

Question d'Europe
n°422
20 février 2017

Redonner du sens à la politique agricole commune

Bernard BOURGET

Alors que la Commission européenne vient de lancer une consultation sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) pour la future programmation budgétaire de l'Union européenne (après 2020), il convient d'examiner d'abord les raisons du désenchantement vis-à-vis de cette politique, qui est de moins en moins bien comprise par beaucoup d'agriculteurs et par la population. Il s'agira ensuite de prendre en compte les contraintes qui pèsent sur la PAC, avant d'explorer les pistes qui pourraient permettre de rétablir la confiance des Européens dans cette politique européenne en lui redonnant du sens.

1. L'ÉVOLUTION DE LA PAC AU COURS DES 25 DERNIÈRES ANNÉES

Pour comprendre le malaise actuel, il est utile de rappeler l'évolution de la PAC depuis la première grande réforme intervenue en 1992 qui a consisté en une baisse des prix des principales productions soutenues dans l'Union européenne, notamment les céréales et la viande bovine, en compensant ces baisses par des aides fixes. La réforme de 1992 avait principalement pour but de faciliter la conclusion du cycle des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay round. Celui-ci s'est terminé en 1994 par l'accord de Marrakech qui a donné naissance à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et s'est traduit par la suppression des prélèvements variables à l'importation dans l'Union européenne des produits agricoles en provenance des pays tiers. Les prélèvements variables à l'importation étaient l'outil principal de la préférence communautaire, car ils mettaient les agriculteurs européens à l'abri des fluctuations des prix agricoles sur les marchés internationaux. Les prélèvements variables ont été remplacés par des droits de douanes fixes qui ont été ensuite réduits.

La baisse des prix s'est poursuivie en 1999 et a été étendue au secteur laitier dans la perspective de la suppression ultérieure des quotas, mais cette fois-ci

elle n'a été que partiellement compensée par des aides directes toujours fixes qui sont très différentes des paiements compensatoires américains (« deficiency payments ») mis en place lors de la grande crise des années 1930. Les paiements compensatoires variables, que les Etats-Unis ont maintenus jusqu'à présent bien qu'ils ne respectent pas les règles de l'OMC, ont un grand avantage par rapport aux paiements fixes européens, car ils sont contra-cycliques et s'adaptent aux fluctuations des prix agricoles sur les marchés internationaux, en compensant les baisses de prix et en préservant ainsi les revenus des agriculteurs américains.

L'année 1999 a également été marquée par la création d'un deuxième pilier de la PAC comportant diverses mesures, dont l'élaboration et la gestion ont été confiées aux Etats membres dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux de développement rural. Le fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) a alors été scindé en deux pour créer le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui cofinance les mesures du deuxième pilier conjointement avec les Etats membres et éventuellement les régions.

La seconde grande réforme de la PAC a été décidée en 2003 et s'est concrétisée par le découplage total ou partiel, selon les options retenues par les

Etats membres, des aides directes des productions, auxquelles elles étaient liées depuis la réforme de 1992, et leur regroupement en un paiement unique par exploitation, dont le montant est calculé par hectare. Le découplage avait pour but de faciliter un accord sur l'agriculture à l'OMC dans le cycle dit « du développement » des négociations commerciales multilatérales engagé en novembre 2001 à Doha et qui n'est toujours pas achevé en ce début d'année 2017. L'attribution du paiement unique aux agriculteurs est désormais subordonnée au respect d'une vingtaine de directives et de règlements : c'est ce que la Commission européenne appelle « la conditionnalité », qui engendre une lourde charge administrative pour les agriculteurs.

Le découplage s'est poursuivi lors de la révision de 2008, qualifiée de « bilan de santé » de la PAC par la Commissaire à l'agriculture et au développement rural de l'époque, Mariann Fischer Boel.

Entre 2003 et 2008, l'Union européenne a connu son plus grand élargissement en accueillant les pays d'Europe centrale et orientale, dont l'agriculture accusait un important retard de modernisation accumulé sous les dictatures communistes.

