

## La Politique Agricole Commune (PAC)

### Histoire de la construction et du démantèlement des instruments d'appui à l'agriculture familiale



*Message de producteurs laitiers lors d'une manifestation à Bruxelles en 2012*

**Daniel Van Der Steen<sup>1</sup>**

**Juin 2017**

**Pour que la Terre tourne plus JUSTE !**

<sup>1</sup> Economiste et sociologue, coordinateur au Collectif Stratégies Alimentaires.

*Cette année a été tenue une consultation sur la Politique Agricole Commune (PAC) organisée par la Commission Européenne en vue de la nouvelle réforme devant entrer en vigueur après 2020. Dans cette période de foires agricoles, E&F souhaite rappeler les contextes et raisons qui ont amené progressivement le démantèlement d'une politique européenne initialement conçue pour permettre le développement de l'agriculture européenne dans une optique de souveraineté alimentaire. Cette analyse retrace le parcours de la PAC, depuis sa création jusqu'à aujourd'hui et (en) expose les différentes réformes. Ce texte donne aussi à voir comment, avec l'avènement d'un néolibéralisme mondial croissant, les principaux instruments de régulation initiaux sont progressivement abandonnés pour faire place à des mesures –plus vertes certes- mais de moins en moins profitables aux producteurs familiaux.*

Cette analyse présente d'abord ce qu'est la Politique Agricole Commune : les raisons de sa création, ses objectifs et ses principaux instruments (point I). Elle montre ensuite comment la PAC s'est adaptée aux difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre (point II). Elle fait le point sur les réformes successives plus profondes intervenues à partir de 1992, qui signent notamment la fin des instruments de marché de la PAC (point III).

## **I. La Politique Agricole Commune : contexte, objectifs et instruments**

### **I.1. Un contexte favorable à la mise en place de politiques de soutien au secteur agricole**

#### *° L'agriculture de l'Europe d'après-guerre doit nourrir ses citoyens*

Après la guerre 1940-45, l'Europe dépend fortement, pour les principaux produits alimentaires, des importations de produits agricoles étrangers, surtout en provenance des États-Unis. En effet, la productivité moindre de l'agriculture européenne par rapport à celle des États-Unis rend la croissance des importations inéluctable. Cette situation va pousser l'Europe à vouloir accroître son degré d'autosuffisance alimentaire, ce qu'elle considère désormais comme important pour sa sécurité tout court. Elle se dote pour cela d'un outil de promotion de son secteur agricole: la Politique Agricole Commune (PAC). L'Union européenne (UE), créée à 6 membres en 1957, décide en 1963 de mettre en place une politique commune dans le domaine agricole ; c'est la première politique commune qui est ainsi mise en place et elle reste la plus importante politique commune encore aujourd'hui.

Pourtant, le traité de Rome instituait le principe de libre circulation des marchandises, qui était en soi incompatible avec des politiques menées au niveau national, qui auraient faussé le jeu normal de la concurrence. C'est ce qui a poussé les fondateurs (parmi lesquels la France<sup>2</sup>, très important producteur agricole) à faire le choix politique de mener une politique agricole qui soit commune, permettant des interventions, mais dans l'ensemble des pays membres.

---

<sup>2</sup> L'un des principaux outils qui sont mis en place par la PAC, les Organisations Communes de Marché, se font sur le modèle de ce qu'avait prévu la politique agricole française.

° *Dans le monde d'après-guerre : il existe de nombreuses politiques de soutien à l'agriculture*

Au moment de la naissance de la PAC (années 1960-70), le soutien à la production alimentaire était une politique largement utilisée et acceptée dans diverses régions du monde. Les pays sans politique agricole sont l'exception, ce qui s'explique par les nécessités alimentaires, par l'instabilité des marchés des produits alimentaires de base et par l'importance stratégique qu'accordent une série d'Etats à leur indépendance alimentaire. De telles politiques de régulation étaient courantes dans les années 70 et prenaient place dans une logique qui estimait que la faim dans le monde devait être combattue par le développement des capacités de production des pays en développement (voir deux exemples dans l'encadré).

**L'Inde** est actuellement un des principaux producteurs de lait au monde, si on considère le lait de vache et de bufflonne. L'Inde est devenue la première nation mondiale du lait en 2001, devant les USA. Elle produisait 145 millions de tonnes en 2012 (et 19 millions 40 ans plus tôt). La croissance de la production laitière indienne a été largement soutenue afin de développer ses capacités laitières. Dans un premier temps, l'aide alimentaire de l'Union européenne (UE) a permis de créer un marché national en Inde pour les produits laitiers ; dans un second temps, l'aide alimentaire a été réduite progressivement au fur et à mesure que se construisaient les capacités locales de production grâce aux ressources issues de la revente par le gouvernement des produits de l'aide alimentaire.

**Le Sénégal** qui, via un monopole, importait du riz bon marché d'Asie en imposant des droits de douane à l'entrée. Les recettes douanières ont permis de financer la production de riz dans la vallée du fleuve Sénégal.

• *Il existe aussi une régulation et une stabilité des marchés internationaux de produits agricoles*

Dans les années 1960-70, les marchés internationaux de produits agricoles faisaient l'objet d'une plus grande régulation et stabilisation. Plusieurs accords internationaux de produits avaient été mis en place pour certains produits agricoles de base. C'était le cas du café ou du sucre<sup>3</sup> par exemple. Ils visaient notamment à gérer les quantités sur les marchés et, par conséquent, les prix. La conséquence a été une certaine stabilité des prix sur les marchés internationaux durant cette période.

