

Les politiques agricoles et de développement rural en Europe : pour une agriculture au service de l'attractivité des territoires ?

Table ronde 1 - Quelle(s) politique(s) agricole(s) et de développement rural en Europe, en réponse aux attentes des institutions et de la société ?

Les différents acteurs institutionnels (États membres, collectivités territoriales) ainsi que la société civile (citoyens, agriculteurs, consommateurs) formulent aujourd'hui des attentes qu'il convient d'identifier et de prioriser, afin de déterminer de quelle manière elles peuvent être conciliées avec les défis auxquels doit faire face l'agriculture au niveau européen, et en quoi les réponses qui leur sont apportées par l'Union peuvent être des instruments au service du développement rural et de l'objectif de cohésion sociale et territoriale. Quels sont les outils de coordination, d'articulation, de priorisation de l'expression de ces différentes attentes qui peuvent être mis en œuvre ? Dès lors, une politique agricole et de développement rural réellement européenne est-elle possible ? Entre soutien aux activités productives agricoles et lutte contre les inégalités territoriales, comment définir à l'échelle des 27/28 États membres des priorités communes ? Quels sont les objectifs poursuivis au travers de la nouvelle PAC ?

Rapporteurs : Gabrielle ROCHDI, Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales - Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (EA 7353) ; Jean-Baptiste MOREAU, Député de la Creuse ; Pierre BAUBY, Enseignant-chercheur associé à l'Université Paris VIII et à Sciences Po., Fondateur de "Reconstruire l'Action Publique" (RAP)

Intervention de M. Jean-Baptiste MOREAU, Député de la Creuse

Merci pour les interventions précédentes, très intéressantes. Pour ma part et en complément de ce qui vient d'être dit : Oui, il est vrai que la Politique Agricole Commune (PAC) a conduit à une spécialisation des exploitations agricoles, à une mise en place de zones de production avec des zones céréalières qui se sont développées par rapport aux zones d'élevage qui se sont réduites au fur et à mesure à l'échelle européenne. Et il est vrai qu'aujourd'hui, la PAC a rempli temporairement les missions pour lesquelles elle a été mise en place, à savoir l'autonomie alimentaire au niveau européen. Je dirais temporairement car, j'en ferai part par la suite, j'ai des inquiétudes quant à la réelle souveraineté de l'Europe dans les mois et années qui viennent. Et face aux défis, changements climatiques et protection de l'environnement qui vont intervenir dans les prochaines années, je pense qu'il faut arriver à concilier nos exigences environnementales, de protection de l'environnement, avec des exigences de production, sinon nous risquons de nuire à notre autonomie alimentaire. C'est clair et il ne faut pas abandonner cet objectif dans le cadre de la PAC, notamment sur les équilibres territoriaux et les politiques rurales. Et effectivement, la PAC a été conçue, comme nous venons de l'entendre, dans une Europe à 6. Aujourd'hui, elle est à 27 et je ne suis pas sûr qu'elle ait pris en compte, au fur et à mesure de ses évolutions, les diversités de situation de l'agriculture au sein des différents pays et des différents Etats-membres. Je pense notamment aux typicités de l'agriculture des anciens pays de l'Est où les kolkhozes n'ont pas été détruits, où il existe aujourd'hui des petites

exploitations vivrières à moins de 5 hectares qui côtoient des exploitations à plus de 10 000 hectares qui ont été reprises par des groupes privés, voire par des puissances étrangères. Il me semble, sur ce point, que ce qui avait été mis en place à la création de l'Europe n'est plus du tout adapté à ces pays-là aujourd'hui. Il faut effectivement un changement en profondeur.

