

La Politique agricole commune en danger

02/07/2019



Interview

La proposition actuellement sur la table permet à chaque Etat membre de modeler sa propre politique agricole. Si le Parlement élu ne remet pas un peu de « C » dans la PAC, les distorsions vont s'aggraver. Quel sera le choix de la France ? Ne rien changer ou porter une vraie politique de filière ambitieuse ? Luc Vernet, co-fondateur du Think-Tank Farm Europe, nous décrypte le contexte.

La Pac actuelle est censée prendre fin au 31 janvier 2020. Où en est la proposition de réforme ?

Les premières années de son mandat, Phil Hogan n'avait cessé de répéter qu'il serait le premier commissaire européen à l'agriculture à ne pas faire de réforme de la Pac. Il a fini par présenter une proposition de simplification qui n'a pas eu le temps d'aboutir avant la fin de la mandature. Le plus vraisemblable est que le nouveau Parlement élu le 26 mai reprennent tout le processus de négociation. Le plus crédible est alors une entrée effective de la réforme le 1er janvier 2024, des nouveaux outils, même si le 1er janvier 2023 pourrait encore être la date d'entrée en vigueur officielle. Il va falloir du temps aux co-législateurs pour s'entendre sur les actes de base de la Pac (le fondement juridique), aux Etats membres pour négocier leur stratégie nationale, et n'oublions pas, ensuite, le temps nécessaire aux agences de paiement nationales pour adapter leurs outils...

Donc pendant trois ans, la Pac actuelle se poursuivrait ?

Dans tous les cas de figure, la transition entre la PAC actuelle et la future PAC devrait durer a minima trois ans, soit l'équivalent d'une demie-Pac ! L'urgence est donc de donner de la visibilité aux agriculteurs et pourquoi pas proposer rapidement une revue de la Pac à mi-parcours. Il ne faut pas oublier que la future Pac entrera en application au milieu du prochain cadre budgétaire (2021-2027). Elle ne sera donc pas faite pour durer seulement 3 ans, mais devra se prolonger sur le prochain cadre budgétaire (2028-2034). Il faut donc réfléchir à deux fois à son contenu, car elle pourrait accompagner l'agriculture européenne pendant 10 ans !

La proposition sur la table est-elle à la hauteur des enjeux ? De nouveaux outils sont-ils proposés ?

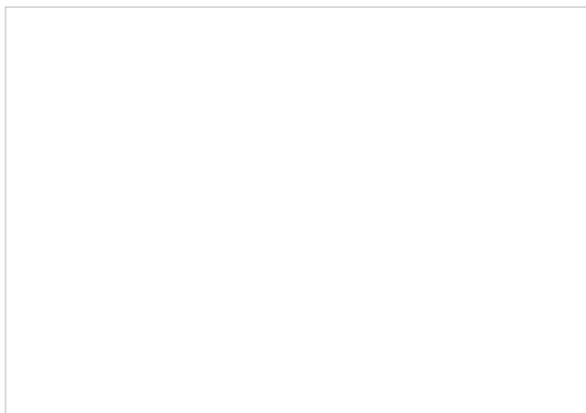
Non, pas vraiment. Dans le 2epilier, la Commission demande aux Etats membres de passer davantage à la caisse avec une réduction de 10 points du taux de base de cofinancement par l'UE. Et, dans le 1erpilier, elle fait sa traditionnelle proposition de dégressivité et de plafonnement des aides, que les Etats membres finissent généralement par rendre optionnelle d'une façon ou d'une autre... Le verdissement change de case. Au lieu d'avoir un élément budgétaire spécifique de 30 % du 1erpilier, il devient une règle de la conditionnalité obligatoire. Mais les règles restent globalement similaires, avec davantage de flexibilités.

Un « éco-scheme » fait son entrée. Avec l'argent du 1erpilier, les Etats membres pourraient imposer des mesures environnementales plus ambitieuses que la conditionnalité et différentes des MAE (mesures agro-environnementales) pour éviter le double paiement. Mis à part ces limites, aucun guide aujourd'hui n'est proposé par les textes réglementaires de la Commission. Mais dans son esprit, cette mesure doit accompagner la transition vers des modèles du futur ou reconnaître l'acquis de certains systèmes agricoles, comme le bio, le digital ou l'agriculture de conservation par exemple.

Enfin, et c'est une bonne idée pour mieux structurer certaines filières, la Commission ouvre la possibilité d'instaurer des programmes opérationnels pour l'ensemble des filières, à l'image de ceux qui existent déjà pour les fruits et légumes où ils ont bien fonctionné. Un Etat peut y consacrer 3 % de l'enveloppe du 1erpilier.

Est-ce à dire que les Etats-membres gagnent encore en flexibilité ?

Oui, l'architecture administrative de la Pac telle qu'elle est proposée évolue fortement. Le schéma ci-après montre à gauche les flexibilités actuelles et à droite, celles offertes par la nouvelle proposition. Aujourd'hui, le secteur agricole sait que dans tous les Etats membres environ 60 % du 1erpilier est orienté vers un soutien aux revenus. Demain, si la proposition passait en l'état, un pays n'aurait aucune obligation de dépense pour ce pilier. Le seul impératif serait de consacrer 2 % aux jeunes et de plafonner ou rendre dégressives les aides. Pour le reste, un Etat membre pourrait décider d'arrêter les paiements directs pour ne faire que de l'éco-scheme. Les Pays-Bas y pensent, d'ailleurs. Un autre pourrait se mettre à faire 90 % de politique d'investissement ciblé sur certaines filières. On peut se poser la question de l'impact de cette stratégie après 5 ou 6 ans d'investissement. Ou inversement un pays pourrait décider de maintenir la Pac telle qu'elle est. Quel serait le choix de la France dans un tel contexte ?

