

Laurent Klein¹, Anne-Sophie Wepierre²

Politique agricole européenne

Définition de la variable

La Politique Agricole Commune (PAC) est une politique mise en place à l'échelle européenne. Elle est la plus ancienne et constituait jusqu'en 2007 le premier poste de dépense du budget de l'Union européenne. Créée par le traité de Rome en 1957 et mise en place dès 1962, la PAC a alors pour principal objectif d'augmenter la production agricole afin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Ayant atteint ses objectifs dans les années 1970, elle a ensuite évolué au fil du temps pour s'adapter aux marchés, au contexte international et aux attentes des consommateurs. Depuis l'origine, la PAC repose sur les principes d'unicité du marché, de solidarité financière entre les États membres et de préférence communautaire.

Elle a permis à l'agriculture européenne de se maintenir, y compris dans les régions les plus défavorisées, de se développer et de produire des produits de qualité. Ses objectifs, inscrits dans le Traité de Rome et qui restent d'actualité, sont :

- accroître la productivité de l'agriculture,
 - assurer un niveau de vie équitable à la population agricole,
 - stabiliser des marchés et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs,
 - garantir la sécurité des approvisionnements,
 - assurer un aménagement des territoires : l'agriculture constitue en effet la colonne vertébrale de l'activité économique dans certains territoires fragilisés.
- À ces objectifs se sont ensuite ajoutés d'autres objectifs concernant notamment la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

Indicateurs pertinents de la variable

- Montant du budget européen agricole (en valeur absolue et en pourcentage du PIB)
- Répartition du budget européen agricole par entreprise agricole
- Part du financement européen et national des dépenses agricoles

1. Président de la Société des agriculteurs de France

2. Chargée de mission Aide à la décision : environnement, micro-économie développement rural, DGPAAT, MAAP

- Répartition des dépenses agricoles européennes entre premier et second piliers
- Objectifs de cette politique (autonomie alimentaire de l'Union européenne, développement rural, protection de l'environnement et des paysages, etc.)
- Moyens de cette politique (budget)
- Instruments de cette politique (1^{er} et 2^e piliers, instruments de marché, gestion des risques, etc.).

Acteurs concernés par la variable

- Les États membres de l'Union européenne
- Les autres pays intervenant dans les négociations commerciales
- Les instances européennes (Commission, Parlement, Conseil)
- Les agriculteurs
- Les consommateurs
- Les associations de protection de l'environnement
- Les citoyens-contribuables

Rétrospective de la variable

Les premières décennies PAC : soutien aux prix pour l'autosuffisance alimentaire européenne.

Pendant les trois premières décennies, la PAC a surtout mobilisé des mécanismes de soutien par les prix, le coût étant alors supporté par le consommateur. Le dispositif était fondé sur des prix garantis élevés, accompagnés d'un système de protection douanière et de dispositifs de stockage public en période d'excédents. La PAC a pleinement rempli les objectifs qui lui étaient fixés, l'Europe parvenant à l'autosuffisance alimentaire à la fin des années 1970.

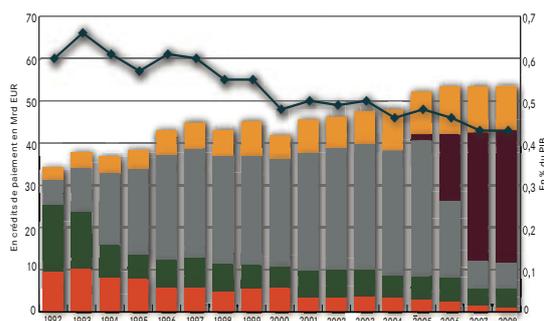
Années 1980 : lutte contre les excédents et augmentation du budget PAC.

L'accroissement de la production a conduit à des excédents structurels au début des années 1980. Les mesures mises en place à cette époque pour lutter contre les excédents (contrôle de l'offre *via* les quotas laitiers et la jachère, stockage, restitutions à l'exportation) ont engendré un accroissement rapide du budget alloué à la PAC dans les années 1980.

