



**L'AGRICULTURE EUROPÉENNE
À L'HEURE DES CHOIX :
POURQUOI CROIRE À LA PAC ?**

CONTRIBUTION AU BILAN DE SANTÉ DE LA PAC

Nicolas-Jean Brehon

Préface de Joseph Daul
Président du groupe PPE/DE
au Parlement européen

44

**L'AGRICULTURE EUROPÉENNE À L'HEURE DES
CHOIX : POURQUOI CROIRE À LA PAC ?
CONTRIBUTION AU BILAN DE SANTÉ DE LA PAC**

Nicolas-Jean BREHON

Préface de **Joseph DAUL**
Président du groupe PPE/DE au Parlement européen

sommaire

Préface.....	6
Introduction	10
Résumé	12
Summary.....	16
I. Le contexte : la situation en 2008	20
1.1 Le contexte institutionnel :	
les choix européens sur la PAC.....	20
1.1.1 Les trois réformes de la PAC	20
a) <i>La PAC avant les réformes</i>	20
b) <i>Les trois réformes décisives</i>	22
1.1.2 Le changement de périmètre	26
1.2 Le contexte socio-économique :	
les nouveaux défis agricoles	27
1.2.1 La PAC et l'environnement.....	27
a) <i>L'émergence des préoccupations environnementales</i>	27
b) <i>Les évolutions attendues</i>	29
1.2.2 La nouvelle donne agricole mondiale.....	33
a) <i>Hausse des prix ou volatilité des prix alimentaires ?</i>	33
b) <i>Perspectives</i>	36
1.3 Le contexte politique du bilan de santé	37
1.3.1 L'engagement européen sur le bilan de santé.....	38
1.3.2 Le bilan de santé et les autres négociations européennes.....	40
a) <i>Bilan de santé et réexamen du cadre financier pluriannuel</i>	40
b) <i>Bilan de santé et organisation mondiale du commerce</i>	41

1.3.3 La présidence française de l'Union, chance ou contrainte ?.....44	3.1.1 Pour des raisons politiques.....72
a) <i>Un rendez-vous attendu avec la France</i>45	3.1.2 Pour des raisons économiques75
b) <i>Quelles perspectives en cas d'enlisement des négociations ?</i>47	a) <i>Les prix</i>75
	b) <i>Les productions</i>77
2. La PAC dans une impasse ? 50	3.1.3 Parce que la plupart des dénigrements de la PAC sont inopérants ou fallacieux.....79
2.1 Bilan des réformes : la crise politique de la PAC.....50	a) <i>PAC et recherche</i>80
2.1.1 Une politique de moins en moins politique50	b) <i>PAC et correction britannique</i> 83
2.1.2 Une politique de moins en moins agricole.....52	
2.1.3 Une politique de moins en moins commune52	3.2 Quelques axes pour une PAC rénovée 86
2.2 Limites et travers de la réforme de 200354	3.2.1 Le cadre politique : retrouver de la cohérence..... 86
2.2.1 Une dépendance accrue des agriculteurs aux fonds communautaires.54	a) <i>La PAC doit être avant tout une politique agricole</i> 86
a) <i>Le cas des anciens États membres</i>54	b) <i>Toute politique agricole doit viser la sécurité alimentaire</i> 88
b) <i>L'application des aides directes dans les nouveaux États membres</i>57	3.2.2 Adapter les outils techniques et budgétaires 90
2.2.2 Le système des droits à paiement unique est-il tenable ?58	a) <i>Retrouver une gestion des stocks</i> 90
a) <i>Un système techniquement trop complexe</i>58	b) <i>Établir un système de prix garantis</i>93
b) <i>Un système politiquement fragile</i>60	c) <i>Redéfinir la PAC pour en alléger le poids budgétaire</i>95
2.3 Les propositions actuelles.....61	3.2.3 Répondre aux contestations environnementales.....97
2.3.1 La position des agriculteurs61	a) <i>Préserver la biodiversité</i>98
a) <i>Quelles sont les demandes des agriculteurs ?</i>61	b) <i>Préférer le contrat à la contrainte</i>99
b) <i>Les inquiétudes des agriculteurs</i>64	c) <i>Systématiser l'analyse environnementale de "l'empreinte carbone" de la production alimentaire</i>99
2.3.2 Les principales propositions en débat.....66	d) <i>Appliquer à l'agriculture le marché des émissions de gaz à effet de serre</i> 100
a) <i>La proposition de la Commission : l'aménagement technique</i>66	3.2.4 Renouer avec l'opinion. De la PAC à la PAAC (politique agricole et d'alimentation commune)..... 103
b) <i>La position française</i>67	a) <i>Quand l'agriculture s'éloigne de la société</i> 104
c) <i>La position des autres États membres</i>69	b) <i>Un plan d'action alimentaire</i> 105
3. Quelques pistes pour une réforme 72	
3.1 Pourquoi croire en la PAC ?.....72	Conclusion 110
	Annexes 112

Préface

Ma fonction de Président du Groupe PPE-DE au Parlement européen me permet d'apprécier à sa juste valeur, dans la multitude des dossiers qui me sont soumis, celui qui a été l'un des éléments-moteurs de la construction européenne et que j'ai eu l'occasion de suivre pas à pas dans mes fonctions de responsable professionnel agricole français, puis dans celle de Président de la Commission de l'Agriculture et du Développement Rural au Parlement européen, à savoir la Politique Agricole Commune.

La PAC, la première des politiques européennes, la seule parfaitement intégrée et mutualisée, a toujours eu comme vocation essentielle de nourrir la population et d'assurer ainsi à l'Europe son indépendance alimentaire.

Elle a subi, au fil des décennies de l'histoire de l'Europe, de nombreuses réformes pour l'adapter aux besoins des marchés, aux demandes de la société et du consommateur, sans oublier les conditions de vie des agriculteurs.

Cet ouvrage, très documenté sur l'histoire de la PAC, sur ses réformes, sur les problèmes sus-

cités à chaque étape de son parcours, sur les enjeux budgétaires, mais aussi sur la capacité du monde agricole à accepter les changements et à s'adapter à la conjoncture économique et aux besoins nouveaux du consommateur européen, illustre parfaitement cette évolution, et pose très justement les défis qui nous sont lancés aujourd'hui.

Je tiens à remercier et à féliciter l'auteur de cet ouvrage, ainsi que la Fondation Robert Schuman, qui proposent, à partir de l'analyse historique, des pistes de réflexion concrètes et innovantes au débat actuel et futur à court terme.

L'agriculture européenne est effectivement, une fois de plus dans son histoire, "à l'heure des choix".

Ces choix sont conditionnés par un contexte international qui a évolué d'une façon plutôt inattendue ces derniers mois. La crise alimentaire mondiale sur laquelle est venue se greffer une crise financière grave a fait chanceler un certain nombre de certitudes. De plus, au sein de l'Union européenne, des crises sanitaires successives ont obligé les producteurs et les chaînes de transformation et de distribution à revoir leurs conditions de production ; la sécurité sanitaire est à ce prix.

Préface

A mon avis, la PAC future, celle qui devra se mettre en place après 2013, survivra à la condition de maintenir sa vocation agricole et de continuer à remplir son rôle premier, qui est d'assurer la sécurité alimentaire en Europe et dans les régions du monde qui comptent sur nous.

A nous, responsables politiques, de trouver les moyens pour lui donner ce nouvel élan dans le contexte alimentaire mondial actuel.

Cet ouvrage pourra, j'en suis sûr, inspirer largement débats et décisions dans les prochains mois.

Joseph Daul

Président du groupe PPE/DE au Parlement européen

Introduction

Au deuxième semestre 2008, l'Union européenne est invitée à dresser un "Bilan de santé" de la politique agricole commune (PAC). "Bilan de santé" ? L'expression est plutôt curieuse. La PAC serait-elle malade ? Ou vieillie ? Ou les deux à la fois ?

La PAC a 50 ans et a été profondément réformée depuis 15 ans sans que jamais les critiques ne s'estompent. Elle serait trop gourmande, budgétivore, inadaptée, injustifiée. Les réformateurs s'appliquent à la transformer mais la PAC ne cesse d'être malmenée.

Au cœur du débat, un enjeu financier majeur et même considérable : en 20 ans, l'Europe a consacré 1 000 milliards d'€ (en € actualisés) à la PAC. Devant ce chiffre, deux réactions sont possibles. La première : 50 ans, 1 000 milliards, ça suffit. "La crise actuelle est une opportunité pour éliminer ce fleuve d'interventions néfastes"⁽¹⁾. La seconde : 1 000 milliards pour en arriver là ? Avoir consacré tant d'argent et être tenté par l'autodafé ? Est-ce cela que les Européens désirent ? N'y a-t-il vraiment rien à sauver ?

⁽¹⁾ Financial Times du 30 avril 2008.

La PAC a été accusée pendant 20 ans de trop produire et l'inquiétude porte désormais sur le risque de pénurie. Mais le trouble est aussi plus profond. L'ancienne PAC était articulée sur un système cohérent : les auteurs du traité de Rome avaient fixé des objectifs et l'organisation mise en place était censée y répondre. Il y avait un enchaînement, une logique, en d'autres termes, une politique : d'abord fixer des objectifs, et ensuite organiser un système.

Et non pas le contraire.

Accaparée par la réforme et la maîtrise budgétaire, la PAC s'est transformée en oubliant peut-être le principal. Un nouveau système a été mis en place, axé sur la redistribution de revenus mais il n'y a plus d'objectifs.

La PAC n'a plus de cap !

Ce "bilan de santé" est l'occasion de lui en donner un. La PAC est habituée à ces rendez-vous annoncés comme des "revues de détail" rituelles, voire presque banales, et qui en vérité sont de véritables programmes d'action. Ne nous y trompons pas, le "bilan de santé" dessinera la réforme de la PAC de l'après 2013.

Résumé

La Politique agricole commune (PAC) a été profondément réformée depuis 15 ans sans faire cesser les critiques. La dernière réforme de 2003, généralisant le “découplage”, c'est-à-dire attribuant des aides aux agriculteurs indépendantes - découplées des productions, a prévu un “bilan de santé” en 2008.

Au cœur du débat, un enjeu financier majeur : en 20 ans, l'Europe a consacré 1 000 milliards € - en € actualisés - à la PAC. Dans le budget annuel de l'Union européenne, la PAC reste le premier poste budgétaire avec 53 milliards € en 2008, toutes dépenses confondues, soit 41 % du budget, un poids supposé être un handicap pour que l'Union se tourne vers des dépenses jugées plus adaptées aux défis de l'économie mondiale. Mais en dehors de cette critique récurrente, la PAC souffre d'un mal plus diffus. La PAC de jadis réglait les marchés agricoles, tandis que la PAC actuelle est avant tout une aide aux revenus des agriculteurs : la PAC est de moins en moins politique, de moins en moins agricole et de moins en moins commune. La PAC n'a plus guère de sens ni de cap.

De surcroît, alors que toutes les réformes depuis 15 ans étaient censées faire diminuer les prix et éliminer tout risque de surproductions, jamais les prix n'ont autant augmenté et la menace d'une crise alimentaire refait surface.

Ainsi, la PAC est critiquée par ceux-là même qui l'ont réformée et les réformes n'ont guère été des succès. Alors que faire ? Soit le “bilan de santé” sert à corriger à la marge des dispositions introduites il y a 4 ans, soit il est aussi une occasion d'une réflexion de fond pour sortir la PAC de cette sorte de malaise qui la mine.

La PAC demeure justifiée d'abord pour des raisons de principe, car c'est la seule politique authentiquement communautarisée : décidée à 27 et appliquée aux 27. C'est la seule politique commune et, peut-être, la seule qu'il y aura jamais. Une politique réellement commune suppose de tels abandons de souveraineté qu'il y aura toujours un Etat qui hésitera à franchir ce pas sur une autre politique. Y compris sur la recherche, si artificiellement comparée à la PAC : le secteur agricole est presque totalement financé par l'Union européenne, alors que cette dernière n'intervient qu'en appoint de la recherche européenne. Il est donc parfaitement logique que les crédits de la PAC dépassent les crédits européens de recherche !

Le maintien d'une PAC dynamique suppose toutefois quelques conditions. Il faut avant tout retrouver une cohérence : la PAC doit être une politique agricole. La très grande dépendance des agriculteurs à l'égard des subsides européens est humiliante et vouée à l'abandon. La PAC s'est trop transformée en assistantat social pour per-

Résumé

durer. Il faut redonner de la dignité aux agriculteurs et de la crédibilité à la PAC. Les aides au monde rural (les aides dites du 2^{ème} pilier) à vocation sociale ou environnementale sont utiles mais éloignent la PAC de son champ d'intervention initial et fondamental : l'agriculture. Cette politique agricole doit être orientée vers la sécurité alimentaire des Européens. Celle-ci mérite que l'Union conserve quelques outils politiques et budgétaires parmi lesquels des instruments de gestion des stocks, bon moyen de lisser les sauts de prix, et des prix rémunérateurs garantis sur le modèle américain des "marketing loans".

Mais la PAC, ainsi recentrée, devra aussi renouer avec l'opinion. Ce lien vital tend à se distendre. Pour parvenir à retisser ce lien social, il faudra d'abord que la PAC dénoue ses liens contradictoires avec les questions d'environnement, talon d'Achille de l'agriculture moderne. Il faudra ensuite qu'elle s'attache au quotidien des Européens en faisant de l'alimentation, notamment en fruits et légumes, un axe fort de ses interventions. L'échec européen est souvent expliqué par l'attention supposée insuffisante aux préoccupations des citoyens. Lorsque la question alimentaire revient au premier plan, une nouvelle PAC renforcée en PAAC (politique agricole et alimentaire européenne) ne peut que gagner à relever ce défi.

Summary

The Common Agricultural Policy has been subject to in depth reform over the last fifteen years and has continued to be the focus of severe criticism. The most recent reform in 2003 which made “decoupling” widespread, ie attributing independent aid to farmers - decoupled from production - planned for a “Health Check” in 2008.

At the heart of the debate is a major financial issue: in 20 years Europe has dedicated 1000 billion euros - updated euros - to the CAP. The CAP is still the main budgetary line in the EU's annual budget with 53 billion euros in 2008, all expenditure together ie 41% of the budget - a burden that is supposed to be a handicap preventing the Union from turning towards better adapted expenditure in the face of the challenges of the world economy. But apart from this recurrent criticism the CAP is the victim of more subtle problems. The original CAP regulated the agricultural markets whilst the present one is above all an income aid for farmers : the CAP is becoming less and less a policy, less and less agricultural and less and less common. The CAP barely has any sense or goal any more.

Moreover whilst all reforms over the last fifteen years were supposed to bring prices down and to eradicate all risks of over production, prices have never risen so much and the threat of a food crisis has re-emerged.

Hence the CAP is criticised by those who reformed it and the reforms have barely been successful. So what should be done ? The Health Check either helps to slightly correct the measures introduced four years ago, or it also provides an opportunity to think at length about the problems which are undermining it.

The CAP is still justified primarily for reasons of principle since it is the only truly communitarised policy: decided upon by 27 members and applied by the 27 members. It is the only common policy and may be the only one there ever will be. A truly common policy supposes such great relinquishment of sovereignty that there will always be a State that will be reticent in crossing the line to sign another policy. This also includes anything to do with research, so artificially compared to the CAP : the agricultural sector is almost entirely funded by the EU whilst the latter only intervenes as a back-up to European research. It is therefore perfectly logical that the CAP funds are way above those granted to European research!

The continuation of a dynamic CAP supposes however some conditions. Above all coherence has to be found again : the CAP has to be an agricultural policy. The extreme dependency of farmers on European subsidies is humiliating and destined for failure. The CAP has been turned far too much into a social assistant to continue

Summary

long term. Farmers have to win back their dignity and the CAP its credibility. Socially or environmentally oriented subsidies to the rural world (subsidies of the second pillar) are useful but divert the CAP from its initial and fundamental target: agriculture. This agricultural policy must be directed towards Europeans' food security. The Union should maintain some policy and budgetary tools including stock management instruments, a good means to level out price rises and also guaranteed prices offering a good rate of return according to the American model of marketing loans.

But if the CAP is refocused like this it is also bound to receive public approval again. This vital link is starting to become strained. In order to rebuild this social link the CAP will first have to rid itself of its contradictory links to environmental issues, the Achilles Heel of modern agriculture. It will then have to become part of Europeans' daily life by making food, notably fruits and vegetables, the main focus of its interventions. European failure can often be attributed to a supposed lack of attention paid to the concerns of European citizens. When the food issue is made a priority a new enhanced European Agricultural and Food Policy will certainly gain to rise to the challenge.

1 Le contexte : la situation en 2008

En 15 ans, la PAC a connu une série de bouleversements sur différents terrains : institutionnel, avec les trois réformes de la PAC ; géographique, avec le changement de périmètre ; sociétal, avec l'émergence des préoccupations environnementales ; économique, avec le chamboulement de l'agriculture mondiale.

Des éléments politiques perturbent encore davantage ce contexte déjà passablement troublé.

1.1 Le contexte institutionnel : les choix européens sur la PAC

1.1.1 Les trois réformes de la PAC

En 15 ans, la PAC s'est radicalement transformée. Les réformes visaient à mettre fin à l'emballage d'origine.

a. La PAC avant les réformes

La PAC d'origine était construite sur un système de prix garantis quasi administrés qui servaient de

guide aux prix du marché, et de gestion du marché⁽²⁾ : en cas de tension sur un marché, notamment en cas de surproduction, l'Union européenne pratiquait une politique d'"interventions", en stockant les marchandises, en les exportant à l'aide de subventions - les restitutions, destinées à faire baisser les prix européens pour les aligner sur le prix mondial -, voire, le cas échéant, en détruisant les productions lorsque les denrées ne pouvaient pas être stockées. Ainsi, les agriculteurs étaient à la fois poussés par une politique productiviste destinée à assurer l'indépendance alimentaire des Européens, et protégés par des prix élevés et des garanties d'écoulement. Le système a entraîné un emballement économique et financier, puisque plus les agriculteurs, assurés de débouchés, produisaient, et plus l'Union européenne devait "intervenir" pour réguler les marchés, c'est-à-dire, en fait, gérer les surproductions. Ainsi, plus la production augmentait et plus la PAC coûtait cher. La PAC, qui faisait alors figure de "colosse budgétaire", écrasait tout le reste.

Ainsi, alors même que la PAC enregistrait des succès incontestables, en parvenant à remplir tous les objectifs qui lui avaient été assignés par le traité⁽³⁾, le système finissait par échouer par défaut de conception et, surtout, par faute politique.

Les garanties de prix et d'écoulement conduisaient à des surproductions qui, 20 ans après, restent dans les mémoires - telles les "montagnes de beurre" en stocks - et quelques travers, certes exceptionnels mais néanmoins indignes, les agriculteurs produisant pour la décharge.

Comment expliquer qu'un système aussi administré n'ait pu parvenir à réguler les productions ?

⁽²⁾ Les mécanismes propres à chaque secteur étaient organisés formellement au sein d'organisations communes de marché (OCM) fixant les prix et mécanismes d'intervention

⁽³⁾ Les objectifs fixés par le traité de Rome sont : accroître la compétitivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir les approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs (cf. article 33 TCE)

Une baisse des prix et des quotas rigoureux auraient permis d'encadrer la PAC. Il aurait fallu pour cela un minimum de courage politique que les États, en particulier les plus agricoles, n'ont pas eu. La PAC souligne surtout l'incroyable défaillance politique des États. Aucun État ne voulait prendre la responsabilité de proposer et d'adopter une vraie régulation. Pire même : les deux secteurs organisés par des quotas (le sucre et le lait) sont justement ceux où les surproductions ont duré le plus longtemps ! Aucun État ne voulait descendre les quotas de ses agriculteurs.

L'ancienne PAC a échoué par absence de courage politique. La PAC a été sabordée par ceux là mêmes qui l'avaient organisée, sans même s'en apercevoir.

b. Les trois réformes décisives

Trois réformes sont intervenues pour lui donner une nouvelle physionomie.

1992 : l'introduction des aides aux revenus.
La réforme dite Mac Sharry met fin à l'emballlement : les prix institutionnels garantis sur les principales productions - grandes cultures et viande -, sont fortement diminués ; la baisse de revenus qui en résulte pour les producteurs est corrigée par des paiements compensatoires, en fait des aides aux revenus dites "aides directes".

La production est limitée mécaniquement par un taux de jachère obligatoire. La réforme constitue un changement radical dans la conception même de l'intervention communautaire puisque l'Union européenne va attribuer dorénavant des subventions aux revenus, mais la

réforme atteint ses objectifs : elle réussit à réduire les surproductions tout en garantissant des revenus aux agriculteurs visés par la réforme.

1999 : le passage de l'aide à l'agriculture à l'aide au monde rural. Malgré le changement de 1992, la critique de la PAC n'est pas désamorcée. D'abord, sur le plan budgétaire, la réforme n'a entraîné aucune économie budgétaire. Ce qui est d'ailleurs parfaitement logique : le revenu des agriculteurs, jusqu'alors principalement assuré par des prix élevés payés par le consommateur, est désormais complété par des aides directes issues du budget communautaire. Ensuite, la période voit l'émergence de nouvelles préoccupations. Après la crise de la vache folle (1996), la PAC doit désormais répondre aux attentes des consommateurs en matière de sécurité alimentaire. Les dégâts environnementaux de l'agriculture productiviste commencent à apparaître et à inquiéter. La PAC cesse d'être une politique purement agricole. L'agriculture doit être multifonctionnelle : elle doit être capable d'entretenir le paysage, d'assurer la vitalité du monde rural, etc.

