

Question d'Europe
n°547
17 février 2020

Les enjeux de la PAC pour la prochaine décennie

Bernard BOURGET

La politique agricole commune (PAC) va entrer dans la prochaine décennie débarrassée par le Brexit de son plus farouche opposant, mais affaiblie par les pressions extérieures qu'elle a subies et bouleversée par l'élargissement de l'Union européenne.

Au cours des années 2020, elle devra prendre pleinement en compte, en liaison avec le pacte vert de la Commission européenne, les enjeux environnementaux et climatiques, qui sont si importants pour l'agriculture.

Elle devra aussi, d'une part, améliorer la gestion des risques climatiques, sanitaires et de marché, que le changement climatique pourrait aggraver et, d'autre part, renforcer la capacité de négociation des organisations de producteurs avec leurs puissants acheteurs de l'industrie alimentaire et de la grande distribution.

La contrainte budgétaire devrait conduire l'Union européenne à répartir plus équitablement les paiements directs, qui représentent les trois quarts des dépenses de la PAC, en faisant porter l'effort sur les grandes fermes pour épargner les exploitations familiales de taille moyenne qui sont encore nombreuses dans la partie occidentale du continent.

Il faudrait enfin coordonner la PAC avec les autres politiques européennes, en particulier la politique commerciale.

Alors que le Royaume-Uni, pays européen le plus hostile à la politique agricole commune (PAC), quitte l'Union européenne, que la Commission et le Parlement

se mettent au travail et que les Etats membres vont devoir prochainement arrêter la programmation financière pluriannuelle pour les années 2021 à 2027, il convient de s'interroger sur les perspectives de la PAC pour la prochaine décennie.

RAPPEL HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE : LA PAC AFFAIBLIE PAR LES PRESSIONS EXTÉRIEURES ET BOULEVERSÉE PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Depuis sa mise en place dans les années 1960, la PAC a subi de fortes pressions à la fois internes et externes et a beaucoup évolué pour s'adapter au changement du contexte tant intérieur qu'extérieur ; mais ces adaptations ont souvent été tardives et la PAC reste controversée. Il importe donc de rappeler les principales étapes de la PAC avant d'appréhender ses perspectives pour les années 2020.

L'un des principes initiaux de la PAC était la protection aux frontières par des droits de douane et surtout des prélèvements variables à l'importation qui mettaient les agriculteurs européens à l'abri des fortes variations des prix agricoles sur les marchés internationaux et ont permis un développement remarquable des productions agricoles dans la Communauté économique européenne. Toutefois, dès la mise en place de la PAC, dans les années 1960, la « préférence communautaire » n'était que partielle, car lors des cycles des négociations commerciales du GATT de 1962 (« Dillon Round ») et de 1967 (« Kennedy Round »), les Américains ont obtenu l'entrée sur le marché européen sans prélèvements ni droits de douane respectivement des oléagineux (soja et tourteaux de soja) et des produits de substitution aux céréales (drèches de maïs, manioc).

Sous la pression des Etats-Unis et de la plupart des autres pays exportateurs de produits agricoles regroupés dans le groupe de Cairns, qui étaient avides de profiter du grand marché européen, les prélèvements variables à l'importation ont été supprimés lors de la création en 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

C'est pour préparer l'accord agricole de l'OMC que la première grande réforme de la PAC a été décidée en 1992 : elle a consisté en une forte baisse des prix agricoles compensée par l'attribution d'aides directes fixes et donc non ajustables en fonction des variations des prix sur les marchés mondiaux, à la différence des paiements compensatoires américains variables, qui sont mieux adaptés à une agriculture confrontée à des marchés ouverts et instables. On a ainsi remplacé le soutien des consommateurs par celui des contribuables dans le cadre d'un budget contraint.

Pendant ces trente premières années, deux mesures positives, initiées par la France, sont toutefois venues conforter la PAC :

- l'adoption en 1975 d'aides spécifiques pour les zones de montagne et défavorisées qui deviendront par la suite les indemnités compensatoires des handicaps naturels, ainsi que les premières mesures agroenvironnementales ;
- la reconnaissance des indications géographiques, notamment des appellations d'origine protégées (AOP) dans la réglementation européenne en 1992, qui relèvent de l'accord international sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), malgré de fortes réticences de pays tiers et même de certains Etats membres du nord de l'Europe.

