



POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les enjeux pour la prochaine décennie

La programmation financière pluriannuelle pour les années 2021 à 2027 de l'Union européenne aura un impact significatif sur toutes les thématiques relevant de la politique agricole commune (PAC), et ce même si le report de 2021 à 2022 de la nouvelle PAC a déjà été décidé.

Ir. Josi FLABA

(Source : Bernard Bourget, Membre de l'Académie d'agriculture de France, pour la Fondation Robert Schuman).

La Fondation Robert Schuman étudie les questions relatives à l'Union européenne en mettant l'accent sur la vision française de l'agriculture. L'agriculture wallonne comportant certaines similitudes avec celle de la France, il est utile de prendre connaissance de ses constats, demandes, suggestions, revendications, ..., pour éventuellement les appuyer ou s'en distancier.

LA PAC DEPUIS LES ANNÉES 1960

Depuis qu'elle a été instaurée dans le courant des années 1960, la PAC a subi de fortes pressions tant internes qu'externes et a beaucoup évolué pour s'adapter au changement du contexte aussi bien intérieur qu'extérieur. Ces adaptations ont souvent été tardives et la PAC reste controversée. Au cours des soixante dernières années, l'agriculture européenne a connu une véritable révolution qui s'est traduite, entre autres, par une diminution drastique du nombre d'agriculteurs, des progrès techniques et technologiques considérables, ..., et une dégradation importante du revenu de la plupart des producteurs agricoles.

Dans son texte, Bernard Bourget passe en revue les principales étapes de la PAC et en envisage les perspectives pour les années 2020. Dans les lignes qui suivent, ces étapes ne seront pas abordées. Le lecteur intéressé peut toujours consulter le texte de l'auteur dans sa version intégrale en se rendant sur le site de la Fondation dont l'adresse figure à la fin de cet article.

LES RECOMMANDATIONS DE LA FONDATION ROBERT SCHUMAN

Elles sont au nombre de quatre :

- la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques de l'agriculture dans la PAC et le pacte vert ;
- la gestion des risques agricoles et le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs ;



Même si la PAC a beaucoup évolué depuis 1960, elle reste controversée.

- le budget de la PAC et la répartition des aides directes ;
- la nécessaire coordination de la PAC avec les autres politiques européennes, notamment la politique commerciale.

LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES DE L'AGRICULTURE DANS LA PAC ET LE PACTE VERT

Selon la Cour des comptes européenne, « le verdissement (principale innovation de la période 2014 – 2020) n'a pas produit les résultats escomptés et n'a pas entraîné une amélioration significative des performances climatiques de la PAC.

Plutôt que de chercher à corriger les conditions d'attribution du paiement vert, notamment en faisant en sorte que les assolements soient couplés à des rotations effectives et suffisamment longues et en redéployant une partie des

aides directes pour soutenir les cultures de plantes fixatrices d'azote et les prairies (permanentes ou temporaires), la Commission a préféré renvoyer à chaque Etat membre le soin de choisir les mesures permettant d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques fixés et de les introduire dans son plan stratégique pour la prochaine programmation financière. Les Etats membres seront tenus de consacrer au moins 30% de leur budget de développement rural (2^{ème} pilier de la PAC) à des mesures de protection de l'environnement et du climat, mais ce budget est prévu en forte baisse (- 27,6% en euros constants) dans la proposition de la Commission européenne, qui a fixé à 40% la part du budget global de la PAC (1^{er} et 2^{ème} piliers) devant être consacrée à l'action pour le climat. »

La Commission a donc décidé de faire de l'environnement et du climat une priorité de son mandat dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.

Chacun sait que l'agriculture est fortement concernée par l'environnement et le changement climatique : préservation de la biodiversité, adaptation au changement climatique ou lutte contre celui-ci. Elle devrait donc avoir une place de choix dans le pacte vert de la Commission.

