

La nouvelle politique agricole commune

Source: CVCE. Pierre Gerbet.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_nouvelle_politique_agricole_commune-fr-226892f3-1adb-4062-ac96-7f6cf54dd9a1.html

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016



La nouvelle politique agricole commune

Déjà une réforme de la politique agricole commune (PAC) était intervenue en 1992 pour éviter les surproductions entraînées par la garantie des prix, en réduisant celle-ci et en préservant le revenu des agriculteurs par des aides directes à travers le budget communautaire. Cette réforme a permis de réduire une partie importante des excédents pour les céréales et surtout la viande bovine mais elle reste insuffisante, comme le signale l'Agenda 2000 de la Commission européenne qui formule des propositions précises.

La Commission estime que cette réforme doit être plus radicale. Le soutien accordé aux agriculteurs reste inégalitaire en privilégiant les régions et les producteurs les plus riches. Les pratiques intensives ont persisté avec de graves inconvénients en ce qui concerne l'environnement et les maladies animales (maladie de la « vache folle »). D'autre part, les pays candidats qui vont adhérer à l'Union européenne sont tenus de reprendre l'acquis communautaire, donc la politique agricole alors même que leurs agriculteurs devront fournir un très gros effort pour se mettre à niveau et pouvoir participer au marché unique. Aussi, la Commission estime-t-elle qu'une Europe élargie appelle une PAC réformée. Enfin, il faut tenir compte du contexte international : l'accord sur l'agriculture de l'Acte final du cycle de l'Uruguay (1995) prévoit une réduction des soutiens internes et des subventions à l'exportation et un meilleur accès aux marchés. Les négociations multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont commencé à cet effet en 1999. Les États-Unis s'y sont préparés en réduisant les aides à la production tout en conservant un soutien aux revenus des agriculteurs.

Les propositions de la Commission, préparées par le commissaire autrichien Franz Fischler, chargé de l'agriculture, et son directeur général français Guy Legros, sont déposées le 18 mars 1998. Il s'agit, en restant dans les limites budgétaires (45 milliards d'euros pour la PAC en 1999) d'opérer une baisse des prix garantis, compensée en partie seulement par des aides directes aux agriculteurs dont la charge pourrait être partagée entre la Communauté et les États et, en revanche, de développer une véritable politique globale de développement rural, le « deuxième pilier » de la PAC, préservant la diversité de l'agriculture communautaire, renforçant le tissu économique et social des régions rurales, limitant l'exode rural et assurant la protection de l'environnement et la préservation du modèle agricole européen.

Ces propositions font l'objet d'un long « marathon » entre les ministres de l'Agriculture du 22 février au 11 mars 1999. Les tensions y sont très vives. L'Allemagne, soucieuse avant tout de réduire la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire, appuie la proposition de cofinancement par les États. La France s'y refuse, invoquant le principe de solidarité financière à la base de la PAC et le risque de concurrence entre les pays membres. En fait elle ne veut pas, principale bénéficiaire de la PAC, devoir en partager la charge. Finalement, c'est le Conseil européen extraordinaire de Berlin sur l'Agenda 2000 (24-25 mars) qui entérine la mise en route de la nouvelle politique agricole commune, mais dans une mesure encore insuffisante.

En ce qui concerne les organisations communes de marché, les mesures prises pour les cultures arables se situent dans la continuité des réformes précédentes : diminution de 15 % sur deux ans des prix d'intervention des céréales, compensée pour moitié par des aides directes, conservation d'un taux de jachère obligatoire de 10 % sur la période 2000-2006, compensée au même taux que les céréales. Pour l'élevage, de nouvelles mesures sont introduites pour améliorer la compétitivité sur les marchés extérieurs : baisse de 20 % du prix de base pour le soutien du marché de la viande bovine et compensation de la perte de revenus par l'accroissement des primes animales bovines, maintien du régime des quotas laitiers jusqu'en 2006 et réduction de 15 % des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre à partir de 2003-2004, avec compensation de la perte de revenu par une prime directe basée sur le quota du producteur.