La stabilité des prix était d'autant plus grande que, durant la période, les USA dominaient quasiment seuls les grands marchés agricoles mondiaux. Jusque dans les années 80 (moment où cette politique a commencé à être modifiée), le gouvernement des USA avait une politique agricole sur ses marchés intérieurs comprenant une série de mécanismes de soutien des prix et de maîtrise de l'offre globale (retrait des terres de la production, politiques environnementales, constitution de stocks stratégiques de céréales, instruments de soutien des prix...), ce qui a eu pour effet de stabiliser les prix intérieurs. Etant donné l'importance des exportations d'origine US sur les marchés internationaux, cette politique agricole des USA a eu un effet de stabilisation et de régulation des marchés agricoles internationaux, du moins pour les produits agricoles pour lesquels les USA détenaient une part déterminante du marché. Avec des ampleurs qui ont varié

<sup>3</sup> Ces accords, comme les autres, ont été mis en cause par le courant néolibéral qui y était fortement opposé.

en fonction des variations qui ont marqué leur politique agricole au cours du temps<sup>4</sup>. Les prix intérieurs des USA vont fortement influencer la définition des niveaux de prix de ces produits sur les marchés mondiaux<sup>5</sup>.

° *Il existe une exception agricole partielle dans les politiques commerciales mondiales*

Bien des pays ont pu maintenir une protection importante en matière d'agriculture face aux règles du GATT-Accord général sur le commerce et les tarifs - (1962), alors que les autres secteurs économiques étaient largement soumis à la concurrence internationale. Cette acceptation bien plus grande du protectionnisme dans le domaine agricole à cette époque n'a cependant pas empêché que les Européens aient malgré tout dû négocier la création de leur politique agricole commune lors du Cycle de Dillon du GATT (1962) (voir encadré).

Lors du Cycle « Dillon » du GATT en 1962, « en échange » de cette possibilité de protection de son agriculture, est imposé à l'Europe l'entrée des produits d'alimentation animale à droits nuls, ce qui posera problème dans la suite. Si la concession faite par l'UE n'a pas posé de problèmes en 1962, ceux-ci vont apparaître plus tard, car la mesure contribuera à rendre le secteur de l'élevage européen fortement dépendant de l'importation et à rompre l'équilibre culture/élevage sur lequel reposait le modèle agricole européen.

Malgré l'avancée de la volonté de libéraliser les échanges internationaux depuis la mise en place du GATT qui deviendra ultérieurement l'OMC (Organisation mondiale du commerce), le secteur agricole y a longtemps connu un régime d'exception dans les faits.

**Quelques dates clés de la mise en œuvre de la PAC**

- 1957 Naissance de l'UE à six membres
- 1962 Accord au Cycle Dillon du GATT autorisant la création de la PAC, en échange de droits nuls sur l'importation européenne d'alimentation animale
- 1963 Accords de Stresa sur la création de la PAC
- 1967 Mise en œuvre de la première organisation commune du marché pour les céréales, qui sert de modèle aux autres produits
- 1968 Mise en œuvre de l'importante réforme structurelle (plan Mansholt) pour accroître la productivité agricole

<sup>4</sup> *Repenser la Politique Agricole des Etats-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier. Etude sur la politique agricole américaine et ses effets sur le revenu des agriculteurs des différentes régions du monde.* Etude publiée par le Centre d'Analyse des Politiques Agricoles (APAC) de l'Université du Tennessee, traduite, préfacée et publiée en français par le CSA. Bruxelles, CSA, décembre 2003, 70 p.

<sup>5</sup> Avec l'émergence du néo-libéralisme, la politique des USA va cependant être profondément remaniée dans les années 80, et de façon plus drastique encore à partir de 1996. De fortes baisses des prix intérieurs vont alors provoquer une profonde crise agricole et la disparition de nombreuses fermes sur le territoire US. A cela s'ajoute l'arrivée de nouveaux grands exportateurs sur les marchés internationaux de produits agricoles et qui, en s'engageant dans une féroce guerre commerciale (à laquelle l'UE a participé), ont contribué à modifier complètement la situation.

## I.2. Les objectifs et les instruments historiques de la PAC

### ° *Les fondements et les objectifs de la PAC historique*

Les fondements de la PAC reposent sur l'augmentation de la production via une maîtrise des prix sur les marchés et d'autres mesures de soutien à la productivité et aux revenus des producteurs. La politique mise en œuvre vise aussi, pour accroître la productivité, à faire évoluer les structures agricoles européennes par des mesures structurelles<sup>6</sup>.

Les soutiens apportés aux agriculteurs de l'Union européenne (UE) vont mener à une croissance rapide des quantités produites d'une série de produits stratégiques. Les agriculteurs peuvent écouler leurs produits sur des marchés stables, avec l'assurance que leurs produits trouveront acquéreur à des niveaux de prix connus d'avance. Ce qui va aider les agriculteurs, c'est de trouver des prix intérieurs suffisants qui couvrent les coûts de production. Ceci ne vaut cependant pas pour tous les agriculteurs. Ceux qui ne sont pas en mesure de baisser suffisamment leurs coûts de production, notamment en investissant dans les nouvelles techniques de production vont disparaître<sup>7</sup>.

### **La Politique agricole Commune : cinq objectifs historiques et trois grands principes**

#### **Les objectifs de la PAC**

- Augmenter la productivité, via le progrès technique;
- Fournir un revenu équitable aux agriculteurs;
- Stabiliser les marchés ;
- S'assurer la sécurité d'approvisionnement des consommateurs et des industries de transformation des produits agricoles;
- Fournir des produits à des prix raisonnables pour le consommateur.<sup>8</sup>

#### **Les grands principes de la PAC**

- L'unicité du marché (libre circulation des produits agricoles sur le marché de l'UE)
- La préférence communautaire (protection du marché de l'UE des importations à bas prix et des fluctuations du marché mondial)
- La solidarité financière (les dépenses de la PAC sont supportées par le budget communautaire).