En 2007, la Commission européenne a regroupé les organisations communes de marché (OCM) par produits et groupes de produits, qui avaient été le socle de la PAC depuis sa mise en place en 1962, en une OCM unique.

La dernière évolution de la PAC a eu lieu en 2013, dans le cadre de la préparation de la programmation budgétaire 2014-2020. Sa mesure principale a été le verdissement de la PAC, qui a consisté à réserver 30% des aides directes pour un paiement vert, dont l'attribution est subordonnée au respect de trois conditions : le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures et la réservation d'au moins 5% des terres arables à des « surfaces d'intérêt écologique » telles que les haies.

Enfin, la suppression des quotas laitiers décidée en 2008 est devenue effective en 2015.

2. UNE PAC AFFAIBLIE ET DE MOINS EN MOINS COMPRÉHENSIBLE

Les différentes réformes de la PAC ont certes incité les agriculteurs européens à s'adapter aux marchés et à mieux prendre en compte l'environnement ; mais elles ont affaibli la PAC.

Elles n'ont pas non plus permis de redonner une cohérence à cette politique européenne, qui est devenue de moins en moins compréhensible.

Ainsi, alors que depuis une dizaine d'années les prix des céréales et du lait connaissent de fortes fluctuations, le montant par hectare des aides directes perçues par les agriculteurs est toujours le même, que les prix soient bas ou élevés. Les aides directes ne jouent donc pas, en raison de leur rigidité, le rôle d'amortisseur sur les revenus agricoles qui devrait être le leur, à la différence des paiements contra-cycliques de la politique agricole américaine.

En l'absence de dégressivité autre que symbolique du montant global des aides directes par exploitation¹, moins de 20% des exploitations européennes perçoivent plus de 80% de ces aides. Les écarts se sont considérablement accrus avec la réunification allemande et l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est, car les très grandes exploitations héritées de l'ère communiste, qui ont souvent plus de mille hectares en grandes cultures (céréales, colza, betterave sucrière) ou plus de mille vaches laitières en élevage, sont nombreuses dans ces pays, où elles côtoient de très petites exploitations provenant des lopins individuels et n'ayant que quelques hectares. Comment peut-on justifier que des fermes de mille vaches reçoivent près de 20 fois plus d'aides publiques que des exploitations familiales de taille moyenne (50 vaches) mises en péril par les bas prix du lait dus à la crise laitière de 2015 et de 2016 qui est intervenue à la suite de la disparition des quotas ? C'est d'autant moins justifié que, comme le souligne Jean-Charles Munch, professeur à l'université technologique de Munich, dans la lettre du 1^{er} décembre 2016² de l'Académie d'agriculture de France, les grandes fermes agroindustrielles nourrissent leurs

¹ La baisse est de 5 % au-delà de 150 000 € par exploitation et les aides directes représentent actuellement plus des 2/3 du budget de la PAC.

² « Avis et craintes sur le développement de la production animale et laitière en Europe » par Jean-Charles MUNCH. Lettre de l'Académie d'agriculture de France, n° 36 du 1^{er} décembre 2016.

animaux avec des plantes génétiquement modifiées importées d'Amérique latine, utilisent massivement des antibiotiques et polluent les sols et les eaux par des apports excédentaires d'azote et de phosphore. En outre, l'absence de dégressivité des aides encourage la course à l'agrandissement des exploitations au détriment de la valorisation des productions et donc de l'emploi agricole.