Je vais donc vous faire part de mes expériences, puisque j'assiste très régulièrement à des réunions d'interparlementaires européens. J'étais à Bucarest il y a quelques mois. J'étais à Helsinki il y a un mois où nous nous retrouvons entre parlementaires nationaux et où nous discutons de la PAC et je peux vous dire que nous ne sommes pas encore en mesure de définir des objectifs communs et d'aboutir à des convergences d'objectifs. C'est-à-dire qu'en fonction du pays pour lequel vous vous exprimez, les divergences sont majeures et sont vraiment très importantes, sachant que les différences s'atténuent au niveau des pays de l'Europe Occidentale mais divergent de plus en plus au niveau de l'Europe Orientale. Il existe ainsi un vrai enjeu à ce niveau. Et nous sommes réellement à un moment-clé pour la PAC, car comme vous le savez tous, le Brexit constitue une épée de Damoclès au-dessus de notre tête. Nous sommes vraiment dans une phase d'incertitudes, d'insatisfactions des peuples vis-à-vis de l'Union Européenne globalement et de ses politiques, qu'il s'agisse de la PAC ou des autres politiques publiques. Et donc, si nous voulons que le Brexit soit un début mais aussi une fin, c'est-à-dire que nous n'assistions pas à un lent et long démantèlement de l'Union Européenne, il est indispensable que la nouvelle PAC soit radicalement différente de la première proposition qui a été faite par la Commission Européenne. Plusieurs acteurs l'ont dit depuis le début de cette conférence. La première proposition de la Commission Européenne, celle du Commissaire Phil Hogan, n'était ni plus ni moins qu'une renationalisation de la PAC, avec une subsidiarité qui augmentait, soit disant pour simplifier la PAC ; en réalité, il s'agissait d'une négociation bilatérale entre chaque Etat-membre et la Commission Européenne. Et chaque Etat-membre avait la possibilité d'octroyer plus ou moins d'aides directes, plus ou moins d'aides économiques, plus ou moins d'aides environnementales. Et donc, c'était juste une catastrophe ! Cela intervenait sur un marché commun où l'on a déjà des distorsions de concurrence énormes.

A ce sujet et par rapport aux accords internationaux et à la PAC, je tiens à dire que les échanges internationaux extra-européens (c'est un peu de la provocation mais c'est aussi une réalité) ne sont absolument pas importants au regard des distorsions de concurrence intra-européennes qui peuvent exister. Les principaux problèmes économiques que connaît aujourd'hui la production, notamment l'élevage et la viande bovine, sont liés aux distorsions de concurrence intra-européennes et pas extra-européennes. Les volumes concernés par les échanges internationaux sont très faibles au regard des volumes concernés par les échanges intra-européens. Et au niveau intra-européen, entre la production polonaise, la production roumaine et même la production allemande et la production française, les enjeux sont complètement différents.

Nous avons donc devant nous un enjeu essentiel au niveau du budget européen puisqu'il va falloir commencer par en fixer un. La nouvelle Commission Européenne a été validée il y a deux jours, avec le Commissaire Hogan qui est maintenant au Commerce extérieur et avec le nouveau Commissaire à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski (Polonais). Il y a, au nouveau Parlement Européen, l'ancien Commissaire à l'Agriculture, Dacian Cioloș, Président du Groupe Renaissance. Il connaît bien ces sujets mais l'on retrouve toujours un peu les mêmes têtes. Et il ne faudrait pas que ces mêmes têtes, que l'on retrouve à des postes différents, conduisent à la même Politique Agricole Commune que celle que l'on a connue depuis des années car, en ce cas, je crains de graves désillusions de la part des citoyens

européens, vis-à-vis de l'Europe et de la PAC.

Certains Etats membres sont en attente aujourd'hui de financement d'autres types de politiques. Jusqu'alors, nous avons très peu de politiques communes et l'on parle maintenant de Politique de Défense, de Politique de l'Immigration, qui seraient censées puiser sur le budget global de la PAC, ce qui est une problématique importante.

La France essaie de préserver le budget de la PAC. Mais la première proposition de la Commission européenne aboutissait à une diminution du budget de la PAC de l'ordre de 15-16% en euros constants, ce qui est une véritable « saignée » et qui aurait eu des conséquences dramatiques. Pour en donner une idée, l'impact du Brexit est évalué à 8% sur le budget de la PAC.

Donc, tout l'enjeu du futur budget de la PAC va être de se battre sur le budget global de cette Politique Agricole Commune.

Comme je le disais précédemment, la première proposition de la commission Juncker a été rejetée d'abord par le Conseil européen puisque, à l'initiative de la France, 22 pays sur 27 se sont opposés à cette mesure qui visait à renationaliser la PAC, ce qui, on l'a vu, aurait été une catastrophe dans un marché européen qui est déjà soumis à des distorsions de concurrence, on amplifierait encore ces distorsions. Nous avons donc besoin d'une nouvelle proposition.

J'étais à Strasbourg lundi dernier, avec un certain nombre de parlementaires européens. Il faut que la nouvelle commission européenne, qui est en place depuis quelques jours, arrive à une nouvelle proposition et, plus globalement, c'est aussi dans ce sens que vont les demandes du Président de la République et du Ministre de l'Agriculture.