<sup>6</sup> Le plan du Commissaire Sicco Mansholt en 1968 est resté dans les mémoires, ne fut-ce que par l'opposition que ce plan a suscitée chez les agriculteurs ou la casse des manifestants à Bruxelles.

<sup>7</sup> Une autre conséquence importante de ce système est que tous les producteurs ayant accès au marché de l'UE bénéficient des niveaux de prix qui prévalent sur ce marché. Dès lors ces producteurs n'ont pas besoin d'aides aux revenus pour produire, comme le cas actuellement dans l'UE.

<sup>8</sup> Par la suite, d'autres objectifs y seront rajoutés : les principes du respect de l'environnement et de développement rural.

° *Les principaux instruments de la PAC : stabilisation des marchés européens*

°° *Comment la PAC s'y prend-elle pour stabiliser le marché intérieur et y assurer des prix suffisants ?*

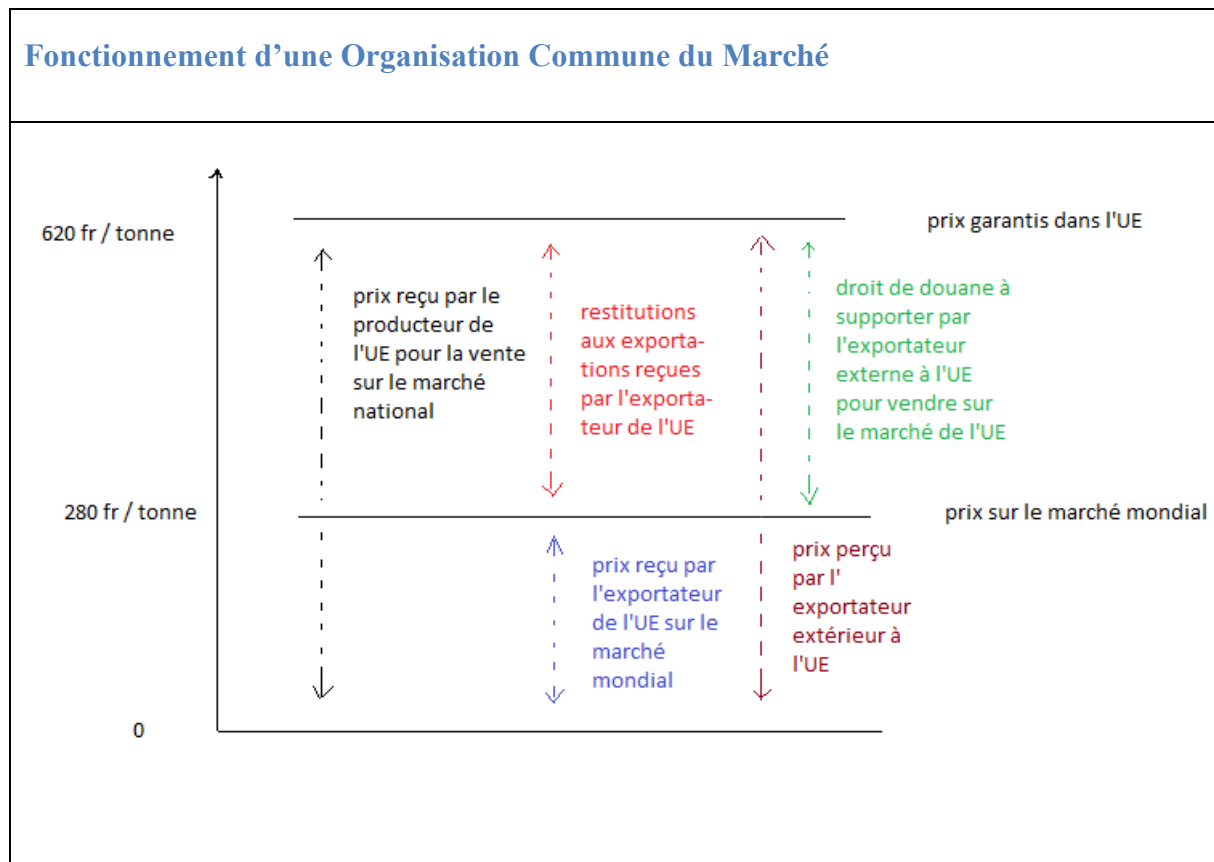
Le fonctionnement de la PAC repose sur un système de prix garantis et une protection aux frontières. C'est tout simplement en jouant sur l'équilibre entre l'offre et la demande de produits concernés que les autorités de l'UE vont assurer le maintien des prix dans une fourchette déterminée. Le traité a ainsi prévu la mise en place d'« Organisations Communes de Marché » (OCM) pour chaque produit agricole soutenu, dont le but est d'organiser le marché de chacun de ces produits. De manière simplifiée, voici comment fonctionnait le système :

- Les prix des principaux produits sont fixés annuellement lors de négociations entre les ministres agricoles, les « marathons agricoles ».
- Une fois ces prix établis, les autorités agricoles sont chargées de veiller à ce les prix garantis soient respectés.
- Si les niveaux de prix sur le marché européen en venaient à être insuffisants, les autorités agricoles étaient alors obligées d'intervenir de différentes manières sur les marchés, afin que les prix atteignent les niveaux fixés.
- La garantie était totale, puisque les agriculteurs étaient autorisés, au cas où ils n'obtiendraient pas les prix garantis sur le marché, de vendre leurs produits à un organisme d'intervention européen à des prix correspondant aux niveaux des prix garantis.

