



LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Historiquement, l'agriculture est le domaine dans lequel les transferts de souverainetés des États membres vers la Communauté ont été les plus substantiels. Cela explique l'importance, en particulier en termes budgétaires, prise par la politique agricole commune (PAC), véritable « poids lourd » des politiques communautaires.

À l'époque où fut négocié le traité de Rome, c'est-à-dire une dizaine d'années après la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe ne produisait qu'environ 85 % de ses besoins en denrées alimentaires. Certains pays connaissaient encore des mesures de rationnement. L'agriculture européenne était alors peu performante, mal organisée et peu productive. L'un des objectifs de la PAC était dès lors de garantir la sécurité alimentaire et d'améliorer la productivité agricole. Telle qu'elle a été conçue à la fin des années 1950 et au début des années 1960, la PAC est fondée sur quatre grands principes :

- la libre circulation des produits agricoles au sein de la Communauté ;
- l'unicité des prix ;
- la solidarité financière ;
- la préférence communautaire.

Grâce à la PAC, la Communauté est rapidement devenue plus qu'autosuffisante pour quasiment toutes les grandes productions.

Afin de réaliser le marché unique agricole, la PAC prévoit l'unicité des prix dans l'ensemble de la Communauté. Or, pour éviter que cette unification des prix se fasse au détriment des producteurs, il a été décidé de fixer pour chaque produit le prix du pays où il était le plus cher. Ce qui a eu pour résultat une augmentation générale des prix communautaires et un net accroissement de l'écart entre ceux-ci et les cours mondiaux des produits agricoles. L'un des autres grands principes de la PAC était la préférence communau-

taire. Pour respecter ce principe, encore fallait-il que les produits agricoles européens demeurent moins chers sur le marché communautaire que les produits importés, ce qui était contradictoire avec l'accroissement de l'écart entre prix mondiaux et prix communautaires. On décida alors de soumettre les importations agricoles à des droits d'entrée (ou « prélèvements » à l'importation) qui les rendaient plus chers que les produits européens comparables. Mais un autre problème se posa : avec la hausse des prix communautaires, les produits agricoles européens risquaient de perdre leur compétitivité sur les marchés mondiaux. C'est pour éviter un tel risque que la Communauté mit en place un système de subventions à l'exportation.

La PAC fonctionnait dès lors comme une sorte d'écluse : pour compenser les différences entre les prix du marché européen et les prix de vente sur les marchés mondiaux, les produits importés dans la CE furent soumis à des prélèvements variables, tandis que les produits destinés à l'exportation donnaient droit aux agriculteurs à des aides appelées « restitutions ».

Par ailleurs, afin de stabiliser les prix du marché à l'intérieur même de la Communauté, la PAC prévoyait, dans les périodes où l'offre est élevée, le rachat par la Communauté européenne de la production excédentaire, laquelle était stockée dans les entrepôts frigorifiques, et revendue lorsque le marché était à

nouveau preneur. Au début des années 1980, deux nouveaux facteurs interviennent : d'une part, la consommation de denrées alimentaires par habitant atteint progressivement un niveau de saturation ; de l'autre, la productivité agricole fait des progrès considérables. Dans les secteurs les mieux protégés, certains producteurs ne se soucient plus des débouchés : ils destinent directement leurs produits aux frigos de la Communauté. La gestion de la PAC coûte de plus en plus cher au budget des Communautés.

La réforme de 1992

Pour briser le cercle vicieux engendré par des prix élevés et la surproduction, la Communauté a réformé en profondeur les orientations de l'agriculture communautaire en mai 1992. Tout en conservant ses principes fondamentaux, la PAC réformée s'articule alors sur les quatre axes suivants :

- « une baisse générale des prix agricoles garantis, baisse variable selon les produits mais ayant pour conséquence d'améliorer les rapports de concurrence entre produits communautaires et produits commercialisés sur les marchés mondiaux ;
- une compensation de la baisse des prix octroyée sous forme de paiements compensatoires ou de primes, accordés non plus directement en fonction de la production, mais en fonction des facteurs de production mis en œuvre (hectare ou tête de bétail) ;
- des mesures agissant directement sur les quantités produites et appliquées sous forme de quotas, de jachère des terres arables ou de limitation de l'attribution des primes ;
- des mesures dites d'accompagnement visant à encourager la restructuration des exploitations agricoles par un régime de pré-retraite, la reconversion de certaines terres arables en forêts ou la recherche d'une limitation des rendements, en favorisant l'utilisation de techniques plus extensives ou plus respectueuses des conditions d'environnement ».