Cette évolution se traduit par un rééquilibrage de la PAC. Jusqu'alors, celle-ci fonctionnait à travers des aides au marché et aux revenus. Ce "1^{er} pilier" se double d'un nouveau volet, un "2^{ème} pilier", l'aide au développement rural.

Ce changement est important sur le plan politique. D'abord la PAC cesse d'être une politique de marché pour devenir aussi une politique socioculturelle qui finance un certain mode de vie. Ensuite, le 2^{ème} pilier ne fonctionne pas comme le 1^{er} qui ouvre des droits et finance pratiquement à l'identique tous les agriculteurs



Le contexte : la situation en 2008

européens, il fonctionne principalement sur le système du cofinancement : le financement européen est presque toujours complété par un financement national. Les aides de développement rural sont également planifiées, programmées dans des plans nationaux pluriannuels comme le sont les aides structurelles. La PAC se banalise.

2003 : le découplage. La réforme de 1992 a réussi : les surproductions ont été maîtrisées, la baisse des prix européens a fait fondre les restitutions : la plus grande part des exportations européennes se fait désormais sans subventions ce qui limite les critiques internationales.

Elle peut donc être démultipliée. C'est l'objet du découplage : les aides européennes cessent d'être liées au marché et deviennent indépendantes - découplées - des productions. Les productions, déconnectées de toute intervention communautaire, peuvent désormais suivre une logique de marché, s'ajuster aux règles de l'offre et de la demande : hausse des productions en cas de tension sur le marché, baisse des productions en cas de surproduction.

Les prix ayant baissé, les interventions ayant pratiquement disparu, les agriculteurs bénéficient désormais d'une aide directe au revenu⁽⁴⁾. La réforme a vocation à s'appliquer à tous les secteurs. Elle est accompagnée par deux dispositions. Le versement des aides est subordonné au respect de certaines règles en matière d'environnement, d'emploi, d'élevage, etc. C'est ce qu'on appelle la conditionnalité. Le développement rural est également renforcé par un système de basculement automatique du 1^{er} pilier vers le 2^{ème} pilier, c'est ce qu'on appelle la modulation⁽⁵⁾.

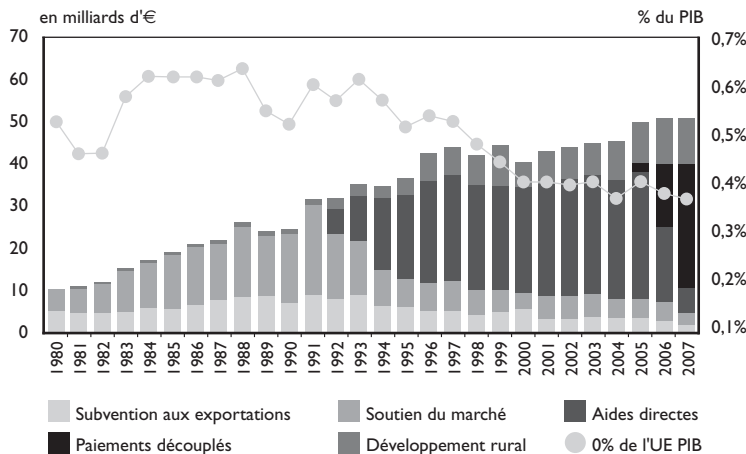
(4) En français, le droit de paiement unique (DPU), en anglais, le Single Farm Payment (SFP).

(5) La modulation consiste à prélever une partie des aides du premier pilier - les aides directes couplées ou découplées - pour renforcer les aides du deuxième pilier - les aides au développement rural. Le basculement porte sur 5 % de l'enveloppe du premier pilier. La disposition ne s'applique ni aux 5 000 premiers € d'aides directes, ni aux nouveaux États membres. À terme, en 2012-2013, la modulation dégagera 1,2 milliard € au niveau européen dont 270 millions pour la France.

Découplage, conditionnalité, modulation, la nouvelle PAC est en place. En 15 ans, la PAC s'est radicalement transformée. D'une organisation de gestion des marchés, elle est devenue un système d'aide aux revenus.

La PAC est la première politique budgétaire communautaire. En 2008, les dépenses agricoles représentent 57 milliards €, soit 46% du budget communautaire, répartis en deux piliers : 80% pour le 1^{er} pilier, lui-même constitué à 80% d'aides directes, et 20% pour le développement rural. Comme toutes les dépenses, les dépenses agricoles sont encadrées par un cadre financier pluriannuel qui fixe des plafonds annuels, par grande catégorie de dépenses.

Le processus de réforme de la PAC et l'évolution des dépenses agricoles



Source : Commission européenne, *L'agriculture de l'Union européenne. Répondre aux besoins et attentes de la société*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008, p. 11.



Le contexte : la situation en 2008

C'est dans ce contexte de grandes réformes et de contestations mêlées qu'intervient le 5^{ème} élargissement de 2004-2007.

1.1.2 Le changement de périmètre

L'élargissement de 2004 est présenté comme une chance pour la PAC car elle lui donne l'occasion de démontrer l'utilité de ses interventions. L'élargissement ne sera pas sans conséquence pour l'avenir de la PAC.

2002 : les négociations d'adhésion se durcissent. Le point d'achoppement concerne l'application de la PAC⁽⁶⁾. Deux positions s'opposent. D'un côté, les tenants de l'orthodoxie budgétaire qui rappellent que les aides directes ont été introduites pour compenser une baisse des prix et qu'il n'y a aucune raison d'appliquer le même système aux agriculteurs des nouveaux États membres puisque le prix communautaire est plus élevé que les prix locaux. De l'autre, les nouveaux États membres qui considèrent que le système des aides aux revenus est de moins en moins un système de compensation de baisse de prix, qu'il est sur le point de devenir le régime de base de l'aide européenne et que, par conséquent, l'adhésion implique l'application des règles communautaires à tous.

L'accord au Conseil européen⁽⁷⁾ qui reprend les termes d'un accord franco-allemand se fait sur un dispositif allégué et progressif : les paiements directs sont accordés aux nouveaux États membres dès la première année et sont augmentés régulièrement sur une période de 10 ans⁽⁸⁾. En échange de cet engagement, le paiement se fera à enveloppe budgétaire quasi constante jusqu'en 2013⁽⁹⁾. C'est un soulagement et incontestablement une

⁽⁶⁾ La révolution agricole qui a eu lieu en Europe de l'Ouest et qui a entraîné une restructuration totale du secteur, n'a pas eu lieu à l'Est. Les nouveaux États membres représentent 60% des exploitants de l'UE (8,6 sur 14,2 millions de personnes dont 4,2 millions en Roumanie), 60% des exploitations (8,7 millions sur 14,7 millions dont 80% dans les nouveaux États membres ont moins de 5 hectares) mais seulement 15% de la production agricole de l'UE.

⁽⁷⁾ Conclusions du CE de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002.

⁽⁸⁾ Ce dispositif dit "phasing in" fonctionne de la façon suivante : 25% des paiements théoriques la première année, puis 5% de plus pendant 3 ans, puis 10% de plus pendant 4 ans pour parvenir à 100% en 2013

victoire française : la PAC est sauvée et l'enveloppe est garantie pour 11 ans ! Jamais une politique n'avait été déterminée sur une durée aussi longue.

Dans le monde actuel, est-il bien raisonnable de prévoir une politique pour une telle durée ? L'accord laisse un goût amer à de nombreux États membres. Il s'est conclu sur un compromis, mais il y a clairement deux camps. Le camp des vainqueurs composé des nouveaux États membres qui obtiennent l'application - même partielle - du système des aides directes, et de la France, qui voit l'enveloppe agricole garantie pendant 11 ans. Et le camp des déçus, ceux qui désespèrent de voir la PAC quasi immobilisée pendant 11 ans. En attendant, peut-être, une occasion de revenir sur cet engagement.

1.2 Le contexte socio-économique : les nouveaux défis agricoles

Ainsi, en 2 ou 3 ans, une nouvelle PAC est en place : la réforme de 2003 a déterminé le régime des aides et l'accord de 2002 a fixé le cadre budgétaire jusqu'en 2013. Deux questions vont bouleverser l'approche de la PAC : l'émergence de la question environnementale et la nouvelle donne agricole mondiale.

1.2.1 La PAC et l'environnement

a. L'émergence des préoccupations environnementales

La crise de la PAC est, par essence, une crise politique : la PAC a été conçue, organisée pour les

⁽⁹⁾ La dotation fixée pour la PAC est fixée pour 11 ans, c'est-à-dire sur une période couvrant la fin des précédentes perspectives financières de l'époque (2002-2006) et sur la durée des suivantes (2007-2013). Le plafond des dépenses est égal au plafond prévu pour l'UE à 15 majoré du montant des aides directes accordées aux nouveaux États membres en 2006. Ainsi, le montant prévu pour l'UE à 15 correspond au montant prévu pour l'UE à 15 majoré de 5%. L'accord est repris dans le cadre financier pluriannuel 2007/2013. Les deux nouvelles adhésions en 2007 se font à plafond constant, ce qui revient à réduire la part accordée aux anciens États membres.

deux acteurs de tout marché : le producteur et le consommateur. Cet équilibre est parfaitement net à la lecture du traité de Rome (article 33). Mais les deux parties n'ont jamais pesé le même poids. Jusqu'aux années 90, le consommateur est hors des circuits de décision. À partir de la crise de la vache folle et de l'émergence des préoccupations environnementales, un nouveau partenaire vient s'immiscer dans ce jeu inégal. La PAC sera désormais une question politique et débattue à trois : le producteur, le consommateur et le citoyen. Les années 90 voient l'irruption d'un nouveau partenaire : la société civile, qui va se montrer autrement plus impliquée. La PAC sera désormais sous surveillance.

Il existe naturellement une tension entre l'agriculture et la protection de l'environnement. Agriculture et environnement sont dans une complémentarité difficile. L'agriculture n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés, en gagnant les défis de la production et de la compétitivité sans nouveaux modes d'exploitation : sans intensification de l'élevage, sans engrais ni pesticides. Mais les uns et les autres ont aussi un coût environnemental de plus en plus lourd, ou plutôt de plus en plus connu et de moins en moins accepté. Érosion et pollution des sols, eutrophisation des eaux de surface, pollution des nappes phréatiques, contribution à l'effet de serre, reprotoxicité des pesticides à faible dose, effets des pratiques agricoles sur la biodiversité, etc., l'agriculture n'est pas épargnée par les mises en accusation et le sentiment d'urgence voire de panique environnementale.

Les agriculteurs ont vu monter les préoccupations environnementales sans les prendre ni en charge

ni même au sérieux. La mentalité agricole reste imprégnée par une culture de production dans laquelle les préoccupations environnementales ne sont pas prioritaires. Selon l'opinion courante dans le milieu agricole, l'environnement est une préoccupation d'urbains, qui attisent les peurs et mettent l'agriculteur en position d'accusé⁽¹⁰⁾. Autant d'arguments pour gagner la bataille médiatique que les agriculteurs n'ont, en réalité, jamais livrée. Les agriculteurs ont souvent des réponses embarrassées et d'ailleurs beaucoup conservent, en le changeant à peine, un modèle qui a réussi pendant 50 ans.

Les agriculteurs souffrent de ces accusations alors qu'ils ont gardé un rythme de vie et des contraintes parmi les plus dures du monde. La PAC est incontestablement en crise. Une crise de confiance, un grand malentendu s'est installé⁽¹¹⁾. Le "paysan nourricier" est devenu "l'agriculteur pollueur" mis à l'index de la société.

b. Les évolutions attendues

Pourtant, le lien entre agriculture et environnement a fini par se faire. Ne serait-ce que par le biais budgétaire. Le volet environnemental a d'abord pris la voie des mesures agri-environnementales, qui sont des subventions incitatives à des actions labellisées "environnementales" comme les primes à l'herbe ou la réfection de haies entre les champs, supposées favorables aux nichées et à la biodiversité. Mais ces mesures restent considérées comme des gadgets par les intéressés. Puis, le lien avec l'environnement a été établi par l'éco-conditionnalité. Le concept novateur, et presque révolutionnaire en termes de technique budgétaire, a été introduit en

⁽¹⁰⁾ L'affaire de l'ours des Pyrénées est emblématique de cette crispation, puisque les critiques écologiques vont jusqu'à nier l'essence même du travail des éleveurs. À l'inverse, comment l'Europe peut-elle se positionner en avant garde du combat écologique mondial si elle ne parvient pas à faire respecter chez elle un minimum de biodiversité ?

⁽¹¹⁾ Didier Rayon, "Enquête sur un complexe relationnel" APCA revue des chambres d'agriculture n° spécial vers une agriculture durable dans le cœur des Français.

Le contexte : la situation en 2008

L 1999 : il ne s'agit plus de verser une prime pour une action déterminée de type mesure agri-environnementale, mais de subordonner le versement des aides directes aux revenus au respect de pratiques environnementales. En 1999, la mesure était optionnelle, laissée à la libre initiative des États. En 2003, la mesure fut élargie et rendue obligatoire. L'enjeu n'était plus de recevoir quelques millions € de mesures agri-environnementales ; cette fois, plusieurs milliards d'aides directes étaient en jeu. Bon gré, mal gré, la mesure a fonctionné. L'environnement s'est imposé dans l'agriculture comme dans tous les autres domaines. L'émergence du "bio", largement médiatisé, est le symbole de cette évolution⁽¹²⁾.

L'époque est mûre pour une évolution plus importante. L'agriculture est triplement impliquée dans les phénomènes climatiques.

D'abord en tant qu'acteur des émissions. L'agriculture, comme tous les secteurs économiques, participe à l'émission de gaz à effet de serre, principaux responsables du dérèglement climatique mondial. Ensuite, en tant que victime des dérèglements climatiques, puisque si la responsabilité est collective, l'agriculture sera la première touchée par ces dérèglements climatiques (fréquence et gravité accrue des épisodes exceptionnels - canicule, aridité, inondations, feux, etc.), même si les agriculteurs ne seront pas touchés de la même façon en pénalisant avant tout les agriculteurs des rives de la mer Méditerranée. Partout dans le monde, les dérèglements climatiques vont entraîner des conflits d'usage sur les prélèvements d'eau⁽¹³⁾. Enfin, en tant que fournisseur éventuel de solutions alternatives (biomasse, biocarbu-

⁽¹²⁾ L'importance du bio ne doit pas être surestimée. Le bio, c'est-à-dire avant tout sans apport d'engrais chimique, est avant tout un marché de niche de produits alimentaires accessibles aux consommateurs et non un mode de production adapté aux grandes cultures céréalières ou betteravières. "On ne traitera pas des centaines de milliers d'hectares de cultures céréalières à la main et aux tisanes naturelles". Gérard Miquel, La qualité de l'eau en France, Sénat n° 215 (2002/2003)

rants, stockage du carbone par certaines plantes...). L'agriculture ne peut s'exonérer ni d'une responsabilité ni d'une action pour tenter de maîtriser cet enjeu mondial.

Agriculture et effet de serre

Tous les secteurs d'activité émettent des gaz à effets de serre. En France, l'agriculture est à l'origine de 15% des émissions totales de gaz à effet de serre - GES - (soit 20 millions de tonnes d'équivalent carbone sur un total de 141 millions de tonnes). L'agriculture intervient dans ce processus par trois voies différentes.

En tant que consommateur ordinaire d'énergie, par les machines agricoles, le chauffage des bâtiments d'élevage... L'émission concernée, issue de la combustion d'énergie fossile, est le dioxyde de carbone (CO₂). L'agriculture représente 14 % des émissions françaises totales de CO₂.

Par la production animale : les déjections animales, comme tout processus de décomposition de matières organiques (décharges) produit du méthane (CH₄). L'impact du méthane sur l'effet de serre est 21 fois plus important que celui du CO₂ : une tonne de méthane contribue à autant d'effet de serre que 21 tonnes de dioxyde de carbone. L'élevage est également consommateur d'énergie par la fabrication de produits d'aliments d'élevage, très gourmande en énergie. La production d'un kilo de viande

⁽¹³⁾ L'agriculture est le premier consommateur d'eau, issue notamment des captages d'eaux sous terraines. Les conflits d'usage en matière d'eau sont bien connus, notamment dans les régions touristiques (golfs). La surexploitation des nappes peut avoir des effets irréversibles, notamment par le phénomène dit du biseau salé, c'est à dire l'intrusion d'eaux marines dans les nappes d'eau douce. Que penser également des stratégies agricoles de certains pays du Maghreb, relativement pauvres en eau, qui ont pourtant choisi de se spécialiser dans les productions alimentaires destinées aux marchés européens, très gourmandes en eau ? Les conflits d'usage n'en sont qu'à leur commencement.

Le contexte : la situation en 2008

génère autant de GES qu'un parcours de 50 km en voiture. Au niveau mondial, le méthane représente 15% du total des GES, l'agriculture représente 50% du total des émissions de méthane (soit environ 30% issus des rizières et 20% issue de l'élevage). En France, l'agriculture représenterait 70% des émissions françaises totales de méthane.

Par la fabrication et l'épandage d'engrais azotés. Le gaz en jeu est le protoxyde d'azote (N₂O). L'impact de protoxyde d'azote sur l'effet de serre est plus de 300 fois supérieur à celui du CO₂. Le N₂O représente 8% du total des GES. Au niveau mondial, l'agriculture est à l'origine de 84% des émissions de N₂O. En France, l'agriculture représente 76% des émissions françaises totales de protoxyde d'azote.

A l'inverse, à la différence des autres secteurs, l'agriculture peut aussi avoir un rôle actif dans la lutte contre les GES en stockant le carbone dans les plantes et dans les sols. Ce stockage est cependant temporaire. L'augmentation de la température tend toutefois à déstocker le carbone.

(Sources : Réseau action climat, Agriculture, effet de serre et changement climatique en France, 2005 : http://www.rac-f.org/DocuFixes/fiches_themal/fiche_agriculture.pdf; Pierre Merlin, Énergie et environnement, La Documentation française, Paris, 2008)

On rappellera que ce lien entre agriculture et effet de serre, bien connu, n'est qu'un aspect de l'impact de l'agriculture sur l'environnement. Cette incidence passe davantage par les effets de l'agriculture sur la qualité de l'eau et des sols⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ L'apport de nitrates est indispensable à la croissance des plantes. Pour l'agriculteur, une surfertilisation par apport d'engrais azotés est préférable à un manque mais l'azote en excès est renvoyé vers les nappes. De telle sorte qu'une petite marge d'excès peut entraîner d'importantes contaminations des eaux.

1.2.2 La nouvelle donne agricole mondiale

Toutes les réformes agricoles ont été inspirées par le même facteur : faire cesser les surproductions. Or, en quelques années, la conjoncture agricole s'est radicalement transformée. Les récentes flambées de plusieurs prix agricoles et l'image tragique des "émeutes de la faim" ont eu un retentissement considérable et ont fait renaître la crainte de pénurie alimentaire mondiale. Certaines évolutions semblent durables et doivent être prises en compte avant d'envisager des réformes internes à l'Union européenne.

a. Hausse des prix ou volatilité des prix alimentaires ?

Les deux dernières années ont été marquées par une très vive hausse des prix agricoles. L'écart entre la moyenne des prix 2000/2005 atteint 25% en moyenne pour l'ensemble des produits agricoles, mais l'écart a souvent dépassé 100%⁽¹⁵⁾. Ce mouvement constitue incontestablement un retournement de tendance qui vient compenser un mouvement de baisse, assez nette depuis plusieurs années⁽¹⁶⁾. Cette hausse illustre une mutation structurelle du marché, tant du côté de la demande que du côté de l'offre de produits alimentaires.

Il y a bien une augmentation mondiale et durable de la demande de produits alimentaires, tant par l'effet volume, puisque la population mondiale va augmenter de près de 3 milliards de personnes d'ici 2050, que par l'effet revenu, puisque l'augmentation du niveau de vie dans les pays émergents modifie la demande alimentaire⁽¹⁷⁾. Selon le mot terrible d'un haut responsable d'une orga-

⁽¹⁵⁾ 100% pour le maïs et le colza, 124% pour l'ensemble des céréales, 132% pour le blé tendre.

⁽¹⁶⁾ Les producteurs de lait, par exemple, rappellent que les hausses massives du prix du lait en 2007 sont venues corriger une longue baisse.

⁽¹⁷⁾ Cette hausse de niveau de vie se répercute sur la demande de produits agricoles par trois effets : dans les pays émergents, la hausse des revenus se dirige de façon prioritaire vers l'alimentation. Ensuite, les habitudes alimentaires changent. L'essor d'une classe moyenne urbaine a un effet direct sur l'alimentation. L'alimentation, est un signe extérieur de richesse et un signe d'appropriation culturelle (cf les pommes consommées aux Antilles importées de métropole !). Les consommations tendent à se rapprocher des standards des pays développés avec, notamment une demande nouvelle de viande. Or les cultures animales requièrent beaucoup plus de terres que les cultures végétales : près des 2/3 des terres cultivables dans le monde sont destinées à l'alimentation du bétail. Ainsi, troisième effet, une proportion croissante de céréales est utilisée pour l'alimentation animale : (45% du blé dans l'UE est utilisé pour l'alimentation animale), ce qui crée une pression sur la demande de céréales.

