

Marc Kreis

La Politique agricole commune : quelques réflexions critiques

1. Les fausses idées sur la PAC : entre mythe et réalité

Aucune autre politique de l'Union européenne (UE) n'a été aussi souvent et aussi violemment mise en cause que la Politique agricole commune (PAC). Les spécialistes de l'exercice ont été et sont toujours les journalistes et politiciens anglais, voire leurs collègues états-unien, tous adversaires déclarés de la PAC, qui se complaisent soit à vilipender la gabegie financière supposée, soit à tourner en dérision les décisions et règlements apparemment loufoques.

Malheureusement, ces accusations circulent de façon récurrente dans tous les médias, et sont trop souvent reprises sans esprit critique par des commentateurs, peu au courant de la réalité. Avant de pouvoir parler de façon sereine de la PAC, il faut donc d'abord remettre de l'ordre dans cet amalgame de fausses informations, délibérément colportées, et démentir les nombreux clichés et préjugés sur la PAC.

« La PAC est un gouffre financier et accapare les moyens budgétaires au détriment des autres politiques européennes. »

Il faut essayer de remettre ce débat sur le terrain de la raison et revenir à la réalité des chiffres. En fait, la part de la PAC dans le budget de l'UE est passée de 75 % en 1985 à environ 45 % en 2008. Pour 2010, la PAC tombe même à 42 %, et se trouve désormais dépassée par le budget de la politique de cohésion, qui représente 45 % du budget européen. Si la PAC reste

donc un des postes de dépenses principaux de l'UE, son importance relative a néanmoins largement diminué depuis 25 ans. Ceci est aussi l'expression d'une extension de la compétence communautaire à d'autres domaines politiques (cohésion économique, politique régionale, recherche, environnement,...).

Par ailleurs nous disposons d'un indicateur plus pertinent de l'impact économique du budget de la PAC ; il s'agit du

Il faut essayer de remettre le débat sur la PAC sur le terrain de la raison et revenir à la réalité des chiffres.

ratio entre les dépenses publiques de la PAC et le PIB de l'UE. Cet indicateur affichait en 2008 une valeur de 0,4 %. En y ajoutant les aides nationales des Etats membres, le ratio global du soutien public au secteur agricole et agroalimentaire atteint 0,5 % du PIB en 2008, ce qui est évidemment beaucoup moins spectaculaire, et ramène ce débat sur le budget de la PAC à une dimension plus juste.

Ce chiffre de 0,5 % est à comparer aux ratios pour d'autres politiques comme la recherche et l'innovation ou l'éducation, pour lesquelles l'ensemble des dépenses publiques des Etats membres de l'UE-27 représentait environ 1%, ou 5 % du PIB en 2008. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, le soutien public global, fonds nationaux et européens

compris, est donc largement supérieur pour l'éducation ou la recherche scientifique que pour la PAC.

« L'absurdité de la PAC est démontrée par ses réglementations loufoques. »

Cette mise en cause se réfère, avec une bonne dose de mauvaise foi, à l'existence de règlements, qui, à première vue, peuvent effectivement paraître bizarres, comme les règlements sur l'aspect, la forme ou les caractéristiques physico-chimiques des produits agricoles. Mais, en réalité, ces descriptions techniques sont nécessaires au fonctionnement du marché intérieur de l'UE. En effet, ces normes de commercialisation, en imposant une définition harmonisée du produit, assurent une sécurité juridique aussi bien au consommateur qu'aux producteurs et commerçants, et sont une contrepartie obligatoire à la libre circulation des marchandises.

« Les instruments de la PAC incitent les producteurs à polluer. »

Cette affirmation est un autre des préjugés très répandus sur la PAC. En fait, depuis la réforme de 1992 comprenant l'abandon du système des prix garantis, les instruments politiques de la PAC ont au contraire donné des incitants pour réduire l'intensification de la production agricole, impliquant une réduction de l'emploi des fertilisants minéraux et des produits phytopharmaceutiques. En effet, depuis

1992, la majeure partie des aides PAC est accordée directement au producteur, indépendamment du niveau d'intensité de production.

On a pu constater dans les séries statistiques d'Eurostat, que la consommation moyenne d'engrais azoté dans l'UE a nettement diminué, en passant progressivement d'environ 90 kg/ha en 1990 pour l'UE-15 à 60 kg/ha en 2007 pour l'UE-27, soit une diminution de plus ou moins 30 %. Pour le Luxembourg la diminution était d'environ 40 % sur la dernière décennie.

