

Comment redonner du sens à la politique agricole commune ?

Intervention de Nicolas-Jean Bréhon, chargé de cours à l'Institut des hautes études en droit rural (HEDREA)

Constat des divergences franco-allemandes dans ce domaine. La PAC est sous tension et n'a plus de sens en raison du changement de contenu, réforme après réforme.

A l'origine, elle était orientée vers la production et les marchés et disposait de trois leviers pour protéger les agriculteurs : la fixation des prix par l'administration, la protection des frontières et la gestion des marchés par l'intervention. Celle-ci est la clef de la PAC d'origine. Les prix sont garantis et les agriculteurs ne se soucient pas de l'écoulement.

En 1992, a lieu le basculement avec une réforme (accentuée en 2003, 2006 et 2013) qui consiste à faire entrer le marché dans le système : quasi suppression des interventions : les prix ne sont plus fixés et on compense les baisses par une aide aux revenus. Peu à peu on quitte la gestion des marchés pour soutenir les revenus, on passe d'une politique économique à une politique sociale de solidarité. C'est une politique de moins en moins agricole (intervention de l'environnement) et de moins en moins commune car le développement rural donne une large place aux initiatives des états. Le plus grand effet pervers est que les agriculteurs sont obligés de soutenir un système qu'ils détestent : ils veulent « des prix, pas des primes » or ils ont besoin des primes pour survivre ; autre effet pervers : du fait de l'automatisme des subventions (découplage de la prime par rapport à la production), ils perçoivent des primes même si les prix sont élevés. Aujourd'hui, les agriculteurs sont devenus des rentiers. On cherche des justificatifs du côté des contraintes environnementales qui sont en fait compensées par ailleurs. On cherche à justifier une politique dont on ne peut se passer. Argument de la France : la PAC c'est 100 euros par an et par habitant....soit 1000 milliards sur 20 ans ! Pour quel résultat ? Mécontentement général : les agriculteurs car ils n'arrivent pas à vivre malgré les aides, les Etats sont divisés sur la PAC solidaire et l'opinion conteste une PAC productiviste.

Il y a une quête de légitimité. Il faut remettre du lien et du sens et réorienter la PAC vers ce qui intéresse la population c'est-à-dire l'alimentation, ce qui entraîne un changement dans les aides qui ne devraient porter que sur ce qui est alimentaire (plus sur les carburants, moins sur les céréales et davantage sur le bétail et les légumes). Les tentatives de ce côté ont échoué mais ce qui a réussi c'est la piste environnementale. La PAC intervient sur l'environnement de 3 façons : 1- les subventions : l'agriculteur est subventionné pour faire quelque chose, 2- la conditionnalité : le versement des aides directes (7,5 milliards pour la France) est conditionné par le respect de certaines règles : le bien-être animal, l'emploi, l'environnement, etc. 3- le verdissement ; il consiste à rémunérer l'agriculteur pour les biens publics qu'il génère (paysage, biodiversité, agrément, etc.) 30 % des aides directes financent des services environnementaux. C'est un basculement considérable.

Aujourd'hui, situation de grande tension et la question du sens est à nouveau évacuée, pour plusieurs raisons : le verrou budgétaire (tous les agriculteurs ont besoin de ces aides dont la France et les nouveaux entrants sont les grands bénéficiaires). Réticences à se lancer dans une réforme dont on ne connaît pas l'aboutissement. Autre motif : Les divergences entre les membres : doit-on garder le système actuel de régulation ou la PAC doit-elle s'orienter vers le marché et la compétitivité ? Ce sont deux logiques différentes. Actuellement tous les Etats sont dans une posture : défendre la PAC, défendre un montant budgétaire (aujourd'hui 40 % du budget de l'UE) et ne rien changer. Pourquoi ne pas faire le choix explicite d'une politique environnementale dont bénéficieraient les agriculteurs en priorité ? Aujourd'hui tout est bloqué et les agriculteurs se sentent abandonnés.

Intervention de Klaus Kherein, premier Conseiller Agricole et Alimentation à l'ambassade d'Allemagne.

Présente plusieurs points de contradiction avec les propos de Nicolas-Jean Bréhon :

- la PAC à l'origine est faite pour le consommateur et non pour l'agriculture en raison des problèmes d'alimentation après la guerre. Grand succès et effets pervers.

- n'est pas sûr de ce passage de l'économique au social/solidaire : pour l'Allemagne, c'est la PAC qui sert au consommateur, à l'agriculteur et aussi à l'espace rural (90 % de la surface du pays) ; on a élargi la fonction de la PAC pour assurer l'attractivité de l'espace rural.

- à propos de la re-nationalisation, la flexibilité et le principe de subsidiarité sont très importants pour l'Allemagne : régler les problèmes au plus près de la réalité.

- mentionne un autre effet pervers : l'investissement de sociétés anonymes dans le terrain agricole ; cf. l'assureur Alliance (qui touche les primes de l'UE) ; réflexion en cours sur une définition de l'agriculture : agriculture active, vraie agriculture ?

- la réorientation (moins de céréales, plus pour le bétail et le bio) ; il y a un problème avec les aides découplées (aide par hectare) car les céréaliers touchent beaucoup et les autres peu.

- le verdissement, c'est un cauchemar administratif (la question des contrôles) ; bureaucratie trop importante.

