

## L'angle mort de la PAC



Crédits : Jevtic / iStock

En accès libre jusqu'au 29 septembre 2021, partagez-le !

Par :

Jean-Marie Séronie

DOSSIER

29 juillet 2021



De l'autosuffisance alimentaire à l'adaptation aux marchés mondiaux, les objectifs de la PAC ont changé du tout au tout depuis son instauration en 1962. Cette évolution explique que l'emploi agricole n'ait jamais figuré parmi ses priorités.

**L**a Politique agricole commune (PAC) reste aujourd'hui le premier poste budgétaire de l'Union européenne (UE). Elle est aussi la plus ancienne et unique politique européenne intégrée<sup>1</sup>. L'agriculture occupe actuellement 4% des actifs européens, soit environ 22 millions de personnes. L'importance de l'emploi agricole est évidemment très variable d'un État à l'autre. En Roumanie, il pèse pour plus de 20% de la population active – soit l'équivalent de ce qu'il représentait en France au moment de l'instauration de la PAC, en 1962, contre moins de 3% aujourd'hui. Cette baisse importante et continue des actifs interroge. Elle souligne en réalité que le nombre d'agriculteurs n'a jamais été ici un objectif. Un retour sur l'histoire permet de comprendre pourquoi l'emploi demeure l'un des impensés de la PAC.

À la création de la Communauté économique européenne (CEE), l'ancêtre de l'UE, en 1957, les États membres n'étaient pas autosuffisants sur le plan alimentaire. Les tickets de rationnement en vigueur pendant la Seconde Guerre mondiale demeuraient très présents dans les esprits. Une ambition pour la future PAC est alors fixée par les chefs d'États dans l'article 39 du traité fondateur de Rome. Elle se décline sous cinq objectifs : accroître la productivité de l'agriculture ; assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; et enfin assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

À ce jour, ces cinq objectifs historiques n'ont jamais varié. Ni l'emploi ni le nombre d'actifs ne figurent parmi eux. De ce point de vue, les conclusions de la conférence de Stresa du mois de juillet 1958, qui posent les bases de la politique agricole européenne, sont édifiantes. Il y est bien davantage question de modernisation des exploitations familiales et de reconversion que de maintien d'un nombre d'exploitations ou de travailleurs agricoles. Priorité est clairement donnée à l'augmentation de la production et de la productivité. Pour sécuriser les paysans et leur permettre d'investir, la CEE instaure une politique de prix intérieurs élevés et quasiment garantis, assortie de protections aux frontières.

### Spectre de la surproduction

Des taxes douanières à hauteur des prix objectifs intérieurs évitent des torrents d'importations. À l'opposé, les exportations sont subventionnées puisque les prix intérieurs dépassent ceux des cours mondiaux. Quand les prix des marchés sont inférieurs aux prix objectifs fixés chaque année par les ministres, alors la Commission européenne intervient en achetant du blé, de la poudre de lait ou des carcasses qu'elle stocke, puis revend

quand les cours remontent. De la sorte, les agriculteurs vivent dans une relative stabilité sécurisante, mais sans toucher d'aides directes. Les subventions sont alors versées aux organisations économiques, notamment chargées de l'export et du stockage.

La production augmente donc régulièrement et l'autosuffisance est atteinte dans de nombreuses productions dès la fin des années soixante (blé, viande porcine, lait, etc.), et même dès le début de cette même décennie pour le sucre. Il faudra néanmoins attendre cinquante ans pour parvenir à l'équilibre global de la balance commerciale agro-alimentaire, vu l'importance des importations de protéines américaines (soja) pour l'alimentation animale. Parallèlement, l'importance des gains de productivité réduit fortement le nombre d'agriculteurs. L'industrie ayant besoin de main-d'œuvre, il n'y a donc pas de souci d'emploi.

### *Dès 1968, le commissaire européen à l'agriculture propose de se rapprocher du marché mondial.*

Une certaine euphorie a marqué cette période. Pourtant, très vite, les succès commencent à poser problème. La production augmentant fortement, les excédents doivent être exportés avec des subventions d'un montant en augmentation régulière. En effet, pour assurer le revenu des agriculteurs, les prix intérieurs avaient été fixés à un niveau assez élevé, notamment pour les céréales. Dès 1968, le commissaire européen à l'agriculture, Sicco Mansholt<sup>2</sup>, dans un rapport resté célèbre, tire la sonnette d'alarme de la surproduction. Il propose notamment de baisser les prix intérieurs pour se rapprocher du marché mondial.

Le refus catégorique de cette réforme par les organisations agricoles françaises et européennes est suivi par celui des gouvernements, qui enterrent le plan Mansholt. « *La France agricole est sous morphine*<sup>3</sup> », écrit l'ancien ministre français de l'Agriculture Henri Nallet. De son côté, le courant de la gauche paysanne, sous la houlette de Bernard Lambert, dénonce déjà une PAC orientée vers les quantités produites et non les travailleurs, et recommande des prix différenciés suivant les volumes de production.

L'agriculture se déconnecte de plus en plus des marchés, puisque ses débouchés lui sont garantis par l'Europe. Le nombre d'agriculteurs diminue fortement et l'agriculture se modernise rapidement. Pour autant, la question de l'emploi agricole n'est toujours pas portée à l'agenda européen, au contraire. L'élargissement de l'Union aux pays méditerranéens dans les années 1980 remet sur la table la question de la modernisation des structures agricoles du fait de l'intégration des agricultures grecques, portugaises et espagnoles encore très traditionnelles, avec une population rurale nombreuse.