Les échanges que nous avons pu avoir entre parlementaires nationaux mettent en évidence une demande de convergence des aides à l'hectare. C'est-à-dire que l'on nous parle d'essayer de faire converger les aides entre les pays de l'est et les pays de l'ouest de l'Europe, d'essayer d'avoir une harmonisation au niveau européen. Pour moi, cette harmonisation ne peut pas se faire sans harmonisation fiscale, sociale et environnementale. On ne peut pas demander que les aides de la PAC soient les mêmes, partout en Europe, alors que l'on a, à côté de cela, des distorsions de concurrence et du dumping au niveau social, fiscal et environnemental. Car je pense que si l'ensemble des citoyens a intégré les préoccupations et l'urgence environnementale, elle ne s'exprime pas de la même façon dans les différents pays. En Europe Occidentale, cette pression du consommateur et du citoyen est beaucoup plus forte que dans les pays d'Europe de l'Est. Donc ce souci de divergence environnementale existe et il va falloir à un moment ou à un autre, les concilier et les concilier avec le changement climatique car c'est une réalité. Il est là et il va falloir adapter notre agriculture à ce changement climatique. Et puis le défi de la souveraineté alimentaire, une nouvelle fois, est encore devant nous. 50% des agriculteurs européens vont prendre leurs retraites d'ici 2025, ce qui veut dire qu'il va falloir un renouvellement très fort des générations, dans le contexte de crise agricole actuelle qui traverse l'Europe. On a bien vu les manifestations, encore récemment, des agriculteurs français. Mais des manifestations « monstres » ont également eu lieu en Allemagne, de la part d'agriculteurs qui sont dans des situations économiques et psychologiques de souffrances importantes.

J'en discutais avec mes collègues du Bundestag et du Bundentag, l'inquiétude des agriculteurs allemands, vis-à-vis de leur futur et de leur avenir, est extrêmement forte. Alors, il va falloir un

renouvellement de générations, qui n'est pas assuré pour moi aujourd'hui. Et cela peut menacer grandement la souveraineté alimentaire de l'Europe.

De même, comme vous l'avez évoqué ce matin, l'agriculture ne peut pas se replier sur elle-même. L'agriculture européenne ne peut pas se contenter des circuits courts et du local et du national uniquement. Elle a besoin d'exportations. Je prends un exemple en France : on ne consomme pas de « veau mâle », ni de taurillon ou autres, il faut bien les exporter quelque part. Il va bien falloir trouver des débouchés pour ces productions. En plus, le partenaire traditionnel de la France, qui est aujourd'hui l'Italie sur cette production-là, est en train de changer radicalement.

Aujourd'hui en Italie, il y a un fort renouvellement des énergies renouvelables avec le développement et le financement des méthaniseurs par la politique nationale, en dehors de la PAC qui font qu'aujourd'hui on a moins de place pour engraisser des animaux maigres, ce qui va finir par poser un problème, dans les mois qui viennent. Je tire la sonnette d'alarme aux professionnels qui sont dans cette salle : nous allons avoir un vrai problème sur la vente des broutards en Italie dans les prochains mois et années, puisqu'aujourd'hui nous sommes face à une diminution de la demande.

Donc, sans vouloir inquiéter inutilement, quand on voit que l'attention de beaucoup d'agriculteurs se portent sur le CEITA aujourd'hui, je suis convaincu qu'il y a d'autres enjeux et d'autres dangers pour l'agriculture française et pour l'agriculture européenne, bien plus prégnants et bien plus urgents.

Sur la préservation de notre modèle agricole, la PAC doit jouer son rôle. Aujourd'hui, la sauvegarde de notre modèle agricole passe par des fermes à taille humaine. Aujourd'hui, l'agriculture française est une anomalie mondiale : avec 50 vaches de moyenne, avec des surfaces et des exploitations céréalières qui sont très faibles par rapport à l'agriculture mondiale. Si nous voulons préserver notre modèle agricole, ce n'est pas par une compétitivité sur la base du prix. Comme l'ont dit plusieurs intervenants, sur la base du prix, on ne fait que de la compétitivité sur les coûts de production et là, on est mort ! Il faut une exploitation en Haute-Vienne, une en Creuse, une en Corrèze et là, on va à la bataille sur les coûts de production et sur les prix. Même si l'on travaille sur les charges, et sans doute est-ce nécessaire car il y a une grande diversité des coûts de production dans les exploitations françaises, il n'en reste pas moins qu'une ferme de 50 vaches ne sera jamais aussi compétitive qu'une ferme de 1000 vaches. Et une ferme de 400 hectares ne sera jamais aussi compétitive qu'une ferme de 10 000 hectares, même à charges constantes et à charge identiques, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

Alors la Politique Agricole Commune doit vraiment jouer ce rôle de création de la valeur ajoutée et doit la garder dans les cours de fermes. Il faut que l'on s'appuie sur nos forces et que l'on essaie de compenser nos faiblesses. Et pas l'inverse.