°° *Quelles sont les interventions sur le marché pour maintenir les prix aux niveaux adéquats ?*

- L'achat et/ou la vente de produits agricoles sur le marché européen afin d'obtenir le prix fixé en équilibrant les quantités offertes et demandées ;
- Le prélèvement d'un droit de douane pour les produits importés dans un pays de l'UE à un prix inférieur au prix garanti européen ; c'est le « *prélèvement variable* » qui comble la différence entre le prix à l'importation (variable) et le prix garanti ;
- La facilitation de l'écoulement des produits européens sur les marchés extérieurs via des « *restitutions aux exportations* », qui comblent la différence entre le prix extérieur reçu par l'agriculteur européen et le prix intérieur garanti ;
- Le stockage des quantités excédentaires ou le déstockage en cas de pénurie ;
- En cas de saturation du marché, les organismes d'interventions sont obligés de se porter acquéreur au prix « d'intervention », avec un financement européen.

L'Organisation Commune du Marché des céréales illustre bien le système européen qui fonctionne pour certains produits (céréales, lait, viande bovine, sucre, ...) – Voir encadré



## II. La Politique Agricole Commune : adaptation aux difficultés dans sa mise en œuvre et son évolution

### II.1. Difficultés dès le démarrage

Si la PAC connaît de rapides succès dans le domaine de la croissance de la production pour les principaux produits agricoles de base, elle fait également face à de multiples problèmes.

#### • *L'application incomplète de la préférence communautaire*

Au moment même où elle se met en place, l'UE (PAC) accepte, dans le cadre du GATT, un accord sur l'entrée à droits nuls (ou très réduits) sur les produits d'alimentation animale. Un accord qui ne pose pas de problème au départ, mais qui va rapidement être à la base de la production d'excédents (céréales, lait, viande...)

Détaillons.

- Les producteurs européens vont privilégier les productions soutenues par la politique agricole commune et acheter les intrants importés qui ne bénéficient pas de la préférence communautaire tels les tourteaux de soja et les produits de substitution aux céréales (PSC) entrant dans l'alimentation animale.

- Ceci va engendrer un déséquilibre dans la protection du marché européen qui va empoisonner la gestion de la PAC. Pour gérer l'écoulement des excédents, des politiques de soutien à l'exportation (et d'aides alimentaires structurelles) sont mises en place.
- A l'extérieur de ses frontières, la PAC va être mise en question dans sa légitimité. L'importance des soutiens accordés aux producteurs est critiquée au sein du GATT par les tenants de la libéralisation agricole, les USA et le Groupe de Cairns (gros exportateurs du Nord et du Sud) en particulier.
- A l'intérieur de ses frontières, les déséquilibres financiers engendrés mettent aussi en question sa légitimité avec des budgets qui explosent et donnent ainsi des arguments aux détracteurs d'un système agricole régulé.
- La légitimité de la PAC est aussi atteinte par l'importance des effets environnementaux liés à l'incapacité des Européens de protéger les importations de l'alimentation animale. Le système de production intégré entre cultures et élevage (en vigueur depuis des millénaires en Europe) est progressivement déstructuré et on promeut un système où les deux secteurs s'autonomisent. L'élevage hors sol est fortement favorisé. La pollution par les nitrates s'accroît. Le modèle connaît des critiques croissantes sur le plan environnemental.

#### ° *Les conséquences sociales et environnementales du modèle induit par la PAC*

L'accroissement rapide de la production de produits essentiels soutenus par la PAC rencontre rapidement une série de problèmes et de difficultés.

- La façon dont a été gérée la PAC -via des prix garantis pour des quantités illimitées- a avantagé les exploitations fournissant des volumes importants et les régions les plus productives. Ceci se fait au détriment des exploitations qui n'arrivent pas à suivre le mouvement. Ainsi, les structures agricoles évoluent en concentrant la production dans les plus grosses exploitations et les régions les plus favorables.
- En termes sociaux, le processus entraîne une réduction constante de l'emploi agricole<sup>9</sup> et du nombre d'exploitations<sup>10</sup>, des difficultés d'accès aux facteurs de production, l'inégalité de revenus des agriculteurs, la paupérisation de nombreux agriculteurs et parfois même, dans certaines régions, le dépérissement économique de régions entières, menant à une désertification du milieu rural.
- Sur le plan environnemental, qui conditionne la durabilité de la production agricole, la concentration et les modèles qui en découlent ont favorisé les monocultures, la séparation entre culture et élevage et causé d'autres problèmes environnementaux : appauvrissement des ressources naturelles, pollutions (nitrates, pesticides...), perte de biodiversité et régression des paysages et des milieux naturels liés à l'agriculture, particulièrement dans les zones où les pressions de culture intensive sont les plus fortes (voir point 2. Les correctifs).

#### ° *La surproduction et l'écoulement des stocks*

Si la PAC s'est dotée d'instruments de protection de ses propres marchés, elle n'a pas prévu au départ d'instruments pour gérer la surproduction qui résulte de son succès et du déséquilibre de

<sup>9</sup> En Belgique, l'emploi agricole a baissé de 102.868 à 92.405 unités (temps plein et partiel) entre 2001 et 2006.

<sup>10</sup> En Belgique, le nombre d'exploitation a baissé de 225.198 en 1965 à 80.974 en 1992 et à 49.850 en 2006.

la protection à ses frontières. Aussi, lorsque des excédents apparaîtront, leur écoulement aura un impact important et non maîtrisé sur les autres producteurs dans le monde.

