

Conclusion de la séance du 17 novembre 2021 consacrée aux plans stratégiques nationaux (PSN)

par Bernard **BOURGET**¹

Après avoir remercié les intervenants à cette séance, j'ai proposé que la présentation de cet échantillon de plans stratégiques nationaux (PSN) de la PAC pour les années 2023 à 2027, concernant l'Allemagne, l'Espagne et l'Irlande, soit complétée par celle des PSN d'autres Etats membres de l'Union européenne. Il s'agit notamment des pays d'Europe centrale et orientale comme la Roumanie et la Lituanie, qui sont devenus d'importants exportateurs de blé concurrents de la France sur les marchés du sud et de l'est de la Méditerranée, ou de la Pologne qui a bien su utiliser les moyens de la PAC mis à sa disposition et est devenue une grande puissance agricole concurrente de la France sur le marché européen pour de nombreux produits, tels que les volailles, le lait ou les pommes.

J'ai ensuite comparé les principaux points des PSN de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Irlande et de la France.

Le premier point porte sur le rôle des régions qui est très important en Allemagne et en Espagne, alors qu'il est réduit à la portion congrue en France.

Le transfert de crédits du 1^{er} pilier de la PAC au second reste stable en France (7,5%), alors qu'il va augmenter de 10% à 15% en Allemagne de 2023 à 2026.

L'Espagne et l'Irlande vont appliquer le plafonnement des paiements directs par exploitation, ainsi que la dégressivité en Espagne. En revanche, l'Allemagne et la France n'appliqueront ni la dégressivité, ni le plafonnement. Toutefois, l'Allemagne augmente la part des paiements directs affectée à l'aide redistributive aux petits agriculteurs de 7% à 12%, tandis que l'Espagne, l'Irlande et la France s'en tiennent au minimum imposé de 10%. En outre, l'Allemagne et la France augmentent l'aide aux jeunes agriculteurs. Pour l'Allemagne, c'est l'expression de la politique agricole duale qui prévaut depuis la réunification, dans la mesure où le refus du plafonnement permet de préserver la compétitivité des grandes exploitations de l'est, tandis que l'augmentation de l'aide redistributive assure la pérennité des petites fermes du sud. Pour la France, l'absence de dégressivité et de plafonnement vise à préserver la compétitivité des exploitations céréalières, qui sont fortement concurrencées sur les marchés extérieurs par des exploitations de plus grande taille bénéficiant d'économies d'échelle, mais les agrandissements qui sont ainsi encouragés risquent de restreindre les installations hors du cadre familial.

La convergence interne des paiements directs, qui est déjà réalisée en Allemagne, ne le sera qu'à 85% en Espagne, en Irlande et en France en 2026 ou 2027. Ce retard dans la convergence interne est à rapprocher de la convergence externe qui est plus rapide bien qu'elle soit moins justifiée, dans la mesure où le niveau de vie moyen des habitants des pays

¹ Membre de l'Académie d'agriculture de France.

d'Europe centrale et orientale est encore nettement inférieur à celui des habitants des autres Etats membres.

L'Allemagne, qui s'était refusée à tout recouplage depuis la réforme de 2003, va introduire des aides couplées pour les vaches allaitantes dans son PSN. Ce recouplage est d'autant plus étonnant que la France et l'Irlande, qui sont les principaux pays européens producteurs de viande bovine à partir de troupeaux allaitants, sont confrontés à une situation difficile dans ce domaine en raison à la fois de la baisse de la consommation de viande bovine et d'une concurrence accrue de pays tiers tels que les pays du Mercosur et l'Australie, dans le cadre d'accords de libre-échange en cours ou en préparation. Il faut y ajouter les conséquences du Brexit pour l'Irlande.

La France et l'Irlande vont plutôt encourager les cultures de légumineuses avec des aides couplées de façon notamment à réduire leur dépendance aux protéines importées. La France introduit également dans son PSN une aide couplée pour les petites exploitations maraîchères.

En ce qui concerne enfin les éco-régimes, qui sont un point central des PSN, les quatre pays vont dès 2023 y consacrer 25% des crédits du premier pilier de la PAC et tous se sont attachés à ce que le plus grand nombre de leurs agriculteurs puissent en bénéficier. Ce qui se traduit par de nombreuses mesures dans les éco-régimes, qui sont certes adaptées à la diversité des situations locales, mais ne permettent pas de simplifier la mise œuvre de la PAC et risquent d'amoindrir l'efficacité des éco-régimes, comme ce fut le cas avec le verdissement dans l'ancienne programmation. Une mention spéciale doit être faite de l'instauration d'une taxe carbone en Irlande pour cofinancer les mesures agroenvironnementales et climatiques du second pilier et de l'encouragement par le PSN français à la plantation de haies, dont l'utilité pour les élevages de bovins est de plus en plus reconnue.

Si les PSN occuperont une place essentielle dans la PAC pour les années 2023 à 2027, il ne faut pas négliger l'importance des autres politiques européennes pour l'agriculture, en particulier les politiques commerciale (accords de libre-échange) et environnementale (climat et biodiversité), ainsi que les actions nationales et européennes pour le développement de l'économie numérique, de la recherche et de l'innovation.

Il conviendra d'examiner l'ensemble des plans stratégiques nationaux des Etats membres, de les comparer et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre pour en dégager des enseignements.