Tendance lourde (TL) 1 :

Une diminution des aides de marché au profit des aides directes (rupture des années 1990)

La réforme MacSharry de 1992 a donné lieu à une rupture dans les principaux mécanismes de la PAC. Le régime de soutien, fondé jusqu'alors exclusivement sur les prix, a été progressivement remplacé par un soutien au revenu des agriculteurs, grâce à des aides directes venant compenser en partie la diminution des prix garantis. Dans ce nouveau régime, il existait un lien entre montant de l'aide et niveau de production, les aides étant versées à la tête de bétail ou à l'hectare cultivé.



Source : Commission européenne³, DG Agri.

TL 2 : Une politique agricole sous influence internationale

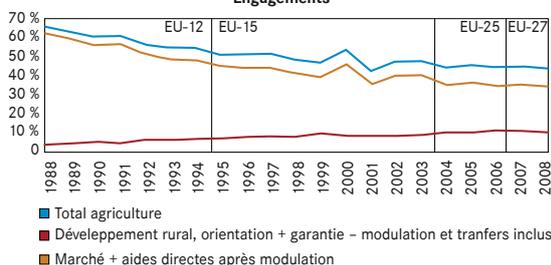
Cette augmentation des dépenses, accompagnée de l'émergence de nouvelles préoccupations sociétales et de l'intégration de l'agriculture dans les négociations commerciales à l'OMC, ont rendu nécessaire l'évolution de la PAC. Plusieurs réformes ont ainsi été mises en œuvre au cours des deux dernières décennies. La PAC a dû s'adapter au contexte international, marqué par les négociations successives lors des cycles du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) puis de l'OMC. Le système de boîtes tricolores défini lors des accords de Marrakech en 1994, pour éviter toute distorsion dans les échanges internationaux, oblige l'Union européenne à supprimer progressivement les soutiens directement liés à la production. Les modalités selon lesquelles les soutiens sont distribués devront aussi être revues.

TL 3 : Vers une diminution de la part du budget de la politique agricole européenne dans le budget communautaire global.

La définition des plafonds du budget agricole européen de 2002 donne un montant annuel des dépenses du premier pilier de la PAC sur le budget communautaire jusqu'en 2013. Les dépenses agricoles diminuent constamment en valeur relative au sein du budget communautaire, mais restent un poste de dépenses important, avec 52 Mds €, soit

plus de 40% du budget. Le souhait de certains de réorienter le budget communautaire vers d'autres priorités fait peser un risque réel sur le budget futur de la PAC pour la période 2014-2020.

AGRICULTURE EN POURCENTAGE DU BUDGET TOTAL DE L'UE Engagements



Source : Commission Européenne⁴

Tendance Émergente (TE) 1 :

L'apparition du développement rural dans la PAC, création du 2nd pilier financé par un prélèvement sur les aides directes du 1^{er} pilier

En 1999, l'Agenda 2000 a constitué principalement en un approfondissement de la réforme de 1992. C'est cependant à cette occasion qu'a été institué le développement rural. Il s'agit d'un second pilier pour la PAC, par opposition aux aides directes et de gestion des marchés, qui en constituent le premier pilier. Il forme un véritable cadre politique pour regrouper et développer les actions structurelles et environnementales en faveur de l'agriculture et des territoires ruraux. Cette orientation est renforcée en 2003 lors de la réforme de la PAC, en particulier par le dispositif de transfert de fonds du 1^{er} pilier « aides directes » au 2^e pilier « développement rural » : il s'agit de la modulation. En 2010, tous les agriculteurs qui reçoivent des aides directes d'un montant supérieur à 5 000 € voient ces paiements réduits de 8 %, les fonds correspondants étant transférés au budget du développement rural. Ce taux sera progressivement porté à 10 % d'ici à 2012. Une réduction supplémentaire de 4 % sera appliquée pour les paiements supérieurs à 300 000 € par an.

Les fonds provenant de l'application de ce mécanisme peuvent être utilisés par les États membres pour renforcer les programmes concernant le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et l'innovation ainsi que pour des mesures d'accompagnement dans le secteur laitier. Ces fonds transférés sont cofinancés

3. Commission européenne, 2009. Budget de l'Europe 2008. Rapport financier. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_fr.pdf

4. Commission européenne, 2008. La politique agricole commune expliquée. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_fr.pdf

par l'UE à hauteur de 75 % et de 90 % dans les régions de convergence, où le PIB moyen est particulièrement faible.