Dans les années 1996-1997, alors que les principaux objectifs de la réforme de 1992 sont en voie d'être atteints, de nouveaux éléments apparaissent qui forcent une nouvelle réforme. Ces éléments peuvent être ré-

sumés comme suit : la crise dite de la « vache folle », les contraintes budgétaires, les perspectives de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, et la pression de la concurrence des produits en provenance des autres continents (principalement au sein de l'Organisation mondiale du commerce, OMC).

La réforme de 2003

Signe d'une énorme pression venant de certains pays européens tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, mais également d'une pression internationale (OMC, pays en développement, États-Unis, etc.), la question d'une nouvelle « révision à mi-parcours » de la PAC est à nouveau posée.

Les négociations de cette réforme, la plus radicale qu'ait connue la PAC, sont lancées le 9 septembre 1997 et se poursuivent jusqu'au 26 juin 2003, date à laquelle les ministres de l'Agriculture de l'Union parviennent à un compromis d'ensemble. La réforme vise notamment à renforcer la position de négociation de l'Union dans le cadre des discussions commerciales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ses principaux éléments portent sur :

- le « paiement unique par exploitation » pour les agriculteurs de l'UE, indépendant de la production, à partir de 2005 (rupture du lien entre subventions et production)
- la subordination de ce paiement au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux, ainsi qu'à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes (« éco-conditionnalité »)
- une politique de développement rural dotée de moyens financiers accrus et caractérisée par de nouvelles mesures destinées à promouvoir l'environnement, la qualité et le bien-être animal, ainsi qu'à aider les agriculteurs à appliquer les normes de production communautaires
- une réduction des paiements directs (« modulation ») aux grandes exploitations afin de financer la nouvelle politique de déve-

loppement rural

- un mécanisme de discipline financière visant à garantir le respect du budget agricole fixé jusqu'en 2013
- la révision de la politique de marché de la PAC par :

- des réductions asymétriques des prix dans le secteur du lait : réduction de 25 % sur 4 ans du prix d'intervention du beurre ; réduction de 15 % sur 3 ans pour le lait écrémé en poudre
- une diminution de moitié des majorations mensuelles dans le secteur des céréales
- des réformes dans les secteurs du riz, du blé dur, des fruits à coque, des pommes de terre féculières et des fourrages séchés.

Éléments d'analyse

Au-delà de la multiplication des réformes, la politique agricole commune continue de faire l'objet de nombreuses critiques à l'extérieur de l'Union européenne (dans le cadre de l'OMC), mais aussi dans certains pays de l'Union en raison de son ampleur et de son coût. Lors des négociations de 2005 sur les perspectives financières 2007-2013, la présidence britannique (second semestre 2005) propose de réduire considérablement le financement de cette politique pour les années à venir. Lors de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à HongKong en décembre 2005, les 149 membres de cette organisation conviennent de fixer la suppression de toutes subventions à l'exportation dans le secteur agricole en 2013. Une date qui coïncide avec l'échéance des perspectives financières européennes 2007-2013.

Il est dès lors clair que les discussions sur l'avenir de la politique agricole commune, ses principes de fonctionnement, ses objectifs, son financement, sont au centre du débat européen depuis le lancement du « Bilan de santé » de la PAC entamé en 2007 et davantage encore après les élections européennes de 2009 et la mise en place de la nouvelle Commission européenne.

Références

Communication de la Commission européenne du 10 juillet 2002, Révision à mi-parcours de la politique agricole commune, COM (2002) 394 final

Conseil Agriculture et Pêche - Luxembourg, les 11-12-17-18-19-25-26 juin 2003

Réforme de la PAC: compromis de la présidence (en accord avec la Commission), Conseil de l'Union européenne, 30/06/03

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Préparer le "bilan de santé" de la PAC réformée », COM (2007) 722, 20 novembre 2007.

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.