



# LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

par Matthieu HOCQUE, analyste au Millénaire



Le 21 juillet 2020, à Bruxelles, les chefs d'État et de gouvernement membres de l'Union Européenne se sont accordés sur un montant de 336,4 milliards d'euros à allouer pour la Politique Agricole Commune (PAC) pour 2021-2027 contre 408,3 milliards d'euros pour 2014-2020. Rapporté au nombre d'États membres, il s'agit d'un budget stable en euros courants (hors inflation) et surtout, qui n'a pas pâti du divorce britanno-européen, acté le 1er janvier 2021.

Les craintes de coupures budgétaires émises par les acteurs français de la filière agricole se sont amoindries puisque la France disposera d'un budget d'environ 62 milliards d'euros, soit 1 milliard d'euros de moins qu'en 2014-2020.

Cette manne financière est vitale pour le tissu agricole et l'économie française. En effet, « labourage et pâturage sont les deux mamelles de la France » affirmait le Duc de Sully, principal conseiller d'Henri IV, qui bâtit pour la France une puissance agricole garante de la sécurité alimentaire nationale. Forte de cette puissance agricole, la France perçoit de l'UE environ 20% du budget de la PAC, puisque celle-ci est répartie au prorata du poids de la filière agricole dans l'économie d'un État membre. Pour la France, cela représente près de 63% du total des aides reçues de la part de l'UE. Ainsi, en France, mais également en Espagne, Italie, Pologne ou encore Roumanie, la négociation du budget de la PAC est un moment charnière dans la stratégie économique nationale.

Ces pays bénéficiaires ont fait front pour maintenir un budget conséquent afin de garantir la viabilité de leur filière. Derrière le maintien du budget, se cachent pourtant des remises en cause persistantes. La répartition des fonds, les objectifs, ou encore la vision environnementale, sont autant de sujets qui cristallisent toutes les attentions au moment d'en décider le budget.

Au-delà de la viabilité économique, la PAC est le symbole de la souveraineté alimentaire européenne, indépendante d'autres puissances agricoles mondiales (États-Unis, Chine, Brésil, Russie). Elle est aujourd'hui soumise à deux tendances de fond majeures :

- La libéralisation des marchés agricoles et les pressions commerciales venant d'outre-Atlantique mais également venant désormais de Chine ;
- L'ambition écologique des États membres, inscrite dans la Loi européenne sur le climat visant à la neutralité carbone d'ici 2050.

La PAC est donc au croisement d'enjeux géostratégiques, économiques, environnementaux et socio-culturels et pourtant, son avenir fait débat au sein de la communauté européenne. Quel est l'avenir de la PAC, vestige des Trente Glorieuses et de l'élaboration du marché commun, dans une économie en pleine mutation ?

Après un fonctionnement probant jusqu'aux années 1990 (I), la PAC a fait l'objet de plusieurs réformes aboutissant à un système complexe (II), au point de devoir être réinventée au profit d'un modèle lisible et durable afin d'aboutir aux objectifs escomptés (III).

# LA PAC, UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE AU SERVICE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE EUROPÉENNE

---

Premier poste de dépense du budget européen de 2020, la PAC est la plus ancienne politique communautaire, dont les cinq objectifs ont été énoncés dans le Traité de Rome de 1957 (A) et mis en application en 1962 jusqu'à la réforme Mac Sharry de 1992 (B).

## CINQ OBJECTIFS INTANGIBLES

Le modèle agricole européen d'après-guerre se caractérise par une forte intervention étatique dans l'organisation et le soutien de la production des matières premières agricoles (céréales, lait et produits carnés). Celle-ci se justifie eu égard à la spécificité du secteur agricole marqué à la fois par le risque climatique, insaisissable par nature, ainsi que par l'inélasticité de la demande alimentaire favorisant la volatilité des prix.

Au lendemain de la Libération, les pouvoirs publics ont été confrontés à plusieurs crises de subsistance induisant pénurie et rationnement.