Bernard Bourget affirme qu'un « soutien massif aux cultures de légumineuses est donc nécessaire dans la future PAC, car ces plantes fixatrices d'azote ont de nombreux atouts :

- les légumineuses comestibles, telles les lentilles, les pois ou les haricots, sont bénéfiques pour la santé et répondent à une évolution de la demande alimentaire vers plus de protéines d'origine végétale ;
- en fixant l'azote de l'air, les légumineuses réduisent les utilisations d'engrais azotés et donc les consommations d'énergie pour les produire ; elles contribuent à la diversification des rotations culturales qui permettent de rompre les cycles des bio-agresseurs (insectes, champignons, mauvaises herbes) et, par voie de conséquence, de réduire l'usage des pesticides ;
- le développement des légumineuses en Europe permettrait enfin de réduire la forte dépendance de l'Union européenne aux importations de soja et tourteaux de soja (70%) pour l'alimentation du bétail. »

Selon lui, « Les prairies, qui ont un rôle essentiel dans la préservation de la biodiversité et la séquestration du carbone dans les sols, devraient aussi être soutenues financièrement, au lieu de faire une obligation de maintien peu efficace et pénalisante pour les agriculteurs qui ont fait l'effort de les préserver sur leur exploitation. Avant d'imposer de nouvelles contraintes environnementales plus ou moins justifiées ou des sanctions difficiles à appliquer, la PAC doit accompagner le plus grand nombre possible d'agriculteurs pour réaliser la transition agroécologique de leur exploitation. »

LA GESTION DES RISQUES AGRICOLES ET LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DE NÉGOCIATION DES PRODUCTEURS

Parmi les objectifs du traité de Rome, la stabilisation des marchés figurait en bonne place, mais elle a été progressivement abandonnée, en raison notamment de l'ouverture croissante de l'Europe aux importations et de l'exposition concomitante des agriculteurs européens à la volatilité des prix sur les marchés internationaux. La capacité de l'Union européenne à stabiliser ses marchés agricoles en est d'autant plus affaiblie que tous les quotas de production ont été supprimés et que les secteurs concernés, le lait et le sucre, ont subi de fortes crises à la suite de leur suppression, tandis que les catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, tornades, etc.) risquent d'être aggravées par le changement climatique. Ce qui accroîtra la variabilité des productions agricoles.

Si l'Union européenne dispose d'un filet de sécurité (intervention publique et aide au stockage privé) et va se doter d'une réserve de crise reconductible, elle manque cependant d'outils pour prévenir les crises.

A défaut de pouvoir stabiliser les marchés agricoles, c'est la stabilisation des revenus des agriculteurs qui doit être recherchée à l'aide d'instruments de gestion des risques climatiques, sanitaires et de marché, comme les assurances et les fonds mutuels. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, en particulier en abaissant de 30 à 20% le seuil de pertes de revenus des agriculteurs pour déclencher l'intervention des instruments de stabilisation des revenus. L'Union européenne pourrait aller plus loin en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs.



Les plantes fixatrices d'azote et les prairies, devraient faire l'objet d'un soutien nettement plus prononcé.



Bernard Bourget constate que « La Commission européenne a pris des mesures pour renforcer l'organisation des producteurs agricoles et leur permettre de négocier dans de meilleures conditions avec leurs puissants acheteurs de l'industrie alimentaire et de la grande distribution. L'extension du dispositif à l'ensemble des secteurs de production proposée par la Commission va dans le bon sens, de même que les mesures adoptées récemment pour mieux encadrer les pratiques commerciales et interdire certaines pratiques déloyales telles que le paiement de produits périssables au-delà de 30 jours, le changement unilatéral des conditions du contrat par l'acheteur ou l'annulation de commandes à très courtes échéances.

LE BUDGET DE LA PAC ET LA RÉPARTITION DES AIDES DIRECTES

Le départ du Royaume-Uni va entraîner une baisse des moyens financiers de l'Union pour la période 2021-2027 à laquelle il faut ajouter le refus de plusieurs pays « contributeurs nets » d'augmenter le budget européen.

