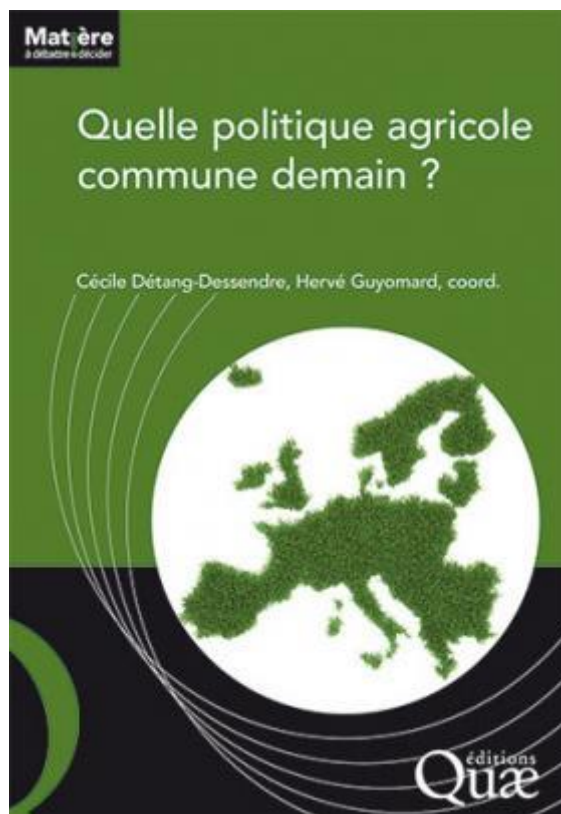


QUELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DEMAIN ?¹



Note de lecture de Bernard **BOURGET**²

La rédaction de ce livre collectif, publié en mai 2020, a mobilisé 27 auteurs, principalement des chercheurs de l'INRAE, et a été coordonnée par deux d'entre eux : Cécile Détang-Dessendre et Hervé Guyomard.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail approfondi et comporte de nombreuses données chiffrées.

Sa ligne directrice est l'application de l'économie publique à la politique agricole commune.

Après un bref rappel historique de la PAC, le livre comprend 3 parties :

- PAC et économie ;
- PAC, environnement et santé ;
- PAC, développement rural et innovation.

Les coordonnateurs passent enfin en revue les propositions de la Commission européenne du 1^{er} juin 2018 à partir des enseignements du livre, dont la rédaction s'est achevée en mars

¹ Éditions Quæ, coll. Matière à débattre et décider – 306 pages, juin 2020.

² Membre de l'Académie d'agriculture de France, section 10.

2020, avant la publication des communications sur les stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité ».

Chaque chapitre a la même structure : d'abord la description de l'enjeu, puis une analyse critique de sa prise en compte dans la PAC actuelle, enfin la formulation de recommandations.

En ce qui concerne l'économie, les auteurs considèrent que **le rôle de la PAC est essentiellement de corriger les défaillances de marché.**

Ils notent les progrès réalisés pour renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs dans la chaîne alimentaire à l'aide des organisations de producteurs (OP) et de leurs associations (AOP), mais ces progrès sont encore très insuffisants, notamment face à la concentration de la grande distribution et de ses centrales d'achat, ainsi qu'en raison de la prépondérance du droit de la concurrence dans la législation européenne.

Ils estiment que la panoplie des outils mis à la disposition des agriculteurs pour la gestion des risques est bien fournie, mais constatent la sous-utilisation des dispositifs mixtes public-privé que sont les fonds de mutualisation et les assurances.

Ils s'intéressent aussi à la légitimité et au devenir des aides directes qui représentent plus des deux tiers du budget de la PAC et sont très inégalement réparties entre les agriculteurs. Ils préconisent une réorientation des aides directes vers d'autres objectifs que le seul soutien des revenus des agriculteurs. Toutefois, cette réorientation ne peut être que progressive dans la mesure où ces aides constituent une part substantielle du revenu de nombre d'entre eux.

Le climat et la biodiversité sont des enjeux majeurs pour la future PAC. Il s'agit de biens publics globaux qui doivent être traités au niveau de l'Union européenne, à la différence des biens publics locaux tels que l'eau, l'air ou les paysages, qui relèvent d'un niveau inférieur, notamment celui de la région. Cependant, le choix de l'échelon pertinent n'est pas toujours facile pour la biodiversité qui concerne à la fois le niveau local et celui de l'Union européenne.