Pour « le second pilier de la PAC », visant à un développement rural global et cohérent, le règlement du Conseil du 26 juin 1999, entré en vigueur le 1er janvier 2000, met l'accent sur le rôle multifonctionnel de l'agriculture, l'approche intégrée de l'économie rurale à travers le développement multisectoriel, la prise en compte de la dimension environnementale, une simplification de la réglementation dans un cadre unique et un financement assuré par le FEOGA-Garantie et non plus par le FEOGA-Orientation trop faiblement doté.

La portée de ces réformes reste toutefois limitée. La Commission a souhaité subordonner le versement des

aides directes aux agriculteurs au respect de l'environnement, ce qui est appelé « éco-conditionnalité », mais, après discussion, le Conseil a décidé de laisser cette mesure à l'appréciation des États membres, ce qui réduit sa portée. En ce qui concerne les aides directes, le mécanisme de plafonnement proposé par la Commission, n'a pas été retenu, les États recevant toutefois le droit de moduler les aides entre les exploitations agricoles en fonction de la main d'œuvre employée, de la richesse des exploitations et du montant global des paiements reçus au titre des régimes de soutien. Cette modulation est limitée à 20 % des aides directes de la PAC. Le cofinancement des aides proposé par l'Allemagne n'a pas été retenu en raison de l'opposition de la France. La répartition des aides reste très inégale : dans les perspectives financières 2000-2006, la politique de développement rural ne représente que 10 % environ des dépenses de la PAC.

Le Conseil européen de Berlin a prévu un « rendez-vous à mi-parcours » pour procéder à une éventuelle révision. La Commission présente un rapport le 10 juillet 2002. Elle dresse le bilan des réformes opérées depuis 1992. La baisse des prix garantis a amélioré la position de l'agriculture européenne sur les marchés intérieurs et mondiaux, l'intervention sur les marchés se limite de plus en plus à assurer un « filet de sécurité », mais les producteurs ont encore des difficultés à s'adapter aux marchés. Les revenus agricoles ont évolué favorablement du fait de la part accrue des paiements directs, mais les variations restent considérables entre les régions et les secteurs. La modulation des soutiens du revenu entre les agriculteurs, objectif de cohésion sociale, est restée insuffisante, parce que facultative pour les États (en 2001, seule la France et la Grande-Bretagne y ont eu recours). La conditionnalité des aides au respect de l'environnement n'est pas suffisante. De même en ce qui concerne les bonnes pratiques en matière d'élevage. La politique de développement rural, destinée à renforcer la cohésion économique et sociale, est insuffisante, en particulier dans les régions d'Europe les plus sensibles aux mutations des politiques agricoles.

La Commission propose des mesures techniques pour remédier à ces insuffisances et surtout définit le cadre général de la nouvelle politique agricole : libéralisation accrue des marchés agricoles, réduisant le rôle des mécanismes de régulation ; dégressivité des aides directes et transfert des financements du premier pilier « Garantie » vers le second pilier « Développement rural » élargi aux questions sanitaires et de bien-être des animaux avec redistribution des aides entre régions et entre secteurs ; découplage des aides au revenu d'avec la production et octroi de celles-ci selon des règles de conditionnalité (respect des normes réglementaires et des bonnes pratiques agricoles). Ces propositions sont vivement discutées par le Conseil Agriculture à partir du 15 juillet 2002. Elles sont appuyées par les pays qui voient dans le découplage des aides et leur réduction le moyen de réduire les dépenses agricoles. C'est le cas de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne, de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas. Au contraire l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Autriche, le Luxembourg, bénéficiaires des aides, estiment que cette révision est en contradiction avec l'accord de Berlin valable jusqu'en 2006.

Une autre considération intervient avec l'élargissement de l'Union européenne, prévu pour les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), où l'activité agricole est très importante mais peu compétitive. Ces pays estiment que le soutien des prix agricoles fait partie des acquis communautaires dont l'adoption par les candidats conditionne leur admission. Ils réclament le bénéfice de la totalité des aides dès leur adhésion. La Commission estime cette position peu incitative à la modernisation nécessaire et propose que les nouveaux membres ne reçoivent ces aides que de façon progressive, leur montant passant de 25 % du niveau de celles reçues par les Quinze à 100 % en 2013, ce que les pays candidats jugent insuffisant.