« La PAC soutient plus la production conventionnelle que l'agriculture biologique. »

Cette affirmation souvent reprise est également fautive ; toutes les aides PAC sont accessibles à toutes les entreprises, indépendamment de leur type de production. Au contraire, les seules à bénéficier d'une aide spécifique supplémentaire sont les exploitations « bio », puisque celles-ci bénéficient d'une prime spécifique « agriculture biologique » de 150 €/ha au Luxembourg, afin de tenir compte des coûts de production plus élevés.

« La PAC est protectionniste. »

En réalité, la protection de la production agricole européenne et le concept de préférence communautaire ont été formellement abandonnés avec la réforme de 1992, ceci à travers l'abolition du mécanisme des prix garantis et des prélèvements variables, et d'une réduction généralisée des droits de douane. Depuis 2003/2004, l'UE-27 est devenue importatrice nette de certains produits agricoles, comme la viande bovine. En fait, l'UE-27 est le premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires. Il est donc très difficile de continuer à accuser l'UE de protectionnisme agricole.

« La PAC détruit les agricultures paysannes du tiers monde. »

Cette mise en cause est basée sur l'existence de subventions à l'exportation dans les instruments de la PAC. En effet, ce type de subvention était utilisé autrefois pour exporter des surplus européens, et pouvait perturber les marchés agricoles dans les pays en développement. Mais la politique actuellement suivie par l'UE ne recourt plus à ces instruments qu'en temps de crise, afin de soutenir ses exportations en essayant de contrebalancer ainsi les mesures d'aide à l'exportation des autres grands blocs économiques

(USA, Océanie,...) et surtout pour compenser les manipulations des taux de change €/€, régulièrement utilisées par les autorités états-uniennes pour favoriser leurs exportations.

En plus, l'UE s'interdit d'utiliser ces subventions pour exporter des produits agricoles dans les pays les moins avancés : les exportations européennes, subventionnées ou non, sont destinées essentiellement aux pays du Moyen-Orient, d'Asie centrale et du Sud-est. L'UE a d'ailleurs proposé, dans le cadre des négociations à l'OMC, de supprimer ces subventions à l'exportation, sous condition de réciprocité de ses partenaires commerciaux des pays développés. Finalement, l'UE, en ouvrant son marché intérieur aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) sous la forme d'un accès privilégié sans droits de douane, leur procure un avantage commercial très important.

Après avoir passé en revue et réfuté cette série de préjugés sur la PAC, il faut revenir à la réalité et admettre que la PAC n'est finalement pas très différente des autres politiques européennes ; certes pas parfaite, présentant encore de la marge d'amélioration, mais certainement pas conforme à son image de marque très négative. En effet, il ne faut pas oublier que toutes les politiques européennes sont le résultat d'un compromis entre les 27

Etats membres de l'UE – ce qui diminue forcément leur consistance et leur cohérence. Les politiques européennes ne peuvent pas être parfaites.