Le processus de production d'excédents résulte en fait d'un cercle vicieux induit par l'application de la politique agricole commune : celle-ci garantit les prix aux agriculteurs, quelles que soient les quantités produites, mais ces prix garantis baissent régulièrement, obligeant les agriculteurs à intensifier leur façon de produire et à accroître les superficies cultivées afin d'essayer de maintenir leurs revenus. Ce processus est encore renforcé par les réformes structurelles, induites notamment par le Plan Mansholt et qui visent à modifier les structures de production dans le sens de l'accroissement de la productivité.

En conséquence, ce mécanisme contribue à intensifier l'activité agricole et induit une croissance rapide des quantités produites, qui dépassent bientôt les besoins de l'Europe. Des excédents de plus en plus importants apparaissent dès la fin des années 70 et cela se traduit par la constitution de stocks croissants et extrêmement coûteux en céréales, beurre, poudre de lait et viande. Sur le marché mondial, arrivent des quantités toujours plus grandes de produits agricoles, ce qui fait chuter les prix.



### LES PRIX SELON LA PAC...

*@Titom (image libre de droit-Creative Commons)*

## II.2. Les correctifs introduits dans la gestion de la PAC

Des réformes de la PAC sont mises en place afin de pallier aux problèmes que l'UE rencontre dans différents domaines. Deux types de réformes voient le jour : celles visant à maîtriser l'offre pour les secteurs excédentaires et celles qui visent à améliorer l'environnement et le développement rural.

### ° *Les instruments de maîtrise de l'offre pour les secteurs excédentaires*

Des instruments efficaces vont être mis en place afin de maîtriser la production européenne dans les secteurs excédentaires. Si leur but premier était de résoudre les problèmes sur le marché européen, la mise en place de ces instruments a eu des effets positifs en matière d'impact sur les marchés mondiaux. Au niveau de l'espace européen, de nouveaux instruments de maîtrise de l'offre se substituent largement à ceux qui préexistaient (le stockage, le soutien à l'écoulement sur les marchés extérieurs et la destruction de stocks) et qui posaient de nombreux problèmes.

Parmi les nouveaux instruments de maîtrise de la production, figurent le gel des terres, les Quantités Maximales Garanties-QMG (abaissement des prix institutionnels en cas de dépassement de ces quantités) et les quotas instaurés pour le lait en 1984. Pour le sucre, le système des quotas avait été introduit dès la mise en place de l'OCM « sucre » en 1968<sup>11</sup>. Ces différents instruments, mais surtout les quotas de production, ont permis de stabiliser la production européenne, tout en orientant l'évolution des secteurs concernés en fonction des choix faits par les autorités nationales<sup>12</sup>.

### °° *Qu'est-ce qu'un système de gestion de l'offre ?*

Un système de gestion de l'offre s'adresse à chaque producteur en limitant la production particulière de chacun, de façon à ce que l'offre agrégée corresponde à la demande. Cette modalité s'impose dans la mesure où il n'est pas possible d'obtenir un ajustement agrégé « volontaire » en présence de milliers d'unités de production, chacune autonome. Un tel dispositif suppose une discipline de production ; le système doit s'appliquer à l'ensemble des producteurs, que ce soit à ceux qui en souhaitent la mise en place comme à ceux qui ne la souhaitent pas. Ceci nécessite l'établissement d'un système de pénalité en cas de non-participation. Ce système peut être mis en place par les pouvoirs publics, comme cela a été le cas dans l'UE, et faire intervenir des entreprises ou coopératives ou bien des organisations professionnelles agricoles<sup>13</sup>. Par ailleurs, si l'on veut atteindre l'objectif de la gestion de l'offre, soit obtenir un prix de marché adéquat en ajustant l'offre à la demande, il est essentiel de réguler les flux d'importation via des mécanismes de protection aux frontières<sup>14</sup>.

### ° *Le développement des préoccupations pour l'environnement et le développement rural*

Au départ de la mise en place de la PAC, les préoccupations environnementales et de développement rural y étaient particulièrement absentes. Et le changement climatique était alors

---

<sup>11</sup> Parallèlement à une série d'accords avec les partenaires ACP de l'UE (protocole « sucre »).

<sup>12</sup> La gestion des quotas laitiers avait une composante nationale importante, laissant à chaque Etat membre des possibilités de choix pour l'évolution du secteur.

<sup>13</sup> Il faut souligner ici qu'un système de contrôle est plus évident à mettre en place lorsque la production sous gestion de l'offre comprend un point de passage obligé par l'industrie (pour le conditionnement, la transformation) ou par des organisations de producteurs dans le cadre de la mise en marché collective (lorsque celle-ci est permise, voir chapitre consacré à la mise en marché collective).

<sup>14</sup> Pour plus d'information sur les instruments de gestion de l'offre, voir Alex Danau, Julie Flament, Daniel Van Der Steen. *Quelles stratégies pour améliorer le pouvoir de marché des producteurs agricoles ? Instruments mis à l'épreuve*. Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 2011. Publication produite dans le cadre du projet ONG-ED « Politiques agro-alimentaires et intégration régionale : pour une pratique de solidarité entre l'Europe et l'Afrique » avec le cofinancement de la Commission européenne et de la DGD.

encore inconnu. Au cours du temps, le développement rural et la sauvegarde de l'environnement vont peser plus lourd dans les mesures politiques et les budgets agricoles européens.