Les paiements directs représentant les trois quarts des dépenses de la PAC, c'est probablement eux qui feront l'objet de réductions de dépenses, et ce de deux façons :

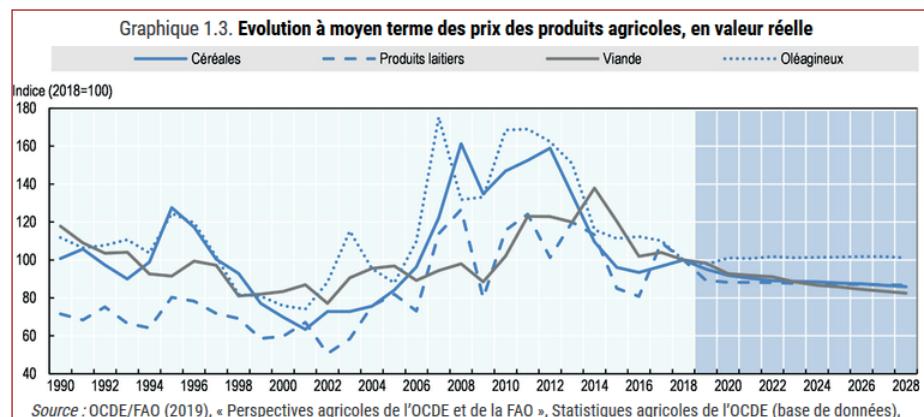
- soit en appliquant un taux unique de réduction à l'ensemble des exploitations, à l'exception des plus petites ;
- soit en appliquant seulement la réduction aux grandes exploitations afin de préserver les petites et moyennes exploitations.

Si la première formule constitue la solution de facilité, elle fragiliserait les exploitations familiales de taille moyenne qui constituent le cœur de l'agriculture dans de nombreux pays dont la France en particulier.

La seconde formule serait plus justifiée, car elle tiendrait compte des économies d'échelle dont bénéficient les grandes exploitations, freinerait la course à l'agrandissement et atténuerait un peu la très inégale répartition des paiements directs.

LA NÉCESSAIRE COORDINATION DE LA PAC AVEC LES AUTRES POLITIQUES EUROPÉENNES, NOTAMMENT LA POLITIQUE COMMERCIALE

Pour Bernard Bourget, la coordination de la PAC avec la politique commerciale de l'Union européenne n'est pas satisfaisante et il cite deux exemples pour illustrer son constat. « Le premier concerne l'accord passé entre la Commission européenne et les pays dits du MERCOSUR (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay), qui accorde un accès élargi aux importations de viande bovine en provenance de ces pays,



A défaut de pouvoir stabiliser les marchés, il faudrait stabiliser les revenus.

alors que la consommation de viande est en baisse dans l'Union européenne et que les bovins de races à viande ont un rôle essentiel dans le maintien des prairies et de la vie dans les zones difficiles telles que le Massif Central.

Le second a trait aux appellations d'origine protégées (AOP), dont la reconnaissance dans les accords bilatéraux négociés avec les pays tiers est, à juste titre, mise en avant par la Commission européenne, tandis que cette dernière propose d'affaiblir les AOP sous le prétexte de les redéfinir en rendant facultatifs les facteurs humains qui sont pourtant essentiels. Si cette proposition était adoptée, elle fragiliserait de nombreuses productions agricoles placées sous AOP, non seulement les vins qui sont des fleurons de l'agriculture française, mais aussi les productions fromagères de montagne comme le Comté ou le Beaufort qui assurent la vitalité de l'agriculture de montagne. »

CONCLUSION

L'analyse réalisée par Bernard Bourget s'adresse avant tout aux responsables et agriculteurs Français dans le but d'attirer leur attention sur des points sensibles pour l'agriculture française. Certains concernent également l'agriculture wallonne et doivent, à ce titre, être considérés avec intérêt par tous ceux qui ont à cœur de défendre le secteur agricole wallon. La lecture du texte de Bernard Bourget justifie qu'on lui accorde l'attention qu'il mérite.

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences.

La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

Les publications sont consultables sur le site : www.robert-schuman.eu