

Europe

LA PROCHAINE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : OCCASION RATÉE OU DÉBUT D'UN RENOUVEAU AGRICOLE ?

Ernst Stetter

18/11/2020

Quelques jours après le compromis obtenu par les ministres de l'Agriculture des États membres, le Parlement européen a adopté, le 23 octobre 2020, sa proposition pour la prochaine politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne pour la période 2023-2027. Obtenu après de longues négociations, le texte est néanmoins largement critiqué pour son manque d'ambition environnementale. La fronde des écologistes est telle que le premier vice-président exécutif de la Commission, Frans Timmermans, a suggéré que la réforme pourrait même être retirée. Ernst Stetter, conseiller spécial du président de la Fondation Jean-Jaurès pour l'Europe, revient dans cette note sur les enjeux de la nouvelle PAC.

Le Parlement européen a adopté, le 23 octobre 2020, sa proposition pour la prochaine politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne pour la période 2023-2027. Le vote s'est tenu quelques jours après le compromis obtenu par les ministres de l'Agriculture des États membres de l'Union européenne (UE) sous **la présidence de la ministre allemande Julia Klöckner**.

En dépit des différentes structures agricoles des 27 États membres, la ministre allemande a estimé que les négociations avaient permis d'innover et d'orienter la PAC vers la protection du climat et de l'environnement. La future PAC s'est ainsi fixée neuf nouveaux objectifs économiques, environnementaux et territoriaux. Pour les atteindre, elle imposera désormais de nouvelles obligations environnementales aux agriculteurs européens. Les deux piliers seront conservés, de même que les deux fonds agricoles destinés à soutenir les programmes nationaux en fonction d'un éventail de mesures choisies selon une approche intégrée. Les paiements directs demeureront la norme, et le **budget** s'élèvera à plus de 365 milliards d'euros pour les années 2021-2027, soit l'équivalent de 38% du budget global de l'UE.

Les « éco-schemes »: le « Green Deal » est-il soluble dans la PAC ?

La principale réforme de la PAC sera l'introduction partielle des «**éco-schemes**» (« éco-dispositifs »), un dispositif développé par la Commission européenne pour progresser dans la mise en pratique du « Green Deal » : un nouveau paiement direct sera introduit pour fournir un surplus de rémunération aux agriculteurs dont les méthodes protègent le climat en obéissant à des exigences environnementales supérieures aux normes européennes actuelles. La participation à ce dispositif sera volontaire. Les États membres pourront calculer le paiement de façon à compenser les coûts.

À compter de 2023, 20 à 30% des paiements directs du premier pilier de la PAC seront destinés à ces «éco-dispositifs» entièrement financés par des fonds européens. Les paiements directs annuels aux agriculteurs – l'élément de subvention le plus important – seront progressivement réduits de 60 000 euros pour être désormais limités à 100 000 euros, et 4% des subventions directes devront par ailleurs être utilisés pour soutenir les jeunes agriculteurs. Afin de promouvoir la biodiversité, le Parlement européen entend qu'au moins 5% de la superficie agricole de chaque exploitation ne puisse être cultivée et doive rester en jachère. Les gouvernements nationaux devront élaborer des plans stratégiques pour mettre en œuvre les objectifs de l'UE, et la Commission sera chargée de surveiller et d'évaluer les performances des États.

La réaction excédée des environnementalistes

La liste de toutes ces innovations pourrait laisser croire que ces décisions entourant la future PAC sont susceptibles de marquer un vrai renouveau pour l'agriculture européenne. Cela fait en effet des années que les organisations écologiques et les partis verts d'Allemagne et d'ailleurs réclament un changement fondamental de la PAC pour favoriser une agriculture qui respecterait la nature, préserverait la biodiversité, prendrait en compte le bien-être animal et mettrait un terme aux pratiques actuelles de l'industrie agro-alimentaire. Mais pour les militants écologistes et les défenseurs de l'environnement, les annonces entourant la future PAC constituent au contraire une immense déception.

Lasse von Aken, de **Greenpeace**, a ainsi qualifié le compromis sur la PAC de «greenwashing du pire genre» : une tentative de donner une légère apparence environnementale et respectable à un projet agricole européen qui resterait fondamentalement inchangé. Lasse von Aken a ainsi dénoncé le fait que « la majeure partie de l'argent des contribuables continue de couler sous forme de paiements directs, dont bénéficient en particulier les grandes entreprises ».

Harriet Bradley, de Birdlife International, estime quant à elle que cette proposition est tout sauf révolutionnaire : en continuant de récompenser les grandes exploitations agricoles responsables d'une partie des nombreux problèmes environnementaux actuels, le compromis proposé ignorerait complètement les objectifs fixés par Bruxelles en matière de protection du climat et de la biodiversité. Elle dénonce des objectifs concernant le bien-être animal qui, en l'absence de l'établissement d'une norme minimale reconnue, resteraient selon elle beaucoup trop vagues. Surtout, les paiements européens resteraient liés au nombre d'animaux présents dans les exploitations : en faisant ainsi primer leur taille sur tous les autres critères possibles d'attribution des aides, Bruxelles continuerait à avantager, encourager et promouvoir les fermes industrielles et leur élevage intensif.

De son côté, l'**Association allemande pour la protection des animaux** critique une réforme de la PAC qui n'aurait pas été selon elle abordée de manière suffisamment ambitieuse, et dénonce une orientation incompatible avec les objectifs du Green Deal européen et la stratégie dite de « la ferme à l'assiette » (Farm to fork Strategy). Au-delà du contenu du compromis, elle critique par ailleurs la méthode employée pour parvenir à cet accord négocié comme d'habitude à huis clos par les trois plus grands groupes du Parlement européen – PPE, S&D et Renew – et ponctué par un vote avancé à court terme qui n'a pas laissé le temps à ses opposants de riposter convenablement. L'association dénonce à cet égard ce procédé qui constitue un véritable affront à la démocratie.

