



AGIR
AVEC LE SUD

NOTE DE SYNTHESE

Quelle politique agricole pour l'Europe après 2013 ?

Introduction

Suite à un grand débat public lancé en avril 2010 par le Commissaire européen à l'Agriculture Dacian Cioloș, la Commission européenne (CE) a publié, le 18 novembre 2010, une Communication sur « la PAC à l'horizon 2020 ». La CE y explique pourquoi la Politique Agricole Commune (PAC) européenne doit être réformée et décrit ensuite les orientations politiques et les options possibles pour l'avenir de la PAC après 2013.

Pourquoi une réforme ?

- La PAC aujourd'hui

La PAC, dans sa structure actuelle, comporte deux dimensions ou « piliers ». Le premier pilier recouvre les aides directes aux agriculteurs. Elles sont en grande partie « découplées » (non liées aux volumes et choix de production) et sont soumises à la « conditionnalité » (l'agriculteur doit produire selon de bonnes pratiques agricoles, environnementales, etc.). Le premier pilier comprend également les instruments de régulation des marchés agricoles européens (prix de référence, quotas de production, « intervention »¹, restitutions aux exportations², etc.).

Le deuxième pilier correspond quant à lui aux mesures d'aide au développement rural ainsi qu'aux mesures de soutien à l'amélioration de la qualité des produits agricoles, la protection de l'environnement, la prise en compte du bien-être animal, etc. La part du second pilier dans le

budget total de la PAC reste très en-deçà de celle du premier pilier.

Il est intéressant de noter que les réformes successives subies par la PAC (dont le récent « Bilan de Santé » en 2009) ont fortement réduit les mesures d'intervention publique et de contrôle de l'offre, d'une part pour aligner progressivement les prix des produits agricoles européens sur ceux des marchés mondiaux (pour les rendre plus « compétitifs ») et d'autre part pour se mettre en conformité avec les règles de l'OMC. Les fameuses « restitutions aux exportations », très critiquées en raison de leur effet de distorsion sur les échanges commerciaux, sont de fait devenues moins nécessaires. Dans le cadre des négociations du cycle de Doha, l'UE a ainsi pu s'engager à supprimer les subventions aux exportations (dont les restitutions) pour la fin 2013. En 2009, les restitutions ne représentaient plus que 1,5% des contributions du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, qui finance les dépenses relevant du Pilier I)³.

Ces évolutions ne doivent cependant pas masquer le fait que les aides directes que l'UE octroie à ses agriculteurs sont venues en partie remplacer les mesures de soutien des marchés agricoles devenues incompatibles avec les règles de l'OMC. Mais ces aides directes, autorisées (sans limites) par l'OMC au titre de la « boîte verte », ont elles aussi un effet de distorsion sur les échanges puisqu'elles participent au maintien, au niveau européen, de prix agricoles relativement bas et non rémunérateurs, qu'elles viennent alors compenser.

¹ Pendant la période dite « d'intervention », les pouvoirs publics peuvent recourir au stockage de certains produits agricoles dès lors que leur prix de marché se situe en deçà de seuils préalablement définis.

² Qui compensent la différence entre les prix de l'Union européenne (UE) et les prix mondiaux.

³ [SEC 2010 \(98\). Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Troisième Rapport Financier sur le FEAGA \(exercice 2009\).](#)

- **Des défis économiques, environnementaux et territoriaux**

La CE souligne que l'Europe doit « être en mesure de répondre » à la demande mondiale croissante en denrées alimentaires. Il s'agit aussi de maintenir la compétitivité du secteur agricole européen « dans un environnement de plus en plus mondialisé et marqué par une volatilité croissante des prix ». Par ailleurs, la future PAC doit prendre en compte les défis environnementaux que sont la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ou l'érosion des sols, la préservation de la qualité de l'eau et de l'air ou encore de la biodiversité. L'agriculture européenne, dans sa diversité, doit continuer à jouer un rôle social et moteur de la vitalité des zones rurales. Enfin, un rééquilibrage et une meilleure répartition des aides sont nécessaires, aussi bien entre États membres (anciens et nouveaux) qu'entre agriculteurs.

