
La refondation de la PAC : un objectif ambitieux mais nécessaire

Revising the CAP : an ambitious but necessary goal

Henri Nallet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2190>

DOI : 10.4000/economierurale.2190

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 10 septembre 2007

Pagination : 48-53

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Henri Nallet, « La refondation de la PAC : un objectif ambitieux mais nécessaire », *Économie rurale* [En ligne], 300 | Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2190> ; DOI : 10.4000/economierurale.2190

La refondation de la PAC : un objectif ambitieux mais nécessaire

Henri NALLET

Ancien ministre de l'Agriculture

La Politique agricole commune, définie il y a cinquante ans doit être repensée. Pour quelles raisons ce débat sur une refondation de la PAC a sa raison d'être ? Après avoir exposé la légitimité d'une telle réflexion, portant notamment le besoin stratégique alimentaire, Henri Nallet propose de recourir à l'urgence d'une interrogation : quelle politique agricole souhaitable et raisonnable pour l'Union européenne ? À ses yeux, il n'est pas impossible de dégager un objectif commun, certes ambitieux mais nécessaire et réalisable. Objectif qui consiste à promouvoir, dans toute l'Europe, une agriculture à la fois productive et écologique. Pour réussir une telle entreprise, responsables politiques et experts doivent remettre en cause la marchandisation de l'agriculture. Avec l'appui des agronomes et sur la base d'une agriculture nouvelle qui émerge, un tel défi peut être relevé sous réserve de considérer la refondation de la PAC comme n'étant pas seulement du domaine agricole.

Refondre la Politique agricole commune

À *plusieurs reprises*, le Président de la République a souligné sa volonté d'inviter les États membres de l'Union européenne à « *refonder la Politique agricole commune* ». Récemment encore, à l'occasion du Salon international de l'agriculture, il a réaffirmé son désir d'engager avec nos partenaires européens un débat sur l'avenir de cette politique commune et il a même commencé à énumérer quelques-uns des objectifs qui pourraient lui être assignés à partir de 2013.

Ce souci est justifié. D'abord par la situation des marchés agricoles et l'envolée des prix, mais plus encore par le calendrier communautaire qui a fixé à 2013 le *grand débat budgétaire* de l'Union où le financement des politiques communes, et donc leur contenu, sera entièrement revu. Compte tenu des différentes échéances politiques (élections au Parlement européen, renouvellement de la Commission en 2009) et de la nature des prises de déci-

sions dans l'Union, il est raisonnable de commencer à préparer ce débat qui sera, à cause de l'élargissement de l'Union mais aussi des nouvelles contraintes qui pèsent sur l'agriculture de la planète, particulièrement difficile.

En appelant à une refondation de la Politique agricole commune, le Président français prend déjà parti dans le débat. Refonder, cela signifie qu'il faut trouver de nouvelles justifications, de nouveaux objectifs à une politique définie il y a 50 ans. La PAC des origines a fait son temps. « Refonder la politique agricole commune », cela signifie encore que l'Europe unie a besoin d'une politique publique au soutien de l'agriculture contre ceux qui auraient imaginé que 2013 sonnerait la fin de cette aventure commune. Refonder, c'est revoir ou refaire les fondements nécessaires à l'élévation d'une construction. On ne se contentera donc pas d'un toilettage, on parlera du fond, des buts, des objectifs de cette politique commune dans l'Europe et dans le monde.

Les raisons d'une remise en cause de la PAC

Ce débat sur la raison d'être de la PAC sera le bienvenu tant il s'est fait attendre. La dernière « discussion » sur le fond remonte aux années 83-92 : sous la double pression du poids financier des excédents agricoles et de l'inscription de l'agriculture dans les matières en discussion au GATT, les dirigeants européens ont décidé de soumettre de plus en plus l'agriculture européenne aux exigences du marché, et d'instaurer des quotas de production pour limiter l'offre de lait. C'était l'époque où le vent de la libéralisation et de la dérégulation soufflait si puissamment que les profondes modifications apportées à la PAC prenaient le visage avenant du royaume enchanteur du marché... Tout le monde y prêtât la main, à gauche comme à droite, et cette orientation, aujourd'hui encore, reste le fondement implicite de la « politique » proposée par la Commission dans ce qu'il est convenu d'appeler le « Bilan de santé » de la PAC. En effet, il y est proposé d'achever, dans le prolongement de la réforme de 2003, le travail de dérégulation entrepris en 1992 en supprimant ce qui reste de l'intervention publique, en généralisant le découplage des aides qui n'auraient donc plus de rapport avec la production, en supprimant les derniers instruments du contrôle de l'offre tels que la jachère et les quotas laitiers...

La conception libéraliste de la PAC que défend la Commission européenne avait de sérieuses justifications dans les années 1980. En 2008, il y a, au contraire, beaucoup de bonnes raisons de la remettre en cause et de chercher d'autres fondements à la Politique agricole commune.

