

Le bilan de santé de la PAC : analyse critique

Nicolas-Jean BREHON

Le grand rendez-vous agricole de l'année 2008 fut incontestablement le « *bilan de santé* » de la politique agricole commune (PAC). La négociation entre États membres s'est conclue le 20 novembre 2008. La satisfaction manifestée après l'accord ne doit pas masquer les grandes difficultés de négociation et une relative déception de plusieurs parties prenantes et d'observateurs.

La PAC à l'heure du bilan

L'exercice était programmé depuis la grande réforme de 2003 qui a modifié en profondeur la nature et le régime de la PAC. Le choix de la formule – « *bilan de santé* » ?, comme si la PAC était malade ou à l'agonie – permettait d'éviter les formules trop abruptes (révision, réforme ?), trop neutres (diagnostic, adaptation ?) ou trop chargées de mauvais souvenirs : la réforme de la PAC de 1999 avait prévu « *un examen à mi parcours* » mais cet examen, a priori technique, avait conduit à la plus grande réforme de la PAC jamais réalisée...

La formule avait aussi pour avantage d'offrir une large gamme de possibles. Certains considéraient que ce bilan de santé était une occasion de dégager des orientations pour la PAC du futur, même si les réformes éventuelles n'intervenaient qu'après 2014. D'autres estimaient au contraire que ce bilan devait se contenter de corriger la réforme tout en poursuivant la lancée de 2003. Le champ était ouvert. Entre États membres et même au sein des États, les positions officielles n'étaient pas toujours parfaitement nettes. On relèvera par exemple qu'en France, le Président de la République avait manifesté une grande ambition tandis que M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, répétait que la PAC était avant tout « *une boîte à outils* » signifiant ainsi qu'il privilégiait une approche technique.

Ce rendez-vous, programmé et attendu, était aussi un rendez vous avec la France, souvent en position d'accusée. Accusée d'être le premier bénéficiaire de la PAC – puisque la France reçoit 20 % des crédits qui lui sont affectés (soit 10,2 milliards en 2007). Accusée de privilégier une approche budgétaire, trop attentive aux retours financiers. Accusée d'avoir obtenu des victoires indues, comme en 2002 pendant la négociation d'adhésion des nouveaux États membres : l'accord sur l'enveloppe accordée aux nouveaux États avait eu pour contrepartie une garantie du maintien de la PAC jusqu'en... 2013, la France ayant

La recherche & développement et la PAC, 2006

La R&D « financée par l'Etat » ou « dépense publique » inclut la dépense communautaire répartie entre Etats membres, soit 95 % des dépenses de recherche du budget de l'UE.

Les 5 % restant correspondent au centre commun de recherche et aux dépenses de gestion du programme de recherche.

La **dépense totale** signifie publique et privée. La **dépense publique** signifie dépenses nationale et dépense UE répartie entre Etats membres.

Dépenses R&D et agricoles totales dans l'Union européenne

(en millions d'euros)