La récente crise laitière a montré que la sortie des quotas laitiers avait été mal préparée et mal gérée, faute d'avoir remplacé les quotas par des outils de régulation de la production plus souples et mobilisables en temps utile. On est ainsi passé d'un système rigide de quotas à un régime concurrentiel sans garde-fous. Bien que la stabilisation des marchés figure toujours parmi les objectifs de la PAC dans le traité de Lisbonne, elle semble avoir été ignorée par la Commission européenne. Ce sont pourtant bien les spécificités de l'agriculture, c'est-à-dire l'atomisation de l'offre, l'inélasticité de la demande, les aléas climatiques, les risques sanitaires et les délais d'adaptation de l'offre à la demande, qui provoquent une instabilité structurelle des marchés agricoles et ont justifié la mise en place de la politique agricole américaine pendant la grande dépression des années 1930 et celle de la PAC dès la création du marché commun en Europe.

Les agriculteurs sont en position de faiblesse par rapport à leurs puissants partenaires de l'industrie alimentaire et plus encore de la grande distribution : ils subissent les baisses de prix qui sont transmises par la distribution de l'aval à l'amont agricole via les entreprises de transformation. Il faut toutefois noter une ouverture due à l'initiative du précédent commissaire à l'agriculture et au développement rural, Dacian Cioloș : la possibilité de mettre en place des organisations de producteurs dans l'ensemble des productions et la reconnaissance des interprofessions à l'échelon européen.

Quant à l'empilement des réglementations européennes, il fait peser une lourde charge administrative sur les agriculteurs et les oblige à réaliser des investissements coûteux pour satisfaire aux exigences de la conditionnalité, alors que ces

règlementations ne sont pas souvent adaptées à la diversité des situations locales et ne devraient pas relever du niveau communautaire.

3. UNE PAC SOUMISE À DE FORTES CONTRAINTES

La PAC est soumise à la fois à des contraintes internes et externes.

La première de ces contraintes est d'ordre budgétaire. L'extension de l'application de la PAC aux agricultures d'Europe centrale et orientale s'est effectuée sans augmentation du budget de cette politique, qui est même en baisse dans la programmation 2014-2020. Les agriculteurs des nouveaux Etats membres bénéficient désormais des mêmes montants unitaires d'aides directes (par hectare) que les agriculteurs des anciens Etats membres, alors que leurs coûts de production sont beaucoup plus faibles, en raison des écarts de PNB par habitant³. Ce qui explique en grande partie l'augmentation spectaculaire des revenus agricoles, qui ont plus que doublé au cours de la dernière décennie dans plusieurs pays d'Europe centrale⁴. Les nouveaux Etats membres ont également bénéficié très largement des crédits du FEADER et des fonds structurels pour moderniser leurs agricultures et leurs industries agroalimentaires.

Le départ prochain du Royaume-Uni de l'Union européenne va priver les pays européens hostiles à la PAC de leur chef de file, mais va compliquer l'équation budgétaire pour la programmation financière pour l'après 2020, puisqu'il va entraîner une perte nette de recettes estimée à environ 10 milliards € dans le budget européen. Dans l'hypothèse où des coupes seraient nécessaires pour combler cette perte de recettes dans le budget de l'Union européenne, la PAC pourrait en être victime⁵. D'ailleurs, avant même le référendum britannique, un document de France Stratégie⁶ posait la question suivante à propos de la structure des dépenses communautaires : « Faut-il, par exemple, remettre en cause la politique agricole commune et aller vers des politiques nationales plus diverses, dans le cadre de règles communes de concurrence ? »

Une autre contrainte est la rigidité du budget communautaire qui ne permet pas de mettre en

3. Les PNB par habitant des nouveaux Etats membres sont en moyenne inférieurs de moitié par rapport à ceux des anciens Etats membres.

4. Voir Bernard BOURGET, *Les défis de l'Europe verte*, essai sur la politique agricole commune L'Harmattan, 2011, p. 42-43.

5. Cf. Jörg HAAS et Euralio RUBIO, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? » Policy Paper, Jacques Delors Institut Berlin et Bertelsmann Stiftung, 16 janvier 2017.

6. « Europe : sortir de l'ambiguïté constructive ? » France Stratégie, mai 2016.

place des paiements contra-cycliques analogues à ceux qui existent aux Etats-Unis, parce que leur financement implique une flexibilité interannuelle du budget.