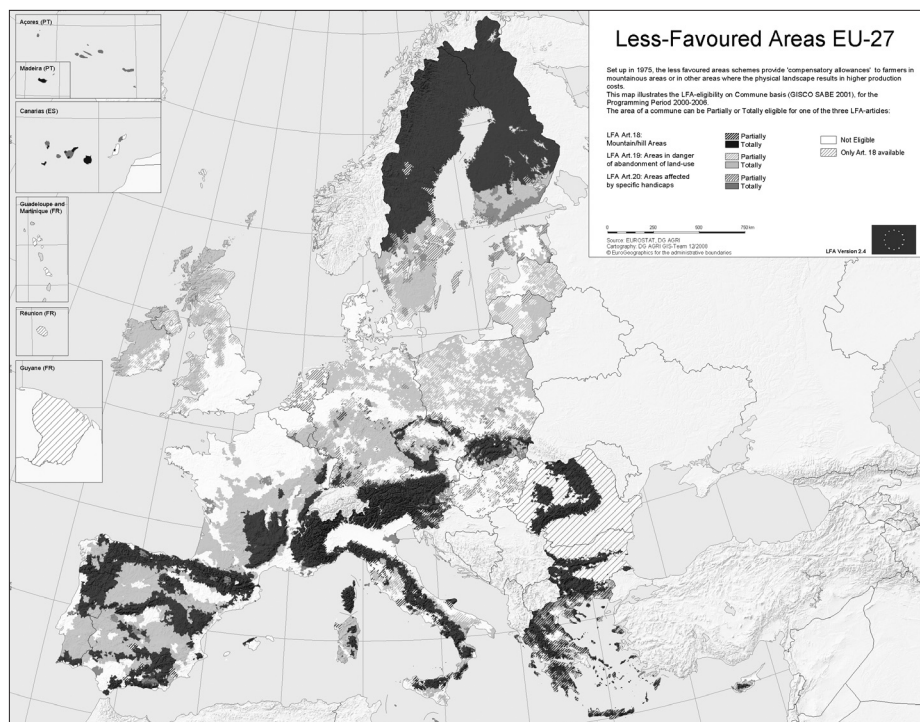
En fin de compte – et cela expliquerait la persistance des campagnes de désinformation sur la PAC – tout se passe comme si les commentateurs et les journalistes étaient restés bloqués dans leur perception du secteur agricole européen d'il y a 20 ans, comme s'ils n'avaient pas enregistré ou voulu enregistrer les évolutions de la politique et des pratiques agricoles.

2. La PAC d'hier et d'aujourd'hui

Historiquement, le secteur de la production agricole a été le premier secteur économique à avoir achevé la construction d'un véritable marché intérieur européen. Les produits agricoles circulent librement entre les Etats membres, et ceci depuis les années 1960. Mais la contrepartie de cette intégration complète est un volume élevé de réglementations, imposant notamment des normes et standards techniques et sanitaires à ces produits. Normes harmonisées sans lesquelles un marché européen sans frontières intérieures ne pourrait fonctionner.

La raison de ce rôle précurseur de la PAC dans l'histoire de la construction européenne est probablement à chercher dans

Carte zones défavorisées



le fait que, dans les années 1950 et 1960, l'autosuffisance alimentaire n'était pas assurée sur notre continent. A une période où le souvenir des privations des temps de guerre était encore présent à l'esprit, l'idée que la sécurité de l'approvisionnement alimentaire serait une priorité politique, n'avait pas beaucoup de mal à s'imposer. Par ailleurs, les pères fondateurs de la Communauté européenne avaient déjà compris que l'indépendance alimentaire est un objectif politique en soi ; d'abord pour des raisons géopolitiques et stratégiques, mais aussi pour disposer du pouvoir d'imposer nos propres normes sanitaires, sociales, environnementales et de bien-être animal.

L'acte fondateur de la Communauté européenne, le traité de Rome, avait assigné les objectifs suivants à la PAC :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique
- assurer un niveau de revenu équitable à ceux qui travaillent dans l'agriculture
- stabiliser les marchés
- garantir la sécurité des approvisionnements
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

La PAC a donc pu se développer à ses débuts dans un environnement politique et économique favorable et a réussi à atteindre ses objectifs. Les instruments de l'époque étaient surtout des mesures d'intervention sur les marchés avec des stocks publics et une protection tarifaire, basée sur des prélèvements variables sur les importations. C'était l'âge d'or de la PAC et de la préférence communautaire.

Mais, assez vite et grâce au progrès technique, le niveau de la production agricole a dépassé la consommation, et dès la fin des années 1970 apparaissaient les premiers signes d'une surproduction structurelle. A partir de ce moment, la PAC va connaître plusieurs réformes successives, en commençant par l'instauration de quotas de production, comme dans le secteur laitier en 1983. La réforme de 1992 imposera la libéralisation progressive des échanges commerciaux, induisant une chute très importante des prix des produits agricoles, accompagnée par la mise en place, à titre de compensation, des paiements directs aux producteurs.

Les années 1990 verront la création du second pilier de la PAC, appelé politique de développement rural, alors que la ré-

forme de 2003-2005 imposera finalement l'introduction progressive du découplage des paiements directs. On peut considérer qu'à partir de cette réforme, la réorientation de la PAC vers les mécanismes de marché était parachevée.