### **Libéralisme compensé**

Les critiques montent à l'extérieur de l'Europe. Les pays du Sud et les pays émergents agro-exportateurs crient à la distorsion de concurrence s'agissant des aides à l'exportation. Les États-Unis, premier exportateur agricole mondial, dénoncent quant à eux de plus en plus vertement le protectionnisme européen, qui contrarie sa politique exportatrice. Une alliance objective entre ces pays fait introduire l'agriculture dans les négociations du *General Agreement on Tariffs and Trades* – devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 –, mettant ainsi fin à « l'exception agricole ». Le commerce agricole doit se libéraliser et les barrières douanières s'abaisser. Il faut réformer la PAC.

Les protections aux frontières sont progressivement réduites, entraînant une baisse des prix que compensent des aides directes fixes accordées aux agriculteurs, d'abord couplées à la production, puis découplées de celle-ci. En 1992, l'agriculture européenne entre dans le grand bain de la mondialisation des échanges. Pour l'Irlandais Ray MacSharry qui l'a pilotée, cette grande réforme de 1992 permet de tenir simultanément plusieurs objectifs : une maîtrise de la production par des instruments flexibles et réversibles (gel des terres, encadrement et limitation des aides) ; un frein à la course à l'intensification en ne rémunérant qu'à prix réduit les gains de productivité réalisés au-delà des rendements actuels ; le maintien d'une préférence communautaire suffisante dans les importations par les États membres ; la fixation des prix des produits à un niveau compétitif permettant des reconquêtes de parts de marché. Le commissaire européen estime également qu'« *un nombre suffisant d'agriculteurs, en tout cas plus important qu'en laissant faire les tendances actuelles, pourra être maintenu grâce à la compensation intégrale des baisses de prix par les aides et au traitement préférentiel des petits et moyens agriculteurs* ».

### *Au cours des années 1990, la PAC se verdit mais devient de moins en moins lisible.*

Le nombre d'actifs apparaît alors comme un argument crédible pour vanter les mérites de la réforme. Contrairement à toutes les craintes et à toutes les simulations catastrophiques publiées pendant les négociations, la décennie 1990 n'a pas été défavorable au revenu agricole. Tout au contraire, celui-ci augmente de 40 % durant cette période. L'un des objectifs de la réforme est atteint puisque l'adaptation aux évolutions du marché devient progressivement une réalité. Une chercheuse qualifiera d'ailleurs la réforme de 1992 de « *passage du protectionnisme modernisateur au libéralisme compensé* ». Au cours des années 1990, la PAC étend ses horizons à l'environnement, à l'aménagement du territoire et au développement rural. Elle devient néanmoins de moins en moins lisible et de plus en plus contestée.

### **Bascule verte**

En mai 2004, l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale augmente considérablement le nombre d'agriculteurs européens, dont beaucoup à temps partiel. La modernisation des agricultures autarciques revient à l'agenda. Si l'emploi reste toujours hors de la PAC, des questions qui s'en rapprochent peu à peu s'invitent dans les négociations. L'entrée dans l'Union des agricultures collectivistes issues du modèle soviétique amène le sujet des très grandes exploitations. Or chaque négociation achoppe sur la dégressivité des aides, puis leur plafonnement au-delà d'une certaine surface, tout comme sur la possibilité de « sur-primer » les premiers hectares jusqu'à une certaine surface pour favoriser les petites exploitations. Faute d'accord entre les gouvernements sur ces questions, qui touchent très directement aux structures agricoles et au nombre d'actifs, ces mesures de ciblage des aides ne sont pas obligatoires et sont laissées à la discrétion de chaque État membre.

Le 11 décembre 2019, l'UE a adopté son « Pacte vert », guidé par le cap majeur d'une Europe climatiquement neutre à l'horizon 2050. Il s'agit sans doute d'un point de bascule essentiel. Pour décliner cette orientation forte, la Commission va proposer, dans les deux ans à venir, de multiples plans d'action sectoriels. Elle négocie actuellement une stratégie dite *De la ferme à la table* – ou *From Farm to Fork Strategy* (F2FS) en anglais – qui fixe à l'ensemble de la chaîne agroalimentaire des objectifs en matière de santé publique et de réduction des gaz à effet de serre.

### *L'emploi a toujours été une résultante de la PAC et non un objectif en tant que tel.*

La politique agricole européenne acquiert une nouvelle dimension alimentaire, mais ne fait toujours pas explicitement référence à l'emploi. La question n'en agite pas moins la société. En France, la plateforme *Pour une autre PAC* veut en faire un axe pour le futur. De même, l'organisme public France Stratégie, qui dépend du Premier ministre, propose de transférer une partie du budget vers une aide calculée en fonction du nombre d'actifs et non plus d'hectares.

En soixante ans de PAC, la priorité donnée à l'autosuffisance alimentaire a donc cédé la place à une logique d'ouverture aux marchés mondiaux pour adapter l'offre à la demande. Une nouvelle étape s'inaugure aujourd'hui, centrée sur l'état de la planète et la santé des Européens. Depuis le début, l'emploi a toujours été une résultante de la PAC et non un objectif en tant que tel. La phase qui s'annonce renversera-t-elle la donne ? La « dépendance au sentier » (autrement dit le poids des habitudes) au sein des différentes parties prenantes reste sans doute trop forte pour envisager une évolution radicale à court terme. Mais qui sait si les bouleversements en cours ne feront pas mentir ce pronostic ?

**1** On parle d'une politique intégrée lorsqu'elle est décidée et gérée directement au niveau de l'UE, et non plus par les États.

**2** Artisan fondateur de la PAC, le Néerlandais Sicco Mansholt (1908-1995) a présidé la Commission européenne de mars 1972 à janvier 1973.

**3** Henri Nallet, *L'Europe gardera-t-elle ses paysans ? Une mise en perspective de la réforme de la PAC*, Fondation Jean Jaurès, 2010.

---

Vous devez être connecté pour commenter cet article

[Me connecter](#)