Au sein des Quinze, les discussions sont vives. Le chancelier Gerhard Schröder veut obtenir une réduction de la contribution allemande au budget communautaire et en fait un argument de sa campagne pour les élections législatives du 21 septembre. Il est opposé à l'octroi d'aides directes aux nouveaux membres. La France au contraire y est favorable, en défendant la thèse de l'acquis communautaire, voyant là un moyen de pérenniser les aides directes dont ses agriculteurs sont les plus grands bénéficiaires. L'opposition est également forte en ce qui concerne la nouvelle politique agricole proposée par la Commission : l'Allemagne est favorable, y voyant un moyen d'éliminer les aides directes tandis que la France s'oppose à ce que la « révision à mi-parcours » aille plus loin que des aménagements techniques, ne veut pas d'une réforme anticipée de la PAC et s'en tient aux décisions du Conseil européen de Berlin de mars 1999 sur les perspectives financières 2000-2006 et les aides directes.

Un compromis est trouvé par les ministres de l'Agriculture (17 juin 2002) selon lequel les soutiens directs font partie de l'acquis et doivent bénéficier à tous les pays membres et que l'accord sur leurs modalités ne préjugera pas des discussions de la PAC. On discutera donc des pourcentages des aides, mais non de la réforme de la PAC. Les Allemands, les Britanniques, les Néerlandais et les Suédois demandent que si on accorde des aides directes aux nouveaux membres, celles-ci soient réduites pour l'ensemble des vingt-cinq pays après 2006.

Le Conseil européen de Bruxelles (24-25 octobre 2002) va trancher. Il est précédé par un accord bilatéral entre le président Chirac et le chancelier Schröder, qui a été réélu. Ce dernier accepte le maintien des aides directes jusqu'en 2006, puisque le président Chirac lui propose de plafonner celles-ci au niveau de 2006 à partir de 2007, donc de stabiliser les dépenses agricoles, à vingt-cinq jusqu'en 2013, ce qui a l'avantage de pérenniser la PAC, mais l'inconvénient d'en réduire le financement. Aussi, en compensation, Chirac réclame des économies dans d'autres domaines, en particulier en stabilisant les aides régionales et en remettant en cause le « rabais » britannique. Mais les pays du Sud et la Grande-Bretagne s'y opposent. Le Conseil européen décide que le plafond des dépenses liées aux adhésions par le Conseil de Berlin pour la période 2004-2006 sera respecté et que les paiements directs aux nouveaux membres seront introduits graduellement, à partir de l'adhésion, de 25 % en 2004 à 100 % en 2013.

Ainsi, l'accord sur les aides ouvre la voie à l'élargissement mais gèle le budget agricole. Les dépenses agricoles entre 2007 et 2013 seront plafonnées au niveau des dépenses de 2006, majoré d'un déflateur de 1 % par an pour tenir compte de l'inflation. Certes, la PAC va disposer d'un budget jusqu'en 2013 mais ce budget stabilisé sera à partager, non plus entre quinze États membres, mais entre vingt-cinq, puis vingt-sept à partir de 2007. Ces perspectives rendent d'autant plus nécessaire la réforme en profondeur de la politique agricole.

Le commissaire Fischler estime indispensable d'y procéder sans attendre l'échéance 2006 pour plusieurs raisons. Avec le plafonnement budgétaire, les aides au revenu devront être réparties sur vingt-cinq pays et non plus sur quinze. Il sera donc impossible de les réduire encore au profit des dépenses de développement agricole, rendant celui-ci irréalisable. D'où la nécessité de découpler ces aides de la production. D'autant plus que le découplage doit être un enjeu important des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui doivent aboutir fin 2004.