Dépenses publiques
62.787

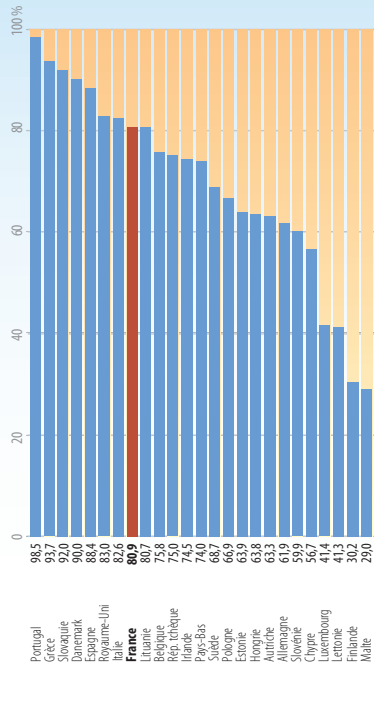


Dépenses R&D et agricoles financées par l'UE

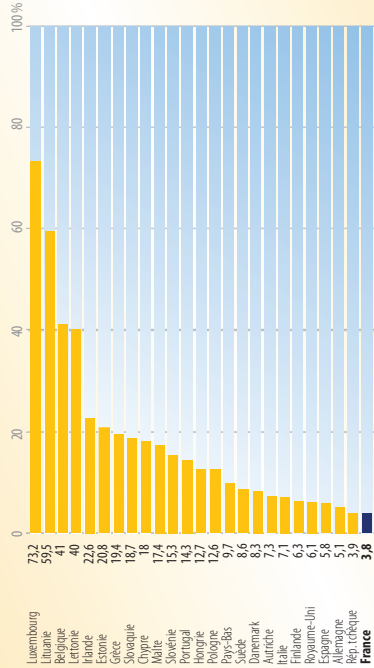


Part des dépenses financées par l'UE

Part des dépenses de la PAC dans les dépenses agricoles totales



Part de l'Union européenne dans le financement public de la R&D



Sources :
 - Commission européenne, budget de l'UE 2007, rapport financier, annexe 4, recettes et dépenses par Etat membre récapitulatif 1970-2007
 - Commission, DG concurrence, études et rapports, part 2
 - Eurostat, Les dépenses de R et D en Europe, 34/2008, 10 mars 2008
 - OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie, chiffres clés, OCDE volume 2008/1, 2008

réussi à figer l'enveloppe budgétaire de la politique la plus contestée de l'UE pour onze années...

Ce bilan de santé fut donc programmé au deuxième semestre 2008, sous présidence française. Or le pays qui assure la présidence est dans une position politique qui impose des concessions pour dégager des compromis, fut-ce en rognant sur ses ambitions. Ce n'est donc pas un hasard si la date de ce bilan fut choisie à cette période...

C'est donc peu dire que ce bilan de santé était attendu. L'accord a été conclu dans la matinée du 20 novembre 2008, après 20 heures de négociation¹. Compte tenu du contexte tendu, l'accord a été salué avec beaucoup de satisfaction voire un peu d'emphase. Il a été présenté notamment comme « *une avancée majeure pour la PAC* », par Mme Mariann Fischer Boel, Commissaire européenne chargée de l'agriculture et du développement rural, et comme un « *accord ambitieux qui contribue à préparer l'avenir de l'agriculture européenne* » par M. Michel Barnier. Cet enthousiasme paraît pourtant excessif. Il n'y eut point de virage mais plutôt quelques inflexions craintes ou espérées selon les camps. Pouvait-il en être autrement ?

Un accord difficilement obtenu...

L'accord s'inscrit dans la continuité de la réforme engagée en 2003 avec :

- le découplage des aides. Les derniers paiements couplés (liés aux productions) seront supprimés à l'exception de quelques « primes animaux ».

- la modulation (c'est-à-dire le transfert des aides directes du premier pilier vers le deuxième pilier, celui du développement rural) qui porte aujourd'hui sur 5 % des aides directes sera augmentée progressivement pour atteindre 10 % en 2013. Une modulation supplémentaire dite « progressive » de 4 % s'ajoutera pour les bénéficiaires d'aides supérieures à 300 000 €.

- la simplification : le régime de conditionnalité est simplifié. Le gel obligatoire de 10 % des terres est supprimé.

- le principe des interventions (achats publics/stockage...) est préservé dans les différents secteurs où il subsiste encore (lait, blé, etc.) mais, soit pour des quantités réduites, soit à des conditions financières peu favorables aux agriculteurs. En marge du bilan de santé, le Conseil a cependant décidé l'attribution de fruits et légumes dans les écoles.

Les deux points les plus débattus portent, d'une part, sur les quotas laitiers (au-delà duquel les producteurs payent des pénalités), point d'achoppement majeur entre les États membres. Les quotas sont augmentés de 1 % par an de 2009 à 2013. Ce lissage prépare l'abandon des quotas laitiers en 2015. L'Italie bénéficie d'un régime dérogatoire, avec une augmentation unique immédiate de 5 % assortie de pénalités plus fortes en cas de dépassement. La formule retenue par le Conseil, très inhabituelle, mérite d'être citée in extenso. « *Afin d'assurer une sortie sans heurt du régime des quotas laitiers, une augmentation de 1 % par an (de 2009 à 2014), pour préparer leur disparition prévue en 2015 a été acceptée* ». Ainsi, on observera que le Conseil n'a pas « *décidé* » mais que « *l'augmentation a été acceptée* »...

D'autre part l'accord ouvre aux États la possibilité de basculer une partie des aides d'un secteur à un autre.