La réunification allemande en 1991 a profondément modifié le fonctionnement de la PAC, en accroissant le poids de l'Allemagne et en modifiant le comportement de ce pays. L'Allemagne a depuis lors soutenu les très grandes exploitations de ses Länder orientaux issues des fermes collectives de la période communiste, en refusant la dégressivité et le plafonnement des montants des aides directes en fonction de la taille des exploitations et en confiant le soutien des petites exploitations situées au sud du pays aux riches Länder de Bavière et du Bade-Wurtemberg.

La seconde grande réforme de la PAC est intervenue en 2003, une fois encore pour faciliter un accord sur l'agriculture à l'OMC dans le cadre du cycle des négociations commerciales multilatérales dit « du développement » qui avait été engagé en novembre 2001 à Doha et n'est toujours pas achevé, alors que l'Organe de règlement des différends de l'OMC est paralysé par les Etats-Unis. La réforme de 2003 a porté sur le découplage des aides directes des productions et leur regroupement en un paiement unique par exploitation calculé en fonction du nombre d'hectares de celle-ci. Ainsi plus l'exploitation agricole est étendue, plus elle touche d'aides directes de la PAC.

A peine la réforme de 2003 était-elle décidée que l'Union européenne procédait à son plus important élargissement en accueillant en 2004 et 2007 les pays d'Europe centrale et orientale, qui avaient encore une nombreuse population agricole. L'adhésion de ces pays à l'Union européenne a eu trois conséquences majeures pour l'agriculture et la PAC :

- Elle a entraîné une concurrence exacerbée pour les agriculteurs des anciens Etats membres, en particulier la France, en raison à la fois de coûts de productions beaucoup plus faibles dans ces pays d'Europe centrale et orientale et une modernisation accélérée de leurs usines de transformation fortement aidée par l'Union européenne ;
- Elle a réduit les crédits accordés aux agriculteurs des anciens Etats dans le cadre d'un budget de la PAC quasiment constant ; le rattrapage a d'ailleurs été si rapide que les aides directes à l'hectare perçues par les agriculteurs des nouveaux Etats, notamment la Pologne et la Hongrie, sont déjà équivalentes à celles des agriculteurs français, alors que les écarts en termes de PIB par habitant restent très importants ;
- Ceux des nouveaux Etats membres qui ont maintenu les très grandes exploitations héritées de la période communiste se sont rangés dans le camp de l'Allemagne pour s'opposer à la dégressivité des aides en fonction de la taille des exploitations et à leur plafonnement, de telle sorte que la répartition des aides est très inégalitaire dans l'Union européenne, puisque 20% des

exploitations reçoivent 80% de ces aides. L'absence de dégressivité et de plafonnement a, en outre, un effet pervers sur un pays comme la France, qui a une répartition moins inégalitaire des aides directes en raison du maintien de fermes de taille moyenne, le plus souvent familiales, car il encourage la course à l'agrandissement.

Une nouvelle étape a été franchie dans le cadre de la programmation budgétaire 2014-2020, avec le verdissement de la PAC et la suppression des quotas laitiers et sucriers.

Pendant cette dernière période, l'agriculture européenne a été doublement victime du conflit entre la Russie et l'Ukraine ; d'abord par la perte du marché russe lorsque la Russie a mis en place un embargo sur les produits agricoles et alimentaires en provenance de l'Union européenne ; puis par la concurrence des productions agricoles de la Russie sur les marchés céréaliers des pays au sud de la Méditerranée et de ceux du Moyen-Orient[1], au détriment principalement de l'agriculture française.