Le 14 novembre 2001 à Doha (Qatar), les 145 pays membres de l'OMC se sont engagés à ouvrir un cycle de négociations visant, pour améliorer l'accès aux marchés réclamé par les pays en développement, à « réduire toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif, ainsi que les soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges ». Pour la définition du mandat par le Conseil pour la négociation qu'elle sera chargée de mener, la Commission formule le 16 décembre 2002 des propositions globales : réduction de 36 % en moyenne des droits de douane sur les importations agricoles, diminution de 45 % de toutes les formes de subventions à l'exportation et abaissement de 55 % des soutiens aux cours des produits agricoles. L'échéance du 31 mars 2003 pour un accord sur les modalités des négociations agricoles ne peut toutefois être tenue, l'accord obtenu entre l'Union européenne et les États-Unis sur le soutien interne et l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation étant rejeté au Conseil ministériel de Cancun (Mexique) les 10-14 septembre 2003 par un groupe de pays en développement (Brésil, Inde et Chine en tête) réclamant une plus forte réduction des subventions agricoles. Pour relancer les négociations, la Commission européenne à l'initiative de Franz Fischler et de Pascal Lamy (commerce extérieur) prendra l'initiative, le 9 mai 2004, en vue du conseil ministériel de l'OMC prévu pour le 17 juin à Genève, de proposer, pour obtenir que les États-Unis en fassent autant, d'éliminer complètement les subventions à l'exportation des produits agricoles. Cette offre sera bien accueillie par l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, le Danemark et le Luxembourg... mais très critiquée par la France, soutenue par la Belgique, l'Italie, l'Irlande, la Slovaquie et Chypre. Le gouvernement français estimera que la Commission a outrepassé son mandat et qu'elle a commis une faute tactique en faisant une telle concession dès le début de la négociation. Son irritation est d'autant plus grande que les soutiens à l'exportation sont essentiels pour les exportations de viande bovine et le lait.

Enfin, pour Franz Fischler, la révision de la politique agricole doit se faire avant l'élargissement car les

décisions seraient encore plus difficiles à prendre à vingt-cinq qu'à quinze États membres. Dès le 21 janvier 2003, il revient à la charge et présente de nouvelles propositions pour la réforme d'ensemble de la PAC reposant sur un découplage total des aides directes et de la production et la baisse des prix d'intervention pour les céréales et produits laitiers. Mais la France y est très hostile. Depuis le début de juin, les réunions des ministres de l'agriculture se succèdent en vain dans une ambiance très tendue. Toutefois Jacques Chirac comprend que son opposition à une réforme profonde n'est plus tenable. Il n'est pas sûr que le vote à la majorité qualifiée ne mettrait pas la France en minorité. Il s'accorde avec Gerhard Schröder pour un découplage partiel et limité, mais en fait il doit accepter l'abandon du principe de base de la PAC en dépit des protestations des organisations agricoles en France.

Finalement, les ministres de l'Agriculture s'accordent sur un compromis le 26 juin. Le principe du découplage est adopté. La plupart des aides directes aux agriculteurs seront remplacées par un paiement unique par exploitation calculé en référence à la production des années 2000-2002. Le découplage total doit entrer en vigueur à partir de 2005, mais la France, soutenue par l'Allemagne, a obtenu la possibilité d'un découplage partiel limité à 75 % qui sera possible dans les secteurs de grandes cultures et à 60 % pour l'abattage des bovins. La conditionnalité des aides devient obligatoire, le versement du paiement unique étant subordonné au respect de 18 normes communautaires dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire et de la santé des animaux. Par souci de justice sociale, seules les exploitations qui reçoivent plus de 5000 euros d'aides par an (soit un quart des exploitations recevant plus de 80 % des aides) seront mises à contribution par une retenue passant de 3 % en 2005 à 5 % à partir de 2008. Les sommes perçues seront redistribuées aux régions défavorisées des pays recevant des Fonds structurels (Portugal, Espagne et Irlande). Les prix d'intervention, c'est-à-dire les compensations financières reçues par les producteurs en cas de baisse des cours ne sont pas réduits en raison de la résistance de la France afin de compenser la baisse des aides. Ils sont maintenus pour les céréales (blé, orge et maïs) et pour les poudres de lait et ne baissent de 25 % que pour le beurre. Les quotas laitiers sont prorogés jusqu'en 2014. La Commission n'a pu faire adopter le principe de dégressivité des aides qu'après 2007, et encore si le plafond des dépenses de soutien agricole fixé jusqu'en 2013 menace d'être dépassé de 45 milliards d'euros dont 9,2 pour la France.

Au total, en dépit de certaines limitations sans doute temporaires, c'est une véritable politique agricole nouvelle qui va être mise en œuvre dans l'Union européenne élargie.