La PAC actuelle repose sur deux piliers. Le premier pilier regroupe les mesures suivantes :

- mesures d'intervention sur le marché, comme le stockage public de produits agricoles en cas de surproduction, ou les subventions à l'exportation, reliquats de la PAC du début, mais avec une importance réduite, représentant plus ou moins 15 % du budget global
- paiements directs aux producteurs agricoles, premier poste de dépenses avec 60 % du budget
- programmes de promotion des produits agricoles et d'information générale sur la PAC

La PAC n'est finalement pas très différente des autres politiques européennes ; certes pas parfaite, (...) mais certainement pas conforme à son image de marque très négative.

Les paiements directs devront être découplés à l'horizon 2013, le découplage de la production correspondant à une situation où les aides versées sont totalement indépendantes du niveau de production n'induisant pas de distorsion des marchés.

Le second pilier de la PAC regroupe les politiques du développement rural. Il comprend notamment des mesures structurelles en faveur des entreprises agricoles, comme les aides à l'investissement ou à l'installation, des mesures agri-environnementales, les aides aux zones défavorisées et les programmes de développement économique des régions rurales.

La PAC va devoir continuer d'évoluer et sa prochaine réforme majeure est prévue pour 2013, afin de préparer son adaptation aux grands défis du futur. A côté des objectifs originaux, la PAC devra aussi :

- assurer la sécurité alimentaire européenne et mondiale, et tenant compte des contraintes grandissantes sur le po-

tentiel de production (pertes de terres agricoles, changement climatique,...)

- maintenir la production agricole sur l'ensemble du territoire européen, afin de prévenir la désertification rurale
- fournir à la société les biens publics réclamés, comme la garantie d'un meilleur respect de l'environnement, ou des normes élevées de protection des animaux
- rééquilibrer les pouvoirs des producteurs agricoles primaires dans la chaîne alimentaire
- garantir aux producteurs européens une situation de concurrence équitable avec leurs concurrents des pays tiers

Le calendrier des institutions européennes prévoit le début des négociations entre Commission européenne, Etats membres et Parlement européen au premier semestre 2011. Les décisions finales devront être prises avant la fin 2012.

3. La PAC au Luxembourg

Concernant la mesure la plus emblématique de la PAC actuelle, à savoir les paiements directs, le Luxembourg a choisi une approche progressiste. En effet, le découplage total des paiements directs a été introduit dès 2005, première année de mise en œuvre de la réforme de 2003, alors que la plupart des Etats membres ne vont atteindre cette phase qu'en 2013.

Nous avons choisi un système hybride pour la détermination des montants individuels des paiements directs, à savoir un mélange de références historiques et de modèle régional. Dans un modèle régional, le paiement direct est calculé sur base d'un montant unitaire par ha de surface cultivée, alors que dans le modèle historique les paiements directs sont basés sur les valeurs de la période 2000 à 2002. Ici, le Luxembourg fait partie de l'avant-garde ; seuls l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande et la Suède ont eux aussi choisi des modèles hybrides tandis que la grande majorité des Etats membres utilisent le modèle historique.

Une des particularités de la PAC au Luxembourg est cependant la priorité donnée au second pilier, c.-à-d. au développement rural, alors que dans la plupart des autres Etats membres, ainsi qu'au niveau communautaire, c'est la situation inverse qui prévaut. Cette particularité ressort, si l'on compare les budgets agricoles du Luxembourg avec celui

Budget de la PAC selon les domaines politiques

(%)	France	Luxembourg	UE
1 ^e pilier	81	34	75
Dont paiements directs découplés	47	33	
Dont paiements directs couplés	22	0	
2 ^e pilier	16	64	25
Investissement, installation	5	30	
Compensation handicaps naturels	3	14	
Mesures agri-environnementales	5	16	

de la France, en tant que pays emblématique de la PAC.

A titre d'exemple, le tableau ci-dessus donne les chiffres en pourcentages pour l'année budgétaire 2007.

On voit que pour la France et l'UE en général, la majeure partie (à savoir 81 % respectivement 75 % du budget) est affectée aux politiques du premier pilier, tandis que pour le Luxembourg ce premier pilier ne représente que 34 %.

Les données budgétaires montrent également l'importance relative du second pilier au Luxembourg, avec 64 % du budget. A l'intérieur de ce second pilier se retrouvent également les aides pour la compensation des handicaps naturels, avec 14 % des dépenses globales. Ces paiements se font dans le cadre du régime des zones défavorisées.