- le verrou budgétaire : les agriculteurs ne peuvent pas vivre sans les aides ; note l'apparition d'une nouvelle génération d'agriculteurs/entrepreneurs qui refusent les aides et les contrôles (5 % des jeunes) et demandent liberté d'action.

- est d'accord pour dire que les Etats sont dans une posture ; constate des divergences importantes entre la France et l'Allemagne qui est orientée vers les marchés et le souci de l'exportation. Aujourd'hui, l'Allemagne est le 3ème exportateur mondial et le 1^{er} importateur en agro-alimentaire ; en Allemagne la réflexion sur la transition écologique a commencé dès 2001.

- la PAC a changé de sens ; elle doit s'adapter aux réalités : le défi de l'environnement, celui du numérique, des biotechnologies, de la mondialisation, de la démographie et du changement climatique. La demande sociétale a changé et la PAC va suivre. Les projets en cours du Ministère de la recherche dans le domaine de l'agriculture portent sur le changement climatique, comment nourrir le monde avec une population croissante, comment nourrir les villes, les énergies et les matières renouvelables, l'agriculture hors sol, etc.

- constat d'une demande sociétale importante dans les pays industrialisés quant au mode de vie comportant une alimentation saine et à un souci croissant de l'écologie ; cette demande n'est pas encore entendue au niveau des gouvernements des 28 Etats membres ; les propositions du commissaire européen à propos de la PAC sont très au-dessous des attentes et témoignent d'un manque d'ambition.

- évoque différents aspects de la politique agricole allemande et de son articulation avec la politique de l'environnement au niveau institutionnel et pratique, la position de l'Allemagne sur certains aspects de la PAC : la question des aides, des investissements, de la gestion des risques, de la régulation. Pense que la PAC ne disparaîtra pas mais que son budget doit s'adapter (actuellement 40 % du budget de l'Union Européenne) en raison des nombreux nouveaux défis (et des dépenses qu'ils impliquent) qui se posent à l'Union Européenne.

Questions/interventions

- une question sur le poids relatif du secteur agricole dans les principaux pays de l'Union Européenne, sur les conséquences d'un Brexit dur sur la PAC et les liens commerciaux dans ce secteur.
- une question sur l'évolution des agricultures et le statut à venir du foncier. La PAC semble avoir du mal à donner du sens sur ces enjeux.
- une question sur le fait que l'Allemagne est devenue de plus en plus un pays agricole exportateur et que la France a décroché. Quelles en sont les raisons ?
- une question sur le divorce actuel entre la population avec sa demande d'une alimentation saine et un mode de production qui semble statique. Quel est le rôle des systèmes industriels, des systèmes traditionnels puissants dans cet immobilisme ? Ce divorce peut-il se réduire et comment ?
- une remarque : il existe à la fois un divorce entre la population et l'industrie agro-alimentaire et une réconciliation des consommateurs avec des petits producteurs qui pratiquent une agriculture bio ou raisonnée.
- une question sur le mode de calcul des subventions accordées aux différents pays. Y a-t-il un ratio entre les contributions versées et les aides accordées et lequel ? Quelle est la nécessité d'une coordination des décisions au niveau européen si on laisse fonctionner les mécanismes normaux des marchés ? Quel est le niveau des échanges entre l'UE et le reste du monde dans le domaine agro-alimentaire ? Quelle évolution dans le cadre de la mondialisation ? Dans quelle mesure les activités connexes (cf. conditionnement, distribution, etc.) sont-elles concernées dans le champ de la PAC ?

Réponse de Nicolas-Jean Bréhon

- Le divorce évoqué est lié à l'environnement. En une génération l'image de l'agriculteur s'est inversée. Les crises alimentaires (cf. « La vache folle ») ont eu et ont encore un impact catastrophique même si la PAC a pu et su réguler la situation. En France, à la différence de l'Allemagne, les contraintes environnementales sont vécues comme une contrainte. En Allemagne les agriculteurs sont aussi chefs d'entreprise et gagnent plus d'argent par la méthanisation que par la production agricole.
- A propos du bio : il ne représente qu'une très petite part de la surface agricole et il ne s'exporte pas à la différence des céréales. Ce sont des petites activités pour les agriculteurs mais des symboles importants pour la population. La faute de l'agriculture française c'est d'avoir joué la montre, pour les quotas laitiers ou le bien-être animal. Manque d'anticipation et de préparation.

Réponse de Klaus Kherein :

A propos des structures : La situation n'est pas homogène en Allemagne: le nord a pris de l'avance à la différence de la Bavière (Influence de la faculté agro-économique de Göttingen (très libérale) qui a formé beaucoup de personnel). La situation varie entre l'est (grandes exploitations) et l'ouest (petites et moyennes exploitations) ; le modèle agricole allemand est également différent : l'Allemagne compte une cinquantaine de fermes à 1000 vaches. Même variation entre les structures des pays membres de l'Union Européenne ; ainsi la Pologne pratique une micro-agriculture non compétitive.

Il existe le même divorce entre la population et le monde agricole qui reste lié à des images romantiques. Il y a également une forte influence des media qui tiennent les agriculteurs responsables des catastrophes écologiques, des scandales alimentaires, de la maltraitance animale, etc.

La souveraineté alimentaire : c'est une question importante pour la France qui est soucieuse de préserver son autonomie mais pas en Allemagne qui préfère importer ce dont elle a besoin. La philosophie est différente.