TE 2 : Le découplage des aides

Le découplage des aides directes a été introduit lors de la réforme de 2003. Il se généralise depuis, au fur et à mesure dans la plupart des productions. Il marque la volonté politique de « rapprocher les agriculteurs des signaux de marché ». Ainsi, le choix de production des agriculteurs n'est plus guidé par le mécanisme de soutien mais par le marché. Le bilan de santé de la PAC de 2008 constitue le prolongement de la réforme de 2003 en poursuivant le découplage des soutiens. Ainsi, l'ensemble des aides végétales sera découplé à l'horizon 2013. En parallèle, au titre de l'article 68, les États membres peuvent décider de cibler une partie des soutiens (jusqu'à 10 % de leur enveloppe budgétaire nationale) aux zones défavorisées, types d'activités agricoles vulnérables ou encore aux mesures de gestion des risques.

TE 3 : Prise en compte encore accrue des problématiques environnementales à travers la conditionnalité

La conditionnalité des aides mise en place avec la réforme de 2003⁸ consiste à conditionner le versement des aides au respect de directives et règlements en matière d'environnement, de sécurité sanitaire, de bien-être animal et au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (pour maintenir la capacité des terres à produire). Inscire durablement l'environnement et la biodiversité dans la PAC en les considérant comme des atouts (un facteur de production pour une croissance verte) et non comme une contrainte administrative, est l'un des défis qui se pose pour les années à venir.

TE 4 : La problématique énergétique constitue un des nouveaux défis du développement rural

Les liens entre PAC et énergie traitent notamment de l'exploitation de la biomasse d'origine agricole, en particulier *via* des cultures destinées à la fabrication de biocarburants et la biomasse destinée à la pro-

duction d'électricité et de chaleur. La production et l'exploitation de cultures alternatives assurent également l'autosuffisance énergétique des zones rurales, et rendent le secteur agricole plus attractif et plus compétitif.

La réforme de 2003 avait créé une aide aux cultures énergétiques (ACE)⁹. Cette aide visait à réduire le volume des émissions de dioxyde de carbone en remplaçant les combustibles fossiles par des sources d'énergie renouvelables. Elle avait vocation à coexister avec le régime de mise en jachère à des fins non alimentaires. Avec la disparition de l'obligation de mise en jachère en 2009, et la suppression programmée de l'ACE en 2010, il n'y aura plus de soutien à l'énergie sur le premier pilier.

En revanche, dans le second pilier, de nombreuses mesures peuvent être mobilisées pour promouvoir l'utilisation de la biomasse et les réductions de la consommation d'énergie de l'agriculture. L'utilisation des énergies renouvelables fait d'ailleurs partie des nouveaux défis identifiés dans le cadre du bilan de santé pour le développement rural.

TE 5 : Le changement climatique

De la même manière que les problématiques énergétiques, le changement climatique représente un des nouveaux défis de la PAC identifié par le Bilan de santé. La politique agricole européenne comporte donc déjà des objectifs liés à cette problématique (atténuation des impacts et adaptation aux effets). Ce rôle pourrait se renforcer dans les années à venir et la question se pose de savoir si la PAC va, au-delà de l'adaptation, prendre en charge l'atténuation de la contribution de l'agriculture au changement climatique¹⁰.

TE 6 : Les aspects alimentaires pris en compte dans la PAC

La notion de qualité des produits alimentaires entre en jeu dans la PAC et dans ses budgets : qualité sanitaire, *via* les mécanismes de traçabilité et qualité des produits, par les signes d'identification. De plus, l'Union européenne a instauré par règlement¹¹ en 2009 un programme de distribution de fruits et légumes dans les écoles.