- **Objectifs de la PAC après 2013**

La future PAC devra assurer une **production alimentaire viable**. D'après la CE, dans les intentions, ceci passe par un soutien au revenu agricole et une limitation de la volatilité des prix. Ceci implique en outre que le secteur devienne plus compétitif et que sa part dans la valeur ajoutée de la chaîne alimentaire progresse de manière à augmenter le pouvoir de négociation des agriculteurs. Les régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques doivent être aidées pour prévenir la désertification rurale.

La PAC post-2013 devra également permettre une **gestion durable des ressources naturelles** et intégrer des **mesures en faveur du climat**. Il faut reconnaître à leur juste valeur les biens publics environnementaux fournis par l'agriculture ; favoriser la croissance écologique par l'innovation et par la promotion de nouveaux débouchés (notamment ceux offerts par la « bioéconomie » émergente) ; poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques.

Enfin, la future PAC devra garantir un **développement territorial équilibré**. L'activité économique dans les zones rurales doit se maintenir et se diversifier. Il faut préserver la diversité des structures et des systèmes de production agricoles européens.

Le diagnostic posé et les intentions de la PAC semblent ainsi montrer des signaux favorables en faveur de l'agriculture familiale.

Les options possibles

Compte tenu des préoccupations évoquées, la CE envisage à ce stade **trois grandes options possibles** pour l'avenir de la PAC. Toutes s'articulent autour des instruments actuels (décrits plus haut au titre des deux piliers).

- **Option n° 1 : La continuité**

Elle consiste à **poursuivre de manière graduelle le processus de réforme déjà amorcé** tout en en corrigeant les insuffisances majeures. Il s'agit notamment de répartir de manière plus équitable les paiements directs entre États membres en prenant en compte les différences de conditions économiques et naturelles d'une région à l'autre de l'UE. Le mécanisme actuel de « paiement unique » (PU) défini sur une base historique et découplé des choix et volumes de production resterait cependant en place. Quant aux outils de gestion du marché, l'option 1 propose leur « rationalisation » et leur « simplification » où leur rôle se limiterait à celui d'un « filet de sécurité » devant permettre de faire face à des situations de perturbation du marché et de crise des prix. L'option 1 suggère aussi de « renforcer les outils de gestion des risques » (fonds communs, assurances, etc.) afin de mieux gérer les aléas de revenu et la volatilité du marché. Enfin, elle invite à poursuivre les efforts actuels en matière de financement des mesures destinées à relever les défis liés à la protection de l'environnement (Pilier II).

- **Option n° 2 : Vers davantage d'équilibre et de durabilité**

L'option 2 entend **rendre la PAC plus durable et équilibrée**. Il s'agit tout d'abord une fois encore de mieux répartir les paiements directs entre États membres et entre agriculteurs mais, cette fois, une refonte du système de définition des paiements est proposée. En complément d'un taux de base servant de soutien au revenu, les paiements intégreraient de nouvelles composantes (obligatoires ou optionnelles) prenant en compte la production de biens publics environnementaux, des conditions naturelles particulièrement contraignantes ou bien encore le rôle social de certaines activités agricoles en zones défavorisées. Un plafonnement des paiements alloués aux grandes exploitations est envisagé, ainsi qu'un régime de soutien spécifique pour les petites exploitations. Concernant les outils de gestion du marché, l'option 2 penche pour leur « amélioration » et « simplification » (toujours dans une optique « filet de sécurité »). Il est aussi question

de rééquilibrer les rapports de force au sein de la chaîne alimentaire (par exemple en incitant les exploitants à s'organiser afin de mieux valoriser leur travail dans les négociations avec l'industrie ou la grande distribution). Enfin, en matière de développement rural, l'option 2 propose d'en recentrer les mesures sur les priorités de l'UE, à savoir en particulier la lutte contre les changements climatiques et le soutien à l'innovation. Concernant les outils de gestion des risques, l'option 2 rejoint l'option 1 mais prévoit en outre d'introduire un nouvel instrument de stabilisation des revenus (compatible avec l'OMC).