1 nisation internationale, "il faudra s'habituer à voir les populations prendre deux repas par jour". La demande mondiale en produits alimentaires devrait augmenter de 60% d'ici 2050.

Mais l'augmentation de la demande n'explique pas, à elle seule, cette évolution si rapide des prix en quelques mois. L'impact du changement climatique, accélérant la fréquence des phénomènes extrêmes (sécheresse/inondations), doit être aussi nuancé puisque l'impact local est dilué au niveau mondial : une sécheresse dans une région peut être compensée par des récoltes plus abondantes ailleurs.

Ce qui frappe le plus est moins cette hausse que l'extrême volatilité des prix. Des écarts de 50% en un trimestre ne sont pas rares. Plus vraisemblablement, trois phénomènes ont joué pour donner à cette hausse des prix alimentaires une réelle ampleur.

Le premier est la financiarisation des marchés agricoles. Il existe un marché des grands produits agricoles - notamment les céréales - comme il existe un marché des matières premières, avec des caractéristiques comparables - fixation de prix à terme, couvertures de change - et, de plus en plus, intervention des grands investisseurs (fonds de pension, etc.). Le marché agricole devient un marché d'opportunités financières, de "coups" soumis aux accélérations des mouvements d'opinion : la médiatisation d'une sécheresse dans une zone de production va enclencher un mouvement spéculatif qui va amplifier les mouvements naturels.

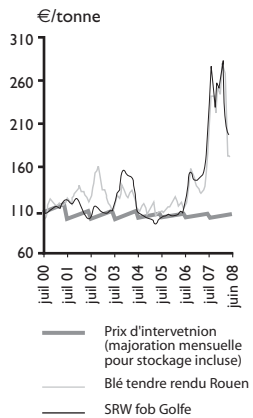
Le deuxième phénomène est l'apparition d'un nouveau conflit d'usage, liée à l'impact des biocarburants. La demande en biocarburants peut entraîner une compétition pour l'allocation des terres qui peuvent être cultivées soit pour la production alimentaire, soit dorénavant, pour la production d'agro-carburants⁽¹⁸⁾. Malgré la part mineure que représentent les biocarburants dans l'affectation des terres au niveau mondial, on ne peut exclure un effet en chaîne, mal maîtrisé. Deux pays se sont positionnés pour assurer le leadership mondial des biocarburants : le Brésil, qui va augmenter ses surfaces cultivées (en procédant à des déforestations ?), et les États-Unis qui par leur Energy Bill, ont décidé d'affecter 40 à 50 millions d'hectares aux productions d'agro-carburants, soit l'équivalent de 20% de la surface agricole utile européenne. Le quart de la consommation de maïs est affecté annuellement à la production industrielle d'éthanol. Ainsi, malgré une augmentation de la production mondiale de maïs, les prix ont augmenté ; la hausse de la production a été totalement absorbée par la filière éthanol⁽¹⁹⁾.

Le troisième phénomène est la suppression des instruments de gestion, et notamment la quasi suppression des stocks. En se rapprochant des règles industrielles, l'agriculture en a pris aussi les travers : flux tendus, limitation des stocks etc. Le stock mondial des céréales est passé de 118 jours de consommation en 1999 à 50 jours en 2007, soit un niveau inférieur au seuil dit critique de 65 jours. Ce phénomène a touché particulièrement l'Union européenne.

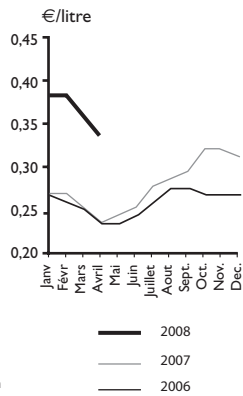
⁽¹⁸⁾ Les biocarburants sont de deux familles distinctes : les carburants issus d'une transformation des produits végétaux en huiles (huiles de palme et de colza) – le biodiesel utilisé pour les moteurs diesel - ; et les carburants issus de la fermentation et l'extraction d'alcools (sucre, blé... – le bio éthanol, destiné aux moteurs à essence)

⁽¹⁹⁾ En un an, le cours du maïs a augmenté de 35%. En 2008/2009 la production de maïs devrait atteindre 756 millions de tonnes alors que la consommation est de 782 millions de tonnes. Mais sur cette consommation, 200 millions de tonnes sont affectées à des fins industrielles, essentiellement aux États-Unis. Source : AGRESTE, note de conjoncture, juillet 2008.

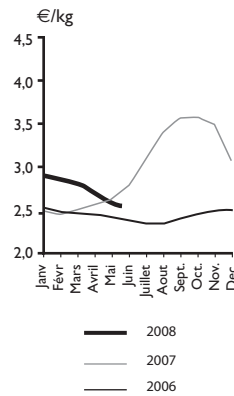
Cours du blé



Prix du lait



Prix du beurre



Sources : Agreste Conjoncture, Céréales – Juillet 2008, Synthèses n°2008/35, p. 11 : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/syntheseagriculture0807.pdf> et Agreste Conjoncture, Panorama du 11 juillet 2008, n°5, juillet 2008, p. 14 : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/conj0807note.pdf>

b. Perspectives

Comment envisager l'avenir ?

Concernant les quantités, la plupart des économistes considèrent qu'il n'y a pas de risque de pénurie mondiale, dans la mesure où les réserves de productivité sont très importantes⁽²⁰⁾. En 40 ans, dans l'Union européenne, la hausse de la productivité a diminué par deux la quantité de terres nécessaire à une production donnée. A condition, bien sûr, d'investir dans ce domaine. On ne peut que regretter que la plupart des programmes d'aides au développement comme les récentes avancées euro-méditerranéennes fassent pratiquement l'impasse sur ce volet. Il y a encore moins de risque de pénurie européenne. Ne serait-ce que pour

⁽²⁰⁾ Entre les deux modes de production les plus extrêmes – le travail manuel dans une région déshéritée et la production mécanisée dans une région fertile, qu'il s'agisse de production végétale ou de production animale, le rapport de productivité est de 1 à 1000.

des raisons démographiques, puisque la population atteint un palier.

Concernant les prix, après avoir atteint un point culminant, la plupart des produits alimentaires se replient. Les économistes agricoles considèrent que l'impact de la hausse des céréales sur l'alimentation du bétail n'a pas encore été totalement appliquée et que les prix agricoles se maintiendront à un prix assurément plus élevé que la moyenne des années 2000/2005 mais sans nécessairement atteindre leurs niveaux récents, considérés comme des sommets. Déjà, à l'automne 2008, certains producteurs de lait en France considèrent que les prix sont insuffisants.

A moins que l'impact de la hausse du pétrole ne vienne à son tour entraîner une nouvelle spirale de hausse. La conjonction d'une crise alimentaire, d'une crise de l'eau et d'une crise pétrolière serait un défi humanitaire sans précédent.

Pour l'heure, la donnée principale à prendre en compte est la poussée des prix de l'alimentation animale et le maintien d'une grande volatilité des prix, aggravée par le renoncement aux instruments d'intervention.

1.3 Le contexte politique du bilan de santé

La réforme de la PAC de 2003 a elle-même posé le principe d'un bilan de santé au second semestre de 2008. Il y a autour de ce rendez-vous médical beaucoup d'incertitudes, voire d'hypocrisies. Non seulement l'intention euro-

1 péenne n'est pas claire mais l'examen du dossier agricole est brouillé par d'autres rendez vous aux conséquences déterminantes pour la PAC.

1.3.1 L'engagement européen sur le bilan de santé

La formule choisie par la Commission et les États membres, qui se veut neutre et rassurante, mais qui est pour le moins inhabituelle et déroutante, visait plusieurs objectifs. Un premier bilan de la réforme est justifié par la large part d'appréciation laissée aux États membres dans l'application du découplage. L'objectif de cet exercice n'est pas de remettre en cause les principes de la PAC ni même d'engager une nouvelle réforme, mais de procéder à d'éventuelles adaptations en fonction de l'évolution des marchés. D'ailleurs, non seulement, la réforme de 2003 est trop récente pour être déjà changée, mais l'enveloppe budgétaire est prévue dans le cadre financier pluriannuel, adopté par un accord interinstitutionnel... Le bilan de santé ne peut donc jouer ici qu'à la marge, sur des points de détail.

La Commission reste dans cette posture technique et il est vraisemblable que plusieurs États, dont la France et l'Allemagne, sont aussi dans cette perspective, au moins sur la période avant 2013.

Pourtant, l'Union européenne a l'expérience de ces clauses de rendez-vous, présentées comme techniques et qui, a posteriori, se sont avérées être l'occasion de refondre une politique. La précédente réforme de 1999 avait elle aussi imposé des "rendez-vous techniques" rassemblés dans une

"révision à mi-parcours" en 2002 qui avait conduit finalement à la plus grande réforme de la PAC jamais accomplie puisqu'elle modifie le principe même de l'intervention communautaire.

Pour ne pas annoncer une nouvelle réforme, aussitôt la précédente adoptée, l'Union européenne a choisi cette expression la plus neutre possible. Mais il n'est pas neutre non plus que le Parlement européen ait choisi d'utiliser - à dessein - dans ses documents de travail, la précédente expression de 1999, de "clause de rendez-vous", et même, de "clause de rendez-vous de la réforme de la PAC"⁽²¹⁾. On ne peut être plus clair.

D'autres observateurs, politiques ou académiques, voient déjà la PAC mourante ou déjà morte, laissant - enfin ? - la place pour d'autres projets. Nombreux sont ceux qui, à l'image des Britanniques, considèrent au minimum que "la PAC a besoin d'une restructuration fondamentale"⁽²²⁾. La fin de la PAC actuelle est souvent programmée pour 2013⁽²³⁾. Mais certains l'anticipent, tel l'institut de la Méditerranée commentant ainsi le projet d'Union pour la Méditerranée : "une fenêtre d'opportunité s'ouvre liée au fait que la PAC va être amendée"⁽²⁴⁾. ... Car pour beaucoup d'observateurs, et pour certains États membres, le bilan de santé est une occasion, et même l'occasion non pas d'aménagements mais de révision complète.

Alors, aménagement ou réforme ? Même la France n'est pas claire. On appréciera, par exemple, la formule utilisée par le président de la République devant le Parlement européen où il parle de "la refondation de la PAC"⁽²⁵⁾ ou bien

⁽²¹⁾ "Plusieurs éléments influenceront sur le réexamen du cadre financier, notamment la clause de rendez-vous de la réforme de la PAC" Commission des budgets PE document de travail sur le réexamen du cadre financier pluriannuel 2007-2013 § 11 doc PE 392. 301 du 31.08.2007.

⁽²²⁾ "The CAP is in need of fundamental restructuring" House of Lords, The future of the CAP, 7th report of session 2007/2008.

⁽²³⁾ Philippe Godin rapport du conseil d'évaluation de la Commission des Affaires économiques du Sénat, Jean Paul Emorine "agriculture horizon 2050", Sénat 2006/2007 p. 20

⁽²⁴⁾ Institut de la Méditerranée, rapport du groupe d'experts sur le projet d'Union méditerranéenne, octobre 2007, § 80.

⁽²⁵⁾ Allocution de Nicolas Sarkozy devant le Parlement européen, 13 novembre 2007.



Le contexte : la situation en 2008

encore la présentation du ministère de l'agriculture sur "une nouvelle PAC - le titre est à lui seul un aveu - présentant ainsi le bilan de santé : "l'objectif de cet exercice n'est pas de remettre en cause les principes de la PAC actuelle, normalement stable jusqu'en 2013, mais de procéder à des adaptations".

Un certain doute entoure la portée de l'exercice. En revanche, s'il y avait un projet de réforme, il est peu probable que celle-ci puisse être mise en place avant 2013. Ni la France, ni l'Allemagne, qui sont les deux principaux contributeurs au budget communautaire, ne souhaitent rouvrir le débat budgétaire sur la période 2009-2013.

À moins, bien sûr, que d'autres négociations viennent anticiper l'application et ne viennent parasiter le diagnostic du bilan de santé.

1.3.2 Le bilan de santé et les autres négociations européennes

a. Bilan de santé et réexamen du cadre financier pluriannuel

Le premier élément d'interférence, interne à l'Union européenne, est le réexamen du cadre financier pluriannuel (CFP)⁽²⁶⁾ fixé pour 7 ans, pour la période 2007-2013. Le réexamen se présente comme une réflexion exploratoire sur le budget communautaire de l'après-2013.

Les deux négociations sont formellement distinctes. Elles n'ont ni le même fondement juridique (le bilan de santé est prévu par la réforme de 2003, le réexamen a été demandé

par le Conseil européen de décembre 2005, lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2007-2013), ni la même portée (le réexamen se veut un exercice de réflexion sur le financement et "toutes les dépenses" européennes, alors que le bilan de santé ne concerne que les seules dépenses agricoles), ni les mêmes procédures (le réexamen est un exercice exploratoire, largement ouvert aux contributions extérieures⁽²⁷⁾, tandis que le bilan de santé est surtout entre les mains des États et doit conduire à des changements techniques ou à des réformes).

Mais il est clair que la PAC est au cœur de toutes les réflexions sur le budget communautaire. Bilan de santé et réexamen du cadre financier pluriannuel sont évidemment liés. Le réexamen des dépenses portera principalement sur les dépenses de la PAC. Le bilan de santé doit donc se lire avec cet arrière plan. Ce lien a d'ailleurs été formellement énoncé par la Commissaire européenne à l'agriculture en décrivant ces deux initiatives comme constituant "one vision, two steps". Au risque d'orienter le premier vers une vision étroitement voire exclusivement budgétaire : comment réduire les crédits de la PAC ?

b. Bilan de santé et organisation mondiale du commerce

L'autre négociation qui interfère avec le bilan de santé est la négociation au sein de l'organisation mondiale du commerce (OMC). La négociation concerne les produits industriels, les services et les produits agricoles. Une concession sur un point par une partie étant compensée par une autre concession d'une autre partie sur

⁽²⁶⁾ Le CFP fixe des plafonds de dépenses, par grandes catégories de dépenses, pour les sept années couvertes par la programmation. Il s'agit de plafonds, qui ne peuvent être dépassés mais les sommes allouées chaque année dans le budget annuel peuvent être inférieures. Tandis que le budget annuel est un instrument de gestion, le CFP, donne une lecture politique du budget, en affichant les priorités budgétaires de l'UE.

⁽²⁷⁾ La réflexion du réexamen était ouverte au public selon la procédure désormais habituelle de la Commission. Les contributions ont été closes le 15 juin 2008.

un autre sujet. Mais même si l'OMC concerne aussi les questions industrielles et les services, l'agriculture est le sujet prioritaire pour la majorité des délégations des 151 membres de l'OMC.

La négociation de l'OMC vient perturber le bilan de santé, de trois façons.

En premier lieu, l'Union européenne paye l'héritage de sa politique des années 80. Le système mis en place pour protéger l'agriculture européenne a été dévastateur. Même si l'Union européenne se montrait, en fait, relativement ouverte aux importations agricoles, notamment par un réseau d'accords privilégiés avec les pays du voisinage et les pays alors dits "en développement", l'organisation en matière agricole restait extrêmement protectrice⁽²⁸⁾. Même s'il ne correspond plus à la réalité des échanges européens, ce système protectionniste reste encore dans les esprits. Depuis 1992, l'Union européenne a normalisé son dispositif. Elle a supprimé les prélèvements agricoles, elle a réduit de façon drastique ses soutiens aux exportations et s'est même engagée à renoncer aux restitutions. Elle a tenu ses engagements. Les prix européens se sont alignés sur les prix mondiaux, le montant des restitutions a fondu et devrait représenter moins de 1% du budget agricole en 2009, alors même que l'évolution des parités monétaires €//\$ est un grave handicap aux exportations européennes⁽²⁹⁾.

En deuxième lieu, la position européenne reste fragile. Même la suppression des restitutions ne désarmera pas les critiques. Le principe même des aides européennes reste suspect. Depuis 20

ans, les 40 milliards de la PAC dépensés chaque année sont "l'abcès" des négociations commerciales internationales de l'OMC⁽³⁰⁾. Dans cette enceinte, l'agriculture européenne fait toujours figure d'accusée.

La négociation agricole à l'OMC concerne l'accès aux marchés et surtout les aides agricoles. Celles-ci sont classées en "boîtes" selon leur compatibilité avec l'OMC⁽³¹⁾. Les aides européennes ont été transformées afin d'en respecter les règles. Les aides interdites (les prélèvements agricoles) ont été supprimées ; les aides contestées de la boîte orange (les restitutions, les interventions) ont été réduites ; ne subsistent que les aides autorisées de la boîte bleue et de la boîte verte. Les aides directes découplées sont classées en boîte verte car elles sont supposées ne pas avoir d'impact sur la production et les échanges, mais il est probable que la contestation reprendra sur ce point. L'Union européenne ne convaincra jamais totalement en disant que ces aides directes, qui constituent des garanties de revenus, sont parfaitement neutres dans la compétition. C'est comme si elle garantissait un revenu minimum aux ouvriers et employés d'Airbus, considérant qu'une aide directe aux revenus est sans incidence sur les prix des produits. La question n'est pas close.

Les mêmes critiques pourraient - devraient - s'appliquer à d'autres systèmes d'aides. Aux États-Unis, la juxtaposition d'un Farm Bill, d'un Energy Bill et d'un régime présenté comme un régime d'aide alimentaire mondiale mais en fait, surtout favorable aux producteurs américains, constitue clairement un système d'aide aux revenus tout aussi conséquent que le système européen.

⁽²⁸⁾ L'UE était protégée par un système d'écluses : les importations à prix inférieurs au prix communautaire étaient frappées de prélèvements agricoles, qui ajustaient le prix d'importation au prix européen, et inversement, les prix des produits européens étaient subventionnés par des restitutions de façon à les rendre compétitifs sur le marché mondial.

⁽²⁹⁾ Le montant des restitutions était encore de 3 milliards € en 2005 et de 1,5 milliard en 2007. 405 millions sont programmés dans le budget 2009. Les seuls secteurs qui continuent à percevoir des restitutions sont le sucre, en raison de l'application progressive de la baisse des prix européens et du maintien d'un différentiel avec le prix mondial, et la volaille. Les restitutions sur ce secteur ne sont pas un instrument de gestion des surplus mais un outil de pénétration sur le marché principalement du Moyen-Orient. Les poulets exportés sont formatés pour l'exportation et ne sont pas vendus sur le marché européen. La suppression des restitutions européennes sur la volaille entraînera nécessairement des pertes de marché ou des délocalisations d'activités.

⁽³⁰⁾ L'agriculture était exclue du GATT de l'après Seconde Guerre mondiale. L'agriculture – hors pêche et sylviculture – ne représente qu'une fraction de plus en plus petite de l'ensemble du commerce mondial de marchandises : 6% du commerce mondial en 2005.

⁽³¹⁾ La répartition des aides européennes entre boîtes s'établit comme suit :

- Les aides de la boîte orange sont les aides faussant le jeu du marché et donc à réduire ou à éliminer. Figurent parmi la boîte orange : les soutiens liés à la régulation des marchés, telles que les restitutions, les aides à l'écoulement des stocks ou toutes autres formes d'intervention classique de l'ancienne PAC ;

- Les aides de la boîte bleue sont les soutiens qui sont de nature à fausser le marché mais qui restent autorisés parce qu'ils sont subordonnés à de mesures de maîtrise des productions, soit, pour l'UE, les aides directes liées aux produits telles que les aides couplées, les primes animales ;

- Les aides de la boîte verte recouvrent les soutiens autorisés, soit, pour l'UE, les aides découplées, les mesures de développement rural, les mesures commerciales de promotion.

Le contexte : la situation en 2008

Enfin, en troisième lieu, il y a une forte pression, à la fois internationale et au sein de l'Union, pour que l'accord de l'OMC soit conclu avant la fin de l'année. L'échec des négociations fin juillet 2007 n'est pas définitif. Plusieurs États membres de l'Union considèrent qu'il vaut mieux un accord imparfait que pas d'accord du tout. L'Union européenne pourrait-elle proposer au monde une sorte de modèle d'exemplarité écologique alors même qu'elle n'accepte pas un accord sur les produits essentiels ? Il y a donc une forte pression pour la conclusion d'un accord.

Avec quelles conséquences pour la PAC ? Comme l'analyse parfaitement le sénateur français Jean Bizet, "le risque est grand, en cas d'accord, qu'il n'y ait plus guère de marge de manœuvre pour choisir ce que devra être la PAC après 2013. Alors que chacun reconnaît la nécessité de débattre en profondeur de l'avenir de la PAC, car c'est un choix politique important, nous pourrions nous retrouver dans une situation où ce choix serait largement prédéterminé en dehors de tout débat démocratique"⁽³²⁾.

Ainsi, l'OMC interfère directement avec le bilan de santé au risque de faire passer tout le processus de consultation qui a accompagné la réflexion des États, comme un simple rituel sans importance, un simulacre démocratique⁽³³⁾.

1.3.3 La présidence française de l'Union, chance ou contrainte ?

Ce bilan de santé doit se tenir au deuxième semestre de 2008, sous présidence française. Cette date n'est pas choisie au hasard. La présidence du Conseil de l'Union européenne oblige

le pays qui l'assure à faire les concessions nécessaires pour dégager des compromis, fût-ce en renonçant sur ses ambitions⁽³⁴⁾.