8. Union européenne, 2003. *Journal officiel de l'Union européenne*. « Règlement (CE) N° 1782/2003 du Conseil » <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:FR:PDF>

9. Commission européenne, 2006. *Communiqué de presse, septembre 2006*. « Énergie renouvelable : la Commission propose d'étendre à tous les États membres le bénéfice du régime d'aide aux cultures énergétiques » <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1243>

10. Commission européenne, 2009. *Commission staff working document, juillet 2009*. « The role of European agriculture in climate change mitigation » http://ec.europa.eu/agriculture/climate_change/sec2009_1093_en.pdf

11. Union européenne, 2009. *Journal officiel de l'Union européenne*. « Règlement (CE) N° 288/2009 de la Commission » <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:094:0038:0047:FR:PDF>

TE 7: Contestation de la PAC sur le plan budgétaire

D'une part, certains États membres s'estiment être de trop grands contributeurs. D'autre part, plusieurs rapports ont démontré le manque d'efficacité de certaines mesures au regard des fonds employés, que ce soit sur le plan économique ou environnemental. Ainsi, les objectifs de la PAC sont jugés trop flous¹². Par ailleurs, la conditionnalité est contestée¹³.

Prospective de la variable

Incertitude Majeure (IM) 1 :

Rééquilibrage des montants d'aides directes (flat rate) entre les États membres

Il s'agirait alors d'allouer à chaque hectare de production agricole la même somme, de façon découplée, sur l'ensemble du territoire communautaire.

IM 2: Renationalisation de la PAC

L'existence d'une politique commune en matière agricole serait remise en question par des objectifs et des budgets renationalisés (à travers le co-financement des mesures par exemple).

IM 3: Une meilleure prise en compte des problématiques énergétiques dans la politique agricole européenne

La politique agricole européenne pourrait être amenée à renforcer son niveau de soutien des cultures énergétiques (cultures agricoles à destination de production d'électricité, de chaleur, de combustible liquide ou de biogaz) ou des cultures légumineuses pour réduire les consommations d'engrais azotés en agriculture.

IM 4: Devenir des aides ciblées

Le bilan de santé a promu la notion d'aides ciblées par l'article 68, vers un type de production (agriculture biologique) ou une zone (introduisant notamment la notion d'aides territorialisées). Le devenir de ce type d'aide est incertain.

IM 5: Soutien aux mécanismes privés de gestion des risques

Les risques agricoles peuvent être en partie couverts par des organismes privés sous la forme d'assurance (climatique, rendement, prix de récolte, chiffre d'affaires) ou de stockage privé. Les modalités de ces mécanismes dépendent entre autres du niveau d'aide pris en charge par les pouvoirs publics.

12. OCDE, 2009. Synthèses, septembre 2009. « Étude économique de l'Union européenne, 2009 » <http://www.oecd.org/dataoecd/16/56/43738288.pdf>

13. Cour des Comptes Européenne, 2008. Rapport spécial n° 8/2008. « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? » - <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2246315.PDF>

IM 6: Rôle accru des Régions ?

On peut imaginer un rôle accru des régions dans le pilotage de la PAC et de la politique de cohésion. Les objectifs, les budgets et les modalités d'application de la politique agricole européenne seraient alors définis par les régions.

IM 7: Répartition des soutiens

La base sur laquelle les soutiens agricoles sont distribués pourrait connaître des évolutions. De nombreux indicateurs sont en effet possibles pour définir les montants versés aux agriculteurs, ainsi que le plafonnement de ces montants. Ce choix dépend des objectifs souhaités pour la politique agricole : assurer un revenu décent aux agriculteurs, maintenir l'économie rurale, garantir la production alimentaire. Le niveau de soutien peut être basé sur plusieurs critères comme l'actif agricole, l'entreprise agricole, la famille de l'agriculteur, son revenu ou encore sa production.

IM 8: Négociations commerciales

La signature d'un accord multilatéral concluant les négociations commerciales actuelles aurait un impact déterminant sur la politique commerciale communautaire, l'impact sur les filières agricoles européennes dépendant des modalités de cet accord (réduction des protections aux frontières, produits qualifiés de « sensibles », etc.).

IM 9: Avenir des deux piliers

La réflexion actuelle montre que les positions divergent sur la conservation de deux piliers distincts, avec réévaluation des montants qui leur sont alloués ou mise en place d'un pilier unique.

Hypothèse 1

La PAC, instrument de gestion des crises

La réduction de la part du budget agricole dans le budget communautaire se poursuit de manière tendancielle. Les soutiens sont totalement découplés. Leurs montants sont relativement faibles, ce qui ne satisfait pas le monde agricole lorsque les prix sont bas.