Les auteurs de cette partie du livre proposent l'application des principes « pollueur-payeur » et « fournisseur-payé » à l'agriculture européenne selon un mécanisme de « bonus-malus », qui se heurte à plusieurs difficultés surtout pour la taxation des pollutions diffuses. Taxer les engrais azotés, les pesticides et les produits vétérinaires (antibiotiques) et affecter le produit de ces taxes à la rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs ne paraît guère envisageable à la fois parce que les taxes alimentent le budget européen sans être affectées à un domaine spécifique et parce que les revenus agricoles sont inférieurs aux revenus moyens dans l'Union européenne. Pour contourner ces difficultés, ils estiment que la conditionnalité appliquée aux aides directes, à laquelle vont s'ajouter les obligations de l'actuel paiement vert, équivaut à une application du principe « pollueur-payeur ». Les stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité » vont vraisemblablement aussi renforcer la conditionnalité et ainsi rendre les aides directes plus compatibles avec la protection de l'environnement.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) sont considérées comme l'outil principal de rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs. Les soutiens aux agriculteurs des zones défavorisées sont également mentionnés pour leurs effets bénéfiques sur l'environnement, bien que ce ne soit pas leur objectif principal. Il est proposé de **remplacer les MAEC par des paiements pour services environnementaux** plus incitatifs en allant au-delà de la compensation des surcoûts ou des manques à gagner ou, au moins d'ajouter des indicateurs de résultats aux obligations de moyens des MAEC.

Un chapitre de la seconde partie du livre est spécifiquement consacré aux productions animales et à la consommation des produits animaux, en raison de leur importance tant pour

l'environnement que pour la santé. Une proposition qui risque d'être mal perçue par les éleveurs, mais qui s'inscrit dans la logique du livre, porte sur la suppression des aides couplées aux ruminants, dont la contrepartie pourrait être un soutien accru aux surfaces herbacées et des aides couplées aux protéagineux plus importantes en raison de l'intérêt climatique des légumineuses et de leur contribution à la réduction de la trop forte dépendance de l'Union européenne aux importations de soja et de tourteaux en provenance de pays tiers (60%).

Le lien entre l'environnement et la santé est mis en avant dans la seconde partie du livre, mais il est constaté que, comme l'a montré la crise sanitaire du coronavirus Covid 19, la politique de la santé est de la seule compétence des Etats membres. Cela vaut pour le volet nutritionnel, pour lequel la PAC dispose d'une marge de manœuvre faible, réduite à la distribution de produits laitiers, de fruits et de légumes dans les écoles et à des recommandations. Des propositions sont toutefois faites pour que la PAC encourage notamment les productions de fruits et légumes dans l'Union européenne. Il sera intéressant de voir si la stratégie « de la ferme à la table » pourra se traduire en avancées dans ce domaine.

La transition agroécologique est une priorité pour les auteurs du livre, qui rappellent opportunément que l'agroécologie ne peut être définie de façon unique, parce qu'elle est à la fois diverse et complexe. Ils distinguent 3 niveaux de modernisation écologique : le premier niveau est celui de l'efficacité et de l'efficience dont relève l'agriculture de précision ; le second est celui de la substitution, comme le remplacement de produits chimiques de traitement par la lutte biologique, et le troisième est celui de la reconception, dont fait partie le passage à l'agriculture biologique. Cependant, l'agriculture biologique n'est pas la seule voie de reconception des modèles agricoles. D'autres systèmes auraient mérité d'être pris en compte, en particulier ceux qui associent l'agriculture et l'élevage dans les exploitations ou dans des associations d'exploitations voisines de grandes cultures et d'élevage. De même, les mesures d'accompagnement nécessaires pour permettre au plus grand nombre possible d'agriculteurs de réaliser la transition agroécologique de leur exploitation auraient dû être développées, car il ne suffira pas de durcir la conditionnalité d'un côté et d'augmenter les moyens des MAEC de l'autre pour y parvenir.