Or, pour de nombreux pays, ce bilan de santé est aussi un rendez-vous avec la France.

a. Un rendez-vous attendu avec la France

Sur les questions agricoles, la France a été souvent en position d'accusée. Accusée de jouer sa propre carte et de défendre ses propres intérêts. D'ailleurs, comment nier que la France défende aussi ses intérêts ?

Pour deux raisons élémentaires. La France est encore un pays agricole⁽³⁵⁾, et elle bénéficie de 20% des dépenses agricoles européennes et reçoit entre 9,5 et 10 milliards de concours agricoles européens par an⁽³⁶⁾. Plus de 80% des dépenses budgétaires accordées à l'agriculture française viennent de l'Union. La France a beaucoup à perdre de l'abandon ou du cofinancement de la PAC. Le passage au cofinancement imposerait une dépense supplémentaire de 4 ou 5 milliards €, c'est donc pour elle un enjeu budgétaire majeur. En défendant la PAC la France défend aussi ses intérêts. Comme tout autre État.

Les États ne manquent pas de motifs de reproches. La France s'est souvent opposée aux réformes avant d'en profiter plus que les autres⁽³⁷⁾. La France a souvent été la cible des pays contributeurs nets considérant qu'elle reste encore dans une position relativement privilégiée, grâce aux concours de la PAC. La France a toujours privilégié une analyse bud-

⁽³⁴⁾ On pourra rappeler par exemple que la négociation des perspectives financières 2000-2006 s'est conclue au Conseil européen de Berlin sur des bases assez éloignées des demandes initiales de l'Allemagne. De même, le principe de la renégociation du chèque britannique a été obtenu pendant la présidence britannique, à condition de débattre en même temps du financement et des dépenses de la PAC.

⁽³⁵⁾ La France est le premier producteur agricole de l'UE. En 2005, l'UE a produit 304 milliards de produits agricoles bruts non transformés, dont 62 milliards soit 20% du total, pour la France. La France est le 1^{er} producteur européen de blé, maïs, oléagineux, viande bovine, volaille et vin. Voir synthèse dans "l'agriculture française"- repères économiques APCA 2006.

⁽³⁶⁾ Voir annexe répartition des dépenses agricoles par État membre.

⁽³⁷⁾ Ce fut notamment le cas avec la mise en place des quotas laitiers et avec la réforme de 1992 introduisant les aides directes, attribuées abondamment aux agriculteurs français. La réforme de 1992 a même renforcé la capacité d'exportation de céréales et préservé les intérêts des grands négociants et ports céréaliers.

⁽³²⁾ Jean Bizet, communication sur le bilan de santé de la PAC, 30 avril 2008, actualités de la délégation du Sénat pour l'UE, n° 143, p. 48.

⁽³³⁾ Pour la France par exemple, le ministre de l'agriculture a pris soin d'organiser en janvier et février 2008, un vaste mouvement de consultation sous forme d'assises du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agro alimentaire - CSO - préparées par des réunions tenues au sein des chambres d'agriculture de tous les départements. La consultation intitulée "vers une nouvelle PAC, ouvrons le débat", a eu un succès d'estime. Les participants considérant peut-être que l'exercice n'aurait pas d'importance.



Le contexte : la situation en 2008

gétaire qui pourrait maintenant lui occasionner quelques déboires. Sauver les concours européens fut sa ligne directrice et souvent son credo. Sans doute beaucoup trop. Lors de l'élargissement de 2004, la France avait obtenu une garantie du financement de la PAC pendant 11 ans. L'enveloppe budgétaire est prédéterminée, certes, à un niveau pratiquement constant mais garanti. On peut même dire que la France avait gagné.

Il n'est pas dit qu'elle gagnera cette fois-ci. Le contexte est beaucoup moins favorable. Tant pour des raisons internes que pour des raisons externes, tenant aux mécanismes du jeu communautaire.

La France a toujours gagné parce que la PAC, ou au moins ses retours, était sa priorité. Il y a quelques raisons de penser que la PAC sera moins prioritaire qu'elle ne le fut. Il s'agit moins d'un quelconque désamour, encore moins d'un lâchage, que d'une analyse lucide des enjeux de la présidence et du fonctionnement de l'Union européenne.

Le jeu communautaire est un jeu d'équilibres, de compromis, de contreparties dont la PAC pourrait faire les frais. Plusieurs éléments interviennent en ce sens. La France a obtenu un succès diplomatique remarquable en organisant à Paris le lancement de l'Union pour la Méditerranée. Cela imposera, sans doute, quelques concessions à l'avenir. De même, la présidence française n'a pas caché que sa priorité sera de faire aboutir sa demande de réduction du taux de TVA appliqué notamment à la restauration. Dans sa bataille du pouvoir d'achat,

la France ira chercher des appuis européens. Elle obtiendra peut-être gain de cause moyennant, là encore, quelques concessions ailleurs. Certaines ont été déjà faites, d'autres se feront. Pourquoi pas sur la PAC, possible variable d'ajustement de la grande négociation européenne ?

Alors, la présidence est-elle une chance ou une contrainte pour le bilan de santé ? Probablement les deux. Si la France en profite pour innover et proposer, la présidence sera une chance. Si la France se contente d'une politique a minima, elle sera balayée par d'autres États qui auront une vision stratégique.

Il n'en reste pas moins que pour toute réforme de la PAC, la position de la France est écoutée, et même attendue et qu'il ne peut y avoir de réforme de la PAC sans l'accord de la France. La présidence française est donc une opportunité pour réfléchir et même engager la PAC de l'après 2013.

b. Quelles perspectives en cas d'enlissement des négociations ?

Que se passera-t-il si le bilan n'aboutit qu'à des "aménagement" secondaires ? La réforme sera repoussée. Ce ne serait pas une bonne nouvelle. Deux éléments doivent être considérés : la question juridique et la question financière.

- La question juridique.

La procédure d'adoption de la PAC est fixée par l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne : "sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen,



**Le contexte :
la situation en 2008**

le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les règlements et directives”. Le Traité de Lisbonne avait prévu de modifier ce régime, aujourd’hui entièrement sous la maîtrise des États par un équilibre du pouvoir entre le Conseil et le Parlement européen : “Le Parlement européen et le Conseil, en statuant selon la procédure législative ordinaire (en codécision) et après consultation du Conseil économique et social, établit l’organisation commune des marchés agricoles ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la PAC”. Certes, il y a une grande incertitude sur l’avenir du traité de Lisbonne mais cette évolution vers un partage des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement européen semble irréversible. En d’autres termes, ou la réforme est décidée par le Conseil cette année ou elle sera décidée par le Conseil et le Parlement européen demain. Avec quelques risques pour le contenu et la pérennité de la PAC.

- La question budgétaire.

Faute d’accord en 2008, quand la réforme pourrait-elle se décider ? 2009, l’année des élections européennes et du renouvellement de la Commission se prête mal aux grandes réformes. En 2010 alors ? Au moment de la préparation de la grande négociation budgétaire du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le débat sur la PAC sera alors cannibalisé par la négociation budgétaire. Avec des conclusions que l’on peut aisément deviner, c’est-à-dire avec une baisse drastique des crédits, mais sans vision ni stratégie.

D’ailleurs à partir de 2013, du fait de la montée en puissance des paiements aux nouveaux États membres, la France cessera d’être bénéficiaire nette de la PAC pour devenir à son tour contributeur net. La même logique budgétaire qui avait si souvent fondé la position française s’imposera contre la PAC. Sous prétexte qu’elle commence à “perdre”, la France sera-t-elle prête aux réformes qu’elle avait refusées auparavant ? Il ne faut pas l’exclure. Ce serait une bien triste fin pour la PAC et une attitude bien médiocre de la France.

La France ne doit pas rater ce rendez vous de 2008.

2 La PAC dans une impasse ?

Pourquoi, encore et toujours, parler de crise de la PAC ?

Parce que la question politique - une PAC, pour quoi faire ? - n'a pas été réglée. Pire même, les évolutions récentes ont contribué à rendre la PAC plus fragile encore.

2.1 Bilan des réformes : la crise politique de la PAC

La crise de la PAC est avant tout de nature politique mais elle touche chacun des trois termes qui la définissent : la PAC est de moins en moins politique ; elle est de moins en moins agricole ; elle est de moins en moins commune.

2.1.1 Une politique de moins en moins politique

Une politique se définit par un objectif, une stratégie et des moyens juridiques et financiers pour y parvenir.

Cet enchaînement logique a été parfaitement respecté dans le passé. Les objectifs de la PAC ont été fixés par le traité de Rome ; les principes ont été définis à la conférence de Stresa l'année suivante, les règlements créant les Organisations communes de marchés ont été adoptés en 1962, et le budget a été mis en place à cette période. Ainsi, des moyens ont été définis au service d'un objectif.

La PAC actuelle a renversé l'enchaînement. L'enveloppe budgétaire a été fixée, le système de distribution a été organisé mais ni les principes ni les objectifs n'ont été définis. Tout s'est passé comme si la priorité était de conserver les aides de la PAC, peu importe le reste.

Il est proprement stupéfiant qu'en 50 ans, pendant lesquels l'Union européenne a changé radicalement et de nouvelles attentes sont apparues, les objectifs de la PAC n'aient jamais été modifiés ! Aucun traité n'a touché aux objectifs de la PAC. Ni le projet de Constitution, ni le traité de Lisbonne n'ont modifié une virgule du traité initial. Ainsi, stricto sensu, les objectifs de la PAC restent les mêmes qu'il y a 50 ans : "accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables aux consommateurs". Il n'y a jamais eu ni d'adjonction ni de retrait. Les nouvelles attentes sociales sont totalement absentes des objectifs, qui ne sont conservés que pour mémoire tant la nouvelle PAC s'est éloignée de sa mission. D'ailleurs, aucun objectif fixé par le traité n'est vraiment respecté.

L'organisation l'a emporté sur l'objectif.

2

La PAC dans
une impasse ?

2.1.2 Une politique de moins en moins agricole

Un glissement s'est opéré de l'agriculture à l'agriculteur, puis de l'agriculteur au rural. L'ancienne PAC était une politique entièrement consacrée au marché et aux productions. Un premier tournant s'est opéré en 1999 avec la création du 2^{ème} pilier consacré au développement rural. Ce tournant a été confirmé avec la réforme de 2003 et la mise en place du dispositif de modulation qui opère un basculement progressif des aides de marché vers les aides de développement rural, mieux acceptées que les premières. La gestion des paysages et l'appui au monde rural se sont substitués aux aides agricoles.

2.1.3 Une politique de moins en moins commune

La PAC a toujours été complexe. Mais elle était ou se voulait une politique commune, avec les mêmes règles appliquées par tous et pour tous. C'était son mérite. La nouvelle PAC s'éloigne de cet objectif par un dispositif encore plus complexe et surtout, variable selon les États.

Les États membres disposent, au titre de la subsidiarité, de plusieurs marges d'appréciation dans l'application du découplage de l'aide au revenu, dite "droit à paiement unique" sans doute pour masquer qu'elle l'est de moins en moins.

Ces marges concernent la date de mise en œuvre, l'intensité du découplage (découplage total - Allemagne et Royaume-Uni - ou partiel, notamment pour les animaux, comme c'est le cas en Espagne et en France qui a utilisé au maximum

les possibilités en matière de couplage⁽³⁸⁾) et, surtout, les modalités de calcul du paiement.

Il y a deux familles de calcul : le modèle du paiement unique par hectare (calculé soit au niveau national, soit au niveau régional) et le modèle historique, déterminé sur la base des paiements antérieurs perçus au cours de la période de référence 2000/2002. Les deux modèles peuvent se combiner avec la juxtaposition d'un paiement unique et d'une partie variable calculée sur un modèle historique fixe (modèle hybride statique) ou décroissante (modèle hybride dynamique). La France a adopté le découplage partiel en conservant donc un lien entre la prime et l'aide versée mais cette dernière varie en fonction du type de production⁽³⁹⁾ : C'est ainsi que se présente le "droit à paiement unique".

Dans le même esprit, les États membres peuvent, au choix, administrer l'ensemble au niveau national ou mettre en œuvre une régionalisation du système, solution choisie par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Enfin, ils ont la possibilité de prélever une partie des droits à paiement unique pour les redistribuer à des actions de commercialisation ou de protection de l'environnement. Cette marge concerne 10% de l'enveloppe totale (cette faculté est connue sous le nom d'"aides de l'article 69"⁽⁴⁰⁾).

Ainsi, malgré son appellation trompeuse, le paiement est de moins en moins unique. Chaque État gère individuellement ses crédits européens selon ses priorités.

Un glissement comparable s'est opéré avec les aides du 2^{ème} pilier. Tandis que l'UE s'est largement

⁽³⁸⁾ En France, le taux de couplage est de 100% pour la prime aux vaches allaitantes, et la prime à l'abattage des veaux, 50% pour la prime à la brebis, 40% pour la prime à l'abattage des gros bovins, 25% pour les paiements aux grands cultures.

⁽³⁹⁾ Le paiement de la prime à la vache allaitante est couplé à 100%, la prime à la brebis est couplée à 50%, la prime à l'abattage des gros bovins est couplée à 40%, les paiements aux grandes cultures sont couplés à 25%.

⁽⁴⁰⁾ Par référence à l'article du règlement des soutiens directs à l'agriculture n° 1782/2003.

2

La PAC dans une impasse ?

substituée aux États pour les aides traditionnelles et les aides au revenu du 1^{er} pilier, ces aides du 2^{ème} pilier sont plutôt fondées sur le principe du cofinancement. L'Union européenne cofinance les aides laissant à chaque État ou chaque région le soin de financer l'autre partie avec toutes les inégalités qui peuvent apparaître entre les régions.

Dans les faits, la PAC n'existe plus en tant que politique commune.

2.2 Limites et travers de la réforme de 2003

Le cœur de la réforme de 2003 est la mise en place de l'aide directe au revenu par le droit de paiement unique. Force est de constater l'échec de ce nouveau système qui paraît, à la fois, déstabilisant pour les agriculteurs, critiquable dans ses modalités et intenable à terme.

2.2.1 Une dépendance accrue des agriculteurs aux fonds communautaires

a. Le cas des anciens États membres

L'importance prise par les aides directes dans le revenu agricole est considérable.

Importance des aides directes dans le revenu agricole en France

En France, le montant moyen des aides européennes directes aux revenus par

exploitation est de 29 500 €. Cette somme représente 22% du revenu total et 90% du revenu net moyen agricole. Dans 10 régions sur 22, les aides directes représentent l'intégralité du revenu net, ce qui veut dire que dans ces régions, l'exploitant ne pourrait tout simplement pas vivre sans subvention européenne⁽⁴¹⁾ !

Montant et part des aides directes (AD) selon l'activité en €

	Grande culture	Bovins/lait	Bovins/viande	Ovins	Viticultures	Total
Moyenne France exploitation	36 000	33 600	39 800	27 800	4 500	29 500
Maxi par exploitation*	56 300 Ile-de-France	70 400 Lorraine	53 800 Centre	40 000 PACA	7 400 Languedoc-Roussillon	56 300 Ile-de-France
Moyenne France par ha	371	385	430	344	207	386
Maxi par ha *	412 Languedoc-Roussillon	460 Nord-Pas de Calais	499 Bretagne	433 Aquitaine	336 Franche Comté	447 Aquitaine
Part des AD dans revenu total	30%	24%	45%	38%	3%	22%
Maxi dans revenu total	46% Lorraine	51% Languedoc-Roussillon	100% Languedoc-Roussillon			49% Limousin
Part des AD dans revenu net	111%	100%	138%	149%	11%	90%
Maxi dans revenu net	317% Languedoc-Roussillon	287% Languedoc-Roussillon	201% Languedoc-Roussillon	267% Auvergne	771% Languedoc-Roussillon	175% Languedoc-Roussillon

* : Moyenne régionale. Source INRA 2006 SAEZ Nantes

(41) Le revenu total -ou revenu brut - est égal à la valeur des ventes + les aides directes. Le revenu total est équivalent au chiffre d'affaires pour une entreprise. Le revenu net est la différence entre le revenu brut et les charges. Exemple : - produit des ventes : 104 500 ; - aides directes : 29 500 ; total revenu : 134 000 ; revenu net : 33 000 ; aides directes sur revenu total : 29 500/ 134 000 = 22% ; aides directes sur revenu net : 29 500/ 33 000 = 90%. On notera que dans ce mode de calcul, la part des aides directes dans le revenu net peut par conséquent être supérieure au revenu net.

2

La PAC dans une impasse ?

Part des aides directes dans le revenu net avant impôt, par région

Alsace	59%
Aquitaine	96%
Auvergne	159%
Basse-Normandie	95%
Bourgogne	119%
Bretagne	60%
Centre	109%
Champagne-Ardenne	41%
Corse	93%
Franche-Comté	95%
Haute- Normandie	99%
Ile-de-France	110%
Languedoc-Roussillon	175%
Limousin	134%
Lorraine	119%
Midi Pyrénées	141%
Nord-Pas- de-Calais	80%
Pays de Loire	81%
Picardie	115%
Poitou-Charentes	78%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51%
Rhône-Alpes	77%
France	90%

Source : INRA SAE2 Nantes

b. L'application des aides directes dans les nouveaux États membres

Les aides directes aux agriculteurs visent à garantir un revenu cohérent avec les standards de vie européens. Cet objectif a eu des conséquences imprévues dans les nouveaux États membres.

L'élargissement de 2004 fut présenté comme une occasion, pour la PAC, de démontrer son efficacité. L'accord sur les aides directes s'applique aux 10 nouveaux États membres de façon progressive⁽⁴²⁾ et avec des modalités allégées. Le régime de paiement unique (RPU) est donc "simplifié" en régime de paiement unique à la surface (RPUS), une aide liée à la surface quelle que soit l'activité tandis que la règle de la conditionnalité ne s'applique pas.

Mais les effets pervers ne vont pas manquer. L'adhésion à l'Union européenne a donné un coup de fouet aux économies des nouveaux entrants et la progression des niveaux de vie est partout perceptible. Mais l'adhésion s'avère particulièrement bénéfique pour la population agricole qui a connu en 5 ans une augmentation de ses revenus très supérieure au reste de la population. Alors que les aides européennes de l'ancienne PAC avaient transformé l'agriculture européenne en quelques années, les aides directes du RPUS dans les nouveaux États membres tendent à figer l'agriculture et opèrent comme une rente agricole qui n'incite guère au changement.

(42) Conformément à l'accord de 2002, les aides agricoles aux nouveaux États membres ont augmenté très sensiblement : de 1,45 milliard € en 2005 à 4 milliards en 2009 soit 11% du montant total des aides directes totales de l'UE.

Évolution comparée des niveaux de vie et du revenu agricole dans les nouveaux États membres entre 2003 et 2007

	République tchèque	Estonie	Lettonie	Lituanie	Hongrie	Pologne	Slovénie	Slovaquie
PIB/Habitant	+ 33%	+ 58%	+ 60%	+ 48%	+ 20%	+ 32%	+ 29%	+ 48%
Revenu agricole	+ 113%	+ 90%	+ 120%	+ 159%	+ 61%	+ 122%	+ 65%	+ 61%

Nota : l'évolution du PIB par habitant donne une estimation de l'évolution du revenu par habitant.
Sources : Eurostat PIB par habitant et statistiques en bref n° 24/2008, traitement auteur

2.2.2 Le système des droits à paiement unique est-il tenable ?

a. Un système techniquement trop complexe

En premier lieu, les modalités d'application du droit à paiement unique sont très variables. Le modèle historique - choisi par la France - est particulièrement contestable. Il a pour avantage d'être assez neutre, en ne changeant pratiquement pas la répartition entre régions et entre agriculteurs des différents secteurs de production, mais il est très fragile. "Le modèle historique va cristalliser les aides qui seront octroyées en fonction de critères chronologiques de plus en plus éloignés de la réalité⁽⁴³⁾". "Le modèle historique deviendra de plus en plus difficile à justifier au fur et à mesure que l'on s'éloignera de sa date de mise en œuvre⁽⁴⁴⁾". Ainsi, la PAC a réintroduit un mécanisme de rétribution archaïque ou réservé à quelques productions de matières premières : la rente.

En second lieu, la mise en pratique de la conditionnalité des aides, autre élément clé de la

réforme, s'avère extrêmement complexe. La règle de la conditionnalité des aides consiste à subordonner le paiement des aides directes au respect de certaines conditions. Les conditions environnementales - l'éco-conditionnalité - décidées en 1999 ont été étendues au respect de la réglementation en général. Les exigences sont de deux ordres. D'une part, chaque pays doit respecter une sorte de socle commun communautaire. Le versement du paiement unique est subordonné au respect de 19 directives et règlements européens⁽⁴⁵⁾ sur l'environnement (5 textes), l'identification des animaux (4 textes), la santé publique et la sécurité alimentaire (4 textes) la santé animale (3 textes) et du bien être animal (3 textes). D'autre part, chaque État doit s'assurer du respect de "bonnes conditions agricoles et environnementales". Il s'agit de 9 mesures qui portent sur le "couvert environnemental", telles que les bandes enherbées près des cours d'eau, les assolements, l'irrigation, les pâturages, etc. En France, pas moins de 4 services sont chargés de veiller au respect de cette conditionnalité, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, la direction départementale des services vétérinaires, et l'office agricole impliqué.

On pourra relever que c'est précisément la complexité des aides qui avait été à l'origine de la création d'un régime simplifié pour les nouveaux États membres. Parfois même, la Commission avait dû renoncer tant le régime était inaccessible. "Ironiquement, la complexité de certains régimes d'aides est telle que l'exercice de simplification était devenu insurmontable..."⁽⁴⁶⁾

⁽⁴⁵⁾ Dans la version d'origine, préparée par la Commission, 38 textes étaient visés.