Les soutiens ont de moins en moins d'influence sur les choix de production. Les agriculteurs sont désormais « en phase avec les signaux de marché ». La politique agricole se révèle toutefois utile dans la gestion des crises. Elle peut en effet distribuer des soutiens de manière ponctuelle à des secteurs en difficulté. De plus, même avec un budget réduit, la PAC assure la coordination des différents mécanismes de gestion des risques aussi bien publics que privés.

Les critères de conditionnalité des soutiens du premier pilier restent quasi identiques à ceux actuellement en vigueur. De fait, les soutiens agricoles

peinent toujours à asseoir pleinement leur légitimité. Les mesures agro-environnementales du second pilier sont assez peu ambitieuses.

Hypothèse 2

Une très forte réduction du budget de la PAC

Le budget communautaire est réduit de 40 % par rapport à 2009. Les États membres qui le souhaitent peuvent compenser une partie de cette diminution par des soutiens nationaux dont les montants et les modalités sont encadrés par l'Union européenne.

Le régime de paiement unique est diminué et les soutiens sont progressivement ramenés à un niveau homogène au sein de l'Union européenne. Avec un découplage total, les surfaces agricoles européennes bénéficient d'un même montant à l'hectare, plus proche de ceux actuellement alloués en Europe de l'Est que de ceux connus actuellement en Europe occidentale.

Les mesures de développement rural sont poursuivies, sur des objectifs relatifs à l'environnement, la protection de la biodiversité, les handicaps naturels, le changement climatique. Cependant, en raison d'un désintérêt de la politique agricole, les mesures sont très diverses et les soutiens en baisse d'une manière générale.

Les soutiens agricoles dans les zones moins développées ou à handicap naturel sont plus élevés que dans le reste de l'Europe, mais sur des mesures très ciblées et pour un temps déterminé.

Hypothèse 3 *Maintenir la production communautaire et nourrir l'Europe*

L'objectif premier de la politique agricole est d'assurer l'alimentation des 500 millions d'européens, tout en respectant les préférences collectives communautaires en termes de sécurité sanitaire des produits, de production respectueuse de l'environnement et du bien-être animal. Pour atteindre cet objectif, l'UE met en place une politique agricole forte, permettant de maintenir la production européenne.

Les outils de gestion de l'offre, parmi lesquels les quotas et les prix garantis, sont réhabilités à des niveaux de volumes ajustés aux besoins de l'Europe. En parallèle, dans le but d'assurer la pérennité des agrosystèmes et donc la durabilité du schéma d'approvisionnement alimentaire de la communauté, les services environnementaux rendus par l'agriculture sont rémunérés.

Les importations se limitent aux seuls biens agricoles qui ne peuvent être produits sur le territoire ou pour lesquels la production communautaire est déficitaire.

Hypothèse 4

Une politique de conservation de l'environnement

La politique agricole européenne change radicalement d'objectif : il s'agit dès lors de promouvoir l'environnement et les paysages, qu'ils soient agricoles ou non, qu'ils soient productifs ou non. La politique agricole européenne est renommée politique des agro-écosystèmes et bénéficie d'une très bonne légitimité. Les soutiens de cette politique agricole communautaire sont tournés vers la préservation des écosystèmes, la conservation de la biodiversité, le stockage de carbone dans le sol, la création, le maintien et l'entretien de particularités topographiques.

Les zonages de conservation se multiplient et la surface forestière progresse en Europe. L'Union européenne ne fait pas de la production alimentaire un argument stratégique de sa politique. Les terres agricoles converties en zones de biodiversité sont considérées comme une réserve de production agricole, qui peut être remise en production en un ou deux ans si la situation le rend nécessaire (pénuries alimentaires graves et/ou conflits).

Les élevages à l'herbe se maintiennent, grâce aux nombreuses zones enherbées et au titre de la « beauté des paysages ».

Variables liées

Géopolitique internationale, négociation climatique internationale, accords commerciaux internationaux, politique environnementale et climatique, politique d'aménagement du territoire, politique agricole et développement des régions, dialogue agriculteurs/société, modes de vie et comportements des consommateurs, localisation des activités et services agricoles et agro-alimentaires, SAU, assolements et rotations de la ferme France, systèmes de production.