

## La Politique agricole commune (PAC) et sa réforme<sup>1</sup>

**Jean-François Drevet**

*Ancien fonctionnaire à la Commission Européenne*

---

Après le « bilan de santé » de la politique agricole commune (PAC) annoncé par la Commission européenne en novembre 2007<sup>2</sup>, une réforme profonde sera engagée. Le système en vigueur se maintiendra jusqu'en 2013, mais le prochain sera assez différent, notamment pour la France qui en est, depuis les origines, le plus important bénéficiaire.

### ***Une politique de soutien controversée***

Après avoir été jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle une activité dominante finançant les autres et employant la majorité de la population, l'agriculture est devenue, au XX<sup>ème</sup> siècle, un secteur fortement soutenu, bénéficiant d'un encadrement politique et d'aides publiques importantes. D'après l'OCDE, les aides publiques à l'agriculture ont représenté, en 2006, 27 % des recettes agricoles totales<sup>3</sup>, en léger recul par rapport aux 29 % de l'année précédente. Cette baisse est due à la hausse des prix alimentaires mondiaux et non à un changement de politique. La PAC se situe un peu au-dessus de la moyenne OCDE, avec un taux de soutien de 32 %, à comparer avec 11 % aux États-Unis, entre les cas extrêmes de la Nouvelle-Zélande (1 %) et de la Suisse (plus de 60 % de taux de soutien). Globalement, le niveau moyen des prix agricoles dans les pays de l'OCDE est supérieur de 21 % à ceux du marché mondial et près de 268 milliards de dollars US ont été versés l'année dernière aux agriculteurs de ces pays.

C'est pourquoi le problème de la réforme est donc avant tout perçu dans sa dimension commerciale et financière. Les adversaires de la PAC souhaitent que l'agriculture devienne enfin un secteur comme les autres, soumis à la loi de l'offre et de la demande, débarrassé des mécanismes de protection et de soutien. Aux experts libéraux s'ajoutent les budgétaires, qui estiment la dépense agricole injustifiée, aussi bien en taux de soutien qu'en proportion du budget communautaire (encore 32 % en 2013).

---

<sup>1</sup> Ce texte a été publié dans la revue *Futuribles* de février 2008 (n° 338), dans la rubrique mensuelle "Tribune européenne" (© *Futuribles* – tous droits réservés).

<sup>2</sup> *Préparer le bilan de santé de la PAC réformée*. Bruxelles : Commission européenne, 20 novembre 2007, COM (2007) 722 final.

<sup>3</sup> Estimations du soutien public aux producteurs en pourcentage des recettes agricoles brutes. Cf. le rapport *Politiques agricoles dans les pays non membres de l'OCDE. Suivi et évaluation 2007*. Paris : OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2007.

À la différence de leurs collègues des années 1960 qui estimaient que la gestion des produits agricoles (comme d'autres matières premières), devait s'isoler des fluctuations jugées erratiques des cours, par la création des organisations communes de marché (OCM) ou des *marketing boards* des pays tropicaux, les experts qui travaillent sur la réforme estiment qu'il faut faire, autant que possible, confiance au marché. La préférence communautaire étant déjà remise en cause par les débats à l'OMC (Organisation mondiale du commerce), le soutien qui était la règle deviendrait l'exception, un simple « filet de sécurité » se substituant aux mécanismes de garantie traditionnels. En tout état de cause, la dépense agricole serait fortement réduite pour permettre au budget communautaire de se consacrer à d'autres tâches.

La sécurisation du revenu des agriculteurs, à la base des politiques de l'après-guerre, y compris la PAC, n'est plus à l'ordre du jour. Il ne faut pas, comme l'indique Mariann Fischer Boel, commissaire en charge de l'agriculture et du développement rural<sup>4</sup>, « apporter aux agriculteurs un complément de revenu lorsque leurs produits se vendent mal ». Or le revenu moyen des agriculteurs de l'Union est déjà sensiblement inférieur à celui des autres catégories sociales : 1 500 euros par mois au lieu d'environ 2 600 euros, selon Eurostat. Mais le régime de paiement unique (RPU), fondé sur les niveaux de production du passé, ne corrige pas ces inégalités : 80 % des sommes versées vont à 20 % des agriculteurs<sup>5</sup>. Dans une Union européenne (UE) élargie où les écarts de niveau de vie sont devenus très importants, son remplacement par une attribution plus équitable de compléments de revenus ne sera pas facile. Et la renationalisation des aides, prônée par certains États membres, risque de lancer une course aux subventions, qui obligerait l'UE à fixer des taux *maxima* de cofinancement.

Dans une Communauté économique européenne déficitaire, où les pénuries de la guerre étaient encore proches, l'un des objectifs de la PAC a été la recherche de la sécurité alimentaire. L'autosuffisance atteinte et même dépassée, la machine a dû être réformée à plusieurs reprises, pour éviter l'accumulation d'excédents structurels coûteux et générateurs de perturbations sur le marché mondial<sup>6</sup>. Actuellement, l'UE est à la fois le premier exportateur et le premier importateur mondial, générant des flux croisés d'un peu plus de 60 milliards d'euros par an. Cet équilibre et la montée récente des cours<sup>7</sup>, si elle représente une tendance à long terme, mettent l'UE à l'abri de pénuries graves. La Commission s'est donc concentrée sur les aspects normatifs de la sécurité alimentaire, en élevant la qualité des produits et en établissant des règles strictes de contrôle de la santé des animaux, remédiant aux insuffisances constatées au début des années 1990 lors de la crise de la vache folle.

