

CONCLUSIONS DE LA SÉANCE SUR LA PAC

par Jean-Marie **SÉRONIE**¹

Je voudrais commencer par trois éléments de contexte importants à considérer quand on réfléchit à la politique agricole :

Une accélération et un changement de rythme au niveau européen

1) La PAC est à bout de souffle. Elle est critiquée par la plupart des parties prenantes notamment sur la pertinence des soutiens et de leur ciblage, sur son efficacité qui est remise en question par plusieurs rapports d'évaluation de la commission pointant de graves faiblesses en particulier sur l'environnement.

2) La proposition de réforme présentée en 2018 par Mr. Hogan n'enchanté pas – Michel Dantin l'avait bien résumé par sa formule : « on n'y trouve plus la politique, on distingue à peine l'agricole et on observe la décomposition du commun ». C'est pourtant toujours la base des négociations en cours.

3) Puis en 2019 les élections européennes ont changé la donne en profondeur, la nouvelle commission faisant adopter une vision globale et ambitieuse de long terme avec le pacte vert, le green deal. Cela redonne une visibilité et une ambition forte à la politique agricole. De même cet été la relance européenne décidée pour surmonter la crise de la covid 19 renforce ces perspectives avec l'emprunt commun de 750 Mds qui redonne une ambition budgétaire européenne en particulier pour l'agriculture.

De même au niveau national on change de perspective agricole.

En effet le grand public s'intéresse de plus en plus à l'agriculture (alimentation, santé, environnement) le débat public sur la PAC en est un exemple avec 12 000 contributions argumentées. Notons que les grandes organisations nationales agricoles sont plutôt restées en retrait.

Cet intérêt des français pour la question agricole constitue potentiellement une force pour le monde agricole. En revanche cela devient en soi un enjeu de débat et un point de vigilance pour un monde agricole français souvent chahuté par cet intérêt du public et qui de plus a du mal à se rassembler. Nous l'avons vu avec l'agribashing, on va certainement le voir avec les tentatives d'engager des polémiques publiques sur le Plan Stratégique National.

Enfin la politique agricole européenne est désormais beaucoup plus large que la PAC et on sent bien que les moteurs se déplacent vers l'environnement et l'alimentation dans une perspective de santé publique. Dacian Ciolos a bien montré qu'il y avait en fait trois politiques à part entière qui doivent être coordonnées en matière agricole : économique, alimentaire, environnementale. Parallèlement la dimension normative européenne s'accroît progressivement. On parlera certainement à l'avenir davantage de règlements qui s'appliqueront de manière uniforme que de directives qui devront être transcrites en droit national dans chaque état membre.

¹ Agroéconomiste indépendant – secrétaire de la section X « Economie et politiques agricoles »

Ensuite je voudrais souligner quelques points saillants de cet après-midi d'un débat très riche et de haut niveau.

Il apparait clairement qu'il est très complexe de passer de l'ambition à l'action. Il n'est certes pas facile de construire un plan d'action idéal, mais c'est d'une complexité extrême de passer d'une situation existante, d'une politique que tout le monde critique mais à laquelle tout le monde s'est habitué et cherche à préserver des acquis vers une autre logique radicalement différente. C'est particulièrement difficile pour nous français, on le voit avec la sortie des aides calculées sur une référence historique et la convergence des aides.

L'enjeu politique du processus de validation des PSN et donc derrière l'importance de la gouvernance de la PAC. Avec la crainte du parlement de la réduire à un dialogue technique entre services administratifs nationaux et communautaires. Il y a aussi le risque dénoncé par certains pays dont la France d'accroître insidieusement les distorsions de concurrence. On perçoit enfin une volonté forte de la commission de s'investir davantage que prévu initialement dans la démarche de construction et le contenu de chaque PSN et de chercher tous les moyens de pression à sa disposition.

Le caractère central des Eco-programmes apparaît clairement avec une ambiguïté sur le niveau de l'ambition. En particulier la flexibilité introduite pour permettre le caractère obligatoire des éco-programmes ne doit pas permettre de les contourner durablement.

L'importance de la vision internationale sur les pays tiers. La commission a l'ambition de porter au niveau mondial la vision européenne, en particulier grâce aux accords commerciaux. C'est tout l'enjeu des clauses dites « miroir ».

J'ai enfin été surpris de grands absents La régulation des marchés qui est une revendication historiquement forte de la France, la logique de résultats qui était un élément central de la proposition Hogan ainsi que les indicateurs de suivi, la conditionnalité sociale des aides qui est actuellement portée haut par le parlement n'ont quasiment pas été abordées par nos intervenants.

On sent bien au niveau national, l'importance des débats à venir sur la convergence des aides, le couplage des soutiens et leur éventuel lien avec l'organisation de la production, la prise en compte de la certification Haute Valeur Environnementale.