Greta Thunberg, l'allemande Lisa Neubauer et d'autres activistes ont de leur côté réagi en adressant une lettre ouverte au Parlement européen et à la Commission. Ils critiquent une nouvelle PAC qui favorisera en réalité encore davantage la destruction écologique, et demandent à la Commission de purement et simplement retirer une réforme qui, si elle était approuvée en l'état, ferait perdre toute chance à l'Europe d'atteindre les objectifs climatiques fixés par l'Accord de Paris.

Konstantin Kreiser, de l'association allemande de la protection de la nature, critique les « éco-dispositifs », qui devraient selon lui servir en principe à promouvoir et récompenser des performances environnementales spécifiques et non pas à fournir de primes forfaitaires dépendant des surfaces des exploitations. Il regrette également que le texte prévu par Bruxelles permette aux États membres d'utiliser ce dispositif pour promouvoir des mesures environnementales qui sont en réalité d'ores et déjà obligatoires, ce qui permettrait donc peu de progrès par rapport à une situation actuelle peu satisfaisante. Selon Konstantin Kreiser, le système actuel de « Greening » (l'écologisation), qui impose déjà des conditions à 30% des paiements directs aux agriculteurs, n'a en effet rien fait pour réorienter la PAC. Sa conclusion est sans appel : puisque les États membres devront s'auto-réglementer, cette nouvelle formule renforcera la

dichotomie déjà existante en Europe entre agriculture et protection de l'environnement.

Le SPD devient vert

Il faut à ce stade souligner que le SPD était un des principaux promoteurs d'un réel changement de la PAC, et qu'il a donc voté contre le compromis proposé par le Parlement européen. **Maria Noichl**, porte-parole européenne de la politique agricole du SPD et négociatrice du groupe S&D pour la réforme agricole, a résumé d'une formule la position et la déception des sociaux-démocrates allemands : « Notre ligne rouge de lier la politique agricole au Green Deal européen a été déchirée ». Le SPD dénonce l'occasion manquée pour l'agriculture européenne de contribuer à la lutte contre la crise climatique en respectant les objectifs de l'Accord de Paris.

Les parlementaires européens du SPD ont reçu le soutien de **la ministre fédérale de l'Environnement Svenja Schulze (SPD)**, qui a entraîné une polémique au sein du gouvernement fédéral allemand en regrettant sur Twitter que « ce qui est sorti de la réforme agricole n'est pas ce que j' imagine être le Green Deal européen ». La position des sociaux-démocrates allemands est d'autant plus notable que leur vote pour rejeter le compromis du Parlement européen allait à l'encontre de la ligne du groupe parlementaire S&D, qui avait de son côté décidé de voter avec le PPE et Renew en faveur de la **réforme**.

La satisfaction de l'industrie agricole allemande

De façon peu surprenante, les associations agricoles allemandes ont quant à elles approuvé le compromis. Le président de l'Association des agriculteurs allemands, **Joachim Rukwied**, appelle même les défenseurs de l'environnement à enfin reconnaître la volonté de changement affichée par le secteur agricole au travers de cette nouvelle PAC qui s'inscrit bien, selon lui, dans les objectifs du Green Deal. Il souligne l'importance de maintenir le niveau de la production alimentaire afin d'éviter d'avoir à recourir à des importations agricoles supplémentaires, et soutient que l'agriculture européenne aurait déjà entamé son virage vers un modèle plus durable depuis plusieurs années. À ses yeux, la future PAC et son nouveau système de financement constituent bien une avancée supplémentaire et importante pour la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Un renouveau de la PAC inachevé

Qu'en est-il réellement ? En étudiant en détail le compromis trouvé au Parlement européen, on ne

peut que constater que l'Union européenne n'a pas eu le courage d'opérer un véritable renouveau de son agriculture afin de l'adapter aux exigences environnementales et climatiques énoncées dans le Green Deal proposé par la Commission. De fait, la future PAC restera largement identique à sa prédécesseure.

À qui ce blocage est-il dû ? Force est de constater que c'est la France, l'Espagne et surtout la Pologne qui se sont opposées à tout changement fondamental de la PAC, motivées par leur volonté de voir les gouvernements pouvoir décider eux-mêmes de la façon dont les milliards d'euros de subventions agricoles seraient distribués.

Comme si souvent au sein de l'Union européenne, un compromis a donc été trouvé autour du plus petit dénominateur commun, et ses négociateurs en ont profité pour estimer que celui-ci venait de permettre de réaliser d'ambitieux progrès. Le ministre français de l'Agriculture, Julien Denormandie, a ainsi salué l'accord, tout comme [Elisabeth Fresen](#), la présidente fédérale du groupe de travail pour l'agriculture rurale, qui a estimé dans le [tagesschau.de](#) que « c'est un pas dans la bonne direction, mais pas assez ambitieux. Ce n'est pas ainsi que les problèmes agricoles sont résolus ».

Cet accord démontre, une nouvelle fois, la façon dont l'UE est prisonnière de ses contraintes et contradictions internes. Si elle se fixe des objectifs de plus en plus ambitieux pour régler des problèmes aussi complexes et importants que l'avenir du modèle agricole, la lutte contre le changement climatique, la préservation de l'État de droit ou encore la résolution de la crise du coronavirus, force est de constater que les résultats laissent à désirer : malgré l'urgence à agir collectivement et la proclamation de grandes avancées décisives, lorsque l'Europe progresse, c'est en réalité en faisant des petits pas. Si elle continue à ce rythme, elle risque d'arriver en retard au rendez-vous de l'Histoire.