- La première, déjà suffisante pour justifier l'exercice proposé pour 2013, est la prise de conscience générale de l'immensité du défi de nourrir, dans à peine deux générations, 9 milliards d'habitants. Nombreux sont les agronomes qui pensent l'objectif inatteignable car la quantité de terres dispo-

nibles est limitée. Cet appétit de terres cultivables est décuplé par la volonté – ou la nécessité – de produire des agrocarburants afin de diversifier nos sources d'énergie. Il s'ensuit une hausse tendancielle durable du prix des grands produits agricoles qui, déjà, suscite, ici et là, en Afrique, en Amérique latine et en Asie, des émeutes de la faim. Les experts de Davos voient dans cette situation le « *deuxième risque mondial* », après l'insécurité financière, et la source possible de conflits majeurs. Au moment donc où un accord général se dessine sur le besoin stratégique de sécurité alimentaire, c'est-à-dire sur la nécessité de maîtriser l'approvisionnement alimentaire d'une nation ou d'un groupe de nations, faut-il détruire définitivement notre système qui s'est montré jusqu'ici efficace, diversifié, abondant et peu coûteux pour l'abandonner au seul contrôle du marché, à la volatilité des prix, et aux assureurs privés promus au statut de « filet de sécurité » ?

- Une deuxième raison milite pour une révision en profondeur de la PAC, c'est un besoin de cohérence avec les objectifs que se fixe l'Union européenne dans la lutte contre l'effet de serre et le réchauffement climatique. S'il s'agit bien là d'un objectif majeur de l'Union, comme l'affirme le Conseil européen de mars 2008, toutes les politiques doivent s'y soumettre. Or, les propositions de la Commission dans le secteur agricole vont à l'encontre de la volonté de réduire le CO₂. En effet, en laissant nos producteurs seuls, sans la moindre protection, face au marché et à la concurrence mondiale, on les condamne à l'agrandissement et à l'intensification par un recours croissant à l'énergie sous forme de machines et d'engrais (sans compter, bien sûr, l'utilisation inévitable d'OGM...) ce qui contribue à l'augmentation des prix agricoles ! À suivre la Commission, on porterait à son stade ultime la différenciation déjà bien engagée entre une agriculture

« largement ouverte sur le monde et ses marchés où la France bénéficie d'incontestables avantages comparatifs en matière de grandes cultures et de cultures spécialisées » (Bureau et Chalmin, 2007)¹ et une agriculture dite de territoires ou de proximité, agriculture biologique, élevage à partir de l'herbe, AOC, considérées comme une sorte de voiture balai de l'éco-conditionnalité, « l'agriculture de l'être » pour reprendre l'expression d'un de ces théoriciens. C'est d'ailleurs, d'après mon expérience de négociateur, la sortie malheureusement la plus vraisemblable du « Bilan de santé » de la PAC. Tant pis pour l'incohérence de la position européenne qui soulignera, *a contrario*, le besoin d'une reprise générale des objectifs de la PAC après que Mme Fischer Boel ait proposé avec bonne conscience des mesures qui contredisent ce que prône avec conviction M. Barroso. Ce désordre plaide pour un débat de fond au Conseil européen. Si celui-ci tient sincèrement à ses objectifs dans le domaine de l'environnement, s'il ne s'agit pas d'une simple pétition de principe sans conséquence comme le fut la « Stratégie de Lisbonne » en matière de croissance et d'emploi, il doit inventer une nouvelle PAC.

Quelle politique agricole commune souhaitable ?

Oui, inventer une nouvelle PAC pour essayer de tenir compte de tout ce qui précède en même temps. Pour cela, abandonnons quelques instants les ESP, DPU, BCAE, PMTVA, PSBM, ICH, PHAE² heureuse-

ment conformes à l'AACU³, rangés sagement dans diverses boîtes de couleur inventées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et destinées à prendre en compte des aménités et autres externalités positives... à quoi se résument aujourd'hui les discussions sur la PAC entre « sachants » dont, vous le voyez, je pourrai encore faire partie après quelques leçons de rattrapage... Demandons-nous, tout simplement, comme devraient le faire les responsables politiques de l'Union européenne : « *Compte tenu de ce que nous savons des besoins à venir du monde et de l'Europe, des changements climatiques, des souhaits de nos populations, quelle est la politique agricole souhaitable et raisonnable pour l'Union européenne ?* ».

Après, et seulement après avoir répondu clairement à cette question il appartiendra aux mécaniciens de la PAC de bricoler ce qui doit l'être pour mettre en forme et en œuvre la politique ainsi définie. Mais, pour l'instant, qu'ils rangent leurs boîtes à outils... Prendre la question ainsi aurait déjà l'avantage de fixer des objectifs, de dire en un langage clair ce que les dirigeants politiques proposent. Peut être aussi d'élever le niveau des ambitions de l'Union européenne et, par là, de s'assurer que les 27 veulent et peuvent penser et agir ensemble.