- **Option n° 3 : La fin du soutien du marché et des revenus**

L'option 3 propose l'abandon progressif des aides directes aux agriculteurs qui se verraient remplacées par des paiements plafonnés censés rémunérer les biens publics environnementaux. Les exploitants des zones les plus défavorisées pourraient bénéficier d'un soutien supplémentaire. La plupart des mesures de marché (quotas, prix de référence, etc.) seraient également supprimées à l'exception éventuelle des « clauses de perturbation » (qui permettent dans des cas très spécifiques d'inciter les producteurs, avec des compensations, à réduire leur production). Enfin, toute la politique de développement rural serait axée sur les objectifs liés à l'environnement et au climat (au détriment des aspects sociaux et territoriaux).

CONCLUSION

Un certain nombre de points positifs sont à relever dans la Communication de la CE, dans la mesure où ils vont dans le sens d'un plus grand soutien à l'agriculture familiale au Nord. On notera en particulier l'orientation vers une répartition plus juste des aides directes, un plafonnement des aides qui serait lié à l'emploi (et non à la superficie des exploitations favorisant largement l'agriculture intensive), ainsi que des mesures de soutien spécifique accordées aux petites exploitations et à celles situées en zones défavorisées (option 2).

Toutefois, il apparaît d'ores et déjà que l'orientation politique choisie reste celle d'une PAC tournée « vers les besoins du marché », approvisionnant le secteur agroalimentaire européen en matières premières « de grande qualité » et « sûres » certes mais également « compétitives » (autrement dit à bas coût). Les trois options envisagées par la CE proposent au

mieux d'améliorer les outils de régulation des marchés existants (option 2 - mais ces outils sont aujourd'hui quasi inexistant suite aux démantèlements successifs), au pire de les supprimer (option 3). Au Nord, ceci aurait pour conséquence de maintenir les prix agricoles en-deçà des coûts de production réels (tenant compte en particulier des exigences européennes en matière de sûreté et qualité des produits, normes environnementales, etc.). Les pertes de revenu pourraient certes se trouver en partie compensées selon l'option choisie (option 2), mais on s'éloignerait en tous les cas d'un objectif de prix justes et rémunérateurs pour les producteurs. Au Sud, des produits agricoles européens maintenus à des prix artificiellement bas (car compensés par des mesures de soutien direct que les gouvernements du Sud n'ont pas les moyens de mettre en place) continueraient de concurrencer les produits locaux issus de l'agriculture paysanne.

Par ailleurs, il n'est nulle part question, dans la Communication de la CE, de principe ou d'orientation en faveur de la « Souveraineté alimentaire ». Ignorant l'impact négatif que les politiques agricoles européennes ont pu avoir sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sud, la CE considère au contraire que l'UE peut contribuer à répondre à la demande mondiale croissante en denrées alimentaires en produisant davantage.

La Communication de la CE sur l'avenir de la PAC après 2013 a lancé le débat avec les autres institutions (Conseil et Parlement européen, qui partagent la codécision sur la future PAC - la CE étant l'institution qui émet les propositions) ainsi qu'avec les parties intéressées (une consultation est en cours qui doit s'achever le 25 janvier 2011). Il semblerait qu'une majorité d'États membres penche plutôt en faveur de l'option 2 à ce stade. Cependant, la Communication restant très évasive sur bien des aspects, seules les propositions législatives concrètes de la CE, attendues pour juillet 2011, permettront de se faire une idée précise des orientations politiques choisies.

Note rédigée par Camille Perrin,
Bénévole SOS FAIM

Décembre 2010.