### **La réforme de la PAC**

Depuis 1992 ont été développées des mesures agro-environnementales destinées à orienter l'agriculture productiviste de l'époque vers des pratiques plus respectueuses du milieu naturel. D'autres mesures sont envisagées au titre du développement rural : reboisement, adaptation au changement climatique, corridors de biodiversité. Le bilan de ces actions est mitigé et très variable suivant les régions : sans des mesures diversifiées, il est à la fois difficile de maintenir la production laitière dans les zones de montagne et de la décourager dans les élevages industriels des régions périurbaines. La France, qui a plus d'espace que les autres pays, aurait avantage à développer une agriculture moins intensive, mais il faudrait pour cela lui offrir un soutien adapté.

Il en va de même pour la contribution de l'agriculture à l'aménagement du territoire. Dans les zones de forte densité de population, son recul est compensé par le développement d'autres activités à la recherche d'espace. L'habitat rural est rénové par de jeunes ménages urbains qui recherchent des maisons individuelles pour élever leurs enfants. Au contraire, dans les régions faiblement peuplées, le maintien d'une agriculture familiale représente un enjeu stratégique qui conditionne la survie d'autres activités. La France de la « diagonale aride<sup>8</sup> », l'Espagne et le Portugal sont dans cette situation. Comme il existe des surcoûts de la concentration, on observe aussi des surcoûts de la désertification, car il faut payer pour maintenir un minimum de contrôle sur le territoire. L'agriculture peut y contribuer, mais dans le cadre d'une stratégie globale.

---

<sup>4</sup> Dans une interview au quotidien Le Monde du 9-10 décembre 2007.

<sup>5</sup> Au Royaume-Uni, pays viscéralement hostile à la PAC, les aides bénéficient notamment à des propriétaires terriens aristocratiques, comme la famille royale ; en Allemagne, des exploitants disposant de très grandes surfaces héritées du démantèlement des coopératives agricoles de l'ex-Allemagne de l'Est reçoivent aussi des aides importantes. Mais ces deux pays ont bloqué en 2002 une première tentative de limitation des subventions à 300 000 euros par exploitation.

<sup>6</sup> L'UE a fortement réduit son régime d'aide à l'exportation qui ne lui coûte plus que 4 milliards d'euros contre 10 milliards en 1988.

<sup>7</sup> Voir « The End of the Cheap Food ». *The Economist*, 8 décembre 2007.

<sup>8</sup> Zones où la densité est de moins de 50 habitants au km<sup>2</sup>, s'étendant des Ardennes aux Pyrénées.

La réponse à ces préoccupations a été de conditionner les aides au respect de normes édictées au niveau européen. De l'aveu de la Commission elle-même, le système est devenu trop complexe et « *on ne peut faire l'économie de sa simplification* »<sup>9</sup>. Il génère une multitude de contestations, entre les exploitants et les services de l'agriculture dans les États membres, et entre ceux-ci et la Commission, entraînant des risques supplémentaires de refus d'apurement<sup>10</sup> (estimés à 100 millions d'euros par an pour la France).

Pendant longtemps, celle-ci s'en est tenue à la défense d'un système réglementé, qui s'apparente au maintien des avantages acquis. Cette approche conservatrice est aujourd'hui en position de faiblesse, face aux pressions convergentes des budgétaires (à l'intérieur de l'UE) et de l'OMC (à l'extérieur). Si le traité de Lisbonne est ratifié, les affaires agricoles seront du domaine de la codécision avec le Parlement européen, rendant plus difficiles les arrangements discrets entre ministres de l'Agriculture, où la France a joué un rôle important dans le passé. Si elle veut encore compter, elle doit passer d'une « logique de guichet à une logique de projet<sup>11</sup> », en valorisant ses avantages comparatifs, qui ne sont pas négligeables.

La conjoncture y est favorable. L'indice moyen des prix agricoles sur le marché mondial, qui avait baissé des trois quarts en termes réels entre 1974 et 2005, est remonté de 75 % depuis cette date. Si l'«agflation» se poursuit, elle aurait le double avantage de relancer la production agricole et de réduire les dépenses de soutien, ce qui faciliterait une réforme profonde. Dans les pays de l'OCDE, le consommateur paiera nettement plus et le contribuable un peu moins. Dans le tiers-monde, il faudra arbitrer entre les intérêts des consommateurs des villes et ceux des producteurs ruraux (encore plus pauvres que les urbains, mais sans avoir leur capacité de résistance).

Enfin, l'agriculture française enregistre d'excellents résultats commerciaux, notamment avec ses partenaires de l'Union européenne. Sur les 10 premiers mois de 2007, l'excédent agroalimentaire se monte à près de 8 milliards d'euros, soit 700 millions de plus qu'en 2006, la croissance des exportations de produits transformés touchant notamment une partie relativement peu aidée du secteur agroalimentaire.

S'il paraît assez probable que la remise en cause des mécanismes de soutien (déjà en grande partie découplés de la gestion des marchés) aura des conséquences négatives sur son solde budgétaire net à Bruxelles, la France peut espérer que les bonnes performances de son secteur agroalimentaire lui assureront le maintien, sinon la progression de ses excédents commerciaux.

---

<sup>9</sup> Préparer le bilan de santé de la PAC réformée. *Op. cit.*

<sup>10</sup> Quand la Commission refuse de rembourser aux États membres des aides déjà versées par leurs services.

<sup>11</sup> Michel Barnier, Ministre de l'Agriculture, dans *Le Monde* du 2 décembre 2007.



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement durable des territoires ruraux en Méditerranée.

### **A propos de l'Observatoire du CIHEAM**

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est Un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

**[www.ciheam.org](http://www.ciheam.org)**