

Séance de MARS, du 15 septembre 2020

Présentation de Julien Fosse de France Stratégie

Faire de la PAC un levier de transition agroécologique

Note rédigée par André Pflimlin

Résumé : La PAC actuelle est largement critiquée pour son incapacité à réorienter les systèmes agricoles vers des modes de production plus durables pour la planète, mais aussi pour les agriculteurs et pour les consommateurs. Pour répondre à ces critiques et pour nourrir le débat sur le futur Plan Stratégique National (PSN), France Stratégie a publié, à l'automne 2019, un rapport s'appuyant sur les travaux d'un groupe d'experts « **Faire de la politique agricole commune un levier de la transition agroécologique** ». Ce rapport propose une nouvelle ventilation des aides PAC autour de deux axes : la rémunération des emplois agricoles et la rémunération des services rendus par l'agriculture à l'environnement. Pour renforcer ce deuxième axe, le rapport propose de s'appuyer sur des bonus-malus rémunérant la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes, le développement des SIE. Le co-financement de ces dispositifs, en complément des aides européennes, pourrait s'appuyer sur l'utilisation de produits de taxes sur les intrants (engrais, pesticides, antibiotiques) et sur les GES, la suppression de la détaxe du fuel... Par conséquent, **il s'agit d'un projet de réforme radicale, qui a reçu un accueil critique en France, notamment du côté de certaines organisations professionnelles agricoles (OPA)**. Depuis, la nouvelle Commission s'est engagée dans « le Pacte Vert », décliné en stratégie « De la ferme à la table » pour l'agriculture et l'alimentation. Ces nouvelles priorités européennes semblent bien en phase avec le projet de France Stratégie. Mais qu'en est-il dans le PSN en cours de rédaction au ministère de l'agriculture ?

Principaux points d'intérêt qui ressortent de la présentation de l'étude et du débat

Au-delà des félicitations unanimes sur la clarté de la présentation et sur l'audace du projet, la synthèse des échanges s'articule autour de quelques points :

1. Le cadrage de l'étude et de France Stratégies (FS)

France Stratégie est chargée d'éclairer les choix à moyen et long terme et la préparation de réformes pour/sur **le territoire national**, prioritairement.

La politique des échanges internationaux / européens n'est pas dans son champ. C'est dans celui du ministère des affaires étrangères.

Par conséquent, cette étude sur la réforme de la PAC s'inscrit dans le nouveau cadre de la subsidiarité élargie via la demande de la Commission de **programmes stratégiques nationaux (PSN)**, lancés officiellement en 2018.

Le rapport explore les marges de manœuvre potentielles, **au niveau de la France**, sans remise en cause de la politique européenne sur la dérégulation des marchés engagée depuis 1992.

Il ne s'agit pas d'une caution à cette politique libérale adoptée par l'ensemble des Etats membres et soumise à la règle de l'unanimité, mais bien **d'une proposition de changement en France dans le cadre européen actuel**.

NB 1 : Julien Fosse a été recruté à France Stratégie en 2017 comme chef de projet pour cette étude. Il a une formation très polyvalente (Vétérinaire, Doctorat en Biologie, Sciences Po) et une quinzaine d'années de travail aux ministères de l'agriculture puis de l'Environnement.

Le groupe de pilotage était composé d'experts reconnus dans ce domaine. Le retrait du trio d'AgroParisTech (Sophie Devienne, Aurélie Trouvé, Gilles Bazin) fait suite à la non prise en compte de la question de la régulation des marchés dans cette étude.

NB 2 : France Stratégie vient de passer sous la responsabilité du nouveau Haut-Commissaire au Plan, François Bayrou, récemment nommé à ce poste par le président Macron.

2. L'incitation financière plutôt que la contrainte réglementaire

Rémunérer les bénéfiques environnementaux et taxer les nuisances, favoriser la diversification et l'extensification de l'élevage... car c'est plus efficace pour pousser au changement.

On ne part pas de rien : la plupart de ces taxes existe déjà dans plusieurs pays de l'UE ; leur efficacité a été démontrée dans d'autres pays, notamment aux Etats Unis

Ces taxes sont compatibles avec les principes de l'économie publique (aval de Bercy) et avec la réglementation européenne dans la mesure où le produit des taxes est redistribué au secteur agricole pour rémunérer les contributions positives à l'environnement.