⁽⁴⁶⁾ D. Bianchi, op. cit., p 365. On peut lire par exemple dans l'exposé des motifs du règlement DPUS "les conditions d'éligibilité de certaines aides sont trop complexes pour que ces primes puissent figurer dans le régime simplifié"

2

La PAC dans
une impasse ?

b. Un système politiquement fragile

Même si le système était uniformisé, assoupli et simplifié, la question de fond reste entière : le système des aides directes aux revenus est-il tenable ?

En 15 ans, la PAC est passée d'un système de gestion des marchés à un système d'aide aux revenus. Comment justifier que l'Union finance les revenus d'une catégorie de la population qui ne représente que 6,3% de l'emploi total sur son territoire⁽⁴⁷⁾. Pourquoi les agriculteurs, et eux seuls ? Pourquoi pas les chômeurs, les chercheurs, les éditeurs, les personnes chargées de la lutte contre l'immigration illégale, etc. ? Pourquoi, également, maintenir des aides aux revenus alors que les prix agricoles augmentent ? Même s'il s'agit du principe même des aides découplées, indépendantes des productions, cette inertie du système a de quoi surprendre.

L'ancienne PAC avait des lacunes et des effets pervers qui l'ont anéantie, mais elle avait du sens. La nouvelle PAC n'en a plus. La politique agricole s'est transformée en un simple outil de redistribution, une politique de solidarité au profit d'une catégorie socioprofessionnelle mais qui a l'inconvénient de coûter plus de 40 milliards par an.

Incontestablement, la PAC prête le flanc aux critiques. Une simple politique d'aide aux revenus ne paraît pas tenable. La question des soutiens agricoles se pose dorénavant en termes de légitimité. Le paradoxe de cette affaire est que la PAC est sous le feu des critiques de ceux qui ont tout fait pour la réformer dans cette direction.

⁽⁴⁷⁾ 3,6% en France, 5,9% en Irlande, et seulement 0,9% au Royaume-Uni. Des proportions qui peuvent expliquer pour partie les positions respectives des uns et des autres.

L'ancienne PAC a sombré par manque de courage politique des États pour maîtriser les productions. La nouvelle PAC se trouve sabordée par d'autres États qui, sous prétexte d'adapter la PAC, l'ont, en fait, dynamitée.

2.3 Les propositions actuelles

2.3.1 La position des agriculteurs

Sur ce dossier, le monde agricole est encore en attente. On y trouve, à la fois, des demandes et des craintes, tout particulièrement en France.

a. Quelles sont les demandes des agriculteurs ?

Que veulent les agriculteurs, ou, au moins, les agriculteurs français ? Des revenus sans doute, mais bien plus que cela : pouvoir rester sur et vivre de leur terre. C'est-à-dire, puisque la distinction est désormais nécessaire, vivre des revenus liés à leur travail. Et pour un agriculteur, son travail est de produire des produits agricoles (et non d'entretenir des paysages). Au-delà de cette demande de reconnaissance, les demandes des agriculteurs portent sur les points suivants :

- une demande de simplification

La première critique à l'encontre de la PAC a toujours été et reste sa complexité. La procédure d'accès aux financements est lourde, les contrôles multiples et ressentis comme inces-

2

La PAC dans une impasse ?

(48) "Le tonnage impressionnant de sucre de canne que l'UE importe à des prix intérieurs résulte d'une exigence de Royaume-Uni lors de son adhésion à la CEE (...). Ce courant d'échanges artificiel sans rapport avec les besoins du marché européen ni avec le niveau des prix mondiaux permettait au Royaume-Uni de conserver un débouché aux fournisseurs traditionnels du marché britannique (Jamaïque...) et aux raffineries de conserver un approvisionnement en matière premières, quitte à obliger l'UE à exporter ce sucre excédentaire au prix mondial avec de coûteuses restitutions, en imputant au budget de l'agriculture une dépense qui relève plutôt de l'aide au développement. Ce fut une belle opération britannique". M. Février, vice-président de l'académie agricole, Compte-rendu de l'académie agricole, N° 8, séance du 25 novembre 1998, suite à une communication de Bruno Bourges sur le marché du sucre dans l'UE.

sants. En effet, certains excès médiatisés et l'impact politique, désastreux, pour la Commission, des fraudes au budget communautaire ont imposé de multiplier les contrôles, y compris par satellites. La règle de conditionnalité est un élément de complexité supplémentaire, dont la Commission avait parfaitement conscience lorsqu'elle a décidé de la mettre en œuvre au point d'en faire un motif d'allègement du dispositif dans les nouveaux États membres.

La première demande reste donc avant tout une demande de simplification. La question est rituelle. L'UE n'est pas seule en cause. Il faut reconnaître que la multiplication des labels dans l'agriculture française (type "agriculture raisonnée") n'est guère plus lisible pour nos concitoyens et que plus particulièrement l'activité vitivinicole n'est pas un modèle de clarté.

- une demande de cohérence

La cohérence entre la PAC et les échanges extérieurs reste posée. Quelques initiatives européennes en direction de ses partenaires internationaux peuvent sembler, en effet, déroutantes. C'est ainsi, par exemple que l'Union européenne a choisi d'importer du sucre des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sur un marché européen déjà largement excédentaire. Les importations de sucre ACP étaient par la suite réexportées avec restitutions, c'est-à-dire avec des subventions européennes ! Ce régime plutôt extravagant résulte avant tout d'une demande britannique⁽⁴⁸⁾. Il est arrivé également que l'Union européenne accorde une aide aux vignobles sud-africains alors qu'elle devait gérer ses propres surproductions de vin.

Cela ne fut guère apprécié.

D'une façon générale, les différentes politiques budgétaires européennes n'ont pas les mêmes contraintes, loin s'en faut ! La conditionnalité, élément crucial de la réforme de 2003, ne s'applique avec rigueur que pour la PAC. L'Union, prompt à "moraliser" ses aides directes aux agriculteurs, n'a pas eu la même démarche s'agissant des fonds structurels, attribués à certaines régions qui conservent parfois, en toute impunité, des pratiques environnementales désastreuses. Le décalage est encore plus net avec les questions d'environnement dans les pays en développement. L'observation avait été faite en son temps par le sénateur Serge Vinçon, alors président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat : "N'y a-t-il pas quelque paradoxe à vérifier en Europe le respect du bien être des animaux et être aveugle aux déforestations massives, aux massacres d'espèces protégées et aux atteintes criantes à l'environnement dans certains pays pourtant aidés par l'Union européenne"⁽⁴⁹⁾. La PAC se voit imposer des contraintes que l'Union n'applique à aucune autre politique.

Enfin, l'Union peut-elle interdire des pratiques ou des biens agricoles et en autoriser, volontairement ou involontairement, l'importation ? La question se pose pour les importations de viande des États-Unis, les importations de bananes, ou la réglementation des OGM. Comment interdire une pratique en Europe alors qu'il est pratiquement impossible de la contrôler dans les importations ? Le cas typique est celui des bananes des Antilles : dans les mois qui ont suivi l'interdiction de l'utilisation du chlordécone dans les bananeraies, les stocks ont

(49) Serge Vinçon, Marc Laffineur, Les perspectives financières européennes 2007-2013, La Documentation française, collection Rapports officiels, Paris, 2004, p.155

2

La PAC dans une impasse ?

été exportés en Afrique et dans les Caraïbes, où l'insecticide pouvait être utilisé sans limite !

- une demande de clarification et de visibilité

Par définition, les revenus agricoles sont aléatoires et dépendants des conditions climatiques. Mais l'importance prise par les aides directes européennes crée une dépendance nouvelle d'ordre politique et culturel : les revenus des agriculteurs sont liés au montant des crédits de la PAC fixés par une décision politique. Quand la PAC est accusée, les crédits sont chahutés. Les agriculteurs vivent aujourd'hui sous l'entière dépendance de 27 chefs d'État et de gouvernement qui décident tous les 7 ans du montant des plafonds de la PAC. Demain, le plafond sera également fixé par le Parlement européen dans lequel les intérêts des agriculteurs ne sont pas forcément prioritaires.

La demande de nombreux agriculteurs est de rompre avec cette dépendance, ressentie comme humiliante, d'autant plus qu'elle est à la fois totale et condamnée. Dans ces conditions, l'avenir n'est pas clair pour les agriculteurs.

b. Les inquiétudes des agriculteurs

Les agriculteurs sont inquiets, bien sûr, pour la pérennité des aides. Il y a tout lieu de penser que le montant n'est nullement garanti et que le système mis en place en 2003 ne survivra pas à la réflexion collective au plus tard après 2013. Le problème porte à la fois sur le montant des crédits, dénoncé par certains États et au sein

même de la Commission⁽⁵⁰⁾, et sur la logique même du système, puisque les agriculteurs sont la seule profession dont les revenus sont subventionnés par l'UE.

Le système choisi par la France est lui aussi sujet à caution. 29% des aides directes distribuées en France restent couplées à la production, soit un peu moins de 2 milliards d'€. La question d'actualité qui sera évoquée dans le bilan de santé est celle du mode de calcul de l'aide et de l'application éventuelle du découplage total. Tout changement dans les mécanismes de calcul des aides, qui s'éloignerait de la répartition historique (système actuel) est potentiellement très déstabilisant, entraînant des transferts importants, entre types d'activité, entre régions, ou dans les deux à la fois.

Impact du découplage total (en % du revenu brut), par secteur d'activité

	Régionalisation	Mutualisation nationale
Bovin lait	+ 2%	0
Bovin viande	- 3%	+ 3%
Ovin	+ 45%	+ 37%
Blé	- 9%	- 10%
Mais	- 19%	- 10%
Oléo-protéagineux	- 6%	- 3%
Viticulture	0	+ 3%
Ensemble	0	0

⁽⁵⁰⁾ Le Commissaire européen chargé du commerce, Peter Mandelson, s'interrogeait : "Consacrer une part aussi importante du budget de l'UE aux dépenses agricoles semble moins légitime que par le passé". 16/03/2007.

2

La PAC dans une impasse ?

Impact de la mutualisation nationale pour quelques régions

Languedoc-Roussillon :	+ 87%
Corse :	+ 76%
Franche-Comté :	+ 40%
Rhône-Alpes :	+ 27%
Haute-Normandie :	- 25%
Nord-Pas-de-Calais :	- 29%
Picardie :	- 38%

Source : INRA 2007 SAEZ Nantes.
La sensibilité des exploitations françaises à une modification des soutiens de la PAC 2007

Nota : On voit dans ce tableau que le système a priori le plus simple et le plus égalitaire, qui consiste à appliquer la même aide à l'exploitation à toutes les régions de France et à toutes les activités (système dit de "mutualisation nationale"), entraînerait des variations considérables du montant des aides par rapport à la situation actuelle : - 10% pour les producteurs de blé, mais +37 % pour les éleveurs ovins ; - 38% en Picardie et + 87% en Languedoc-Roussillon...

2.3.2 Les principales propositions en débat

a. La proposition de la Commission : l'aménagement technique

La communication de la Commission sur le bilan de santé est articulée autour des points suivants :

- renforcer le découplage pour limiter au maximum les liens couplés avec la production, y compris sur les produits animaux ;

- simplifier le régime de conditionnalité ;
- introduire un système de plafonnement des aides ;
- majorer la possibilité de l'article 69 qui permet d'orienter une partie des aides du 1^{er} pilier - les aides directes au revenu - vers des activités productives fragiles ;
- supprimer les quotas laitiers ;
- supprimer la jachère obligatoire ;
- augmenter la modulation pour accroître le 2^{ème} pilier - les aides du développement rural.

Les principaux points en débat portent sur la suppression du couplage et l'abandon des quotas laitiers. Ces deux initiatives suscitent quelques réserves. Le couplage est encore, au moins en France, assez répandu pour l'élevage. Parmi les activités agricoles, l'élevage est, de loin, le plus contraignant. Supprimer tout couplage avec la production, sans visibilité sur les prix est une incitation implicite au changement d'activité. L'activité laitière ne bénéficie pas d'aides couplées mais elle est encadrée par l'existence de quotas de production. La suppression des quotas favorise les grandes exploitations laitières intensives, hors sol⁽⁵¹⁾, qui ont des réserves de productivité et peuvent à court terme, faire évoluer leur production, tandis que les petites exploitations sont menacées par cette concurrence⁽⁵²⁾.

b. La position française

La position française est assez ambiguë. Il faut clairement distinguer les discours volontaristes du président de la République et les propositions techniques plutôt prudentes du ministre de l'Agriculture.

⁽⁵¹⁾ L'élevage hors sol est un type d'élevage intensif : les animaux sont dans des bâtiments et toutes les fonctions dédiées à l'élevage sont automatisées.

⁽⁵²⁾ Cette proposition est soutenue par exemple par le Danemark, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui ont le plus grand cheptel de vaches laitières par exploitation de l'UE - respectivement 86, 78, et 61 vaches par exploitation, soit le double du cheptel moyen français (37 vaches par cheptel).

2

La PAC dans une impasse ?

Le président de la République a annoncé clairement que la PAC serait l'une des quatre priorités de la présidence française. La position française a été précisée à plusieurs occasions⁽⁵³⁾ sur différents thèmes :

- la sécurité alimentaire : "Il y a une nouvelle ambition à construire pour l'agriculture en Europe autour de quatre objectifs. Le premier, pour moi, il est fondamental : la sécurité alimentaire de plus de 400 millions de consommateurs européens parce que sur ce thème de la sécurité alimentaire, nous pourrions entraîner derrière nous des pays qui n'ont pas de tradition agricole parce qu'ils ont des consommateurs qui ont la même exigence de sécurité que les nôtres⁽⁵⁴⁾"

- des prix rémunérateurs : "Les agriculteurs ne veulent pas être fonctionnarisés. Les agriculteurs ne veulent pas être subventionnés. Les agriculteurs veulent vivre de leur travail. La première question essentielle c'est celle des prix⁽⁵⁵⁾"

- la cohérence dans nos échanges agricoles - "Est-il raisonnable d'imposer, à juste titre, à nos éleveurs et à nos agriculteurs des règles de traçabilité et de sécurité et de continuer à importer en Europe des viandes qui viennent d'ailleurs et qui ne respectent aucune des règles que nous imposons à nos agriculteurs ?⁽⁵⁶⁾"

- ainsi que 3 autres objectifs connexes : la gestion des risques, l'équilibre des territoires et l'équilibre alimentaire mondial.

Sur le bilan de santé proprement dit, la France a défini une position, le 21 novembre 2007, articulée autour des points suivants :

- maintien des possibilités de couplage ;
- limitation des transferts entre 1^{er} et 2^{ème} pilier ;
- renouveler les instruments communautaires par la mise au point d'un système d'assurance destiné à gérer les risques climatiques et sanitaires, financé par prélèvement sur les aides directes du 1^{er} pilier ;
- préserver dans la durée le soutien à l'agriculture.

Il n'existe, à notre connaissance, pas d'autre document officiel public sur le bilan de santé, ce qui témoigne d'une très grande prudence. Sur le site internet du ministère de l'Agriculture, par exemple, le terme "bilan de santé" ne figure ni parmi les rubriques du ministère ni même parmi les sous-rubriques consacrées à l'Europe. Il faut se reporter aux interventions du ministre devant les assemblées parlementaires⁽⁵⁷⁾ pour connaître les axes privilégiés par la France : maintien d'outils de gestion des marchés, instauration d'un mécanisme de gestion des risques, aides aux bassins les plus fragiles, réticences à la modulation des aides, aménagement des aides pour les rendre plus lisibles, etc. La France qui hésite entre aménagement et réforme est en position d'attente. Ou, pour reprendre l'expression du ministre, "les orientations politiques sont posées mais la boîte à outils n'est pas encore disponible".

c. La position des autres États membres

Si quelques États membres sont dans une position clairement offensive, qu'ils soient partisans d'un abandon pur et simple des aides directes

⁽⁵³⁾ Interventions du président de la République lors du Salon de l'Agriculture le 23 février 2008, du 62^{ème} congrès de la FNSEA le 2 avril 2008, de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008, et discours prononcés devant le Parlement Européen en novembre 2007 et le 10 juillet 2008.

⁽⁵⁴⁾ Discours devant la FNSEA, 2 avril 2008.

⁽⁵⁵⁾ Discours au Salon de l'Agriculture 23 février 2008.

⁽⁵⁶⁾ Allocution devant le Parlement européen, 10 juillet 2008.

⁽⁵⁷⁾ Audition de M. Michel Barnier devant la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE le 25 mars 2008 et devant la délégation du Sénat pour l'UE le 20 février 2008.

(Pays-Bas) ou de la PAC dans son ensemble (Royaume-Uni qui considère que les paiements de la PAC doivent être financés au niveau national), la plupart des États membres ont des positions variables selon les différents sujets techniques abordés. La grande variété des sujets et des positions laisse présager un jeu diplomatique où chaque État va chercher des alliances, jeu dans lequel les Britanniques sont passés maîtres.

Présentation simplifiée des positions des États membres avant le bilan de santé

Sécurité alimentaire	objectif explicite : France, Espagne, Irlande, Grèce, Belgique, Portugal	
Interventions/gestion du marché	maintien : France, Irlande, Hongrie, Pologne	suppression : Royaume-Uni, Pays-Bas...
Découplage	possibilités de couplage : France, Roumanie, Finlande, Bulgarie, Espagne, Grèce	découplage total : Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Estonie, Slovaquie
Aides directes	maintien	suppression : Pays-Bas
Quotas laitiers	maintien : France	élimination : Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Lettonie
Modulation (1 ^{er} / 2 ^e pilier et art. 69)	maintien du dispositif actuel : France, Belgique, Allemagne, Irlande, Estonie, Lituanie, Hongrie	renforcement : Royaume-Uni, Danemark
Plafonnement des aides	pas de plafonnement : Allemagne, Royaume-Uni	plafonnement : France
Système de gestion de crises	système assurantiel France, République tchèque, Portugal, Allemagne, Hongrie, Bulgarie, Roumanie	pas de système d'assurance publique : Royaume-Uni
Rémunération de prestations non agricoles (équilibre des territoires/ environnement)	vocation PAC non agricole France, Portugal, Espagne, Irlande, Grèce	

Sources : "Bilan de santé de la PAC : les alliances se dessinent", Revue APCA, février 2008, et sélection de contribution des États au réexamen du CFP.

3 Quelques pistes pour une réforme

En se tournant résolument vers l'avenir, il nous semble nécessaire de montrer pour quelles raisons on peut encore croire en la PAC et d'indiquer les quelques axes qui pourraient orienter une PAC rénovée.

3.1 Pourquoi croire en la PAC ?

3.1.1 Pour des raisons politiques

Il est inutile de rappeler le rôle historique et structurant de la PAC dans la construction européenne⁽⁵⁸⁾. De tels arguments sont aussi vains que ceux qui consistent à justifier l'Union comme moyen de garantir la paix en Europe. Qui peut croire actuellement à ce type d'argument éculé et dépassé dans l'Union ? Il faut rester sur le présent. La PAC a des atouts uniques et même irremplaçables.

⁽⁵⁸⁾ L'idée était d'unir des pays agricoles (France et Pays-Bas) à des pays de tradition industrielle (Allemagne).

La PAC est la seule politique totalement mutualisée.

Décidée collectivement, cette politique européenne s'est substituée aux politiques nationales. La PAC est une politique intégrée, qui fonctionne sur le principe de la solidarité financière. Dans le domaine agricole, il n'y a plus de politique nationale, pratiquement tout est communautarisé, décidé en commun, à la majorité qualifiée. Les règles, décidées collectivement par les États à la majorité qualifiée, s'appliquent ensuite à tous. Il n'y a, avec la PAC, ni zonage, ni programmation, ni appel à projet, ni sélection, ni découpage, ni arbitrage, ni saupoudrage... Comme l'a résumé la Cour des Comptes française, "alors que les fonds structurels communautaires ouvrent des possibilités de financements, la PAC ouvre des droits"⁽⁵⁹⁾. La PAC crée des droits identiques pour tous les agriculteurs de l'Union qui remplissent les conditions pour en bénéficier. Aucune autre politique n'a été aussi loin dans la communautarisation.

Il n'y en a pas d'autre.

Définir une politique commune suppose 5 conditions : 1. une ligne politique ; 2. un cadre institutionnel (une autorité communautaire et un transfert de souveraineté) ; 3. une action réglementaire ; 4. des moyens financiers ; 5. l'acceptabilité par l'opinion. Même si le dernier critère est moins assuré qu'autrefois, la PAC est la seule politique à réunir toutes ces conditions. Il manque toujours aux autres politiques européennes au moins un volet. L'autre grande politique commune européenne, la politique commerciale, n'a pas de moyens financiers. La politique environnementale passe presque exclu-

⁽⁵⁹⁾ Cour des Comptes, rapport au président de la République 1999, p. 99.

3

Quelques pistes pour une réforme

sivement par la réglementation. Même la politique européenne de l'énergie qui suscite une véritable mobilisation ne dispose pratiquement pas de crédits. Les autres politiques européennes sont presque toutes des politiques d'accompagnement. La PAC reste, à ce jour, incomparable.

Il est peu vraisemblable qu'il y ait de nouvelle politique commune aussi aboutie.

