

Nouvelle PAC : véritable réforme ou simple transition ?

Conférence-débat - 27 septembre 2021

Conclusions – prises de position

Yves Le Morvan, Responsable Filières et Marchés, Agridées

Il me revient de conclure un débat qui s'est avéré très riche. Ce seront moins des propos arrêtés que des portes ouvertes à de futurs débats.

La question qui était posée se révélait finalement piégeuse : Nouvelle PAC : «véritable réforme ou simple transition amendable ?». Cette question un peu caricaturale portait le risque d'entraîner des réponses toutes construites d'avance, avec des clichés.

Il n'en fut rien. Nous sommes dans la ligne de conduite des débats organisés par AGRIDEES et EURALIA, l'échange et l'écoute avant tout.

Que peut-on se poser comme question à la suite de ce débat ? En quoi cette nouvelle PAC est-elle originale ? En quoi se distingue-t-elle des PAC précédentes ? En quoi prépare-t-elle l'avenir ?

Plus que pour les réformes antérieures, deux regards doivent être posés sur une nouvelle PAC qui en réalité fera date :

- le premier sur la forme, le contenant,
- le second sur le fond, le contenu.

1/ En ce qui concerne la forme

Ce qui apparaît absolument nouveau dans le portrait à brosse de cette nouvelle PAC ressort de sa nouvelle architecture.

Sur un plan général, cette PAC applique pour la première fois de façon décisive le principe de subsidiarité. Le principe de subsidiarité, accompagné du principe de proportionnalité, est inscrit dans le Traité de Lisbonne applicable depuis la fin de l'année 2009, mais la France a eu du mal à l'assimiler, tant la définition traditionnelle du C de la PAC marquait de son empreinte passée.

Avec cette nouvelle PAC, les trois grandes institutions européennes (Commission, Parlement, Conseil) ont décidé d'un cadre, l'ont doté d'un budget et désormais les Etats ont la responsabilité de peindre leur propre tableau par l'entremise d'un plan stratégique national (PSN).

Cela entraîne une très grande nouveauté de procédure puisque le plan stratégique national de chaque pays sera reçu, contrôlé, soumis éventuellement à correctif par la Commission européenne, gardienne des lignes communes. Cette dernière émettra un « rapport annuel de performance ».

Nous avons là une architecture véritablement nouvelle, mais également un mode de fonctionnement interactif nouveau. Si l'on faisait une référence historique franco-française, nous dirions que nous sommes passés d'une PAC « montagnarde » à une PAC « girondine » dans son organisation et que, soit du fait des correctifs annuels demandés par la Commission, soit en raison de l'évolution du Pacte Vert, la PAC se retrouvera désormais en réforme permanente.

Après le PSN, le second point notable à souligner dans la construction de la PAC relève de la création des éco-régimes.

Il s'agit là aussi d'un système tout à fait nouveau mettant à disposition des Etats une boîte à outils et une palette de mesures qui doivent les faire progresser vers une transition écologique souhaitée ; aux Etats de s'en emparer, d'autant plus que les éco-régimes sont richement dotés (25 % du premier pilier).

Est-ce que l'on réussira à utiliser tous les outils ou restera-t-on dans un scénario finalement conventionnel ? Voilà une question de rythme, mais surtout de fond.

En tout état de cause, il existe un dernier point pour conclure sur l'architecture : pour la première fois il est assumé que des agriculteurs, des entrepreneurs agricoles, ne percevront pas les aides liées à un nouveau système européen volontariste. En effet, pour la première fois et de façon affichée, des agriculteurs qui ne parviendraient pas à s'insérer dans les pratiques exigées par les éco-régimes, indicateurs à l'appui, ne bénéficieraient pas de cette partie des aides. Auparavant, la conditionnalité était construite comme un socle de progrès qui emmenait la majorité, si ce n'est la totalité des entrepreneurs agricoles. Aujourd'hui il est établi qu'avec une architecture globale verte, au-delà de la conditionnalité, ce ne sera plus le cas. La transition est en marche.

Ainsi, en termes de procédure et d'architecture, cette PAC est totalement nouvelle. Il ne s'agit pas d'une « réformette ».

2/ Sur le fond qu'en est-il ?

Le diagnostic est un petit peu plus difficile. La PAC n'est plus « contributrice » à une politique plus générale, elle est « mise en cohérence » selon les propos de Monsieur Pascal CANFIN.

Certains pourraient dire qu'elle est désormais « sujette » du Pacte Vert, dont les objectifs sont clairement cités et ambitieux. A partir de là se pose la question d'un calendrier serré pour les atteindre.

S'agissant du fond de la réforme, il ressort à l'analyse un effet paradoxal entre le pragmatisme des mesures qui sont proposées par la France et l'altitude des grands enjeux environnementaux et climatiques que nous devons affronter. Un durcissement est à prévoir, afin d'« incurver » la trajectoire.

L'effet paradoxal provient de la relation entre une boîte à outils très volontariste et finalement, au regard du contenu, des choix français très tempérés.

Il ne s'agit pas là d'une critique facile, dans la mesure où le niveau de revenu des agriculteurs en France tient le plus souvent aux aides. La prudence l'emporte.

