

La Politique Agricole Commune et ses 32 recettes : mais qui prépare cette tambouille ?

Samuel Féret, coordinateur, Agricultural and Rural Convention (ARC 2020)

En matière de réforme de la PAC, le débat se poursuit longtemps après que les accords européens eurent été signés, se déplaçant notamment sur de nombreux aspects techniques de mise en œuvre ou sur la préparation d'une énième réforme cinq ou six ans après. Le débat sur la PAC interroge régulièrement ses finalités, son périmètre, sa cohérence interne/externe et son efficacité au regard des fortes dépenses qu'elle consomme annuellement, comprises aux alentours de EUR 55 milliards.

Mais bon nombre d'acteurs et d'observateurs sous-estiment la séquence de mise en œuvre de la PAC à l'échelle nationale et régionale, pensant qu'il suffirait depuis Bruxelles, d'orienter la PAC en créant des rapports de force favorables entre les acteurs de la décision publique pour obtenir une PAC qui aille dans le sens que l'on défend : plus durable, plus compétitive, plus verte, plus juste, plus équitable, plus simple aussi. Les qualificatifs mesurant les attentes ne manquent pas.

Par nature, chaque réforme de la PAC a un goût d'inachevé. La PAC réformée en 2013 promettait un nouveau partenariat entre les citoyens européens et les agriculteurs afin de relever les défis de la sécurité alimentaire, de l'utilisation durable des ressources naturelles et de la croissance. En attendant de vérifier début 2017 en détail si cette promesse a été tenue, via les premières évaluations commandées par la Commission Européenne sur la mise en œuvre de la PAC, nous livrons une première réflexion sur la manière dont les gouvernements inclinent à faire leur propre cuisine avec la PAC nonobstant ce qu'ils signent à 28.

Les compromis européens sur les textes de bases ne permettent plus d'aller aussi loin qu'on le voudrait, l'ambition d'un projet agricole européen se heurtant aux intérêts sectoriels et nationaux des bénéficiaires des aides, c'est classique. C'est ce que nous avons déjà appelé la [Dé-Europeanisation de la PAC](#), car le financement total des aides directes par Bruxelles montre qu'elle n'est pas renationalisée.

Le Conseil et le Parlement ne décident que d'une partie seulement de la PAC, notamment du terrain de jeu et des règles du jeu, laissant au gouvernements nationaux la décision sur l'amplitude, l'intensité et la progressivité des changements à opérer. Ainsi, il est de la responsabilité pleine et entière des gouvernements de parachever la réforme de la PAC dans sa phase de mise en œuvre. Ou pas.

Si l'accord européen de juin 2013 couvre quatre règlements de base sur la PAC, deux d'entre eux -les paiements directs et le développement rural- ont fait l'objet d'intenses négociations entre les administrations et les professions agricoles pour définir les modalités d'implémentation sur les territoires et dans les secteurs concernés.

Dit plus simplement, chaque Gouvernement fait sa propre cuisine en choisissant ses plats et ingrédients dans le menu offert par la PAC et ils s'en accommodent peu ou prou, puisqu'ils en ont écrit les recettes au préalable. [La PAC à la carte réformée de 2013 a ainsi donné lieu à 32 déclinaisons nationales](#) (avec les régimes intra-britanniques et intra-belges) des paiements directs et à 118 programmes de développement rural. Un copieux menu.

La séquence de mise en œuvre est cruciale puisqu'elle détermine le choix des autorités de gestion, et donc leur priorités d'ici à 2020.

La mise en œuvre nationale peut prévoir, c'est selon l'humeur du Chef, une période de débat et de

négociations entre parties prenantes. Mais dans de trop rares cas, la société civile est impliquée dans la popote technique aux côtés des organisations professionnelles agricoles. Quand elle est impliquée, souvent elle n'est consultée que sur les programmes de développement rural et non sur les paiements directs qui représentent pourtant plus des trois quarts des dépenses.

Pourtant chaque réforme, pour être acceptée sur le terrain et être mise en œuvre dans l'esprit de l'accord européen, doit s'appuyer sur une base sociale large, autre que les administrations ou le monde agricole.

Au niveau européen, l'accord européen sur la réforme de 2013 qui prévoyait une PAC plus juste et plus verte, a laissé un goût amer aux organisations agricoles et les organisations de conservation de la nature, en particulier sur le niveau d'exigences de la composante écologique des paiements directs.

On peut trouver mieux comme compromis, mais la seule manière de faire évoluer la PAC est d'introduire une évolution des règles, soit en fonction d'éléments conjoncturels (i.e. dans l'OCM), soit en fonction de nouveaux critères fixés d'entrée de jeu (i.e. paiement vert du 1er pilier). En outre, une troisième option consiste à laisser de plus amples marges de manœuvre aux gouvernements nationaux et régionaux, comme dans l'accord de juin 2013. Davantage de flexibilité pour potentiellement aller plus loin -ou non- dans la mise en œuvre d'une PAC plus juste et plus verte.