La PAC a été lancée dans des circonstances historiques où - presque - tout était possible⁽⁶⁰⁾, dans un élan politique à peine imaginable de nos jours. C'est peu dire que l'élan est cassé. L'Union n'est pas mûre pour une nouvelle politique commune aussi aboutie. Ne serait-ce que pour une seule raison. Une nouvelle politique imposant de tels abandons de souveraineté, puisque les décisions sont prises à la majorité qualifiée et que les États abandonnent à l'Union tout un champ d'intervention, a pu être lancée à 6, elle ne peut l'être à 27. Certes, l'Union a fait l'euro qui implique des transferts de souveraineté plus importants encore⁽⁶¹⁾, mais la souveraineté monétaire était en vérité symbolique et l'instrument monétaire était sans contenu. En revanche, tous les États conservent une marge budgétaire. Quelle politique budgétaire se prête à de tels transferts de souveraineté ? L'environnement, l'énergie, qui sont les deux grands sujets du moment ? La France est-elle prête à confier sa politique nucléaire à l'Union ? L'Allemagne, le Royaume-Uni sont-ils prêts à confier leurs choix énergétiques à l'Union ? Toutes proportions gardées, c'est pourtant ce qui s'est passé en 1957 avec la PAC. Aucune autre politique ne paraît assez mûre pour ce

⁽⁶⁰⁾ La création de la CEE fait suite au rejet du projet de communauté européenne de défense, projet rejeté par la France qui l'avait pourtant conçu.

⁽⁶¹⁾ Mais l'indépendance monétaire des États n'était plus qu'un leurre depuis longtemps.

transfert. Une politique réellement commune suppose de tels abandons de souveraineté qu'il y aura toujours un État qui hésitera à franchir ce pas sur une autre politique.

3.1.2 Pour des raisons économiques

Il est surprenant de relever que les réformes libérales de la PAC des dix dernières années étaient censées diminuer les prix tout en garantissant un bon niveau de production. En réalité, la hausse des prix n'a jamais été aussi élevée et les producteurs ont été beaucoup moins réactifs aux signaux du marché que ne le prévoyait la théorie.

Et s'il y avait une exception agricole à la théorie de la libéralisation ?

a. Les prix

Selon les règles élémentaires de l'économie, le jeu du libre échange assure l'équilibre des marchés, à travers la "variable prix". En agriculture, ce mécanisme régulateur fonctionne de façon imparfaite.

Les caractéristiques du marché agricole favorisent l'instabilité. La demande de produits agricoles, inélastique, réagit faiblement aux variations de prix. L'offre est également rigide à court terme puisque le principal facteur de production, la terre, n'est ni extensible (du moins en Europe), ni même ajustable. Il y a toujours une grande incertitude sur les productions et sur les prix (ne serait-ce qu'en raison de l'aléa climatique) et les agriculteurs traduisent leur aversion au risque en choisissant, quand ils le

3

Quelques pistes pour une réforme

peuvent, un niveau de production inférieur à celui qu'ils auraient choisi en situation certaine.

La notion de "prix mondial" est bien souvent une duperie. Le prix mondial a une valeur transactionnelle pour le négoce international mais peu de réalité sur le prix intérieur, souvent décalé. Les échanges ne portent que sur une fraction mineure des productions, l'essentiel des productions est toujours consommé sur place, intra zone. D'ailleurs, s'agissant de la notion même de prix agricole, il ne faut pas oublier que le prix agricole qui est aussi un revenu pour l'agriculteur rémunère non un seul, mais trois facteurs de production : le travail, le capital foncier et le capital technique.

L'idée fondatrice des réformes de la PAC est que les prix européens sont trop élevés. Un alignement sur le prix mondial permet de réduire les prix, dégage de l'argent pour d'autres achats et maximise le surplus du consommateur. L'agriculture européenne doit être compétitive ou ne pas être. Le problème est qu'il y a de moins en moins de lien entre le prix du produit brut et le prix du produit alimentaire. Le produit suit un circuit (agriculture, industrie agroalimentaire, distributeurs, consommateur) qui incorpore les autres coûts industriels, les consommations intermédiaires, les prestations de services, les comportements de marge. Au début des années 2000, les prix agricoles ont baissé pendant 5 ans sans que la baisse se répercute sur les prix alimentaires. En revanche, les hausses récentes des produits agricoles se répercutent presque toujours sur les prix alimentaires.

Enfin, la libéralisation totale des marchés repose sur une analyse des prix totalement conventionnelle. Les prix actuels du marché ne tiennent pas compte des coûts environnementaux. Il suffirait de faire payer le prix du carbone lié à la production et au transport à son coût pour transformer l'appréciation des avantages comparés des différentes zones agricoles et les circuits des échanges agricoles mondiaux.

b. Les productions

Pourquoi maintenir une agriculture en Europe ? En appliquant la théorie économique classique, l'Union n'a aucune raison de conserver une agriculture. Elle n'a ni avantage absolu ni avantage comparatif dans ce domaine⁽⁶²⁾.

Il convient tout d'abord de lever toute ambiguïté : les échanges agricoles sont nécessaires ne serait-ce que parce que certaines zones de population n'auront jamais de production agricole suffisante pour nourrir leur population et parce qu'il sera toujours moins coûteux d'importer des produits agricoles que de faire venir de l'eau pour irriguer les parcelles. Pourtant, il est illusoire de croire que l'agriculture peut être un marché librement et totalement ouvert au jeu de la concurrence. Ce système peut être dévastateur dans les pays les plus pauvres. Mais même pour l'Union, l'intégralité des échanges mondiaux ne suffirait pas à couvrir les besoins européens. Dans le cas du lait par exemple. Les échanges mondiaux de lait et produits laitiers portent sur 40 millions de tonnes alors que la seule consommation européenne dépasse 150 000 tonnes.

⁽⁶²⁾ Pour Adam Smith, un pays a intérêt au commerce dès lorsqu'il se spécialise dans les productions dans lesquels il a un avantage comparatif absolu. Pour Ricardo, il est toujours avantageux de commercer dès lors que les pays se spécialisent dans les biens pour lesquels leur avantage comparatif est le plus fort.

3

Quelques pistes pour une réforme

Mais ces échanges n'excluent pas une protection agricole. Partout dans le monde, la sécurité alimentaire est considérée comme prioritaire, ne serait-ce qu'en termes quantitatifs. Ce concept doit rester au cœur de la PAC, il est une condition de développement pour tous. Cette idée a été théorisée par Maurice Allais : "pour toute économie régionale, un objectif raisonnable serait que pour chaque groupe de produits un pourcentage minimal de la consommation communautaire soit assuré par la production communautaire. La valeur moyenne de ce pourcentage peut être de l'ordre de 80% (...) Ce système serait avantageux pour tous"⁽⁶³⁾.

Ensuite, la réaction des producteurs face aux tensions du marché a été jugée décevante, les productions n'ont augmenté qu'avec retard, comme si quelque chose n'avait pas fonctionné. L'explication est pourtant assez simple. En effet, toutes les réformes de la PAC ont eu pour objectif de réduire les productions. Soit par une action directe - jachère obligatoire, arrachage - soit par une action indirecte en baissant les prix et en supprimant, de fait, les interventions, notamment les stocks. Après 15 années de politiques de restrictions, l'Union était plutôt mal placée pour demander une augmentation des productions et s'est longtemps étonnée que les producteurs répondent si lentement aux signaux du marché. Le système de découplage n'incitait pas davantage à une augmentation des productions, puisque une part du revenu est indépendante des productions. Pourquoi faire plus ? Pour être sous le feu des critiques et accusé de productivisme ? Quel intérêt vraiment ? Sans avoir de visibilité sur les prix ? Dans ce secteur,

⁽⁶³⁾ Maurice Allais, allocution à l'Unesco 10 avril 1999, cité dans le rapport du Conseil d'évaluation et de prospective, annexé au rapport de Jean-Paul Emorine, "Agriculture horizon 2050", doc Sénat, 2006-2007, n° 200, p.47.

l'argument "travailler plus pour gagner plus", ne porte pas. La nouvelle PAC avait cassé le moral. Il faudra du temps pour recréer la confiance.

Enfin, cette analyse économique des marchés est également perturbée par la prise en compte des aspects multidimensionnels de l'agriculture. Le produit agricole n'est pas seulement un produit auquel la théorie de l'échange pourrait s'appliquer car l'agriculture est aussi un bien public⁽⁶⁴⁾ : l'agriculture remplit des fonctions sociales, territoriales, environnementales, qui justifient une intervention publique. La PAC a permis dans la plupart des pays agricoles le maintien de petites exploitations qui donnent vie à l'espace. Pour le ministre français de l'Agriculture, M. Michel Barnier, "la disparition du soutien européen signifierait celle des petites et moyennes exploitations et c'est toute la société qui en paierait le prix"⁽⁶⁵⁾. Autant d'arguments qui justifient, s'il le faut, une sorte d'exception agricole.

3.1.3 Parce que la plupart des dénigrement de la PAC sont inopérants ou fallacieux

Les justifications pour réformer (supprimer ?) la PAC sont politiquement habiles et médiatiquement convaincantes : "la PAC absorbe la plus grande part des crédits du budget communautaire. Cette prépondérance ne se justifie plus. L'Union européenne fait face à d'autres défis et a mieux à faire qu'à financer des agriculteurs". Les deux justifications habituelles touchent la recherche d'une part et ce qu'on a appelé la "correction britannique" d'autre part.

⁽⁶⁴⁾ Un bien public est un bien qui peut être consommé par un individu sans nuire à la consommation d'un autre individu et dont l'accès ne peut être interdit : la défense nationale, la sécurité, par exemple.

⁽⁶⁵⁾ AFP 2 septembre 2008.

3

Quelques pistes pour une réforme

a. PAC et recherche

“Consacrer tant d’argent pour la PAC et si peu pour la recherche, quel dommage, quel échec même” ! L’idée circule et progresse. Hélas.

Quelques rappels de chiffres sont nécessaires avant de procéder à des comparaisons :

La PAC en valeur absolue : la PAC reste le premier poste budgétaire de l’Union européenne.

En 2008, la PAC, toutes dépenses confondues, représente 53,3 milliards € (41 milliards au titre du 1^{er} pilier : dépenses relatives au marché et aides directes, et 12,3 milliards au titre du 2^{ème} pilier : développement rural). Elle est la première politique budgétaire européenne, devant la politique de cohésion (47,25 milliards en 2008). En revanche, depuis 2007, les aides du 1^{er} pilier, qui constituent toujours le cœur de la PAC et qui furent longtemps le premier poste de dépense du budget européen ont été dépassées par les dépenses de cohésion.

Les crédits de la PAC réellement budgétés sont toujours très inférieurs aux plafonds fixés dans le cadre financier pluri-annuel.

Répartition des dépenses du budget UE (budgets annuels et avant-projet de budget 2009, crédits d’engagements en millions €)

Rubriques	2007	2008	2009 (avant-projet)
croissance durable	54 854	58 338	60 104
dont compétitivité	9 367	11 082	11 690
dont cohésion	45 487	47 256	48 414
conservation et gestion des ressources naturelles	55 850	55 560	57 526
dont PAC 1 ^{er} pilier (marché et aides directes)	42 311	41 006	42 860
dont développement rural	12 371	12 303	13 402
Sous total PAC	54 682	53 309	56 262
autres	15 679	16 411	16 765
Total	126 383	130 309	134 395

Source : notes de synthèse des budgets 2007/ 2008 et avant-projet de budget 2009 Commission, traitement auteur

La PAC en valeur relative

- Le budget communautaire représente 1,04% du PNB de l’Union européenne.
- Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 programme une réduction importante de la part de la PAC dans le budget total. La part des seules dépenses de marché passerait de 35,7% à 32%. Encore ne s’agit-il que de plafonds ; les dépenses réellement budgétées étant notablement inférieures aux plafonds programmés.

3

Quelques pistes pour une réforme

⁽⁶⁶⁾ Les dépenses affectées au renforcement de la recherche et au développement technologique représentent 60% de l'enveloppe de "compétitivité" qui inclut également les dépenses affectées au renforcement des réseaux de distribution d'énergie, les dépenses de démantèlement des installations nucléaires, etc. Les dépenses de recherche représentent donc environ 5,1% du budget communautaire.

⁽⁶⁷⁾ Spontanément, les deux comparaisons les plus simples consistent à rapprocher le poids de la PAC de celui des dépenses de recherche dans le budget de l'UE (soit respectivement 41% et 5,1%, ce qui conduit à croire que l'Europe consacre huit fois moins d'argent à la recherche qu'à son agriculture) et à rapprocher le poids de la PAC dans le PIB de l'effort global de recherche (soit respectivement 0,44% et 2%, ce qui conduit à affirmer cette fois que "si l'on

- La PAC représente 41% du budget de l'Union ; les seules dépenses de marché représentent 31% du budget.

- L'UE consacre 0,44% de son PNB à l'agriculture.

- Les dépenses relatives au marché et aux aides directes représentent moins de 0,33% du PNB communautaire.

L'argument, politiquement habile, consiste à comparer les dépenses agricoles, "écrasantes et néfastes", aux dépenses de recherche qui figurent parmi les dépenses de compétitivité⁽⁶⁶⁾, considérées comme plus nécessaires et "modernes". Le rapport est accablant : 41% du budget communautaire sont affectés à la PAC toutes dépenses confondues, ou 31% si l'on ne considère que les seules dépenses de marché (en excluant les dépenses de développement rural), contre à peine 5,1% du budget pour les dépenses de recherche !

L'argument est séduisant mais tout simplement fallacieux. La comparaison est parfaitement cynique. La PAC est totalement communautarisée alors que les dépenses de recherche n'interviennent qu'en appui des dépenses nationales. En d'autres termes, les crédits de la PAC recouvrent la très grande partie (autour de 75%) des dépenses publiques agricoles en Europe, tandis que les crédits européens de recherche n'interviennent qu'en appoint d'une politique encore largement aux mains des États. Les

31% ou 41% du budget qui représentent 0,33% ou 0,44% du PIB européen ne doivent pas être comparés aux 5% des crédits de compétitivité du budget mais à l'effort de recherche total (Union européenne et ses États membres) à hauteur de 2% du PIB européen⁽⁶⁷⁾.

La comparaison est d'autant plus cynique que ceux qui y ont recours n'ont évidemment aucune intention de communautariser la recherche et d'abandonner la moindre parcelle de pouvoir sur ce sujet.

La comparaison reste pertinente en ce sens qu'il devrait être possible, avec un minimum d'efforts, de financer à la fois les dépenses agricoles et davantage de dépenses de recherche. Depuis 12 ans, le budget communautaire reste fixé à 1% du PNB européen. Sans nier les contraintes lourdes qui pèsent sur les principaux financeurs du budget⁽⁶⁸⁾, une augmentation même modeste du budget assurerait une souplesse qui permettrait de garder la PAC et de financer des dépenses de recherche supplémentaires.

b. PAC et correction britannique

Sur la base des données de la Commission⁽⁶⁹⁾, la contribution nette de la France au budget communautaire est désormais supérieure, en moyenne annuelle, à celle du Royaume Uni. Cela n'était pas le cas avant 2002 mais la réforme du financement intervenue en 2000⁽⁷⁰⁾ et appliquée à partir de 2002 a alourdi sensiblement la contribution française au budget communautaire.

mutualisait les budgets nationaux de recherche, cela donnerait un montant quatre à cinq fois plus élevé que la PAC"). En vérité, aucune de ces deux comparaisons n'est valide, conduisant à des conclusions erronées. Une comparaison entre dépenses agricoles et dépenses de recherche impose un traitement budgétaire pour bien mesurer des données réellement comparables. Deux caractéristiques doivent être prises en compte. La première est que les dépenses communautaires représentent l'essentiel des dépenses agricoles en Europe, mais ne sont qu'un complément accessoire des dépenses totales de recherche en Europe. Les dépenses agricoles de l'UE (53 milliards d'€ soit 0,44% du PIB) représentent les 2/3 des dépenses agricoles totales en Europe puisqu'on peut estimer que 1/3 des dépenses agricoles sont des dépenses nationales. L'effort public total en agriculture peut donc être estimé à 0,58% du PIB de l'UE. La seconde caractéristique est que la plus grande partie - autour de 60% - des dépenses de recherche en Europe est issue des entreprises, part qu'il faut exclure des comparaisons. La part des dépenses publiques ne représente environ qu'1/3 des dépenses de recherche totales soit 0,66% du PIB de l'UE. Après requalification, la comparaison pertinente est donc entre dépenses publiques agricoles totales (soit 0,58% du PIB) et dépenses publiques de recherche (soit 0,66% du PIB).

Soldes nets comparés France / Royaume-Uni

	2003	2004	2005	2006	2007	moyenne sur 5 ans
France (M€)	- 1.976	- 3.051	-2.883	-3.012	-3.001	- 2.785
France (% du RNB)	- 0,12%	- 0,18%	- 0,17%	- 0,17%	- 0,16%	- 0,16%
Royaume-Uni (M€)	- 2.365	- 2.865	- 1.529	- 2.140	- 4.168	- 2.613
Royaume-Uni (% du RNB)	- 0,14%	- 0,16%	- 0,08%	- 0,11%	- 0,21%	- 0,14%

Source : Commission rapport financier 2007, soldes budgétaires opérationnels, annexe 5, traitement auteur

(68) En particulier l'Allemagne et la France : une augmentation de 0,1% de la part du budget communautaire dans le PNB représente une dépense supplémentaire pour chacun des deux pays comprise entre 2 et 3 milliards €.

(69) En excluant les droits de douane de la contribution britannique puisqu'il s'agit d'un impôt européen simplement prélevé par les douanes des États membres mais qui ne doit donc pas être comptabilisé comme une contribution nationale.

(70) Si le rabais britannique est la formule la plus connue d'aménagement financier au profit d'un État membre, il existe d'autres formes plus allégées, notamment la formule dite du "rabais sur le rabais" qui consiste à réduire la part

Il est plutôt curieux de comparer systématiquement PAC et correction britannique. Le principe de la correction britannique, sous forme d'un rabais à sa part dans le financement du budget communautaire, fut justifié en 1984 par un "déséquilibre excessif" de la contribution du pays compte tenu de sa prospérité relative. Ce déséquilibre résultait en effet des faibles retours européens au titre de la PAC. Désormais, le "déséquilibre agricole" est un argument éculé qui ne correspond plus à la réalité. Non seulement parce que la part de l'agriculture dans le budget européen n'a cessé de diminuer mais aussi parce que l'agriculture n'est plus le poste principal à l'origine du solde négatif britannique. Le déséquilibre britannique est davantage lié aux dépenses de cohésion qu'aux dépenses agricoles. Même sans PAC, le Royaume-Uni ne tarderait pas à demander sa "money back"(71).

D'autres États, aussi réticents à l'égard de l'importance de la PAC, ont eu une autre réaction :

au lieu de chercher à détruire la PAC, ils ont plutôt cherché à en profiter du mieux qu'ils pouvaient. C'est ainsi que l'Allemagne par exemple, pays industriel, est devenu très vite le deuxième pays agricole de l'Union(72).

En d'autres termes, le Royaume-Uni avait toute possibilité d'adopter une attitude plus positive(73).

D'une façon générale, le lien établi de façon systématique entre la PAC et le financement de la PAC peut surprendre. Le financement collectif partagé est au fondement même des politiques communes. Pose-t-on, dans les mêmes termes, la question du financement de la pêche, de la politique structurelle ? D'ailleurs est-ce le montant de la PAC qui est en cause (alors même que le montant est pratiquement identique à Vingt-Sept qu'à Quinze), ou la nature de ses interventions (alors que le mode d'intervention a été réformé en 2003), ou la répartition des dépenses entre secteurs, entre États ? Les critiques de la PAC ne seraient-elles pas, au fond, des critiques du principe même du budget communautaire, voire du principe même de la construction européenne ?

Chacun bien sûr s'en défendra. Mais compte tenu des arguments utilisés, la question mérite d'être posée.

Il n'en demeure pas moins qu'au vu du contexte décrit (notamment les demandes environnementales et la hausse des prix agricoles) et des impasses actuelles, l'érosion de la légitimité de la PAC est une nouvelle donnée à laquelle ses partisans doivent se préparer.

de certains États dans le financement de la correction britannique. Cette réduction est compensée par les autres États membres. Une disposition de ce type existe depuis 2000 ; la part de l'Allemagne, de la Suède et des Pays Bas dans la correction britannique a été réduite. La charge a été imputée aux autres États membres principalement à la France et à l'Italie.

(71) Par exemple, en 2003, la Commission des sciences et technologie de la Chambre des Communes au Royaume-Uni avait intitulé son rapport sur le programme cadre de recherche européen : "UK science and Europe : value for money", signifiant ainsi de façon tout aussi claire que pour la PAC l'importance du facteur financier pour cet État membre.

(72) L'Autriche, dès la première année de son adhésion, a su se rendre éligible aux crédits de la politique de la pêche.

(73) On peut regretter l'accumulation de critiques britanniques et de manipulation de chiffres (voir sur ce point le Monde économique du 22.11.05) comme l'argument selon lequel la PAC coûterait deux € par vache et par an.