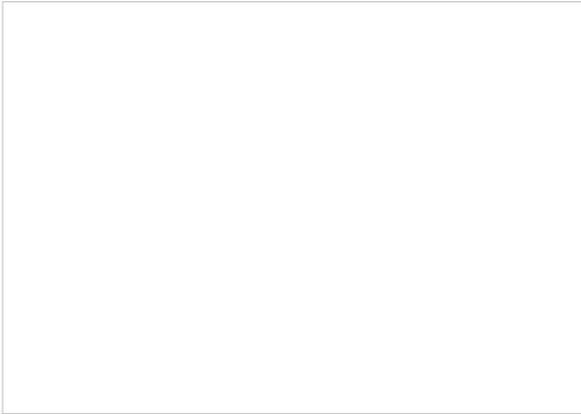


Dans ce système, le seul point d'équilibre du « C » de PAC, serait la Commission elle-même qui se met au centre du dispositif pour négocier avec chaque Etat membre les nouvelles « stratégies nationales » en divisant le Conseil et en excluant le Parlement de décisions importantes. En termes de négociations, cela aurait un impact considérable. Le jeu serait à la fois beaucoup plus ouvert et moins transparent. Les EM auraient la possibilité de réviser leur stratégie nationale chaque année.

Comment les parlementaires et les Etats membres vont-ils pouvoir orienter ces propositions ?

D'abord, chaque pays doit réfléchir à sa propre stratégie. Il est important de faire cet exercice pour ne pas prendre de retard. Dans un éventuel scénario où les stratégies nationales deviennent un élément central, l'optimisation de la politique sera un élément crucial. Ceux qui s'en sortiront le mieux, seront les Etats et les secteurs qui parviennent à convaincre leur gouvernement d'optimiser au maximum la politique dans un sens qui leur serait avantageux.

Au Parlement européen, les majorités traditionnelles ont éclaté. Le PPE et les socialistes ont perdu leur majorité avec une configuration politique qui fait qu'il leur faut soit les verts soit les libéraux pour pouvoir peser. Il faut aussi savoir que derrière chaque parti, ce sont des coalitions. Au total dans le Parlement tel qu'il a été élu, on a 177 forces politiques différentes (voir le schéma ci-dessous). Pour la seule Belgique, 12 partis politiques !



Pour vous, de quelle Pac avons-nous besoin ?

Je pense qu'il faut, d'abord, éviter la renationalisation ou une PAC qui ne serait plus qu'à la carte sans véritable cadre commun. N'avoir aucun élément commun de paramètre sur l'organisation du 1er pillier paraît inacceptable et extrêmement dangereux pour ne pas dire suicidaire pour la Pac. D'autant qu'en fonction des majorités politiques, il y a des proximités avec certains secteurs ou d'autres qui pourrait faire basculer la politique et limiter fortement son aspect structurant à long terme. Il faut donner de la certitude quant au soutien au revenu et borner financièrement l'éco-schème, pour que la transition écologique et économique devienne une réalité, avec un contenu clair à l'échelle européenne sur ce que cet éco-schème devrait contenir, reconnaissant les systèmes vertueux et encourageant les transitions vers ceux-ci. Il faut aussi renforcer la gestion des crises, en mettant de la rationalité et de la prévisibilité dans les outils économiques de protection des risques. Avec un socle de base commun à tous les Etats et une réserve de crise dédiée à l'agriculture pour mettre fin à cette concurrence budgétaire malsaine entre les différentes priorités.

En matière de responsabilités environnementales, il faut un socle de base clair. La conditionnalité doit être réellement européenne et il faut donner du corps à l'éco-schème. En miroir, il faut se donner un objectif pour les enjeux économiques d'investissement et de résilience des filières face aux aléas. La Pac doit être garante de cet équilibre. Enfin, une somme importante a été fléchée vers l'innovation. Il faut s'assurer que cette enveloppe ait une action concrète d'investissements dans les filières, et qu'elle ne reste pas cantonnée à de la recherche fondamentale, déjà soutenue par ailleurs.

Quel sera l'impact du Brexit ?

Difficile à dire. Une chose est sûre, les filières agricoles sont les plus exposées au risque Brexit. D'abord en matière de relations commerciales. Le Royaume-Uni (RU) est importateur net de produits agricoles et l'UE est extrêmement bénéficiaire de ce commerce avec les Britanniques avec un solde commercial de 22 milliards d'euros. Le risque est particulièrement accru pour la viande bovine.

L'autre impact du Brexit est budgétaire. Il va y avoir un manque à gagner de 2,7 milliards d'euros à combler dans un contexte de déjà 20 ans d'austérité. La Commission a présenté un budget de la Pac en baisse de 5 %, sauf qu'elle n'a pas intégré l'inflation. En réalité, c'est - 12 % répartis de façon inégale entre les paiements directs (- 9 %) et le développement rural (- 23 %). En France, la valeur du DPB (paiement de base) baisserait de 9 % en moyenne si la proposition de la Commission n'était pas remise en cause. Pour maintenir un budget à la hauteur de celui qu'on va connaître en 2020, qui est le dernier budget validé en 2012 par les précédents chefs d'Etat et de gouvernement, il manque 44 milliards d'euros, alors que le coût total du Brexit est de 45 milliards. On voit bien que dans la proposition de la Commission, c'est la PAC qui paye le prix du Brexit.

Luc Vernet était l'invité de la Matinagri du 7 juin 2019, organisée par AGIRAGRI
VOIR UN COMPTE RENDU DE SON INTERVENTION EN VIDÉO