Je voudrais en fin terminer par quelques réflexions et questions sur l'avenir

En terme de renationalisation où va-t-on ? A l'issue de cette réforme que restera-t-il de commun ? Quelle préfiguration de la réforme suivante devine-t-on ? Jusqu'où ira-t-on... Ne sommes-nous pas en réalité dans une trajectoire de renforcement des réglementations européennes (donc d'harmonisation) et de renforcement des exigences aux frontières. Cette évolution accompagnant en fait une subsidiarité opérationnelle grandissante conduisant à une renationalisation des instruments et des budgets

La question centrale de l'agenda et de la cohérence entre la PAC et le Green deal

Comment la PAC va-t-elle vraiment contribuer aux objectifs du Green Deal, alors que la proposition de la commission est antérieure à la définition des objectifs stratégiques. Quel va être le niveau de pression exercée par la commission sur les états en ce qui concerne la transition écologique. Dans

NOUVELLES STRATÉGIES EUROPÉENNES
Séance du 13 janvier 2021

ce sens on a remarqué dans les propos de P Bascou plusieurs signes d'interventions communautaires. De même faut-il prendre au sérieux les menaces du vice-président Timmermans de retirer le projet de réforme s'il est trop dénaturé dans les négociations ?

Dacian Ciolos a beaucoup insisté sur le fait qu'on était dans une réforme de transition courte. Un peu comme si elle se résumait finalement à solder élégamment la réforme à minima proposée par le commissaire Hogan en 2018. Faut-il alors envisager d'engager immédiatement après la mise en œuvre de cette réforme fin 2022, une révision à mi-parcours en 2025 qui serait en fait la véritable réforme en profondeur de la politique agricole européenne. Rappelons-nous, nous avons déjà connu ce type de configuration il y a une dizaine d'années avec la révision à mi-parcours de Madame Fischer Boel qui fut en fait une véritable réforme.

S'orienter-t-on vers une refonte complète de la politique européenne

L'Europe peut anticiper une baisse des surfaces nécessaires pour se nourrir. La démographie (1,5 enfants par femme en Europe), la lutte contre le gaspillage, l'évolution des modes de consommation orientent vers une réduction de la demande alimentaire et donc une possible baisse de production. Il y aura donc des arbitrages à faire entre désintensification, renaturalisation de certains espaces agricoles, augmentation de l'export, développement des productions non-alimentaires. N'est-ce pas là un des fondements de l'évolution de la politique agricole européenne ?

La commission ouvre une nouvelle dimension à la politique européenne en lançant une politique de la demande (encourager la conso de bio) ce qui ouvre vers une politique plus alimentaire.

L'Union Européenne s'achemine sans doute sur le fait de remettre des protections aux frontières – protection tarifaires (Taxe carbone) et non tarifaire (réglementation environnementale). Ce qui quelque part nous ramènerait aux fondements du départ de la préférence communautaire

Je concluerai par un sentiment plus personnel franco français,

Reconnaissons-le-nous n'avons jamais accepté le virage de 1992 et l'ouverture de l'agriculture vers l'économie de marché ... depuis 30 ans nous sommes globalement à rebours de la politique européenne avec tous les effets pervers : défense du statut quo, boîte à outil ... et là il me semble que nous entamons une ère nouvelle ou les ambitions annoncées de la politique publique française et européenne sont alignées ...

- Il reste à convaincre et surtout à accompagner intelligemment les acteurs du monde agricole dans ces mutations. L'ampleur de la transition agro-écologique représente pour chaque agriculteur une révision culturelle mais surtout une prise de risque économique. La politique agricole doit donc rassurer les agriculteurs en leur apportant appui et surtout visibilité. Le danger serait de creuser des fossés ou construire des digues entre les différentes visions, les différentes sensibilités ... l'actualité n'est pas trop encourageante de ce point de vue.
- Il y a les outils de gestion existant mais jusque-là sous utilisés comme le fond de crises, les assurances, les ouvertures dites OMNIBUS sur la gestion des filières et le partage de la valeur dans lesquels nous devons être audacieux et accepter des transferts budgétaires... Nous avons également proposé, au groupe PAC de l'académie, des contrats de transition sur 5 ans mobilisant des soutiens matériels (MAEC et financement des investissements) et immatériels comme le conseil... Ce serait un nouvel outil judicieux.
- Nous savons tous que, dans l'action et encore plus dans l'action publique, l'enfer est pavé de bonnes intentions et que le diable se cache dans les détails.
- **Nous rentrons dans la phase active des arbitrages et donc des détails, c'est le moment d'être vigilant !**

Merci de votre attention.