Il faut enfin souligner l'absurdité de la situation actuelle de l'Europe concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM), dont les cultures connaissent un développement considérable dans le monde. En effet, l'Union européenne continue d'importer massivement du soja et du maïs OGM en provenance d'Amérique du Nord et du Sud pour l'alimentation des animaux d'élevage (volailles, porcs et bovins), alors que la plupart des Etats membres s'interdisent de les cultiver et proscrivent l'usage de pesticides (insecticides, fongicides et herbicides), notamment le désormais célèbre glyphosate, que ces pays (Etats-Unis, Brésil, Argentine) continuent d'employer sans restrictions. Or, en 2018 lorsque les Etats-Unis étaient confrontés à une forte baisse de leurs exportations de soja dans le contexte de leur conflit commercial avec la Chine, le président américain avait même exigé et obtenu de l'Union européenne qu'elle augmente fortement ses importations de soja « américain OGM » en contrepartie de la suspension de son projet de taxation des voitures allemandes. Pendant ce temps, l'Allemagne a réduit progressivement le soja OGM dans l'alimentation de ses animaux d'élevage.

Ce sont encore des produits agricoles principalement français, notamment des vins, qui font les frais du conflit entre Boeing et Airbus.

Sur le plan intérieur, il faut mentionner les améliorations apportées récemment par le règlement « omnibus », avec l'appui du Parlement européen, en faveur des agriculteurs pour renforcer leur pouvoir de négociation dans leurs relations commerciales avec les grandes entreprises agroalimentaires et celles de la grande distribution et améliorer les conditions d'utilisation des instruments de gestion des risques.

LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES DE L'AGRICULTURE DANS LA PAC ET LE PACTE VERT

Selon la Cour des comptes européenne[2], le verdissement, qui était la principale innovation de la période 2014-2020, n'a pas obtenu les résultats escomptés et n'a pas entraîné une amélioration significative des performances environnementales et climatiques de la PAC.

Plutôt que de chercher à corriger les conditions d'attribution du paiement vert, notamment en faisant en sorte que les assolements soient couplés à des rotations effectives et suffisamment longues et en redéployant une partie des aides directes pour soutenir les cultures de plantes fixatrices d'azote et les prairies (permanentes ou temporaires), la Commission a préféré renvoyer à chaque Etat membre le soin de choisir les mesures permettant d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques fixés et de les introduire dans son plan stratégique pour la prochaine programmation financière. Les Etats membres seront tenus de consacrer au moins 30% de leur budget de développement rural (2ème pilier de la PAC) à des mesures de protection de l'environnement et du climat, mais ce budget est prévu en forte baisse (- 27,6% en euros constants) dans la proposition de la Commission européenne, qui a fixé à 40% la part du budget global de la PAC (1er et 2ème piliers) devant être consacrée à l'action pour le climat.

[1] La Russie est devenue le premier exportateur mondial de blé en 2017.

[2] Rapport spécial n°21/2017 de la cour des comptes européenne intitulé « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement »

4

La Commission européenne a décidé de faire de l'environnement et du climat une priorité de son mandat dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.

S'il est une activité qui est très concernée par l'environnement et le changement climatique, c'est bien l'agriculture, qu'il s'agisse de la préservation de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique ou de la lutte contre celui-ci. Elle devrait donc avoir une place de choix dans le pacte vert de la Commission.

Comme le moyen le plus efficace pour lutter contre le changement climatique est un prix élevé du carbone dans les échanges de quotas et la taxation du CO₂, les terres et les productions agricoles qui sont des puits de carbone devraient pouvoir profiter pleinement de l'augmentation du prix du carbone dans l'Union européenne si celle-ci est suffisamment forte et assortie d'une taxation équivalente des importations de produits agricoles et alimentaires.

La relance des cultures de légumineuses dans l'Union européenne et particulièrement en France, où elles s'étaient effondrées à la suite des négociations commerciales multilatérales de 1962 (Dillon Round), est un des facteurs clés de la transition agricole et alimentaire durable, comme le souligne le rapport 2019 du WWF intitulé « pulse fiction^[3] ».