La diversité des agricultures européennes, que les élargissements successifs ont accrue, et les divergences d'intérêts entre les Etats membres, que le départ du Royaume-Uni va seulement réduire partiellement, compliquent la conduite de la PAC et rendent difficiles les évolutions souhaitables, comme la dégressivité des paiements directs selon la taille des exploitations.

Les pressions exercées par les nombreux lobbies hostiles à la PAC, qui gravitent autour de la Commission européenne, ont poussé celle-ci à proposer et à faire adopter des réglementations contraignantes pour les exploitations agricoles, notamment en matière d'environnement et de bien-être des animaux, qui sont mal adaptées à la grande diversité de leurs situations.

La prépondérance de la puissante direction générale de la concurrence au sein des services de la Commission est un handicap supplémentaire pour la PAC.

A ces contraintes internes, il faut ajouter les contraintes externes dans le cadre de l'OMC et des accords commerciaux bilatéraux en cours de négociation.

La Commission européenne veut être le bon élève de l'OMC et respecte scrupuleusement ses règles, alors que d'autres membres de l'OMC, en particulier les Etats-Unis, n'hésitent pas à s'en affranchir. Certaines de ces règles sont très contraignantes, comme celles relatives au financement public des fonds de mutualisation ayant pour but d'atténuer les pertes de revenus des agriculteurs en cas de fortes baisses des prix agricoles. En effet, un fonds de stabilisation des revenus agricoles ne peut être classé dans la « boîte verte »⁷ de l'OMC que si les baisses de revenus sont, en moyenne interannuelle (sur 3 ans ou 5 ans en écartant la

baisse la plus forte et la moins forte), supérieures à 30% et l'indemnisation ne doit pas dépasser 70% des pertes de revenus.

L'Union européenne, qui est le premier importateur mondial de produits agricoles, suscite beaucoup d'appétits chez les principaux exportateurs, en particulier les Etats-Unis, le Brésil ou l'Argentine, de telle sorte que, dans les négociations commerciales bilatérales engagées entre l'Union européenne et ces pays, la viande bovine est considérée comme une monnaie d'échange avec des produits industriels au détriment principalement de la France qui est le principal pays européen producteur de viande à partir de troupeaux spécialisés.

4. DES VOIES D'AMÉLIORATION POUR RÉTABLIR LA CONFIANCE DANS LA PAC

Malgré les fortes contraintes qui pèsent sur la PAC, il existe des marges de manœuvre pour améliorer cette politique et redonner confiance aux agriculteurs et à l'ensemble des Européens.

La démarche à suivre devrait privilégier, à chaque fois que c'est possible, les incitations financières par rapport aux réglementations et l'application du principe de subsidiarité pour mieux prendre en compte la grande diversité des exploitations agricoles et des situations locales.

Il convient en premier lieu de conforter les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et des zones fragiles, telles que les indemnités de compensation des handicaps naturels, qui ont fait la preuve de leur utilité, et de défendre avec détermination les appellations et indications d'origine (AOP et IGP) dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales.

Il faut ensuite approfondir et améliorer le verdissement de la PAC sur plusieurs points :

- en accordant plus de place aux mesures favorables à la lutte contre le changement

7. Les aides agricoles classées dans la « boîte verte » de l'OMC peuvent être maintenues, car elles n'entraînent pas ou peu de distorsions sur les échanges, à la différence des aides classées dans la « boîte orange » qui doivent être progressivement éliminées.

climatique comme le soutien aux cultures de plantes fixatrices d'azote que sont les légumineuses ; ce qui aurait aussi pour intérêt de contribuer à la réduction de la trop grande dépendance de l'Union européenne aux importations de soja et tourteaux de soja en provenance d'Amérique du Nord et du Sud pour l'alimentation des animaux d'élevage ;

- en faisant en sorte que les rotations culturales soient effectives sur l'ensemble des parcelles cultivées ;
- en remplaçant l'obligation de maintien des prairies, qui est trop rigide, par une prime à l'herbe et aux cultures fourragères incluant des légumineuses, qui serait plafonnée en fonction du nombre d'animaux à l'hectare et financée par le redéploiement d'une partie des paiements directs de base.