... qui appelle certaines remarques

Sur un plan général

Il faut toujours rappeler que l'Union européenne se construit sur des compromis, voire des concessions. Il y a, sur la PAC, de fortes oppositions entre États membres avec des positionnements et des intérêts divergents : sur les quotas laitiers, sur la limitation des subventions, sur le montant des cofinancements à la charge des États selon l'importance des soutiens européens, sur le soutien au développement rural, sur le maintien d'outils de régulation des marchés, voire, d'une façon générale, sur l'opportunité d'une PAC. Même des actions qui peuvent paraître comme consensuelles ne le sont pas pour tous, comme ce fut le cas par exemple pour l'attribution de fruits et légumes dans les écoles. L'action peut paraître légitime et opportune, compte tenu de l'évolution de l'obésité en Europe, mais le Royaume Uni considérerait qu'il s'agissait d'une opération de santé et non d'une opération agricole, qui devait donc être financée sur des fonds nationaux.

Il serait également erroné de poser les États en termes de « pro PAC » et d'« anti PAC ». On ne peut pas nier l'existence de ces deux camps mais il y a entre les deux toute une gamme de positionnements selon l'intérêt particulier de l'État. L'Allemagne, par exemple, globalement prudente sur la PAC, a eu des positions « très fermes » selon le vocabulaire diplomatique, sur la limitation du montant des aides européennes et sur le maintien des quotas laitiers. En général, il y a presque autant de positions qu'il y a de pays. La solution se dessine par la négociation diplomatique. À Vingt-sept, plus encore qu'hier, des propositions simples continuent de susciter « un large débat ».

Le point positif du bilan est que le Conseil est bien parvenu à un accord. Un compromis qui ne comble personne, mais ainsi va le jeu communautaire. L'approche technique, d'ailleurs privilégiée par la France, s'est imposée. Une future réforme de la PAC (inévitable ?) est remise à plus tard. Le cadre juridique et budgétaire reste inchangé. L'enveloppe reste fixée par le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Les règles de la PAC sont modifiées dans une dotation constante.

Sur les quotas laitiers

Deux éléments dans ce domaine doivent être rappelés afin d'analyser les décisions avec circonspection. En premier lieu, le Conseil n'apporte pas d'innovation majeure. La suppression des quotas laitiers n'est que solennellement réaffirmée, mais a été décidée bien avant. Les conclusions du Conseil ne portent par conséquent que sur la période intermédiaire entre 2009 et la suppression prévue pour 2015.

En second lieu, il faut bien prendre conscience que sur ce sujet, il y a un fort clivage entre États membres. Certains États sont favorables à l'augmentation ou à la suppression des quotas². Entrent dans cette catégorie les États qui sont en dépassement structurel (c'est-à-dire dont les productions dépassent systématiquement les quotas alloués, comme l'Irlande et l'Italie), ceux qui ont des possibilités d'augmenter rapidement leur production (Pays-Bas, Danemark, qui sont déjà dans une logique purement industrielle de grandes laiteries mécanisées), beaucoup de nouveaux États membres qui considèrent que leurs avantages comparatifs ne sont pas pleinement valorisés, et, bien entendu, certains pays, opposés par principe aux instruments de régulation du marché. En revanche, d'autres États sont

partisans de maintenir des quotas, soit pour éviter une baisse des prix du lait (logiquement, une augmentation des quotas augmenterait les productions et entraînerait une baisse du prix du lait) – cas de l'Allemagne –, soit pour garantir le maintien d'un certain équilibre entre exploitations et entre régions³.

Pour la période intérimaire 2009-2014 (c'est-à-dire jusqu'à la suppression des quotas laitiers), le Conseil a décidé un lissage de l'augmentation des quotas, réduite à 1 % par an. Dans le contexte décrit ci-dessus, il s'agit certainement de l'augmentation la plus réduite possible susceptible d'être acceptée à la majorité qualifiée. Le Conseil a décidé également une clause de rendez-vous. À deux reprises, avant le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2012, la Commission devra établir « un rapport intermédiaire sur la situation du secteur ». La portée de ce rapport n'est pas précisée, mais on peut penser qu'une désorganisation attestée du marché conduirait à reporter l'augmentation programmée de 1 % des quotas.