4. Les zones défavorisées

Ce régime d'aide aux zones défavorisées existe depuis 1975, et fait partie du second pilier de la PAC (les mesures de développement rural). L'objectif déclaré est de maintenir l'activité agricole dans les régions souffrant d'un handicap naturel, climatique ou pédologique (c.-à-d. lié au sol), et qui diminue la rentabilité économique de la production agricole. Le moyen de réaliser cet objectif est un régime d'aide à la surface, censé compenser le déficit de rendement ou le différentiel de coûts de production par rapport à des régions normales.

L'importance politique de ce programme a été réaffirmée par l'adoption des principes du « modèle agricole européen » en 1997, sous présidence luxembourgeoise, qui prévoit comme objectif, parmi d'autres, le maintien d'une agriculture sur tout le territoire européen.

Ce régime prévoit trois catégories de zones défavorisées :

- les zones de montagne
- les zones affectées par des handicaps spécifiques comme les espaces côtiers
- les zones défavorisées « intermédiaires » présentent l'ensemble des handicaps suivants :
 - mauvaise productivité de la terre
 - production sensiblement inférieure à la moyenne en raison de cette faible productivité du milieu naturel
 - faible densité ou tendance à la régression d'une population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole

Au niveau européen, 57 % de la surface agricole totale est classée comme zone défavorisée (cf.: carte p. 35). Ceci représente 13 % de l'ensemble des exploitations agricoles. La région agricole du Luxembourg est classée intégralement en tant que zone défavorisée intermédiaire.

Pour la période 2007-2013, le Fonds européen agricole pour le développement rural va consacrer 12,6 milliards d'euros au régime des zones défavorisées.

Depuis quelques années les aides aux zones défavorisées ont cependant été la cible de critiques nourries de la part des adversaires de la PAC. En effet, la Commission et la Cour des comptes européennes ont malheureusement colporté l'idée, qu'il s'agirait d'un système totalement arbitraire et non basé sur des données scientifiques. Ce régime porterait en outre des disparités importantes entre zones et Etats membres, dues aux critères de délimitation et aux règles d'admissibilité très divergentes au niveau national.

Le Grand-Duché est devenu un acteur involontaire dans cette campagne de dé-

nigrement, puisque la précédente Commission a régulièrement mis en avant le cas du Luxembourg comme exemple de l'absurdité du régime des zones défavorisées, en affirmant que « ce pays est une zone défavorisée à 100 % ! ».

A première vue, cette affirmation peut effectivement paraître surprenante. Mais elle doit être relativisée par la prise en compte de la taille de notre territoire national, minuscule à l'échelle de l'UE. Un rapide coup d'œil sur la carte indique qu'il existe bon nombre de régions défavorisées, nettement supérieures en superficie au Luxembourg, comme le Nord-Ouest de l'Irlande ou la partie centrale de la France. Plus près de chez nous, on s'aperçoit que la majeure partie de la Grande Région SAAR-LOR-LUX, à l'exception de la Lorraine, est également reconnue comme zone défavorisée. A la lumière de ces informations, le fait que le « Luxembourg soit une zone défavorisée à 100 % » n'est finalement plus très surprenant.

Néanmoins la Commission européenne a engagé en 2007 des études pour réformer le système en instaurant une méthode harmonisée de délimitation des zones défavorisées. Le nouveau régime aura une approche plus scientifique, avec une nouvelle définition de la caractéristique « défavorisée », basée sur huit critères climatiques et pédologiques. Parmi ces critères on peut trouver le régime des précipitations et de température, tout comme la pierrosité, la texture ou l'humidité persistante des sols.

Les premières simulations basées sur cette méthodologie révisée indiquent que la région agricole du Luxembourg restera probablement une zone défavorisée pour plus ou moins 90 % de la superficie. En effet, la qualité relativement pauvre de nos sols – sols sableux, sols argileux lourds, forte pente, teneur élevée en pierres – les qualifie pour la nouvelle définition de « zone défavorisée ». Ailleurs en Europe, les résultats de l'application de cette nouvelle méthode sont similaires, avec même une augmentation de la superficie des zones défavorisées dans plusieurs régions.

La révision de la définition des zones défavorisées validera donc à posteriori en grande partie la délimitation opérée en 1975, que certains avaient pourtant jugée arbitraire. ♦