Un soutien massif aux cultures de légumineuses est donc nécessaire dans la future PAC, car ces plantes fixatrices d'azote ont de nombreux atouts :

- les légumineuses comestibles, telles les lentilles, les pois ou les haricots, sont bénéfiques pour la santé et répondent à une évolution de la demande alimentaire vers plus de protéines d'origine végétale ;

- en fixant l'azote de l'air, les légumineuses réduisent les utilisations d'engrais azotés et donc les consommations d'énergie pour les produire ; elles contribuent à la diversification des rotations culturales qui permettent de rompre les cycles des bioagresseurs (insectes, champignons, mauvaises herbes) et, par voie de conséquence, de réduire l'usage des pesticides ;

- le développement des légumineuses en Europe permettrait enfin de réduire la forte dépendance de l'Union européenne des importations de soja et tourteaux de soja (70%) pour l'alimentation du bétail.

Les prairies, qui ont un rôle essentiel dans la préservation de la biodiversité et la séquestration du carbone dans les sols, devraient aussi être soutenues financièrement, au lieu de faire une obligation de maintien peu efficace et pénalisante pour les agriculteurs qui ont fait l'effort de les préserver sur leur exploitation.

Avant d'imposer de nouvelles contraintes environnementales plus ou moins justifiées ou des sanctions difficiles à appliquer, la PAC doit accompagner le plus grand nombre possible d'agriculteurs pour réaliser la transition agroécologique de leur exploitation. Il s'agit d'une transformation des systèmes de production qui exige des investissements coûteux, qui devraient pouvoir bénéficier de crédits du plan d'investissements du pacte vert, et comporte des risques pendant la période transitoire, à couvrir par les instruments de gestion des risques, notamment les assurances. Des contrats de transition agroécologique pourraient être proposés aux agriculteurs dans les plans stratégiques des Etats membres.

LA GESTION DES RISQUES AGRICOLES ET LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DE NÉGOCIATION DES PRODUCTEURS

Dans le traité de Rome, la stabilisation des marchés était un objectif assigné à la PAC, qui figure toujours dans le traité de Lisbonne, mais qui a été progressivement abandonné, en raison notamment de l'ouverture croissante de l'Europe aux importations et de l'exposition concomitante des agriculteurs européens à la volatilité des prix sur les marchés internationaux. La capacité de l'Union européenne à stabiliser ses marchés agricoles en est d'autant plus affaiblie que tous les quotas de productions ont été supprimés et que les secteurs concernés, le lait et le sucre, ont subi de fortes crises à la suite de leur suppression, tandis que les catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, tornades, etc.) risquent d'être aggravées par le changement climatique. Ce qui accroîtra la variabilité des productions agricoles.

[3] Rapport 2019 du WWF pour la France intitulé « Pulse fiction : pour une transition agricole et alimentaire durable »

L'Union européenne dispose certes d'un filet de sécurité (intervention publique et aide au stockage privé) et va se doter d'une réserve de crise reconductible, mais elle manque d'outils pour prévenir les crises. La crise laitière de 2015 et 2016 aurait pu être atténuée si les éleveurs avaient été incités plus tôt à réduire temporairement leur production laitière, en évitant ainsi la constitution de stocks de poudre de lait coûteux à écouler par la suite.

Faute de pouvoir stabiliser les marchés agricoles, c'est la stabilisation des revenus des agriculteurs qui doit être recherchée à l'aide d'instruments de gestion des risques climatiques, sanitaires et de marché, comme les assurances et les fonds mutuels. Des progrès ont été faits dans ce domaine, en particulier en abaissant de 30 à 20% le seuil de pertes de revenus des agriculteurs pour déclencher l'intervention des instruments de stabilisation des revenus. L'Union européenne pourrait aller plus loin en s'inspirant du programme « agri-stabilité » du Canada.

La Commission européenne a pris des mesures pour renforcer l'organisation des producteurs agricoles et leur permettre de négocier dans de meilleures conditions avec leurs puissants acheteurs de l'industrie alimentaire et de la grande distribution. L'extension du dispositif à l'ensemble des secteurs de production proposée par la Commission va dans le bon sens, de même que les mesures adoptées récemment pour mieux encadrer les pratiques commerciales et interdire certaines pratiques déloyales telles que le paiement de produits périssables au-delà de 30 jours, le changement unilatéral des conditions du contrat par l'acheteur ou l'annulation de commandes à très courte échéance.