Les quotas laitiers sont maintenus jusqu'en 2014. La question qui se pose est celle de la sortie. Sur un plan économique, la fin des quotas laissera libre cours au jeu des avantages comparatifs et entraînera par conséquent une concentration des productions dans les pays et régions les plus compétitifs. Ce jeu se fera donc entre pays mais aussi entre régions, ce qui induira, en France, une concentration des productions dans le grand ouest. Sur un plan budgétaire, c'est lors du passage d'un système de quotas à un système libre que la question des compensations se posera. D'où viendra cet argent ? Du budget national, du 2^e pilier (développement rural), du 1^{er} pilier ? Voire, pourquoi pas, d'un basculement des aides versées aux céréaliers vers les producteurs éleveurs ? C'est la répartition des aides entre secteurs qui est alors en cause. La question cesse d'être une question européenne pour être une question nationale. Elle n'en est pas plus simple.

L'après bilan de santé

Des difficultés prévisibles

Ce bilan n'a pas effacé les tensions entre États membres, qui n'ont pas tardé à se manifester quelques jours à peine après le compromis agricole. D'abord, sur le financement de l'aide d'urgence aux pays en développement fragilisés par la flambée des prix alimentaires (finale-ment financée hors des crédits de la PAC), puis lors de la préparation du Conseil européen. Était-il opportun de faire référence à l'avenir de la PAC dans les conclusions du Conseil ? Une telle référence, considérée comme une nouvelle sanctuarisation, a suscité une vive opposition de plusieurs États membres. Le Conseil européen s'est contenté de souligner « l'importance de l'accord intervenu au Conseil sur le bilan de santé »... On ne pouvait faire plus neutre.

2009 pourrait être le test grandeur nature du bien fondé de la nouvelle PAC. L'année sera probablement très difficile pour les éleveurs bovins. Les vaches de réforme (les vaches à lait qui cessent de produire du lait et sont abattues pour être transformées en vaches à viande), conservées plus longtemps en 2007 et 2008 pour répondre à la demande de lait, vont être mises à l'abattage de façon massive. Les éleveurs vont être confrontés à un phénomène de ciseau avec d'une part une augmentation probable des prix de production⁴, et d'autre part une diminution des prix de vente. Les instruments d'intervention (achats publics) étaient parfaitement adaptés à ce type de situation en assurant leur rôle de tampon, mais ils ont disparu de la nouvelle PAC. L'UE dégagee de toute implication et dépourvue de tout instrument, reportera la gestion de la crise sur les États membres...

Enfin, des difficultés nouvelles sont à prévoir entre secteurs et entre filières. Le transfert, – optionnel, à l'initiative des États membres – des crédits de la PAC d'un secteur à un autre ne sera pas chose aisée. Il est vraisemblable que les difficultés de la filière bovine pourraient être compensées par un basculement des crédits du secteur des grandes cultures vers le secteur de l'élevage. Le nouvel accord permet ce passage. C'est une petite révolution, sans doute nécessaire, mais sa mise en œuvre risque d'être délicate.

Les questions de fond en suspens

Le bilan de santé est une série d'adaptations acceptables. C'était d'ailleurs le choix de la France et il en a été ainsi décidé. Mais certaines questions de fond restent sans réponse.

Chaque nouvelle réforme est marquée par une certaine hypocrisie. Les professionnels gardent le sentiment d'un démantèlement progressif, voire d'un abandon qui ne veut pas dire son nom. Les aménagements décidés poussent le développement rural d'une main (en majorant la modulation c'est-à-dire le transfert des aides directes de marché vers le développement rural) mais le sapent de l'autre. Car la suppression programmée des quotas laitiers pourrait être un coup fatal pour les petites exploitations rurales, non seulement par son impact probable sur les prix mais aussi par le modèle agricole qu'il sous tend. Tandis que les pays favorables à la suppression des quotas sont dans une logique purement industrielle avec des vaches dans des usines à lait, la France garde un modèle agricole avec, pour simplifier, des vaches dans les champs. Pourtant, elles sont amenées à disparaître. L'UE dit une chose, donne même des crédits, mais saborde une politique qu'elle prétend maintenir.