### °° *Quelles sont les mesures en vue de la sauvegarde de l'environnement ?*

- Au cours des années 80 que la politique agricole commune (PAC) intègre les préoccupations environnementales et lance un « Livre vert ».
- Les Etats membres de l'UE seront chargés en 1994 de mettre en place un programme de méthodes agro-environnementales (Mesures Agro-Environnementales - MAE).
- Le premier programme de ce type est lancé en Wallonie en 1995. Il porte alors essentiellement sur le maintien des haies. Il faut attendre la fin de la décennie pour que le programme décolle véritablement en Belgique.
- Le programme MAE évolue au cours des années 2000 et organise un meilleur ciblage des méthodes, avec un cahier des charges adapté à la situation des exploitations agricoles et l'encadrement des agriculteurs par des conseillers de terrain. Les bandes aménagées pour la faune se multiplient.
- Les MAE vont intégrer les préoccupations climatiques et les MAEC (Mesures agro-environnementales et climatiques) deviennent des outils publics essentiels pour concilier agriculture, environnement et biodiversité. Les prairies de haute valeur biologique vont se multiplier.<sup>15</sup>

Par la suite, des conditions environnementales seront imposées à tous les agriculteurs et deviendront de plus en plus contraignantes. Et lorsque l'UE passera à un système d'aide aux revenus, ceux-ci seront conditionnés au respect des pratiques environnementales de plus en plus sévères.

### °° *Et les agriculteurs ?*

Même si ceci montre que des efforts importants ont été fournis sur le plan de l'environnement, la baisse continue des prix aux producteurs a un impact structurel profond sur les méthodes de production et la croissance de la taille des exploitations qui peuvent contrecarrer les efforts en faveur de l'environnement.

En outre, l'intensification de la production et la réduction progressive des prix des produits agricoles obligent les producteurs à rechercher par divers moyens la baisse de leurs coûts de production, ce qui a entraîné dans certains cas l'apparition de crises sanitaires (comme la maladie de la vache folle). Le corollaire en a été un renforcement des normes sanitaires selon des modèles parfois inadaptés aux réalités des exploitations agricoles et artisanales, qui ont porté atteinte aux exploitations agricoles et artisanales qui transformaient les produits fermiers. Ce qui a affecté la diversité et parfois même la qualité des produits alimentaires.

Rappelons que les revenus des agriculteurs, premiers concernés par le développement rural, dépendent surtout du premier pilier (maîtrise du marché) et que des prix suffisants

---

<sup>15</sup> Pour plus d'information sur les MAEC, voir Natagriwal, *Méthodes Agro-Environnementales et Climatiques*, [En ligne], n.d., <https://www.natagriwal.be/fr/mesures-agro-environnementales/en-quelques-mots>, (page consultée le 27 juin 2017)

conditionnent aussi les possibilités d'une production agricole durable. Or, de plus en plus de transferts financiers se font en faveur du développement rural au détriment du budget « politique des revenus agricoles ».

### **III. Le changement de cap de 1994 : chronique d'une mort (verte) annoncée - Vers la fin des instruments de marché de la PAC**

Trente ans après sa mise en place en 1962, la politique agricole commune est profondément réformée en 1992, juste avant la conclusion de l'accord sur les règles du commerce international en 1994 (accords du cycle d'Uruguay du GATT inaugurant aussi l'OMC).

#### **La logique de régulation des marchés fait place à une logique de dérégulation de l'agriculture :**

- Depuis la réforme de la PAC en 1992, les prix agricoles de l'UE seront alignés progressivement sur les cours mondiaux.
- Dans la suite, au gré des réformes successives, la PAC va continuer de s'éloigner de son modèle initial, en se privant des principaux instruments qui permettaient de réguler les marchés et devient d'ailleurs l'un des acteurs puissants qui poussent à la libéralisation.
- Si le soutien des producteurs européens va se réduire à partir de 1992, il n'est cependant pas abandonné, mais est remplacé par un système d'aides directes aux producteurs. Le passage d'un système de soutien des prix intérieurs à un système d'aides directes aux producteurs constitue une étape charnière. L'aide directe, qui devient indispensable dans la nouvelle politique pour soutenir les agriculteurs européens, est aussi un moyen qui permet d'exporter dans le respect des règles de l'OMC, bien qu'à des prix qui ne couvrent pas les coûts de production dans l'UE.
- Les réformes successives de la PAC après 1992 (en 2000, 2003, 2008, 2013 et celle programmée pour 2020) vont garder la même optique tout en aménageant une série d'aspects de la politique de soutien, notamment avec le découplage des aides directes. La fin des quotas sucriers et du protocole sucre est l'une des dernières étapes, suivie de la fin du système de gestion de l'offre dans le secteur laitier, avec l'abandon définitif des quotas laitiers.
- Ce n'est que récemment que les quotas laitiers - les derniers des instruments de marché de la PAC - ont été abandonnés, bien qu'en réformant ces instruments, on aurait pu poursuivre leur utilisation d'une manière efficace, si une volonté politique en ce sens avait été présente. L'abandon progressif de ces instruments de gestion de l'offre s'inscrit cependant dans la suite du changement de cap de la PAC qui a été initié au moment du cycle d'Uruguay des négociations agricoles au GATT (Cycle d'Uruguay) puis de l'OMC (Cycle de Doha).

Détaillons.

° *La réforme de la PAC en 1992 avant la conclusion du Cycle d'Uruguay*

La réforme intervient au moment où l'accord des négociateurs au cycle d'Uruguay est en vue et anticipe sur les décisions qui seront prises. Les principaux qui touchent la PAC sont d'une part, la suppression des droits de douane (« prélèvements ») variables, remplacés par des droits de douane fixes et d'autre part, l'instauration d'aides directes aux revenus agricoles compensant en partie les baisses de prix.

L'accord permet à l'UE de se mettre immédiatement en conformité avec les règles attendues à l'OMC (interdiction des prélèvements variables et acceptation des droits de douane et des aides directes aux revenus) et permettra dans la suite de respecter au niveau de la PAC les nouveaux engagements de l'OMC. Les droits de douane fixes pourront ainsi être réduits lors de nouvelles négociations, de même que d'autres types de soutiens (soutiens internes et restitutions aux exportations).