3

Quelques pistes pour une réforme

(74) Il est tout à fait significatif que l'aide au monde rural était autrefois imputée sur les crédits des politiques structurelles avant de basculer vers les crédits agricoles. L'aide au monde rural était un objectif explicite des deux premières programmations des fonds structurels 1988/1993 et 1993/1999 (avec l'objectif dit 5b) puis un objectif implicite de la programmation 2000/2006 avec un objectif 2 destiné au soutien aux régions en difficultés structurelles qui englobait les zones rurales. Les zones rurales ont pratiquement disparu de la dernière programmation des fonds structurels 2007/2013. Les aides comparables figurent au sein du deuxième pilier de la PAC : les aides structurelles ont ainsi basculé progressivement vers les aides agricoles.

3.2 Quelques axes pour une PAC rénovée

3.2.1 Le cadre politique : retrouver de la cohérence

a. La PAC doit être avant tout une politique agricole

Même si les questions sociales ont pris de l'importance, la PAC reste avant tout une politique agricole. Il ne faut pas confondre l'essentiel et l'accessoire. La politique de défense a, elle aussi, un aspect territorial et contribue à l'aménagement du territoire, mais ce n'est pas son but premier. Il en va de même pour la PAC.

La PAC n'a pas cessé de se charger de volets liés à l'agriculture mais qui n'étaient pas dans sa vocation directe : l'aide alimentaire, l'aide au développement, l'appui au monde rural⁽⁷⁴⁾. Le développement rural du 2^{ème} pilier a permis de conforter la PAC à une époque où les contestations commençaient à se développer. La modulation, c'est-à-dire le glissement progressif des aides directes et des dépenses de marché vers le 2^{ème} pilier, conforte cette évolution. Ce mouvement ne doit pas aller trop loin. PAC et politique rurale ne doivent pas être confondues. Les agriculteurs ne sont pas des "jardiniers de l'espace" chargés de l'entretien du paysage et d'occuper le territoire. L'agriculteur n'a pas un "rôle à jouer" dans une société en mal de repères, mais une fonction à exercer.

Ce recentrage sur les questions agricoles est nécessaire. Il ne faut pas confondre l'aide à l'agriculture et l'aide aux agriculteurs. La mission de la PAC est d'organiser une agriculture et non de subventionner les agriculteurs. Là encore, il ne faut pas confondre la fin et les moyens. Cette ambiguïté est pourtant assez fréquente dans les milieux du syndicalisme agricole, comme lorsque le président de la FNSEA déclare : "le premier métier de l'agriculture doit rester celui de la production de denrées alimentaires mais le syndicat majoritaire veut aussi convertir le monde agricole aux productions non alimentaires : les paysans explorent les marchés du futur⁽⁷⁵⁾".

Ce grand écart éloigne la PAC de son cœur de métier. Cela ne veut évidemment pas dire que les utilisations de produits agricoles à des fins non alimentaires ou que le soutien au monde rural à des fins culturelles ou sociales soient sans intérêt. Mais ces actions ne sont pas du ressort de la PAC stricto sensu. Ou, pour le dire autrement, la PAC ne peut être utilisée pour soutenir de quelque façon que ce soit, directement ou indirectement, la production de biocarburants. L'intérêt de la filière et la nécessité de poursuivre des recherches sur les biocarburants de seconde génération ne sont pas en cause, mais le soutien des utilisations industrielles et énergétiques par la PAC, fut-ce par des aides directes, est problématique. En se diversifiant ainsi, la PAC perd toute cohérence et toute légitimité.

La PAC doit être avant tout une politique agricole.

(75) Il conviendrait en réalité de distinguer les productions à des fins industrielles, telles que le lin ou tous autres types de textiles d'origine végétale qui sont des productions agricoles, et les productions énergétiques nouvelles qui sortent du champ agricole et dont le financement par la PAC est plutôt contestable. La citation est issue des travaux de Philippe Godin, Conseil d'évaluation et de prospective de la Commission des affaires économiques du Sénat, in Jean-Paul Emorine, L'avenir de la filière agricole à l'horizon 2050, Rapport d'information du Sénat n° 200 (2006-2007), p. 63.

3

Quelques pistes pour une réforme

b. Toute politique agricole doit viser la sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire⁽⁷⁶⁾ doit être l'objectif prioritaire de la PAC. Pourquoi produire en Europe ce que l'on peut trouver moins cher ailleurs ? Pour une sécurité alimentaire justement. Les citoyens européens ne pardonneraient pas à l'Europe de se retrouver dans une situation de tension, de risque, encore moins de pénurie, à la merci d'un fournisseur qui peut, à tout moment, réduire ses livraisons. Les États et la Communauté européenne ne se sont pas battus pour Airbus, Ariane et Galileo pour que l'Union abandonne ses productions agricoles stratégiques à des fournisseurs extérieurs aléatoires.

La politique d'aides directes aux revenus s'est trop éloignée de cet objectif. L'Union doit revenir à des fondamentaux et identifier les secteurs stratégiques sur lesquels elle doit être en mesure d'intervenir pour assurer cette sécurité alimentaire.

Cette sécurité doit être contractualisée. D'autres modes d'intervention sont imaginables pour parvenir à cette fin et certains États ont même choisi d'interdire l'exportation de denrées agricoles afin de conserver les productions dans le pays⁽⁷⁷⁾. Un tel système de taxation des exportations agricoles est inconcevable de nos jours, en Europe, où toute la logique est au contraire au démantèlement des obstacles aux échanges et où l'Union ne cesse de demander aux agriculteurs d'être compétitifs pour affronter la concurrence mondiale. Toutefois, il

est permis d'être choqué quand certains producteurs, qui n'ont pas eu à se plaindre de la PAC, peuvent être tentés d'exporter plutôt que de vendre sur le marché européen, pourtant tendu, pour gagner quelques euro de plus par tonne⁽⁷⁸⁾. C'est la règle du jeu libéral. Mais dans les périodes de tension des marchés et lorsque la pénurie menace, l'Union pourrait aussi trouver légitime de se garantir contre les risques en préservant ses sources d'approvisionnement.

Cela passe moins par des stocks de sécurité que par une sorte de contrat de confiance, un contrat politique entre l'agriculture et la société. La PAC est en crise par manque de sens. "Les agriculteurs ne savent plus quelle agriculture ils souhaitent et le reste de la société non plus⁽⁷⁹⁾". Compte tenu des perspectives de l'agriculture mondiale, ce choix de la sécurité n'est pas illégitime.

Il serait même plutôt paradoxal qu'au moment même où l'Union se dote d'une législation stricte toute orientée vers la sécurité sanitaire, elle s'abandonne aux importations de pays dont il est impossible de contrôler la qualité de ce point de vue.

Une réflexion est nécessaire sur l'abandon de certaines cultures aux importations, comme ce fut le cas sur le soja après un accord conclu entre l'Union et les États-Unis⁽⁸⁰⁾. Rien ne justifie le maintien de ces restrictions à la production européenne. Les agriculteurs doivent être garants de cette sécurité mais ils ne peuvent naturellement pas s'engager dans cette voie sans un minimum de garanties et de visibilité.

⁽⁷⁸⁾ Dans une période de grande tension des prix, un reportage télévisé en juillet sur un agriculteur suivant les cours du blé ou du lait aux États-Unis pour savoir s'il fallait vendre à terme sa récolte n'est pas de nature à pacifier le lien entre le monde agricole et le citoyen.

⁽⁷⁹⁾ P. Godin, ibid.

⁽⁸⁰⁾ En 1992, l'accord de Blair House met fin à une controverse sur les importations de soja en Europe en provenance des États-Unis. Moyennant l'acceptation des niveaux tarifaires européens, l'Europe s'engageait à limiter ses surfaces de production de colza, soja et tournesol. Aujourd'hui, la production de protéines végétales (pois, lupins) et plus particulièrement la production de soja ne couvrent respectivement que 22% et 1% des besoins de l'élevage européen. Une carence qui s'est manifestée après l'interdiction d'utilisation des farines animales. La production européenne semble même être inférieure aux quotas autorisés car après la crise de la vache folle, la solution la plus facile a été d'importer du soja nord- et sud-américain. La production de soja en Amérique du Sud assortie à des déforestations massives, se fait dans des conditions environnementales très contestables. Cette carence européenne peut surprendre aujourd'hui.

⁽⁷⁶⁾ La sécurité alimentaire définie par la FAO est la situation qui existe quand toutes les personnes, tout le temps, ont accès, physiquement, socialement et économiquement, à une nourriture saine, suffisante et nutritive qui répond à leurs besoins alimentaires garantissant la santé et une vie active.

⁽⁷⁷⁾ Le système des restitutions, les subventions qui permettaient d'exporter les produits agricoles, était réversible puisqu'en 1995, l'UE a taxé quelques-unes de ses exportations.

3

Quelques pistes pour une réforme

3.2.2 Adapter les outils techniques et budgétaires

a. Retrouver une gestion des stocks

L'Union européenne devrait conserver des modalités d'intervention. Le stock est le premier moyen de régulation d'un marché et de lissage de l'évolution de prix.

Ce mode d'intervention s'est souvent avéré utile. Par exemple, la crise de la vache folle a été dévastatrice en 1996 sur le plan politique en rompant un lien de confiance qui s'était établi avec l'agriculture, mais sur le plan strictement économique, la crise qui a affecté le marché de la viande bovine a été parfaitement gérée par les mécanismes d'intervention de la PAC : l'effondrement de la demande privée en quelques mois a été compensé par des achats massifs de viande (stockage public et privé) remis sur le marché, une fois la crise passée. Une telle régulation serait actuellement impossible à conduire, faute de disposer d'instruments d'intervention.

Or la nécessité d'outils de ce type pourrait réapparaître. Le stock est, dans certains cas, un outil parfaitement adapté à la spécificité du marché agricole comme on peut l'entrevoir avec cet exemple de l'élevage bovin.

Une gestion par les stocks permettrait de lisser les à-coups de marché : l'exemple de l'interaction entre le secteur du lait et le secteur de la viande

L'une des difficultés de la gestion globale des marchés agricoles est l'interaction entre les filières : le prix des céréales rejaille sur l'alimentation animale, la filière laitière entraîne la filière bovine, etc. La récente tension sur le marché du lait (avec une production inférieure aux quotas autorisés, accroissant d'autant le déséquilibre entre l'offre et la demande de produits laitiers) s'est finalement réglée par un report des vaches de réforme : les vaches laitières traditionnellement classées en "vache de réforme" (une appellation qui signifie que l'animal passe du "statut" de "vache laitière" à celui de "vache à viande", c'est-à-dire, pour être clair, passe de l'étable à l'abattoir) après 3 ans, ont été conservées plus longtemps pour augmenter la production de lait. Dans un contexte de marché favorable, avec des prix élevés, les éleveurs ont reculé l'abattage des vaches de réforme. Ainsi, après deux années de retard par rapport aux quotas autorisés, la collecte de lait a augmenté en France et en Europe en 2008, ce qui a permis d'avoir une production suffisante.

L'UE a ainsi passé la crise laitière. Déjà, en 2008, le prix du lait s'est sensiblement replié. Mais une autre crise pourrait suivre.

En effet, la reprise des réformes viendra inévitablement. Les bêtes conservées un an de plus pour leur lait ne vont pas rester indéfiniment et vont être mises à l'abat-

3

Quelques pistes pour une réforme

toir. Ainsi, on pourrait assister, au cours de l'année 2009, à deux tensions simultanées. Tout d'abord, le marché du lait serait à nouveau tendu puisqu'il y aurait à la fois la reprise des réformes, et donc une diminution du cheptel laitier, avant même que les nouvelles génisses, dont le nombre a beaucoup diminué, soient à leur maturité. Le niveau de production pourrait donc à nouveau baisser entraînant une nouvelle tension sur le lait.

Mais cette crise du lait pourrait être doublée d'une crise du marché de la viande. Car l'arrivée massive de viande de vaches de réforme va déstabiliser le marché bovin et entraîner la baisse des cours de la viande. Une baisse qui va intervenir au moment même où la hausse du prix des aliments du bétail serait répercutée... Ainsi, le marché de la viande serait alors confronté à un phénomène en ciseau : une hausse des prix de production doublée d'une baisse des prix de vente....

En agriculture, l'interaction entre filières est permanente, générant des tensions décalées entre marchés. Faute de disposer de stocks de régulation, les marchés et le consommateur subissent de plein fouet toutes les évolutions de prix. Les stocks sont l'instrument le plus adapté pour gérer ces à-coups passagers.

Toutes ces évolutions rapides, souvent même brutales, sont très déstabilisantes pour les professionnels. Autrefois, ces à-coups pouvaient être

lissés par le stockage. L'Union ayant pratiquement abandonné ses instruments élémentaires de régulation, il n'en est plus de même dorénavant. Quelques crises successives ne manqueront pas de montrer l'intérêt d'en conserver quelques-uns.

b. Établir un système de prix garantis

Les agriculteurs cherchent moins des primes que des prix. Des prix rémunérateurs seraient plus appréciés que des soutiens directs, humiliants et fragiles. Jusqu'à récemment, les prix n'étaient pas rémunérateurs : l'agriculture censée nourrir la population n'arrivait même pas à nourrir l'agriculteur qui n'avait d'autre choix que les aides directes pour assurer ses revenus⁽⁸¹⁾. La hausse des prix récente est un élément de contexte nouveau et peut être une occasion d'imaginer un autre système⁽⁸²⁾.

Un système, inspiré du système américain des "marketing loans", consiste à garantir des prix minimum aux producteurs par un système de primes et découpler le prix du marché du prix de production : le consommateur bénéficie des baisses lorsque le prix du marché diminue, tandis que les prix payés aux producteurs sont garantis par une sorte de subvention qui compense la différence entre le prix du marché et le prix garanti.

Le "marketing loan"

Tout producteur de céréales peut obtenir du département américain à l'agriculture (USDA) un prêt - un loan - accordé sur la

⁽⁸¹⁾ Les fonds communautaires assurent, en France par exemple, 90% du revenu net des agriculteurs ! Un cofinancement toujours possible représenterait une charge budgétaire considérable pour les États (4 milliards pour la France) et signerait, en fait, la fin de la PAC.

⁽⁸²⁾ Il n'aurait pas été concevable de proposer, il y a quelques années, un système impliquant une hausse des prix agricoles. Mais ce qui était politiquement inconcevable, le marché l'a fait en douceur et a imposé une hausse des prix parfois considérable. La situation en 2008/2009 est donc totalement nouvelle. La situation des prix aujourd'hui peut être considérée comme une plateforme à partir de laquelle une nouvelle PAC peut être imaginée.

3

Quelques pistes pour une réforme

base d'un prix de soutien (loan rate). Pour certaines productions, les prêts sont dits "marketing loans". L'agriculteur ne peut pas commercialiser sa production s'il n'a pas remboursé son prêt. Trois cas se présentent :

1/ le prix du marché est plus élevé que le loan rate. L'agriculteur rembourse son prêt et vend sur le marché sur la base du prix du marché. Le bénéfice est pour lui.

2/ le prix du marché est inférieur au loan rate. Le consommateur bénéficie du prix du marché mais l'agriculteur bénéficie alors d'une subvention indirecte égale à la différence entre le prix du marché et le loan rate. Il peut aussi décider de garder sa production et de céder sa récolte à l'USDA.

3/ Si l'agriculteur décide de ne pas recevoir de loan rate, il reçoit quand même un paiement dit "loan deficiency payment" égal, comme dans le cas précédent, à la différence entre le prix du marché et le loan rate.

Ainsi, les marketing loans assurent aux agriculteurs américains la même garantie que s'ils cédaient leur récoltes à l'USDA. Si le marché est porteur, l'agriculteur touche le prix du marché, et si les prix sont bas, l'agriculteur bénéficie du prix garanti par l'USDA. Le système est neutre pour le consommateur qui, dans tous les cas, paye le prix du marché.

Une garantie de prix par primes différentielles se substituerait aux aides directes. Elle allégerait

considérablement le coût de gestion de la PAC⁽⁸³⁾.

Là encore, le système ne fonctionne que s'il est contractualisé et s'il est indépendant de garanties d'écoulement pour ne pas retomber dans les travers de l'ancienne PAC !

Prix agricoles rémunérateurs - comme ils le sont de nos jours - et stocks, à l'exclusion de tout autre type d'intervention, semblent pouvoir garantir cet objectif crucial de sécurité alimentaire.

c. Redéfinir la PAC pour en alléger le poids budgétaire

Sur les bases ainsi définies, le coût de la PAC peut être allégé de façon sensible. Il n'est pas absurde de réserver la PAC aux dépenses agricoles, en éliminant les dépenses sociales, rurales, industrielles et énergétiques qui sont toutes parfaitement fondées mais qui n'ont pas de lien direct avec l'agriculture stricto sensu. C'est le cas notamment des dépenses liées aux agro-carburants qui ne doivent pas figurer parmi les dépenses de la PAC.

Dans ce schéma, la modulation est compromise. Les deux politiques sont même plutôt étanches : il y a une politique agricole qui reste communautarisée et une politique rurale cofinancée comme c'est le cas actuellement.

Il va de soi que cette position n'est en aucun cas une contestation du principe même des aides rurales. Au contraire, la PAC a permis de sauvegarder un type d'agriculture et de faire vivre

⁽⁸³⁾ Budgété à hauteur de 160 millions d'euros dans le budget de l'UE mais ce chiffre paraît bien faible au regard du coût réel supporté aussi par les États membres.

3

Quelques pistes pour une réforme

des territoires. Sans le savoir, le Français est attaché à la PAC : quand il roule sur l'autoroute et qu'il voit des champs avec des troupeaux de bovins, c'est à la PAC actuelle qu'il le doit. Il ne s'agit pas d'un paysage, il s'agit d'un pays tout simplement. Il faut bien entendu sauvegarder ce mode de vie. Mais s'agit-il de crédits agricoles, stricto sensu ? La question est ouverte. La politique agricole aurait plus de force si la séparation entre les deux volets se faisait plus distinctement. Fût-ce en distinguant clairement une politique agricole communautarisée et une politique rurale cofinancée. C'est en réalité déjà le cas aujourd'hui mais on joue sur les mots et les concepts. L'ambiguïté pourrait être levée.

La position officielle française est également innovante avec une proposition de mécanisme d'assurance et de gestion des crises environnementales et sanitaires qui s'annoncent toutes deux beaucoup plus fréquentes et sans doute, beaucoup plus graves⁽⁸⁴⁾ que dans le passé, et qui demanderont des moyens importants. Qu'il soit permis d'exprimer quelques doutes sur ce sujet. L'expérience des crises sanitaires animales a montré de grandes différences entre États membres dans l'approche des solutions de crise. Tous les États ne s'estiment pas concernés de la même façon et adoptent des solutions différentes, par élimination ou par vaccination, en procédant soit de façon concave par une ceinture concentrique autour des lieux contaminés, soit de façon convexe en partant de l'élimination radicale des animaux du site et en s'en éloignant progressivement. La question du partage du financement des dépenses entre l'Union européenne et les États, ou celle du plafonnement des dépenses en fonction de la gravité des

risques, sont d'autres sujets de discorde. Les positions des États membres sont en réalité très divergentes sur ce thème et constituent autant de sujets de débats. La France risque de consacrer beaucoup de temps à un sujet qui, sans être mineur, pourrait occulter le fond de la réforme.

3.2.3 Répondre aux contestations environnementales

La PAC est fragile parce que contestée. Elle doit prendre en compte les nouvelles dimensions de l'agriculture et les nouveaux défis.

L'importance prise par les questions d'environnement est indiscutable. L'Union européenne s'est engagée dans une sorte de politique de l'exemplarité dans ce domaine. Lorsqu'il est apparu que les engagements initiaux de Kyoto ne seraient pas tenus, elle a redoublé d'initiatives : paquet énergie-climat, normes d'émissions du CO₂ des voitures, fixation de quotas d'émissions pour les avions, etc. Le régime d'échanges des émissions de gaz à effet de serre est une avancée conceptuelle considérable. Peu à peu, l'Union invente une nouvelle économie.

L'agriculture ne peut pas être à l'écart de ce mouvement. Les demandes sont certes diverses et diffuses. Mais, pour simplifier, on peut en distinguer deux types. D'une part, il s'agit d'appliquer la même rigueur à l'agriculture qu'à l'industrie où les impacts environnementaux sont encadrés et surveillés de près. D'autre part, il s'agit de donner aux agriculteurs un rôle de gestionnaires d'écosystèmes pratiquant une "agriculture écologiquement intensive" de la même

⁽⁸⁴⁾ Concernant la fréquence, la question est celle de l'importation de maladies dites exotiques en Europe. Concernant la gravité, la question clé est celle de la mutation des virus et notamment de la transmission des maladies animales à l'homme.

3

Quelques pistes pour une réforme

façon que les processus industriels peuvent être à haute qualité environnementale. Et cette agriculture écologiquement intensive n'est pas forcément une "agriculture bio", dont les coûts et les rendements insuffisants vont être un handicap à l'avenir ; par ailleurs, "le besoin supérieur en terre pourrait représenter un obstacle important à l'extension de l'agriculture biologique"⁽⁸⁵⁾.