Une véritable dégressivité du montant global par exploitation des paiements directs en fonction de leur taille permettrait de rendre leur répartition plus équitable et de freiner la course à l'agrandissement. Cette dégressivité serait indispensable pour assurer la survie des fermes familiales de taille moyenne, si le budget de la PAC était amputé pour compenser une partie de la baisse des recettes de l'Union européenne résultant du Brexit.

Par ailleurs, il faudra profiter de l'harmonisation des conditions d'attribution des paiements directs entre les agriculteurs des nouveaux Etats membres, qui bénéficient d'un régime simplifié jusqu'en 2020, et ceux des anciens Etats membres pour étendre la simplification à tous les agriculteurs de l'Union européenne.

L'autre grande voie d'amélioration de la PAC doit porter sur les marchés pour mieux les organiser et remédier à leurs défaillances.

La Commission européenne doit améliorer son suivi des marchés et déclencher préventivement

les mesures permettant d'éviter l'effondrement des prix, comme les récentes aides à la réduction temporaire de la production laitière, qui ont malheureusement été décidées beaucoup trop tard.

Les interprofessions doivent être soutenues dans leurs fonctions de dialogue et de coordination entre les acteurs d'une même filière, d'anticipation et de suivi des évolutions des marchés, de diffusion des innovations, avec le concours des instituts techniques, et de promotion de la filière.

Il s'agit aussi de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs avec leurs partenaires des industries agroalimentaires et de la grande distribution, en dotant les organisations de producteurs, notamment les coopératives agricoles, et leurs associations des moyens de remplir leurs missions.

Pour permettre aux agriculteurs de faire collectivement face à la volatilité des prix et en application du principe de subsidiarité, les Etats membres qui le souhaitent devraient pouvoir abonder par des crédits nationaux, dans la limite de la clause de « minimis »⁸ en attendant de pouvoir modifier les règles de l'OMC dans un sens moins restrictif, les fonds de stabilisation des revenus qui seraient constitués par des agriculteurs y transférant tout ou partie de leurs paiements directs. Pour ce faire, la Commission européenne et les Etats membres intéressés pourraient s'inspirer du programme « agri-stabilité » mis en place au Canada⁹.

Le moment paraît venu de regrouper les deux piliers de la PAC et les deux fonds qui les financent (FEAGA et FEADER), car leur séparation a perdu sa pertinence depuis que les Etats membres peuvent transférer une partie des crédits de l'un dans l'autre et ce dans un sens ou dans un autre.

Il serait enfin souhaitable d'étendre les programmes européens en faveur de la consommation de lait et de fruits dans les écoles aux légumes pour initier les enfants à une alimentation équilibrée.

⁸. La clause « de minimis » permet aux Etats membres de l'OMC d'accorder des aides à leurs agriculteurs qui n'entrent pas dans la « boîte verte », dès lors que leur montant total ne dépasse pas 5% du chiffre d'affaires de l'agriculture du pays.

⁹. Voir *Les défis de l'Europe verte*, op. cit., p. 64.

La PAC a été la première politique européenne. Elle a bien rempli les missions que lui avait confiées le traité de Rome, en contribuant à la fois à moderniser l'agriculture et en garantissant aux consommateurs des approvisionnements en produits alimentaires à des prix raisonnables. Mais elle ressort affaiblie d'une série de réformes et des élargissements successifs de l'Union européenne et est devenue moins compréhensible.

Elle est soumise à de fortes contraintes et fait l'objet de critiques souvent contradictoires. Elle peut néanmoins

regagner la confiance des agriculteurs et des Européens, si elle emprunte les voies esquissées dans cette note pour relever les nouveaux défis auxquels elle est confrontée.

Bernard BOURGET

Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.