Quand le Cycle d'Uruguay est conclu, la PAC devra cependant aussi se conformer aux autres décisions relatives au commerce international, comme le respect plus strict des normes sanitaires et phytosanitaires mondiales inscrites au « codex alimentarius ». Par contre, les questions de « multifonctionnalité agricole » (en anglais et pour l'OMC les « non trade concerns »), qui tenaient pourtant à cœur les Européens, ne pourront pas être invoquées et prises en compte.

° *L'Agenda 2000*

Dès la réforme de 1992, l'Europe annonçait que la politique agricole devrait être adaptée avant la fin de la décennie. Ainsi, une nouvelle PAC entre en application en 2000 avec le vocable d'"Agenda 2000". Cette nouvelle politique est un approfondissement de la réforme décidée en 1992, comportant: une nouvelle baisse des prix d'intervention ; une nouvelle augmentation des aides compensatoires, restant tout de même partielles ; le renforcement de la maîtrise de production et une attention renforcée aux notions de ruralité et d'environnement. Malgré le fait que le Commissaire Franz Fischler, en fonction à l'époque, reconnaît au départ que 80% des aides vont (seulement !) à 20% des producteurs, la modulation des aides est refusée par le Conseil pour cette réforme.

° *La réforme de 2003*

Les objectifs annoncés de la réforme du 26 juin 2003 sont de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne, de la mettre mieux en phase avec le marché, de la simplifier, de faciliter le processus d'élargissement et de contribuer à se meilleure prise en compte au sein de l'OMC. La révision de la politique de marché touche une série de produits (céréales, riz, blé dur, etc.) Les quotas sont maintenus temporairement.

Les baisses de prix sont partiellement compensées par un relèvement des paiements directs aux producteurs de cultures arables. Ces aides compensatoires sont découplées de la production, ce

qui signifie que les agriculteurs ne touchent plus les aides en fonction de ce qu'ils produisent, avec des systèmes variables selon les pays<sup>16</sup>.

Les paiements directs sont subordonnés au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de bien-être animal, de santé et de sécurité au travail, ainsi qu'à l'obligation d'entretenir convenablement toutes les terres agricoles (éco conditionnalité).

Une réduction des paiements directs est programmée entre 2006 et 2012 (dégressivité) ; les montants épargnés sont partiellement affectés au développement rural. La réduction n'est pas uniforme et varie en fonction de l'importance des revenus des exploitations. Une légère modulation est introduite.

Enfin, une partie des économies réalisées sur le premier pilier – qui prend en compte les politiques des revenus des agriculteurs- sont réorientés vers le développement rural, dont le champ est quelque peu élargi.

#### ° *La réforme de 2008 (bilan de santé) de la PAC*

L'accord du « bilan de santé » de la PAC, conclu le 20 novembre 2008, comporte notamment:

- La suppression des jachères obligatoires et l'augmentation progressive des quotas laitiers, avant leur disparition ;
- L'intervention sur les marchés seulement conçue comme filet de sécurité ;
- Le renforcement du mécanisme qui réduit les paiements directs aux agriculteurs en faveur du budget du développement rural, et ce, afin de répondre aux nouveaux défis et opportunités que rencontre l'agriculture européenne (changement climatique, meilleure gestion de l'eau, protection de la biodiversité, production d'énergie verte...) ;
- L'aide par les Etats Membres aux producteurs laitiers installés dans les régions sensibles pour qu'ils s'adaptent aux nouvelles conditions de marché...

#### ° *La réforme de la PAC de 2013 (pour la période 2014-20)*

Cette nouvelle réforme vise à mieux équilibrer les aides de la PAC entre les anciens et les nouveaux Etats membres et entre les producteurs, dont les aides sont encore calculées sur les références historiques<sup>17</sup>. Les montants moyens des aides touchées dans les différents Etats-membres de l'UE doivent se rapprocher.

Les aides sont également plus ciblées que dans le passé sur les agriculteurs actifs et sont soumises à des mesures de « verdissement ». Le paiement vert est conditionné pour tous les agriculteurs européens au respect d'un ensemble de pratiques favorables à l'environnement.

La disparition des quotas est confirmée.

---

<sup>16</sup> La Belgique, comme la France, choisissent de calculer ces aides en fonction d'une référence historique, appelés les DPU (droit à paiement unique).

<sup>17</sup> Ainsi, le système des DPU lié aux références historiques est remplacé par des « droits à paiement de base », versés pour tous les hectares admissibles de surface agricole utile et dotés d'un montant à l'hectare qui doit progressivement s'uniformiser entre les producteurs à l'échelle des régions.

° *Vers la PAC post 2020*

Une consultation a été organisée au premier semestre de 2017 en prévision d'une nouvelle réforme qui devrait entrer en vigueur après 2020. Une communication est prévue fin 2017. La Commission estime que le contexte a fortement évolué et relève en particulier que :

- Les prix des produits agricoles ont fortement chuté, l'incertitude des marchés a augmenté pour diverses raisons, ce qui limite les possibilités de planification du secteur ;
- Dans les négociations commerciales, les accords bilatéraux ont pris le pas sur les accords multilatéraux, ce qui nécessite d'équilibrer au mieux ses intérêts offensifs et défensifs, en prêtant toute l'attention nécessaire à certains secteurs sensibles;
- L'UE a souscrit à de nouveaux engagements internationaux, en particulier en ce qui concerne le changement climatique (COP 21) et les aspects du développement durable (ODD), alors qu'elle est confrontée au développement de flux migratoires massifs.