Il ne doit pas être impossible de dégager un objectif commun. À partir d'une bonne et complète information, on devrait pouvoir se mettre d'accord sur un optimum désirable assez simple à formuler : les Européens ont besoin d'une agriculture à la fois performante et respectueuse de son environnement, productive et écologique. Cet objectif correspond à la fois aux demandes que nous avons repérées plus haut et à une exigence de plus en plus nettement exprimée par les consommateurs. Le meilleur respect de l'environnement

1. Bureau J.-C., Chalmin Ph. (2007). Perspectives agricoles en France et en Europe. Paris, La Documentation française, 2007.

2. ESP : Estimation du soutien au producteur ; DPU : Droits au paiement unique ; BCAE : Bonnes conditions agricoles et environnementales ; PMTVA : Primes à vaches allaitantes ; PSBM : Primes spéciales aux bovins mâles ; ICH : Indemnité compensatoire de handicap ; PHAE : Prime harbagère agri-environnementale.

3. AACU : Accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay.

fondera à l'avenir la légitimité des aides, bien plus sûrement que toute référence historique mais il concerne, évidemment, toute la production agricole. Les tenants de l'agriculture de grande dimension, à forte intensification, complètement exposée au marché et d'autre part une petite agriculture de proximité plus ou moins aidée se trompent. Ce schéma est obsolète, car aujourd'hui la prise de conscience très rapide des dangers liés aux gaz à effet de serre peut provoquer des mouvements tout à fait analogues à ce qui s'est passé sur les OGM. José Bové et ses faucheurs sont peut-être considérés avec dédain par certains scientifiques et des technocrates, mais, pour l'instant, ils ont gagné car l'opinion les soutient. On va vérifier ce glissement des questions agricoles et alimentaires sous le contrôle de la « démocratie participative » à l'occasion du débat sur les bio-carburants. Il est loin le temps où la PAC était gouvernée par quelques technocrates éclairés français et allemands, hors de tout contrôle qu'ils considéraient comme nécessairement incompétent !..

On propose donc d'anticiper l'évolution vraisemblable et d'opter, en tant qu'objectif souhaitable, pour la mise au point, la diffusion et le soutien de formes de production qui permettent à la fois de fournir des marchandises destinées au marché et de mettre à la disposition de tous « ces biens publics non marchands » qui concernent le climat, l'eau, la biodiversité... On sait bien que c'est vers là qu'il faut aller, mais pourquoi la Commission ne le propose-t-elle pas, pourquoi les rapports officiels ne l'évoquent-ils que sous l'appellation peu engageante d'hypothétiques « scénarios » ?⁴ Je crois que la principale difficulté est dans la tête des responsables publics et de leurs experts qui, depuis vingt ans se sont exclu-

sivement intéressés à la « marchandisation » de l'agriculture, à sa soumission complète au marché et qui ne se sont, jusqu'à présent, jamais posé la question de la combinaison de l'efficacité du marché et d'objectifs non marchands dont on voit bien que certains d'entre eux doivent aujourd'hui s'imposer au marché. Il faudrait donc qu'ils acceptent de mettre en question leur croyance en la supériorité bénéfique de la libéralisation des marchés agricoles, comme les y invitent Boussard *et al.* (2005) dans un petit livre percutant⁵ ou bien encore la Banque mondiale (2008)⁶. Elle reconnaît que la libéralisation des échanges n'a pas assuré le développement de l'agriculture dans les pays en voie de développement, contrairement à ce qui était espéré dans les années 1980-1990. Elle affirme désormais qu'il convient de disposer « *des institutions capables d'aider l'agriculture à promouvoir le développement ainsi que des technologies permettant une utilisation durable des ressources naturelles.* [Ce développement] *exige la mobilisation d'un appui politique, de compétences et de ressources* »... Qu'ils écoutent ce qu'ont à dire les agronomes sur l'approvisionnement alimentaire de l'humanité, les bio-carburants et les écosystèmes, ce que les responsables de la PAC ne font plus depuis 1967 (Rapport Mansholt) parce qu'ils ne s'occupent que de la compatibilité du système européen avec les normes du commerce international.

Une agriculture nouvelle

Car cette agriculture productive et écologique dont la généralisation est hautement souhaitable n'est pas une utopie. Elle existe partout, aux États-Unis comme en Europe, et depuis longtemps déjà. Pour s'en tenir à la

4. Cf. *Agriculture, environnement et territoires. Quatre scénarios à l'horizon 2025*. Paris, La Documentation française, 2006.

5. Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.-G. (2005). *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*. Paris, Cirad.