Ces taxes sont modulables dans le temps pour permettre les adaptations techniques, les changements de pratique, voire de systèmes, nécessaires pour éviter ces taxes.

Le bonus aux prairies permanentes modulés en fonction de leur durée semble pertinent mais n'exclut pas l'effet d'aubaine pour certaines régions, voire la course à la surface... L'absence de traitement spécifique des prairies temporaires qui se retrouvent dans la rubrique commune **diversification** serait un frein au développement de systèmes plus herbagers. De même, on peut regretter l'absence d'un bonus spécifique aux légumineuses, y compris les légumineuses fourragères. Le bio ne bénéficie plus d'une aide spécifique, car le choix n'a pas été fait de soutenir des systèmes. Mais le malus sur les intrants, la plus juste rémunération des services environnementaux et la meilleure valorisation des produits permettent aux systèmes bio de préserver leur intérêt économique.

3. Le soutien à l'emploi plutôt qu'aux hectares résulte d'un souci de cohérence avec le développement de l'agroécologie demandant plus de main d'œuvre

...pour le désherbage mécanique, la diversification des cultures et des élevages, etc.

Cette mesure n'était pas un choix initial, car il s'agit d'une réforme de long terme qui impliquerait une décision du Conseil de l'UE. L'aide moyenne par travailleur pourrait être modulée selon les pays, voire les secteurs...

Mais ce soutien à l'emploi pourrait aussi avoir des effets pervers : en soutenant mieux les exploitations avec beaucoup de salariés par rapport aux exploitations familiales, ou à enveloppe constante, en réduisant le nombre d'actifs ? Ne vaudrait-il pas mieux plafonner le nombre d'hectares primés pour lutter contre l'agrandissement ?

4. Le rapport a suscité plus de critiques que de soutiens...

Comme toutes les publications de France Stratégie, ce rapport a eu le feu vert de diffusion du gouvernement Il a été présenté et bien accueilli à Bercy (DG Trésor) et à l'Environnement, mais n'a pas pu être présenté au Ministère de l'Agriculture jusqu'à présent... malgré les 2 changements de ministre. Sans doute les propositions sont-elles trop hétérodoxes par rapport aux négociations financières déjà engagées ?

Du côté des OPA, la Confédération Paysanne a applaudi pour la prime à l'emploi et aux bonus/malus environnementaux, la Coordination Rurale a condamné les taxes sur les intrants, la FNSEA a émis de fortes réserves, notamment sur le soutien à l'emploi. Par ailleurs, le revenu des agriculteurs reste trop dépendant des primes, alors que les prix restent soumis aux aléas du marché mondial.

Du côté de l'agro industrie, les plus fortes réserves sont venues de l'Union des Industries de Protection des Plantes (UIPP) en raison des taxes sur les pesticides et des Vétérinaires (à cause des taxes sur les antibiotiques). Par contre, le secteur des IAA semble plus ouvert, car plus attentif à l'évolution des attentes des consommateurs.

Au niveau européen, le rapport a été présenté au Parlement, aux groupes des Verts et de la GUE (à laquelle appartient LFI), mais pas aux autres groupes parlementaires, ni à la DG AGRI.

5. Le pacte vert et son volet Agriculture/Alimentation peuvent ils relancer le débat sur une réforme plus radicale ?

Une course de vitesse est engagée entre ceux qui veulent boucler la réforme au plus vite (et ne rien changer) et ceux qui voudraient une réforme plus ambitieuse, en phase avec les objectifs du Pacte

Vert et en mobilisant une partie des moyens du plan de relance UE Covid... (Voir séance du 6 octobre).

6. Le PSN en cours de rédaction au Ministère de l'Agriculture peut-il être infléchi par le Débat Public, demandé par la Commission ?

Le Ministère de l'Agriculture n'était pas moteur pour le débat public et semble vouloir avancer vite sur le PSN sans trop attendre... Mais il est encore temps pour intervenir dans le débat public et demander une réforme plus audacieuse notamment pour la répartition des aides. Cependant, il faut reconnaître que pour le moment, les conclusions de la Commission citoyenne pour le climat comme celles des EGA ne se traduisent pas en décisions politiques significatives.