

PAC et transition agro-écologique et alimentaire

Bilan et perspectives dans quatre Etats de l'Union Européenne

(Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Roumanie)

G. BAZIN. Conclusion de la séance du 20 février 2019

Pour conclure je souhaite revenir sur les modalités de mise en œuvre de la PAC actuelle afin de souligner ses limites par rapport aux questions de transition agro-écologique et alimentaire qui nous préoccupent aujourd'hui. Puis on s'interrogera sur les possibilités d'aboutir demain à une PAC qui soutienne véritablement et prioritairement les initiatives individuelles et collectives de développement agricole et rural respectueuses de l'environnement et allant dans le sens de la fourniture d'une alimentation de qualité et de proximité à des prix raisonnables. Il s'agit finalement de participer à la définition et la mise en œuvre d'une politique agricole et alimentaire commune qui élargisse les objectifs fondateurs et relégitime la PAC et ses modalités de soutien aux yeux des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens européens.

La Commission souhaite donner une plus grande latitude aux Etats pour adapter le cadre général de la PAC à leurs objectifs particuliers en matière d'environnement et d'alimentation en tenant mieux compte des réalités économiques et sociales des Etats et des spécificités régionales. Mais jusqu'où faut-il aller dans le sens de l'adaptation nationale de la PAC sans risquer de générer des distorsions de concurrence, les tendances notamment à niveler par le bas les contraintes environnementales ou sociales afin d'accroître son niveau de compétitivité. La Commission devra donc être très vigilante sur le contenu des programmes stratégiques 2021-2027 présentés par les Etats, leurs objectifs et leurs moyens ainsi que l'appréciation de leurs résultats.

Lorsque l'on s'interroge sur les outils de la PAC favorables à la transition agro-écologique et alimentaire, on examine généralement les mesures dédiées, essentiellement dans le 2e pilier. Mais le 2e pilier c'est une vingtaine de milliards d'euros (en intégrant les financements nationaux) contre plus de 40 milliards pour le 1er pilier dont 80% sont découplés. Il convient donc de s'interroger également sur les effets positifs ou négatifs que peuvent avoir les modalités d'attribution de ces soutiens découplés sur l'environnement et plus généralement sur la production ou la destruction des biens publics (climat, eau, paysages, biodiversité...) et de l'emploi. Or là nous sommes très démunis. Les mesures du 2e pilier sont régulièrement (et obligatoirement) évaluées par des instances indépendantes. En France par exemple, les évaluations de l'ICHN (indemnité compensatoire des handicaps naturels qui représente 75% du budget du 2e pilier) ont montré tout l'intérêt de cette mesure du point de vue économique et de gestion des espaces montagnards. Alors que l'on a très peu de travaux ou très partiels évaluant les effets des paiements découplés, particulièrement sur les questions qui nous intéressent aujourd'hui.

Un récent rapport de la Cour des comptes européenne (2018) s'interroge sur les effets très limités du paiement vert (environ 80€/ha en moyenne française) qui est la principale nouveauté de la réforme de 2013. Il montre que la grande majorité des exploitants européens remplissaient les trois conditions sans modification de leurs pratiques, notamment les 5% d'IAE (infrastructure agro-écologique). Certains Etats ont été plutôt laxistes dans l'application du paiement vert. La France par exemple a obtenu une dérogation au principe des trois cultures pour cultiver du maïs sur maïs avec une culture dérobée. Des dérogations à la directive nitrates ont été données en Irlande, Belgique, Pays-Bas... Par ailleurs une thèse soutenue à Dijon par A. Kirsch¹ montre, sur la base du RICA, que les exploitations françaises qui perçoivent le plus d'aides par hectare et par exploitation sont aussi les moins vertueuses en matière d'environnement. Et c'est logique puisque le montant des aides est

¹ Voir A. Kirsch, J-C. Kroll, A. Trouvé « Aides directes et environnement. La Politique agricole commune en question » Economie Rurale, 359, mai-juin 2017.

fondé depuis 1992 sur un historique qui favorise les plus productives et les plus intensives. La redistribution sur les 52 premiers hectares et la convergence à 70% des soutiens réduit les inégalités ce qui est plutôt favorable à l'emploi agricole.

Certains analystes considèrent que le 2e pilier a surtout cherché à réparer les dégâts environnementaux et sociaux engendrés par les modalités de soutien du 1er pilier. Ceci étant les BCAE et le verdissement sont des mesures positives pour l'environnement, mais elles ne sont pas suffisantes pour assurer les nécessaires transitions écologiques, climatiques et alimentaires assurant la durabilité de l'agriculture et la sécurité de l'alimentation.