6. Cf. son *Rapport sur le développement dans le monde*. Banque mondiale, 2008.

France, une tradition d'agronomes et de généticiens a mis en garde depuis longtemps contre les conséquences d'une certaine forme d'intensification (Février, 1978 ; Poly, 1975)⁷ et nombreux sont les exploitants de grandes cultures qui ont cherché à réduire l'utilisation des engrais et des traitements par un meilleur contrôle de leurs techniques. Des travaux plus récents font le bilan de tout ce qui pourrait être mis en œuvre dès à présent pour faire face aux besoins croissants sans dégrader davantage nos écosystèmes (Parmentier, 2007 ; Griffon, 2006)⁸. Cette recherche est aussi largement engagée au-delà de nos frontières. Ainsi, par exemple, un millier d'experts des écosystèmes, appartenant à diverses nationalités, groupés dans un programme des Nations-Unies affirment que l'agriculture peut contribuer à améliorer les écosystèmes « *en définissant un nouvel ensemble de techniques – dont beaucoup sont déjà connues – capables d'accroître la production et d'entretenir en même temps les services écologiques nécessaires aux sociétés* » (Millennium Ecosystem Assessment). Il faut donc rassembler, confronter, dégager les bonnes pratiques et les diffuser avec autant d'énergie qu'on a su imposer il y a quarante ans la forme dominante de production laitière : « Hollstein + stabulation libre + ensilage de maïs + insémination artificielle »...

Dans cette promotion de formes de production intensives et écologiques nous avons encore bien d'autres ressources dont on ne parle pas parce qu'elles ne demandent rien à personne... Ainsi nos AOC. Par exemple, l'AOC du Comté fait vivre plus de 7 000 personnes sur un territoire de 2 300 km² pour mettre en valeur du lait produit à partir de l'herbe dans un paysage

sauvegardé... En 1990, lorsque nous avons élargi le système de l'AOC aux productions autres que le vin, nous estimions qu'il pouvait concerner 400 000 familles paysannes pour produire des biens alimentaires de très haute qualité, sans aides publiques et dans le scrupuleux respect de l'environnement... Mais la Direction de la Concurrence de Bruxelles continue à soupçonner l'AOC de dissimuler des ententes sur les prix !..

La refondation de la PAC sous condition

Cette agriculture nouvelle qui répondrait à la fois aux besoins objectifs et aux souhaits des consommateurs européens est donc possible et généralisable à toutes les productions. Il suffit que nos dirigeants politiques en décident ainsi. Mais, sa mise en œuvre suppose deux conditions plus difficiles à réaliser.

D'abord, la reconnaissance internationale des exigences sanitaires et environnementales de la nouvelle PAC. On ne peut pas demander à nos paysans de respecter des standards élevés de qualité si leurs concurrents peuvent s'en dispenser et les chasser du marché. La Nouvelle Zélande, P. Mandelson et l'OMC vont se récrier, mais, là aussi, l'opinion publique va dans le sens de la « refondation environnementale ». Il faut que les « libéralistes » comprennent que s'ils n'intègrent pas rapidement ces exigences nouvelles aux règles du commerce, ils préparent le retour au protectionnisme.

Ensuite, il faut, à partir de 2013, maintenir une politique agricole européenne avec des moyens et des instruments lui permettant d'organiser la transition d'un système à l'autre, d'encourager, d'inciter, de réguler ce qui doit l'être. Ce n'est pas le marché qui opérera cette mutation, c'est une politique publique volontariste. C'est pourquoi il serait absurde de décider, avant que le débat sur la « refondation » n'ait eu lieu, la suppression d'instruments comme les aides

7. Février R. *Rapport au Sénat*, 1978 ; Poly J. (1975). *Pour une agriculture plus économe et plus autonome*. Paris, Inra.

8. Parmentier B. (2007). *Nourrir l'humanité*. Paris, Ed. La Découverte, 275 p. ; Griffon M. (2006). *Nourrir la planète*. Paris, Ed. Odile Jacob.

du « premier pilier » ou l'intervention publique que demande la Commission dans le « Bilan de santé ».

Pour conclure

La refondation de la PAC n'est pas seulement un problème agricole...

On le voit, la refondation de la PAC, prise au pied de la lettre, est une belle « rupture », un beau défi, mais elle n'est pas gagnée d'avance. Il n'y a pas cependant d'alternative à cette ambition. Car, si,

comme la pente paresseuse nous y entraîne, on se contente de « l'agriculture duale » ou de « l'agriculture – biologique – comme bonne conscience », si, comme le propose la Commission, toutes les aides se concentrent dans le « deuxième pilier », augmentant d'autant les co-financements nationaux, cette politique, qui ne sera plus destinée qu'à des territoires dont l'agriculture aura disparu, perdra vite sa légitimité. La renationalisation de la seule politique vraiment intégrée deviendra alors une possibilité, voire une tentation. ■