## Conclusions<sup>18</sup>

Dans le milieu des défenseurs de la souveraineté alimentaire, le terme « régulation » est un terme fréquemment utilisé au sein de la plupart des analyses politiques et documents de plaidoyer. Pour mieux comprendre en quoi cette régulation peut consister concrètement, il nous a semblé utile de donner à comprendre la manière dont une politique agricole commune peut évoluer en fonction des contextes et selon les intérêts et le pouvoir des groupes en présence sur l'échiquier mondial. Le processus de « notre » politique agricole européenne est une belle illustration de ceci.

En effet, celle-ci est conçue, au départ, pour réguler les échanges commerciaux en se dotant d'instruments efficaces et ce, malgré la tendance déjà existante à une libéralisation des échanges commerciaux mondiaux. Au moment de sa mise en place (1962), la PAC opte en pour la « préférence communautaire » en ce qui concerne ses produits stratégiques, et ceci dans un contexte où les membres du GATT s'efforcent de libéraliser le commerce international. Pour atteindre la préférence communautaire, les fondateurs se dotent d'instruments particulièrement efficaces, notamment les droits de douane variables, ce qui permet de prélever sur les importations une taxe d'autant plus élevée que les prix sont faibles sur les marchés internationaux. Cependant, l'UE est contrainte d'ouvrir ses frontières aux importations de produits d'importation animale.

Comme la PAC vise à augmenter de la productivité, notamment en favorisant l'utilisation de techniques « modernes », cela consolide d'une part, la hausse rapide de la production alimentaire, mais conduit d'autre part, à une perte d'emplois agricoles et une diminution du nombre d'exploitations. Cette politique fera l'objet de critiques de la part des producteurs eux-mêmes, qui estiment que les niveaux de prix trop faibles fixés pour les principales productions contribuent à réduire trop rapidement le nombre d'exploitations. Par ailleurs, il est probable

---

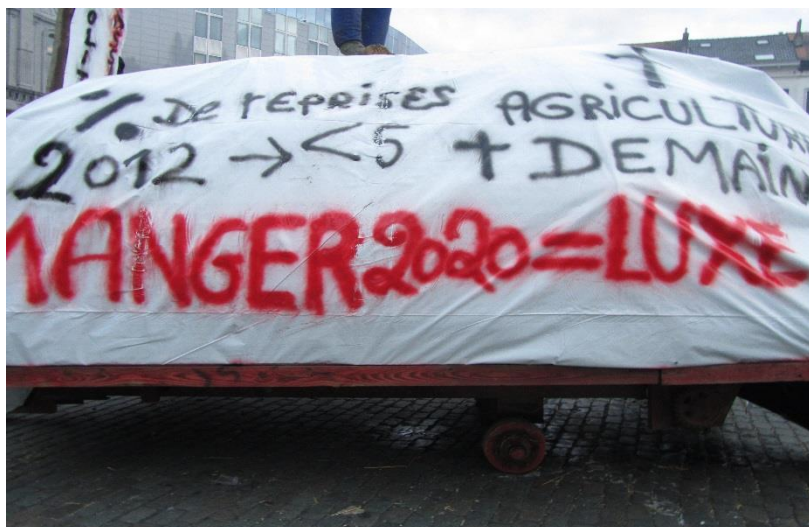
<sup>18</sup> Avec la contribution de Carmelina Carracillo, responsable du Secteur politique d'E&F.

aussi que le mouvement de disparition des exploitations<sup>19</sup> aurait été plus rapide encore sans la PAC, et ce avec une hausse considérable des importations. L'évolution des systèmes de production a également eu des conséquences importantes au niveau environnemental : monocultures, rupture culture/élevage, pollutions, atteintes à la biodiversité, aux ressources naturelles, aux paysages...

Pour faire face à ces problèmes, la PAC a apporté des correctifs régulateurs dont l'instrument de gestion de l'offre (quotas, gel des terres, etc.) Cependant, depuis les années 90, les principaux instruments de régulation sont supprimés progressivement (suppression des droits de douane variables, fin des quotas ...) La PAC européenne entre dans la logique de dérégulation mondiale des politiques agricoles de manière à respecter les règles néolibérales de l'OMC et ce, dans le respect des normes environnementales et sanitaires européennes. La politique des revenus des producteurs est tout à fait déconsidérée.

A l'avenir, il serait souhaitable que l'agriculture européenne priorise l'objectif principal de développer une agriculture durable. Ceci commence par le fait d'assurer aux agriculteurs le niveau de des revenus suffisants qui leur permet de produire pour nourrir la population avec des aliments de qualité, sains et diversifiés. Des systèmes durables doivent aussi être à même d'assurer, dans le respect de la souveraineté alimentaire des autres populations du monde, les autres fonctions que les citoyens sont en droit d'attendre de l'agriculture. Ces fonctions sont notamment la gestion de l'espace rural et des paysages, la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, la lutte contre le changement climatique, le développement rural.

Cela suppose le retour à des instruments de régulation renouvelés et adaptés, ce qui est possible pour autant qu'une volonté politique existe en ce sens. Une critique souvent adressée à la PAC européenne est celle de son impact sur les possibilités de développement agricole et la souveraineté alimentaire des autres populations dans le monde. Cette question est abordée dans une autre analyse à paraître ultérieurement.



*Message de producteurs laitiers lors d'une manifestation à Bruxelles en 2012*

---

<sup>19</sup> Contrairement à ce qui se passe aux USA ou dans d'autres grands pays agricoles exportateurs, l'agriculture européenne reste largement une agriculture familiale, qui se caractérise aussi par des exploitations de petites dimensions, tout en étant soumise à de plus fortes contraintes environnementales.