Concernant ces questions nous avons eu en France par le passé des mesures de politique agricole plutôt efficaces. Je pense à la prime à l'herbe instituée en 1993 et qui pendant vingt ans a permis le maintien de plus de 5 millions d'hectares de prairies permanentes extensives. Nous pourrions nous en inspirer dans les futurs écoschème qui instituent des PSE (paiement pour services environnementaux) dont la mise en œuvre serait obligatoire pour les Etats et volontaire pour les agriculteurs. Un PSE rémunérant les prairies et les cultures de légumineuses serait simple à appliquer et très bénéfique pour le climat et l'environnement.

Je pense aussi aux CTE (contrat territorial d'exploitation) mis en œuvre entre 1999 et 2005 qui couvraient des objectifs économiques (investissements, signes de qualité...), des objectifs environnementaux (réduction des intrants, lutte contre la déprise...) et territoriaux (transformation locale et circuits courts...). Il s'agissait d'un outil très complet avec une réflexion collective débouchant sur des contrats individuels de 5 années, ce qui semble un minimum pour assurer la transition des systèmes de production et d'activité sur une exploitation.

Nous proposons dans le groupe PAC de l'Académie d'agriculture de réhabiliter cet instrument pour mettre en œuvre des contrats de transition agro-écologique et alimentaire qui mettraient en synergie les futurs soutiens du 2e pilier. Les priorités des contrats pourraient être définies collectivement et localement au niveau des territoires pertinents, leur mise en œuvre pouvant être envisagée sous des formes individuelles et/ou collectives.

Ceci étant il faut aussi être conscient du niveau de prises de risques techniques et économiques pour les agriculteurs qui s'engagent dans ces processus de transition. Il faut financer des investissements spécifiques, maîtriser de nouvelles techniques, monter de nouveaux circuits de commercialisation... alors que les productions ne sont pas toujours mieux valorisées, surtout au début du processus. Les risques d'échec ne sont pas négligeables, même si nous avons peu d'éléments sur ce sujet. Les enseignements des transitions agro-écologiques réussies en France (dans les CETA, les CIVAM, les GIEE, l'AB...) et à l'étranger doivent être tirés afin de mettre au point des systèmes producteurs de valeur ajoutée, adaptés à leur territoire et articulés avec les activités d'amont et d'aval.

La recherche, la formation, le conseil technique et économique sont indispensables mais ne suffiront pas à enclencher une transition à l'échelle du Pays. Pour soutenir la transition et limiter les risques technico-économiques il faut mettre en œuvre un ensemble cohérent et renouvelé d'outils d'intervention dans le 1^{er} pilier et des moyens sur le 2^e pilier (alors que la Commission envoie un mauvais signal en proposant une réduction budgétaire du 2^e pilier de l'ordre de 15%). Mais il faut également des outils de sécurisation des revenus qui ne soient pas simplement assurantiels mais qui permettent de limiter la volatilité des marchés et de rémunérer le travail des agriculteurs. Sinon ils ne prendront pas les risques liés aux changements vers des pratiques plus vertueuses, plus autonomes et plus économes qui sont souvent de l'ordre de l'expérimentation, voir du tâtonnement.

Il faut donc également renouveler les outils d'intervention, de régulation et de gestion de l'offre afin de prévenir les crises et d'en limiter les effets sur la destruction de richesse et d'emplois agricoles. Pensons à la crise laitière de 2015-2016 qui n'a pu être résolue que par un stockage massif et par une

réduction volontaire aidée de la production qui a été mise en œuvre trop tardivement par la Commission. La Commission dispose d'ailleurs d'un certain nombre d'outils introduits dans l'organisation commune des marchés, l'OCM unique en 2013, pour intervenir « en cas de graves crises des marchés » (notamment les articles 219 et 221) mais ils restent en dormance. Un fond de crise doté de 460 millions d'euros a été constitué mais n'a jamais été actionné faute d'accord entre les Etats membres. Les mots intervention et régulation des marchés sont devenus tabous à Bruxelles !

Il est absolument nécessaire aujourd'hui de redonner confiance et visibilité aux agriculteurs, notamment aux jeunes qui s'installent, afin qu'ils s'engagent sans crainte dans les transitions nécessaires, avec des outils adaptés à la diversité des productions et des territoires européens. Et c'est à mon avis ce qui manque aujourd'hui dans le projet européen.

Je vous remercie

gilles.bazin@agroparistech.fr