Depuis la réforme de 2003, introduisant le découplage qui consiste à attribuer des aides indépendamment des productions, la PAC est devenue une mécanique – une boîte à outils – de redistribution des revenus au profit des agriculteurs. Ces derniers se sentent doublement humiliés : humiliés d'être sous dépendance totale des aides européennes (90 % du revenu net vient de l'UE) et d'être accusés d'être profiteurs du système. Ce système ne peut perdurer : rien ne légitime que l'Europe aide les revenus d'une catégorie socio professionnelle. Pourquoi l'Europe garantirait-elle les revenus des seuls agriculteurs ? Sous prétexte d'adapter la PAC, les réformateurs l'ont en vérité dynamitée. Cette PAC qui n'est plus qu'un tuyau de redistribution ne peut se maintenir durablement. La crise économique qui se profile y mettra fin. Sur ce point, le bilan n'apporte aucune issue.

Enfin, on ne peut pas ne pas évoquer le fait que la « sécurité alimentaire » pourtant présentée par le Président de la République comme « la priorité française » ne figure pas dans les conclusions du Conseil.

En vérité, le ver est dans le fruit, la PAC est chaque année un peu plus fragile. Le sort de la PAC paraît scellé.

Comment relancer la PAC ?

Avant cette issue – probable – quelques pistes de réflexions sont ouvertes⁵.

L'une, en direction des citoyens. La PAC focalise les critiques⁶. L'argument rituel est de comparer la PAC à la recherche. Le poids de la PAC est un handicap pour l'avenir et l'économie sur la PAC servirait à la recherche. Sauf que l'argument est fallacieux. Il est faux de dire que les États dépensent moins pour la recherche que pour la PAC. Les deux montants sont en vérité pratiquement comparables (*voir Carte*) mais les crédits utilisent simplement

deux voies différentes. L'agriculture est communautarisée tandis que la recherche reste une politique nationale dans laquelle les crédits européens ne sont que des crédits d'appoint. Il est donc tout à fait normal que les crédits agricoles européens soient supérieurs aux crédits de recherche. D'ailleurs, les États si prompts à dénoncer l'argent de la PAC n'ont aucune intention de communautariser la recherche ! « PAC contre recherche » est une (im)posture de négociation pour couler la PAC qui reste à ce jour la seule politique authentiquement communautaire. Il faut que le citoyen soit bien conscient du fait qu'abandonner la PAC, c'est abandonner la seule politique commune qu'il y ait aujourd'hui. Il est peu vraisemblable qu'une nouvelle politique commune s'affirme et s'installe dans un avenir proche. Même la politique de l'environnement, si évidente et si cruciale, bute sur les premières difficultés lorsqu'il s'agit de passer aux mesures concrètes, puisque les États ne parviennent pas à s'accorder sur le seuil d'émission de CO₂ des voitures particulières. On observera en outre qu'il n'a jamais été question que le budget communautaire supplante les États dans le domaine environnemental et que les deux politiques, agricoles et environnementales, même si elles ont des ambitions voisines auront toujours des moyens différents. Sur ce sujet, éminemment politique, de l'existence et de la survie même d'une politique authentiquement communautaire, au cœur même de la construction européenne, ce bilan n'apporte aucune réponse.

L'autre voie est en direction des agriculteurs. Pendant longtemps, les agriculteurs n'avaient pas besoin de se battre, protégés par un passé, une vision politique, des protections tarifaires et des hommes placés au plus haut sommet de l'État. Mais l'Europe, comme la négociation à 27, a changé. La référence systématique à « la compétitivité internationale », inaccessible pour beaucoup d'agriculteurs européens, a démobilisé les plus dévoués. Les agriculteurs ont vu s'effriter leurs soutiens et émerger leurs difficultés sans réagir. Cette profession qui s'est radicalement transformée en un demi-siècle a renoncé à livrer son dernier combat. Son combat politique.

Trois pistes peuvent être suggérées.

– La PAC devrait se recentrer sur les questions agricoles. La PAC est d'autant moins légitime qu'elle s'éloigne des questions agricoles. Indépendamment du bien fondé – d'ailleurs parfois discutable – des nouvelles orientations de la PAC, la politique agricole européenne n'a pas été conçue pour le développement rural, les paysages et les biocarburants. La PAC ne doit pas être une politique régionale, sociale ou industrielle. La PAC gagnerait en cohérence si elle se limitait à traiter les questions agricoles, au premier rang desquelles la question de la sécurité alimentaire, quantitative et qualitative. Une PAC agricole coûterait moins cher et aurait plus de force que le salmigondis actuel.