C'est bien à l'aune de sa mise en œuvre que l'on juge le succès d'une politique. Depuis un an et demi la PAC est au banc d'essai de ses utilisateurs, principalement les autorités de gestion nationales et régionales, mais aussi des nombreux évaluateurs, puisque plusieurs rapports sont attendus entre 2017 et 2018 sur les niveaux de performance socio-économique et environnementale de la PAC. La PAC post-2020 tiendra forcément compte des retours d'expérience des différents menus nationaux et régionaux.

Au niveau national, l'empreinte de la PAC suit une forme de dépendance au sillon. Dans une certaine mesure, les gouvernements aiment faire leur propre cuisine avec les aides de la PAC. Ils sont de plus en plus nombreux à aimer les aides couplées dans leur plat national notamment pour l'élevage. Ils sont également très gourmands quand ils s'écartent de la recette européenne du verdissement, quitte à la complexifier et à la rendre indigeste avec nombre d'ingrédients nationaux (effets de seuils, certifications environnementales, dérogations...). Enfin, huit pays seulement ont goûté la recette du paiement distributif pour mieux distribuer les aides au profit des petites et moyennes exploitations.

Aussi afin de mieux apprécier le goût de la PAC, il importe de sortir du triangle institutionnel Commission/Conseil/Parlement pour tester et goûter les recettes nationales. Les négociations sur la PAC ne se font pas entre Etats mais entre gouvernements, et elles n'échappent pas à une certaine logique politique, alors qu'on tendance à réduire au triangle classique, dont on sait que les côtés ne sont définitivement pas égaux et dont la surface est parsemée de nombreux obstacles.

Cette logique politique a d'ailleurs pénétré les cuisines du Parlement Européen. Si celui-ci peut refléter une certaine démocratisation « institutionnelle » de la PAC depuis le nouveau Traité sur le fonctionnement de l'UE, la réforme de 2013 a montré que les députés européens votaient souvent sur l'agriculture selon leur appartenance régionale et nationale, et selon les consignes de leur gouvernements national.

L'art de la PAC se prépare en cuisine, et les chefs qui concoctent les plats servis aux agriculteurs sont des ministres de l'agriculture bien entourés par leur administration et les syndicats agricoles. Si si l'accord européen impose de nouvelles recettes, l'odeur des recettes nationales reste prégnante.

C'est culturel. Comme pour la mise en œuvre de la réforme de 2013 ou la prochaine après 2020, les ministres de l'agriculture prennent le destin de la PAC en main comme en atteste la réunion informelle de Chambord du 2 septembre. Dans la décision publique sur la PAC, ils restent les chefs dans leur propre cuisine.

Alors lorsque les ministres de l'agriculture choisissent et révisent leur choix nationaux de la PAC, ils le font en tant que chef dans leur propre cuisine. Pour toute organisation désireuse de se faire entendre sur les orientations de la PAC, c'est exactement le lieu où il faut être à chaque instant, pour négocier des recettes pour une PAC plus juste et plus verte.

Enfin, pour en venir à ce que deviendra la première politique communautaire après 2020, un nouveau partenariat entre les citoyens et le monde agricole doit prévoir de franchir certaines étapes d'ici 2020, notamment :

- Un meilleur ciblage des aides directes vers l'emploi et les jeunes agriculteurs, en particulier via l'activation conjointe du paiement redistributif sur les premiers hectares et du plafonnement des aides ;
- Plus aucune exemption, dérogation ou certification permettant de déroger aux règles communes du verdissement dans le premier pilier ou d'éviter tout changement de pratique agricole. Les pesticides doivent être interdits sur les surfaces d'intérêt écologique et les éléments fixes du paysage comme l'agroforesterie être placés au cœur du verdissement ;
- Un transfert financier d'au moins 10 % du 1er vers le second pilier pour accompagner la transition agroécologique dans tous les territoires, via la coopération, l'innovation, le renouvellement des générations et les mesures agroenvironnementales et climatiques.

Les négociations triangulaires de la PAC à Bruxelles ressemblent à une première mi-temps d'une partie de football. La seconde mi-temps de la réforme de la PAC est jouée par les gouvernements dans les Etats-Membres, et le résultat du match dépend au final de la manière dont la PAC a été mise en œuvre sur le terrain.

Read more :

CAP What's Cooking ? Recipes for understanding the Common Agricultural Policy, co-edition Groupe de Bruges/Slow Food Youth Network.

www.groupebruges.eu <http://www.capwhatscooking.eu/cap-cook-book>