Il peut être apporté une autre explication logique à cette forme de timidité. Le mur qui est devant nous et que l'on devra franchir est un mur extrêmement élevé. Il revient à la responsabilité des décideurs politiques et des organisations professionnelles de se poser la question de l'acceptabilité sociale des mesures qui sont décidées et qui ne concernent pas seulement les agriculteurs (transition alimentaire, restrictions aux transports individuels, coûts de l'énergie...).

D'où le hiatus et l'effet paradoxal entre des enjeux évoqués ci-dessus et des vecteurs dont l'utilisation est timide.

La conséquence en sera une future trajectoire environnementale prévisible plus pentue : cela a été dit pour partie par Madame Cécile DETANG-DESSENDRE, c'est-à-dire que, très probablement, il y aura un durcissement desdites mesures pour répondre aux ambitions du Pacte Vert (Biodiversité, Farm to Fork, production biologique) et de celles issues des grandes négociations internationales.

Tout cela suscite un débat qui, en conclusion, aboutit à un choix entre croissance ou décroissance. Il s'agit d'un vrai sujet économique et sociétal qu'il ne faut pas masquer par des jeux sémantiques de type « sobriété » ou « nouvelle croissance » à la place du mot « décroissance ».

Il faut affronter ce débat de fond sans clivage.

3/ Identifier les inconnues.

Afin de bien appréhender la totalité du débat entre croissance et décroissance, que ce soit dans l'ordre de la chaîne alimentaire ou pour les autres produits bio-sourcés, deux questions constituent des inconnues, ou du moins des problématiques non résolues par la PAC.

Il s'agit, d'une part, de l'inconnue de l'insertion de l'Union européenne dans le champ international et, d'autre part, de celle de la création de valeur au bénéfice des entrepreneurs agricoles.

En ce qui concerne l'insertion internationale de l'Union européenne, l'Europe a souvent été critiquée dans le passé pour être agressive dans le champ commercial, notamment à l'époque des restitutions.

La question qui se posera demain correspond à un raisonnement critique totalement inverse, antagoniste, c'est-à-dire à un recroquevillement de l'Europe sur elle-même.

La souveraineté alimentaire est souvent évoquée en Europe. C'est un beau projet.

Cependant, Il existe une dialectique entre le concept de souveraineté alimentaire et celui de sécurité alimentaire.

La souveraineté alimentaire doit nous aider à rendre plus autonomes nos propres filières et moins dépendante notre consommation vis-à-vis de pays qui pratiquent des normes moins exigeantes que celles de notre propre modèle.

La sécurité alimentaire, quant à elle, est le projet qui nous fait prendre nos responsabilités dans le champ international, géopolitique. Le débat entre croissance et décroissance, doit nous faire réfléchir aux relations à construire et à entretenir avec les pays du sud, du Moyen-Orient... qui sont très proches de nous, mais qui ne bénéficient pas des mêmes avantages climatiques, géographiques et de la même qualité de terre.

L'exportation est-elle un gros mot ?

L'autre question internationale, moins universelle, concerne la protection aux frontières de l'Union Européenne face à des pays aux réglementations plus lâches ou même laxistes.

C'est la problématique des clauses miroir, pour utiliser un mot « facile » que tout le monde peut comprendre, si ce n'est que les clauses miroir peuvent s'ancrer sur des critères très variables : sur des enjeux sociaux, sociétaux, environnementaux, climatiques ou de taxe carbone.

Il faudra choisir entre ces derniers enjeux. L'Union européenne ne pourra pas s'appuyer sur les clauses miroir pensant résoudre tous les problèmes. Il nous faudra choisir et l'insertion de l'Union européenne dans le champ mondial va se révéler complexe.

En tout cas, ces questions ne seront pas résolues dans le même calendrier que celui de l'application de la PAC.

L'Europe veut exercer un leadership sur les questions environnementales et climatiques, elle devra veiller à ce que la souveraineté alimentaire ne débouche pas sur un paradoxe : l'importation.

La seconde inconnue de cette nouvelle PAC a trait au revenu agricole et à la création de valeur.

En ce qui concerne les revenus, il y a un mot qui n'a jamais été cité au cours de ce colloque, il s'agit du mot « budget ». Cela fait 30 ans que l'on réforme la PAC et le sujet crucial se rapportait de façon récurrente au budget.

C'est probablement une marque de reconnaissance de la part des décideurs politiques vis-à-vis du rôle de l'agriculture de l'avoir dotée d'un budget crédible pour contribuer à résoudre des enjeux multiples. C'est certainement aussi la perception de l'importance des aides dans le revenu des agriculteurs.

A partir de là, le dernier angle mort de la PAC sur lequel nous devons travailler, est celui de la création de valeur. Afin d'y répondre, la porte de sortie de l'agriculture serait de mieux inciter les entrepreneurs agricoles à s'organiser collectivement avec les bons outils de marchés, à soutenir l'innovation et à favoriser leur capacité entrepreneuriale.

Finalement, la durabilité est un concept global. Evidemment la durabilité économique y a sa part, composante essentielle du développement durable.

Dans ces conditions, souhaitons une longue et enrichissante vie aux entrepreneurs agricoles et donc à la PAC.