– La PAC doit s'atteler aux questions environnementales. Ces dernières ont toujours été considérées comme une contrainte par les agriculteurs. Aujourd'hui, la PAC est accusée de polluer mais demain, la PAC peut être aussi un élément actif du combat contre les pollutions. La configuration des échanges agricoles serait radicalement différente si l'on prenait en compte les émissions de CO₂ et de gaz à effet de serre (GES) des productions et des échanges. Cela n'était pas fait jusque là parce qu'« on ne savait pas » (l'incidence des GES sur le dérèglement climatique). Aujourd'hui, « on sait ». Qu'attend-t-on pour s'adapter ? La prise en compte des pollutions induites par les transports aurait pour effet de favoriser l'agriculture de proximité et d'assurer l'agriculture européenne. Dans le même ordre d'idées, pourquoi ne pas associer l'agriculture au marché d'échange des gaz à effet de serre ? La PAC ne doit pas être la dernière à faire sa révolution environnementale.

– Enfin, la PAC doit renouer avec l'opinion. Le lien avec l'opinion est rompu. Pour de nombreux Européens, le paysan nourricier est devenu l'agriculteur pollueur qui empêche l'Europe d'avancer et qui coûte cher au contribuable... Comment en quinze ans, depuis la première grande réforme de 1992, les agriculteurs ont-ils pu laisser s'ancrer cette idée sans réagir ? La PAC doit renouer avec l'opinion en s'occupant du citoyen consommateur, c'est-à-dire, en l'espèce, de son alimentation. La PAC, politique agricole commune, gagnerait à devenir une politique agricole et de l'alimentation, PAAC, qui s'attacherait à ce que les Européens mangent. L'UE a consacré 1 000 milliards d'euros en vingt ans à son agriculture sans régler vraiment le problème alimentaire : l'alimentation coûte cher, mais les producteurs, éleveurs et légumiers, ne bouclent pas les fins de mois, et une part croissante de la population souffre de troubles de nutrition ! L'élevage et le secteur des fruits et légumes, parent pauvre des soutiens communautaires⁷, pourraient devenir les secteurs phares de l'intervention européenne. Un basculement de 10% des aides directes permettrait de doubler les soutiens au secteur des fruits et légumes.

Aujourd'hui, malgré les encouragements publics, il faut reconnaître que la profession est démobilisée, même meurtrie. La PAC, lâchée en rase campagne, semble en sursis. Jusqu'à l'issue finale, lorsque la nouvelle grande négociation budgétaire des années 2014/2020 lui donnera son coup fatal. La situation est suffisamment grave pour espérer qu'une ultime mobilisation lui donnera un nouveau souffle.

La PAC n'a plus de cap. Qui lui en donnera un ? Le temps presse.

Notes de fin

Le bilan de santé de la PAC : analyse critique

1. Voir les conclusions du Conseil sur le site www.consilium.europa.eu/ue puis sélectionner onglet *presse* puis *communication à la presse* puis *sessions du conseil* puis *agriculture* puis *2 904° session du conseil agriculture et pêche 18/20 novembre 2008*).
2. Nota : une augmentation massive a le même effet que la suppression puisque dans les deux cas, il n'y a plus de limite d'encadrement aux productions.
3. En l'absence de quotas, appliqués par région, les productions se concentrent dans les zones, avec des élevages et sur les races les plus productives. Seuls les quotas permettent le maintien de troupeaux et de laiteries dans les zones à handicaps.
4. La hausse des coûts est liée aux prix des céréales et de l'énergie jusqu'au milieu de l'année. La baisse du prix de l'énergie depuis septembre est cependant compensée par une chute sensible de la parité euro/dollar. Les deux mouvements – hausse et baisse de l'énergie – se traduisent sur les coûts de production de l'élevage avec un décalage.
5. Voir aussi N.-J. Brehon, « L'agriculture européenne à l'heure des choix. Contribution au bilan de santé de la PAC », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 44, octobre 2008.
6. Une consultation de la Commission sur l'avenir du budget communautaire, (« Réformer le budget, changer l'Europe ») dont les conclusions ont été rendues publiques, par pure coïncidence sans doute, quelques jours avant le bilan de santé, confirme les fortes appréhensions à l'égard de la PAC.
7. Le secteur des fruits et légumes a reçu à peine le double du montant des aides communautaires accordées au secteur du tabac...