Nous avons développé les paiements pour services environnementaux. C'est vrai qu'aujourd'hui, la préoccupation de la préservation de l'environnement est essentielle. Mais et je ne vais certainement pas faire l'unanimité, j'alerte tout de suite sur le désir de la régionalisation de la PAC, qui est vraiment une très mauvaise idée. Il faut certainement améliorer les articulations entre les régions et l'Etat car il existe un certain nombre de problèmes (MAE...). Mais la régionalisation totale de la PAC aboutirait non seulement à des distorsions de concurrence par Etats, mais également à une distorsion de la concurrence par régions, dans la mesure où les Länder allemands sont beaucoup plus puissants que nos régions françaises. Et je peux vous dire que nos régions françaises, même si nous gérons la PAC,

vont vite être perdantes si la PAC est totalement régionalisée. C'est vraiment une « fausse bonne idée » de penser que la Politique Agricole Commune soit régionalisée et se résume à cela.

Il faut que nous parvenions à développer notre agriculture sur ces bases d'agriculture à taille humaine.

Nous avons également besoin d'une évolution du droit à la concurrence, d'une structuration des filières et d'une structuration des marchés. C'est plus valable en France que dans d'autres pays ; le droit de la concurrence a déjà connu quelques avancées, notamment portées par le Député républicain Michel Dantin, qui a beaucoup été acteur. Mais il y a encore des choses à faire évoluer, notamment les droits des organisations interprofessionnelles. Je pense qu'il y a des choses qui doivent être faites. Et puis vous n'avez sans doute pas raté les propositions de France Stratégie sur la PAC, qui ont fait un peu polémique. Il y a de bonnes choses dans ces propositions, mais il y en a de moins bonnes. Je pense effectivement qu'il faut que l'on arrive à définir l'actif agricole. En effet, j'ai pu constater qu'en Roumanie, un certain nombre d'exploitations agricoles sont en train de se faire racheter par l'Arabie-Saoudite et le Qatar. Je ne vois pas pourquoi ces pays-là recevraient des aides de la PAC. Ce n'est quand même pas très cohérent ! Là-dessus, il va falloir faire des choses. Alors, le plafonnement des aides, en Europe de l'Est, ne passe absolument pas. J'ai beaucoup de respect pour mes collègues Polonais et Roumains qui nous disent qu'ils veulent défendre leurs fermes à taille humaine de 5-6 hectares mais ils veulent surtout ne pas gêner celles de 10 000 hectares ! Excusez-moi de cette affirmation, mais c'est surtout ça l'enjeu, car le plafonnement entraînerait certainement une diminution de ces aides sur les grosses exploitations, notamment dans l'ancienne Europe de l'Est. Nous ne sommes pas arrivés à une convergence sur ce point, mais ce serait sans doute nécessaire pour une meilleure redistribution de ces aides.

Et puis, qu'en est-il des rééquilibres nécessaires entre l'aide aux actifs et l'aide à l'hectare ? Tout mettre sur les actifs, ce n'est pas forcément une idée remarquable non plus. Mais il faut sans doute réfléchir à un mix des deux, entre des aides qui ne vont qu'à la superficie et à l'agrandissement et des aides qu'à l'actif et à la main d'œuvre qui éventuellement peut-être plus ou moins chère en fonction du pays dans lequel on est.

Voilà, pour résumer, le bilan entre l'ancienne PAC qui est une ultra-spécialisation et des développements de grandes cultures, au détriment des zones intermédiaires et une diminution des zones d'élevage et une politique de culture et d'élevage qui sont sans doute une des plus résilientes face au changement climatique et au défi de protection de l'environnement... il faut un rééquilibrage. Il est nécessaire d'arriver à préserver notre souveraineté alimentaire dans un contexte de diminution du nombre d'agriculteurs. Et en même temps, il y a une demande du consommateur français et européen sur des produits issus de l'agriculture biologique. Mais l'on sait très bien que l'agriculture biologique entraîne des diminutions de rendements. S'il existe une diminution de rendements, combinée à une diminution du nombre d'agriculteurs, il n'est pas besoin de vous faire un dessin, l'autonomie et la souveraineté alimentaire de l'Europe vont être grandement menacées. Il faut ainsi une meilleure résilience des exploitations agricoles. Dans le cadre de la nouvelle PAC, nous devons arriver à développer ce système assurantiel pour faire face aux aléas climatiques et économiques qui sont aujourd'hui un des enjeux du monde qui vient. On l'a vu, la volatilité des prix est de plus en plus grande. Les exploitations agricoles doivent être en capacité de s'assurer face à cette volatilité. L'on a parlé du Green Deal, il faut effectivement voir où l'on va pour que ce Green Deal ne se fasse pas au détriment de la souveraineté alimentaire de l'Union Européenne.