Les mesures imposées à l'agriculture européenne pour lutter contre le changement climatique et préserver la biodiversité, ainsi que la santé des consommateurs et les droits sociaux ne peuvent être efficaces et garantir sa compétitivité que si elles sont aussi imposées aux importations de produits agricoles et alimentaires dans l'Union européenne. C'est pourquoi les auteurs demandent que les accords bilatéraux de l'Union européenne en cours ou en préparation avec des pays tiers soient révisés pour y inclure ces mêmes exigences, lesquelles devraient également être insérées dans les règles de l'OMC.

Il s'agit de **mettre la PAC en cohérence avec la politique commerciale de l'Union européenne et d'autres politiques européennes, notamment la politique de développement rural et la politique de la recherche et de l'innovation**. C'est l'objet de la troisième partie du livre.

Attribuer au second pilier de la PAC le titre de développement rural peut paraître abusif, car les ressources affectées aux mesures spécifiquement ciblées sur le développement de territoires ruraux ne représentent qu'une petite partie des crédits de ce second pilier. En effet le soutien européen au développement rural provient davantage du FEDER ou du FSE que du FEADER. Il n'en reste pas moins que les soutiens du deuxième pilier contribuent au développement économique et social des territoires ruraux et à la réduction des inégalités entre territoires dans l'Union européenne. **Le maintien d'un objectif de développement rural dans le second pilier de la PAC est donc justifié**, à condition, précisent les auteurs, que les crédits correspondants ne soient pas perdus dans la masse des aides agricoles. Ils

plaident pour une meilleure coordination entre la politique de développement rural et la politique régionale, d'autant que cette dernière n'identifie pas explicitement les territoires ruraux au titre des cibles privilégiées de son action.

Le dernier chapitre du livre est consacré à **la recherche et à l'innovation** considérées comme **deux leviers essentiels de la durabilité des agricultures européennes**.

Les auteurs soulignent la bonne coordination entre la politique européenne de la recherche et la PAC, dont l'outil principal pour promouvoir l'innovation dans le domaine agricole est le partenariat européen pour l'innovation (PEI-AGRI) en vue de combler le fossé existant entre les différentes formes de recherche et d'innovation pour une agriculture productive et durable. Le PEI-AGRI est récent, puisqu'il n'est opérationnel que depuis la dernière programmation pluriannuelle qui a démarré en 2014. Il soutient des groupes opérationnels qui comprennent le plus souvent des agriculteurs, notamment ceux qui sont à l'origine de l'idée à transformer en innovation, et des réseaux thématiques qui ont pour objet l'identification et le partage des résultats de recherche et des meilleures pratiques pouvant se traduire en innovations.

Après avoir rappelé le rôle moteur joué par la recherche dans la modernisation de l'agriculture européenne après la Seconde Guerre mondiale, les rédacteurs de ce chapitre demandent des moyens accrus en faveur de la recherche et de l'innovation pour aider les agriculteurs à relever les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés, puisque ces défis relèvent de biens publics insuffisamment pris en compte par la recherche privée. Ils reconnaissent que la tâche est plus complexe que celle de leurs prédécesseurs en raison de la difficulté à hiérarchiser les cibles et les chemins de l'innovation. Ils recommandent donc d'adopter une démarche systémique, en se focalisant sur les fonctions et les performances du système d'innovation pour l'agriculture, l'environnement, l'alimentation et le développement rural, défini comme « un réseau d'organismes publics et privés allant jusqu'aux acteurs individuels, qui, *via* leurs activités et leurs interactions, créent, accumulent et transfèrent des connaissances, des compétences et des objets qui sont à l'origine d'innovations ».

Le livre « Quelle politique agricole commune demain ? », qui a bénéficié de la contribution de chercheurs éminents sous la houlette de l'INRAE, est un ouvrage de référence qui peut être conseillé à tous ceux qui s'intéressent à la PAC. Ils y trouveront des éléments pour alimenter leur réflexion au moment où la politique agricole commune aborde une nouvelle étape de son évolution dans le cadre des négociations en cours. Les propositions des chercheurs sont convergentes avec les orientations du pacte vert de la nouvelle Commission européenne. Cependant, il faudra voir comment elles seront prises en compte, d'abord par les Etats membres et le Parlement européen qui devront trouver avec la Commission un accord sur les nouveaux règlements de la PAC, puis dans l'élaboration du plan stratégique de la France, dans la mesure où les plans stratégiques nationaux auront une place centrale dans la politique agricole commune des années 2020.