonoses and wildlife : One Health, spill over and human activity », International Journal of Parasitology, vol.43, 1079-1088.

aides à l'investissement pourraient également accompagner les exploitations s'engageant dans le processus de certification.

Favoriser la production et la consommation de fruits et légumes frais en Europe via l'introduction d'aides couplées. Les aides couplées seraient réorientées sur les filières les plus intéressantes sur le plan nutritionnel, telles que les fruits et légumes frais mais aussi les légumineuses, dont les bénéfiques sur la santé, les systèmes agricoles et sur l'alimentation animale et humaine sont avérés.

Développer des outils de mutualisation et d'assurance prenant davantage en compte la prévention et favorisant la santé. Pour ce faire, il est envisageable de remplacer une partie des paiements directs par une subvention à un fonds de mutualisation garantissant un revenu minimum et favorisant les santé, d'intégrer plus de prévention dans un FMSE élargi et de développer les assurances MRC.

Rémunérer les services écosystémiques et la prévention des risques sanitaires à un niveau local via une contractualisation. Cette mesure inspirée des MAEC les remplacerait. Elle se baserait sur une exigence de résultats et s'adresserait aux agriculteurs ou aux regroupements d'acteurs (agriculteurs, GIEE, transporteurs, transformateurs...) contribuant par exemple à un réseau d'épidémiologie-surveillance, à la qualité de l'eau ou encore à la biodiversité locale.