

Fiche B : Evolution de la PAC : historique et enjeux¹

Indépendance alimentaire, stabilité des marchés et prix raisonnables : les objectifs initialement assignés à la PAC ont été assez vite atteints. La définition d'un nouveau cap s'est en revanche avérée plutôt longue. Les réponses à apporter aux nouveaux enjeux, entre partisans de la libéralisation et les tenants de la souveraineté alimentaire, restent un objet de controverse.

Une histoire mouvementée

Les années 50 : le temps des fondations.

Le traité de Rome de 1957 institue un marché commun entre les six pays européens fondateurs. **Ce marché commun reposera sur la libre circulation des produits agricoles et la création d'une union douanière.**

Les années 60 : le temps de l'espoir.

En 1962, s'inspirant de l'expérience française, la Commission européenne met sur pied les premières Organisations communes de marché (OCM) pour les produits agricoles les plus stratégiques.

L'Europe agricole repose sur trois piliers : **le marché unique par un prix unique** pour l'ensemble de la Communauté ; **la préférence communautaire**, obtenue grâce à des protections aux frontières ; et **la solidarité financière**, consistant à faire cotiser les pays dans un fonds commun (le FEOGA) en proportion de leur puissance économique.

La PAC devient alors un élément central de la construction européenne : l'agriculture est le seul domaine où les Etats laissent autant de côté leur souveraineté et mettent en commun leurs ressources financières.

Les premiers résultats de la PAC sont impressionnants : **les revenus agricoles ne cessent d'augmenter jusqu'en 1974 et la sécurité des approvisionnements est assurée dès 1973.** L'assurance donnée aux agriculteurs que leur production sera achetée stimule largement la production (surtout pour les produits les plus soutenus : blé, lait, viande bovine, sucre..), facilitée par les progrès techniques. La Communauté devient exportatrice de blé et produits laitiers.

Les années 70 : le temps des doutes.

Ces nouveaux excédents commencent à coûter cher en raison des aides à l'exportation, ce qu'on appelle les « restitutions » (soit des aides accordées aux producteurs exportateurs compensant la différence entre les prix du marché européen et les prix mondiaux) et **des aides au stockage.**

De plus, les entorses à la préférence communautaire se multiplient, et la baisse des droits de douane, alors négociés dans le GATT (General Agreements on Tariff and Trade, l'ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce, OMC) permet l'importation à bas prix de produits agricoles : céréales et produits de substitution pour l'alimentation du bétail.

Les années 80 : le temps des crises.

Malgré le gel des prix, les dépenses budgétaires s'envolent, du fait de la croissance de la production aidée et des records des quantités stockées. Attaquée de l'intérieur, par des Etats qui profitent peu des aides comme les pays nordiques ou les Pays Bas, la PAC l'est aussi de

¹ Fiche inspirée de l'AFIP (Association de Formation et d'Information pour le développement d'initiatives rurales)

l'extérieur : les Etats-Unis la jugent protectionniste, et les pays du Sud déplorent les distorsions de concurrence qu'elle provoque.

Confrontés à une baisse tendancielle des prix, les agriculteurs sont obligés de produire toujours plus pour conserver leur revenu, ce qui concentre les productions, et favorise les excédents. Par ailleurs, les préoccupations environnementales s'imposent (diminution de la biodiversité, pollutions des eaux...) tandis que les consommateurs s'inquiètent des risques sanitaires (veau aux hormones...).

Les années 90 : le temps des réformes.

Pour faire face à ces contraintes intérieures et extérieures, le commissaire européen propose une réforme radicale des aides qui aboutit en 1992.

Les prix garantis sont rapprochés du niveau très inférieur où fluctuent les marchés mondiaux et le gel des terres (jachères) est mis en place pour faire diminuer les stocks. Pour compenser la perte de revenus induite pour les producteurs, **des aides directes par hectare ou par tête d'animal sont mises en place.**

Quant aux avancées sociales du projet initial comme le plafonnement des aides par exploitation ou actif, elles ne sont finalement pas retenues.

D'autre part, le « deuxième pilier » de la PAC est mis en place, destiné au développement rural. Il sera financé par la modulation, c'est-à-dire le transfert budgétaire progressif d'une partie des aides du premier pilier. La réforme conclue à Berlin en 1999 ne répond pas à la hauteur des enjeux (développement durable de l'agriculture, élargissement de l'UE...), mais des principes ont été introduits : écoconditionnalité, modulation des aides directes et prise en compte du développement rural.

Les années 2000 : le temps des choix

En 2003, les Accords de Luxembourg visent à mettre la PAC en conformité avec les prescriptions de l'OMC. **Les aides deviennent découplées de la production : le système des droits à paiement unique (DPU) met en place des aides au revenu calculées par exploitations.** Les agriculteurs n'ont plus besoin de produire pour les percevoir.

Ces aides peuvent être calculées de deux manières par les Etats membres:

- sur une base historique : les DPU sont calculés en rapportant la moyenne des aides perçues en 2000, 2001 et 2002 au nombre d'hectares ayant donné droit à ces aides.
- sur une base régionale : le plafond national de DPU est divisé en plafond régionaux qui sont répartis au prorata des hectares éligibles régionaux.

Par ailleurs, la conditionnalité des aides est introduite : en cas de non respect de normes environnementales européennes, les agriculteurs peuvent se voir couper leurs aides. La Commission pousse également à une remise en question des engagements financiers, mais la France obtient une garantie pour la période 2003-2013.

Si les réformes de 2003 ont permis d'enrayer la hausse des dépenses communautaires, elles n'ont pas résolu le problème de la très inégale répartition des aides entre producteurs.

En effet, en 2005, 11% des exploitants se partageaient ¾ des aides directes.

Ce sujet va être ainsi être au centre des discussions sur le « bilan de santé » de la PAC engagé en 2008, en attendant la réforme de 2013.

CHRONOLOGIE

1957 : Traité de Rome

1992 : 1^{ère} réforme de la PAC : gel obligatoire des terres, aides directes à l'hectare ou à la tête d'animal remplacent le soutien des marchés

1999 : mise en place de l'écoconditionnalité des aides à titre facultatif. Rendez-vous pris pour réexaminer la réforme en 2003

2003 : nouvelle réforme de la PAC : découplage et conditionnalité des aides

2008 : bilan de santé de la PAC en vue de la prochaine réforme de 2013