LE BUDGET DE LA PAC ET LA RÉPARTITION DES AIDES DIRECTES

Le Royaume-Uni étant un contributeur net au budget l'Union européenne, son départ à la fin de l'année 2020 va entraîner une baisse des moyens financiers de l'Union pour la période 2021-2027. Les moyens financiers de la PAC devraient donc être réduits en raison de nouvelles priorités et

du refus de plusieurs pays « contributeurs nets » d'augmenter le budget européen.

S'il faut attendre l'issue des discussions en cours sur la programmation budgétaire des années 2021 à 2027 pour connaître les financements qui seront affectés à la PAC, il faut néanmoins se préparer à une baisse qui devrait être proche de celle proposée par la Commission européenne, soit environ 5% en prix courants correspondant à près de 15% en prix constants.

Comme les paiements directs représentent les trois quarts des dépenses de la PAC, c'est sur eux que porteront vraisemblablement les réductions de crédits, qui pourraient s'effectuer de deux façons :

- soit en appliquant un taux unique de réduction (méthode dite du rabot) sur l'ensemble des exploitations agricoles, sauf les plus petites ;

- soit en faisant porter la réduction seulement sur les grandes exploitations pour préserver les petites et moyennes exploitations.

Si la première option était la solution de facilité, elle serait aussi la plus injuste et fragiliserait les exploitations familiales de taille moyenne qui constituent encore le cœur de l'agriculture dans de nombreux pays dont, en particulier, la France.

La seconde option serait plus justifiée, car elle tiendrait compte des économies d'échelle dont bénéficient les grandes exploitations, freinerait la course à l'agrandissement et atténuerait un peu la très inégale répartition des paiements directs. La proposition de la Commission européenne de réduire les paiements directs à partir de 60 000 € et de les plafonner à 100 000 € par exploitation va dans ce sens et pourrait même être durcie pour éviter de pénaliser les petites et moyennes exploitations, à condition que les économies réalisées par la dégressivité et le plafonnement ne soient redistribuées à l'intérieur de chaque Etat membre, comme le propose la Commission européenne, mais mutualisées dans l'ensemble de l'Union européenne, puisqu'il s'agit de la politique agricole commune et non de la juxtaposition de 27 politiques agricoles nationales.

**LA NÉCESSAIRE COORDINATION DE LA PAC
AVEC LES AUTRES POLITIQUES EUROPÉENNES,
NOTAMMENT LA POLITIQUE COMMERCIALE**

Si la coordination de la PAC avec la politique européenne de développement régional et avec le soutien à la recherche et à l'innovation (PEI -AGRI) est satisfaisante, il n'en est pas de même avec la politique commerciale de l'Union européenne.

Deux exemples illustrent bien l'incohérence entre la PAC et la politique commerciale de l'Europe.

Le premier concerne l'accord passé entre la Commission européenne et les pays dits du MERCOSUR (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay), qui accorde un accès élargi aux importations de viande bovine en provenance de ces pays, alors que la consommation de viande est en baisse dans l'Union européenne et que les bovins de races à viande ont un rôle essentiel dans le maintien des prairies et de la vie dans les zones difficiles telles que le Massif Central.

Le second a trait aux appellations d'origine protégées (AOP), dont la reconnaissance dans les accords bilatéraux négociés avec les pays tiers est, à juste titre, mise en avant par la Commission européenne, tandis que cette dernière propose d'affaiblir les AOP sous le prétexte de les redéfinir en rendant facultatifs les facteurs humains qui sont pourtant essentiels. Si cette proposition était adoptée, elle fragiliserait de nombreuses productions agricoles placées sous AOP, non seulement les vins qui sont des fleurons de l'agriculture française, mais aussi les productions fromagères de montagne comme le Comté ou le Beaufort qui assurent la vitalité de l'agriculture de montagne.

Le report de 2021 à 2022 de la mise en œuvre de la nouvelle PAC devrait donc être mis à profit pour redonner du sens à cette politique européenne.

Bernard Bourget

Membre 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.