Dans ce cadre général plusieurs dispositions mériteraient d'être étudiées.

a. Préserver la biodiversité

L'actuel "article 69", qui permet de soutenir des productions difficiles devrait être un outil utile au maintien de la biodiversité pour devenir un axe fort de l'agriculture de demain. La mondialisation entraîne une uniformisation. Or, l'agriculture et l'élevage européens possèdent une richesse exceptionnelle liée à un patrimoine naturel et à la biodiversité qu'il recouvre. A suivre la seule règle de la compétitivité, le vin pourrait se limiter à six cépages, le lait pourrait ne venir que des vaches Prim'Holstein, qui assurent des rendements incomparables. Quel avenir dans cette compétition pour la centaine de cépages français et pour les quelques 38 autres races bovines ? La PAC du XXI^{ème} siècle doit au contraire préserver cette exceptionnelle diversité autrement que par des congélations génétiques et doit faire vivre ce patrimoine en maintenant des espèces menacées parce que trop fragiles ou pas assez productives fut-ce en palliant par des primes compensatrices, les faiblesses de rendement par rapport aux modèles les plus compétitifs. Cette idée de prime com-

pensatoire s'applique déjà aux régions à handicaps particuliers, telles que les zones de montagne, mais pourrait être étendue aux "espèces à handicap".

b. Préférer le contrat à la contrainte

La contractualisation avec le monde agricole est une formule bien adaptée qui doit être privilégiée. L'Union européenne a choisi d'intervenir par la réglementation, la contrainte, et la menace. Le régime de l'éco conditionnalité est le prototype de l'action par les trois volets. Aucune autre politique ne procède ainsi. Certes, les enjeux financiers peuvent justifier ce type de contrôle mais n'y a-t-il pas d'autres formules, plus responsables, moins vétilleuses. Le régime de la contractualisation, avec l'État, les régions, les villes, comme avec l'Union, pour préserver les nappes phréatiques et faire reculer telle ou telle production vers des sites moins sensibles, devrait donner de meilleurs résultats qu'une batterie de mesures administratives d'écoconditionnalité.

c. Systématiser l'analyse environnementale de "l'empreinte carbone" de la production alimentaire

L'agriculture a des efforts à mener dans le domaine environnemental, mais la maîtrise des rejets de gaz à effets de serre impose aussi une analyse complète des circuits d'échanges. On ne peut accuser l'agriculture européenne de polluer l'air, l'eau et les sols et, dans le même temps, faire abstraction des dégâts environnementaux induits par les productions supposées moins chères des pays concurrents et des

⁽⁸⁵⁾ Sylvie Bonny, "L'agriculture biologique en Europe", in Notre Europe, Quel cadre pour l'agriculture après 2013 ?, Études et recherches N° 62, 2008.

3

Quelques pistes pour une réforme

coûts environnementaux induits par des transports de très longue distance. Un bilan des externalités environnementales devrait induire d'autres courants d'échanges et privilégier les productions de proximité. L'habitude récente de consommer des produits de contre-saison qui viennent de l'hémisphère sud (des fraises et des cerises en hiver par exemple ou des kiwis en été en pleine saison de fruits en Europe) se veut être un signe extérieur de richesse, mais est surtout une hérésie écologique quand on pense au parcours des barquettes ! L'agriculteur est accusé mais le consommateur n'est pas toujours très raisonnable⁽⁸⁶⁾!

d. Appliquer à l'agriculture le marché des émissions de gaz à effet de serre

Enfin, intégrer l'agriculture dans cette prise de conscience environnementale suppose aussi certainement d'appliquer à ce secteur la révolution économique et mentale en cours : le marché des émissions des gaz à effet de serre. L'agriculture européenne a des atouts. L'agriculture possède un fort potentiel de réduction de gaz à effet de serre qu'il devrait être possible de valoriser par un système d'échange de quotas.

Le système d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre appliqué à l'agriculture.

À la suite du protocole de Kyoto (1997), l'Union européenne s'est fixé un objectif de réduction de 8% du niveau d'émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2012.

⁽⁸⁶⁾ Que penser, également des livraisons d'ail d'Argentine, des kiwis ou du beurre de Nouvelle Zélande, et même du sel d'Himalaya (sic). Autant de produits qui font abstraction du coût environnemental du transport sur plusieurs milliers de km alors que ces produits existent tous en abondance en Europe !

L'un des outils pour parvenir à cet objectif est le régime des permis de droits d'émission assorti d'un régime d'échanges des quotas d'émissions. L'Union fixe pour chaque État membre des plans d'allocation nationaux d'émission. Ce plan est décliné entre les grandes entreprises industrielles des principaux secteurs émetteurs de GES. En Europe, 11 000 entreprises sont concernées. Un niveau d'émission est affecté à chaque entreprise, correspondant en quelque sorte à un "droit à polluer". Le système actuel est un système à deux étages : un premier niveau autorisant des droits d'émission gratuits et un deuxième niveau assorti de pénalités en cas de dépassement.

Le mouvement de réduction générale fixé par l'Union européenne est répercuté sur toutes les entreprises. L'entreprise a deux possibilités : soit réduire ses propres émissions, soit acheter des autorisations additionnelles auprès d'autres industries, qui ont dépassé leurs propres objectifs de réduction des GES et disposent alors d'une sorte de marge qu'elles peuvent vendre à d'autres entreprises. Si deux industriels A (cimentier) et B (raffinerie) ayant des niveaux d'émission comparables, doivent réduire leurs émissions de 10%, soit ils font chacun cet effort individuel, soit l'entreprise A baisse ses émissions de 20%, utilise 10% pour son propre objectif et vend sa marge à l'entreprise B. Certes, l'industriel B n'aura pas agi sur sa propre

3

Quelques pistes pour une réforme

pollution mais les émissions globales auront bien diminué de 10%.

Ce système, totalement nouveau, a rendu possible la définition d'objectifs de réduction des gaz à effet de serre mais est appelé à évoluer dans trois directions :

- Le système actuel a montré ses limites : il n'est pas assez rigoureux et pas assez efficace (les quotas d'émissions ont été fixés, en fait, à des niveaux assez peu contraignants). Il est vraisemblable que le système évolue à terme en passant d'un système à deux niveaux à un système de taxation généralisée des GES.

- Le système va être généralisé. Le système s'applique aux principaux secteurs industriels émetteurs mais l'objectif de réduction des GES ne sera pas atteint s'il ne concerne pas les autres secteurs. Dans un premier temps, le système des quotas s'applique avec des modalités différentes à de nouveaux secteurs industriels (voitures, avions, etc.), mais on peut imaginer que l'agriculture entre à terme dans le champ de cette réglementation. L'application de ce type de mécanisme à l'agriculture est possible et même souhaitable. Les émissions de GES d'origine agricole peuvent être réduites. L'industrie a fait cet effort et a fait sa révolution environnementale. L'agriculture doit pouvoir le faire à son tour.

- Le système d'échange des quotas pourrait associer le monde agricole de façon privilégiée. Il pourrait donc y avoir des

échanges de quotas d'émission entre exploitants, entre secteurs agricoles - le niveau d'évaluation des émissions est à préciser -, mais aussi et surtout entre secteurs industriels et secteurs agricoles : un industriel, qui ne parvient pas à réduire ses propres émissions pourrait acheter des droits aux agriculteurs qui eux ont réussi à réduire leurs émissions. On peut aussi imaginer un système bonus incitatif : pour une même réduction de GES, la réduction de GES en agriculture compterait davantage que la réduction équivalente dans l'industrie. Ainsi, dans l'exemple précité, la raffinerie B aurait par exemple le choix entre acheter un quota de 10 auprès de la cimenterie A ou un quota de 5 auprès des agriculteurs...

Pas à pas, l'Union européenne invente une nouvelle économie. L'agriculture ne doit pas être tenue à l'écart de ce grand mouvement. Bien sûr, ce type de système n'a de sens que s'il est généralisé au plus vite sur un plan international.

3.2.4 Renouer avec l'opinion. De la PAC à la PAAC (politique agricole et d'alimentation commune)

La PAC doit renouer avec l'opinion par une meilleure prise en compte des questions d'environnement mais aussi en se rapprochant du citoyen en menant une politique de l'alimentation : comment passer de la politique agricole commune à la politique agricole et alimentaire commune de la PAC à la PAAC ?

3

Quelques pistes pour une réforme

a. Quand l'agriculture s'éloigne de la société

L'agriculture vit un paradoxe. Les nouveaux agriculteurs sont de plus en plus nombreux à venir d'un milieu non agricole ou, au moins, d'un milieu extérieur à la région. Un tiers des jeunes agriculteurs qui s'installent ne sont pas issus du milieu local⁽⁸⁷⁾. L'agriculture est donc socialement un monde ouvert. Beaucoup plus ouvert qu'autrefois où "les familles paysannes" régnaient sur une grande majorité des communes de France.

Et pourtant, ce qui faisait la force de l'agriculture, son enracinement culturel disparaît. La population européenne a de moins en moins de liens avec l'agriculture. La distance entre le produit agricole et l'aliment consommé s'est accrue. La plupart des consommateurs n'ont aucune idée de l'origine de ce qu'ils mangent, ni de la façon dont les produits sont fabriqués, portés à maturité, élevés. Le rituel de l'hyper-marché, proposant des produits venus du monde entier disposés par tonnes entières sur des palettes, et la culture du choix mondialisé proposée par internet, ont remplacé le rituel du marché. Les marchés locaux estivaux sont des produits touristiques, certes sympathiques mais un peu décalés, qui font oublier un moment aux nostalgiques le changement d'époque. L'agriculteur a, peu à peu, perdu le lien avec le consommateur.

L'agriculture ne peut, sans danger, perdre ce lien social. Au contraire, l'Union doit l'encourager.

Curieusement, la PAC s'est assez peu préoccupée de l'alimentation. L'implication de l'Union

dans ce domaine a été d'ordre réglementaire (traçabilité, normalisation) et très peu budgétaire, à quelques exceptions près, telles des opérations de distribution de lait dans les écoles souvent associées à la gestion des surplus. Nicolas Hulot, dans son "Pacte écologique", avait été l'un des premiers à concevoir un système d'aide à l'alimentation scolaire en basculant une partie des aides européennes aux écoles afin de leur permettre d'acheter des productions de meilleure qualité, mais le système ainsi conçu pêchait cependant sur une question d'organisation car Nicolas Hulot proposait de confier la gestion du système aux maires qui ne seraient pas précipités pour assumer cette nouvelle mission.

Toutefois, une action paraît possible et même souhaitable dans ce domaine.

b. Un plan d'action alimentaire

En premier lieu, le secteur des fruits et légumes doit devenir un axe majeur de l'intervention communautaire.

Le secteur des fruits et légumes a toujours été le parent pauvre des interventions communautaires loin derrière les grandes cultures et l'élevage⁽⁸⁸⁾. 800 000 personnes travaillent dans ce secteur en Europe (production et commercialisation). Les importations européennes de fruits et légumes ont augmenté de 20% en cinq ans.

Le secteur pourrait utilement devenir un secteur phare de la politique européenne de l'alimentation.

⁽⁸⁸⁾ En 2006, sur les 42,1 milliards du 1^{er} pilier, le secteur des fruits et légumes a reçu 1,6 milliard de subventions communautaires soit 30% de moins que le seul secteur de l'huile d'olive par exemple ou à peine le double de ce que l'Europe consacre au tabac.

⁽⁸⁷⁾ Le Monde, 2 septembre 2008.

3

Quelques pistes pour une réforme

(89) En 1997, une étude sur la consommation alimentaires des Français montrait que la consommation de fruits et légumes frais était de 40 kg par an pour un revenu mensuel de 2000 francs - 300 € -, et de 123 kg par an pour un revenu de 10 000 francs - 1500 € -, J.-P. Emmorine, Sénat, op cit., p. 84.

(90) La comparaison entre le taux de personnes en surpoids et la consommation de fruits et légumes par habitant devrait être édifiante. Pour s'en tenir aux seules statistiques de consommation (Eurostat, Statistics in Focus, n°60/2008), la moyenne européenne de consommation d'une sélection de fruits frais et légumes verts est de 80 kilos par personne et par an. Le Français consomme deux fois plus (au 2^{ème} rang européen derrière la Grèce). Le Belge et l'Anglais, deux fois moins.

Il y a un écart considérable entre le prix des produits agricoles et le prix des produits alimentaires. Comme pour d'autres secteurs, les hausses des premiers sont toujours amplifiées par les seconds, mais les baisses sont rarement répercutées. L'alimentation en produits frais est coûteuse. La consommation chute avec le revenu⁽⁸⁹⁾. C'est un défi alimentaire et social qui doit être relevé.

C'est un défi agricole et un impératif de santé publique. Il existe des marges importantes de développement. La production de fruits et légumes n'occupe que 2 millions d'hectares en Europe contre 57 millions d'hectares pour les céréales. L'alimentation en fruits et légumes frais est un facteur crucial dans les déterminants de la santé⁽⁹⁰⁾. L'Union consacre au secteur des fruits et légumes à peine le double de ce qu'elle consacre en aides directes aux producteurs de tabac ! Un basculement de 10% des aides directes aux agriculteurs permettrait de doubler le montant des aides au secteur des fruits et légumes. La France ne pourrait être accusée d'être privilégiée : la France n'est que le 3^{ème} producteur de fruits et légumes loin derrière l'Italie et l'Espagne.

En deuxième lieu, l'UE se doit de favoriser de nouveaux relais entre les producteurs et les consommateurs.

Cette action doit se concentrer avant tout sur les plus démunis. Les distributions gratuites de grande ampleur prises en charge doivent être encouragées. En dehors des initiatives individuelles ou locales, sympathiques mais limitées,

de type vente directe sur les routes, de nouveaux contacts peuvent être envisagés à travers deux modes d'intervention.

Tout d'abord, le modèle coopératif auxquels les agriculteurs sont si attachés peut évoluer. La coopérative est conçue comme un regroupement de producteurs. Un regroupement auto-centré et qui parfois, fonctionne par exclusion. De nouvelles formes de coopératives peuvent être imaginées, plus ouvertes à la société civile. La coopérative ne serait pas seulement un regroupement de professionnels mais un lieu de coopération entre producteurs, transformateurs, distributeurs, et consommateurs, mais pourquoi pas également, assureurs et médecins tant l'alimentation est importante dans la santé.

Ensuite, il ne faut pas négliger le rôle fédérateur des élus locaux. La région paraît le meilleur échelon d'intervention, relais entre l'impulsion communautaire et le consommateur. La région pourrait ainsi aider toute les villes petites ou moyennes à se doter d'une sorte de "ceinture alimentaire", un réseau de fermes de proximité, accessible, assurant un lien privilégié entre le producteur et le consommateur, respectant la règle des trois F : la ferme, la forme, la fourchette. Ce réseau serait organisé en contractant avec quelques exploitants limitrophes qui seraient chargés de proposer des produits frais en fruits et légumes dans une sorte de fermes alimentaires de proximité.

Le lien si particulier des Français avec le monde agricole s'estompe. L'agriculteur et la société toute entière ont beaucoup à perdre à cet éloi-

3

Quelques pistes pour une réforme

gnement. L'époque des papy-boomers encore habités par une certaine image de la paysannerie est une occasion de renouer ce lien social. L'une des critiques souvent émises à l'encontre de l'Union est de ne pas se préoccuper suffisamment du quotidien des Européens : la PAC ne peut que gagner à relever ce défi.

Conclusion

Cette “contribution au bilan de santé” est une contribution politique. Mais c’est à ce niveau et en ces termes que le problème devrait se poser.

La PAC actuelle a été nouée en 2002 et 2003. L’accord franco-allemand à l’origine de l’accord collectif qui fixait l’enveloppe budgétaire pour les années 2007/2013 avait valeur de symbole et un effet d’entraînement. Mais l’Union à 27 ne fonctionne pas comme l’Europe à 6, à 12 ou même à 15. Ou, pour le dire autrement, dans l’Europe à 27, l’accord franco-allemand ne suffit plus.

Convenons que, jusqu’à présent, le débat agricole a été plutôt décevant. La France avait d’autres priorités, l’Europe avait d’autres soucis. Plusieurs délégations restent convaincues que, dans ces conditions, le bilan de santé sera une discussion technique. Laissant à plus tard et à d’autres le soin de régler des problèmes de fond.

Or, il est pourtant clair que le nouveau contexte alimentaire mondial est une occasion d’une refondation et d’un nouvel élan de la PAC.

La France ne peut pas être absente de ce grand rendez-vous. L’idée maîtresse est simple et a été parfaitement exprimée par le Commissaire européen Jacques Barrot : la réforme de la PAC se fera. Ou la France l’initiera ou la réforme lui sera imposée.

Annexes

Répartition des dépenses agricoles entre secteurs, en 2006 (millions d'€)

Secteurs	Aides directe	Interventions	Total
Dpu	14 542	0	14 542
Dpus	1 721	0	1 721
Cultures arables	8 174	563	8 737
Sucre	0	1 520	1 520
Huile d'olive	2 312	30	2 342
Fruits et légumes	285	1 380	1 656
Vin	0	1 487	1 487
Tabac	811	17	828
Lait et produits laitiers	1 454	1 009	2 463
Bœuf et veau	3 298	253	3 551
Autres viandes	950	101	1 051
Autres secteurs	504	722	1 226
Sous total	34 051	8 124	42 175
Développement rural			7 719
Total général			49 865

Source : Commission, L'agriculture dans l'UE, rapport 2007, tableau 3.4.4

Répartition des dépenses agricoles par État membre, en 2006 (millions d'€ et %)

Belgique	944	1,9%
République tchèque	517	1,1%
Danemark	1 162	2,3%
Allemagne	6 543	13,2%
Estonie	88	0,2%
Irlande	1 723	3,5%
Grèce	3 070	6,2%
Espagne	6 654	13,4%
France	10 044	20,3%
Italie	5 461	11%
Chypre	51	0,1%
Lettonie	161	0,3%
Lituanie	346	0,7%
Luxembourg	45	0,1%
Hongrie	826	1,7%
Malte	11	0%
Pays-bas	1 210	2,4%
Autriche	1 271	2,6%
Pologne	2 033	4,1%
Portugal	946	1,9%
Slovénie	143	0,3%
Slovaquie	294	0,6%
Finlande	817	1,6%
Suède	924	1,8%
Royaume Uni	4 287	8,6%
Total UE 15	45 103	91%
Total UE 27	49 574	100%

Source : Commission, L'agriculture dans l'UE, rapport 2007, tableau 3.4.2

Déjà parus...

Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique.

Antoine Pellion
Janvier 2008

Union européenne / Afrique : le partenariat stratégique

Nathalie Delapalme, Elise Colette
Décembre 2007

La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation

Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia-Weill,
Septembre 2007

Réflexions d'un ancien conventionnel sur la relance européenne

Hubert Haenel, Février 2007

Europe : comment sortir de l'impasse - un Traité institutionnel pour l'Europe

Pierre Lequiller, Janvier 2007

Le partenariat privilégié, alternative à l'adhésion

Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas Delattre, Sylvie Goulard, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, Rudolf Scharping,
Décembre 2006

L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance

Michel Foucher, Novembre 2006

Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?

Bruno Tertrais, Octobre 2006

Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne, Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006

Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe

Hubert Haenel, Juin 2006

Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?

Edouard Pflimlin, Mai 2006

Les systèmes de retraite en Europe

Alain Roulleau, Avril 2006

L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?

Sarah Bouquerel
Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?

Christophe-Alexandre Paillard,
Janvier 2006

La politique européenne de coopération au développement

Corinne Balleix, Août 2005

Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne

Alexandre Muller, Avril 2005

Constitution européenne : deux fois "oui"

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

L'Union européenne face à l'immigration

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

Laïcité : le modèle français sous influence européenne

Olivier Dord, Septembre 2004

Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

L'Europe, une chance pour la femme

Pascale Joannin, Mai 2004

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 200 000 abonnés, en 5 langues, les Questions d'Europe (policy paper) et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

www.robert-schuman.eu

29, boulevard Raspail – 75007 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01
info@robert-schuman.eu

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 234 78 26 - Fax : +32 (0)2 234 77 72
bruxelles@robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.eu

Achévé d'imprimer en octobre 2008

La Politique agricole commune (PAC) a été profondément réformée depuis 15 ans.

Alors que les réformes étaient censées faire diminuer les prix et éliminer tout risque de surproductions, jamais les prix n'ont autant augmenté et la menace d'une crise alimentaire refait surface.

Au cœur du débat, un enjeu financier majeur : en 20 ans, l'Europe a consacré 1 000 milliards € à la PAC qui représente 41% du budget européen. Or la PAC est de moins en moins politique, de moins en moins agricole et de moins en moins commune. Elle n'a plus guère de sens ni de cap. La réforme de 2003 a prévu un "bilan de santé" en 2008 : ou ce "bilan de santé" sert à corriger à la marge des dispositions introduites il y a 4 ans, ou bien il offre une occasion d'entreprendre une réflexion de fond pour sortir la PAC du malaise qui la mine. Si la PAC demeure justifiée, le maintien d'une politique agricole dynamique suppose toutefois un certain nombre de conditions et, en premier lieu, la réorientation de la PAC vers son champ d'intervention initial et fondamental : la sécurité alimentaire des Européens. La PAC doit s'attacher au quotidien des Européens en faisant de l'alimentation un axe fort de ses interventions. Les difficultés actuelles de l'Union européenne sont souvent expliquées par l'attention supposée insuffisante aux préoccupations des citoyens. Lorsque la question alimentaire reviendra au premier plan, une nouvelle PAC renforcée en PAAC (politique agricole et alimentaire européenne) ne pourra que contribuer à relever ce défi.

Nicolas Jean-Bréhon est enseignant en finances publiques à l'Université Paris I Sorbonne. Il a été à l'origine de la création du 1^{er} cours universitaire sur le budget communautaire. Il a été chroniqueur au "Monde de l'économie" de 1999 à 2008.

Site web : www.finances-europe.com



**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

10 €
ISBN 978-2-917433-04-1
octobre 2008