Afin d'endiguer l'instabilité des marchés agricoles, gaullistes et communistes s'accordent sur la politique de « reconstitution agricole » en soutenant les revenus des producteurs et en incitant les agriculteurs à moderniser leur appareil productif.

La PAC a assurément hérité de ces politiques nationales, menées en France mais également dans toute l'Europe occidentale. Toutefois, la mise en place d'un marché commun européen ne pouvait fonctionner sans la suppression des interventionnismes étatiques nationaux. Soucieux de maintenir un interventionnisme public sans obstruer la création du marché commun, les six États européens ont transféré l'interventionnisme au niveau communautaire. La PAC se dote de cinq objectifs, aujourd'hui encore inscrits dans l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) [1] :

- accroître la productivité du secteur agricole en développant le progrès technique ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

[1] Articles 38 à 44 du TFUE paru au Journal Officiel de l'Union Européenne

## **LE FONCTIONNEMENT DE LA PAC JUSQU'À LA RÉFORME DE MAC SHARRY DE 1992**

En juillet 1958 lors de la Conférence de Stresa, les États signataires du Traité de Rome s'accordent sur les trois fondements que comporte la PAC : le marché agricole unique, la solidarité financière communautaire et la préférence communautaire [2].

Le marché agricole unique se compose d'instruments que sont les organisations communes de marché (OCM) regroupant l'harmonisation des barrières douanières et des normes techniques ainsi que le prix minimal de rachat garanti.

[2] Vie Publique France, Fiche thématique : la politique agricole commune (PAC)

Les exploitants agricoles ont été enjoins à adopter des stratégies de croissance reposant sur l'augmentation des capacités de production puisque les instances communautaires garantissaient un rachat des invendus sur un marché protégé par des tarifs douaniers. Il s'agit des aides indirectes. Les exportations européennes agricoles étaient également soutenues via le mécanisme de restitution aux exportations, afin de compenser l'écart entre le prix garanti et les prix mondiaux de la Bourse de Chicago.

La solidarité financière correspond à l'utilisation d'un budget commun, dont les recettes sont calculées en fonction des revenus de chaque État membre, pour une répartition au prorata du poids du secteur agricole dans l'économie.

La préférence communautaire permet de protéger le marché européen de la concurrence à l'aide des prélèvements agricoles sur les produits extra-zones.

Ce fonctionnement constitue la pierre angulaire de la souveraineté alimentaire européenne. La hausse de la production, mais de surcroît de la productivité et des rendements des terres agricoles, ont permis de relever le défi de l'autosuffisance alimentaire en quelques années. La modernisation et la mécanisation des exploitations agricoles ont eu pour incidence la surproduction. Le marché agricole européen fait face à un dysfonctionnement lié à une offre abondante entraînant des stocks (produits laitiers et céréaliers) et même des destructions (produits fruitiers). En 1984, les ministres agricoles européens s'accordent sur une diminution du prix garanti et sur la mise en place de quotas de production.

Il s'agit d'une transition vers une série de réformes, à partir des années 1990, répondant aux enjeux économiques puis environnementaux suscités par les crises de surproduction.

# L'EMPILEMENT DES RÉFORMES DEPUIS 1992 A ABOUTI À UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE ILLISIBLE ET COMPLEXE

---

Face aux problèmes économiques puis environnementaux, la PAC fait l'objet de réformes successives (A), au point d'aboutir à un système illisible à l'origine de nombreux points d'achoppement entre les États européens (B).

## LES RÉFORMES SUCCESSIVES LIÉES À UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DE LA PAC

La réforme Mac Sharry, du nom du politique irlandais membre de la commission européenne à l'agriculture, est la première grande réforme de la PAC. Elle introduit en 1992, ce qui en constitue désormais le premier pilier, à savoir les aides directes. Celles-ci sont directement versées aux exploitants agricoles, par l'intermédiaire des Chambres d'Agriculture en France, afin de compenser la diminution du prix garanti et le gel partiel des terres. Le montant de la compensation dépend de la surface de production et d'un rendement de référence par hectare [3]. Le gel partiel des terres limite la constitution de stocks. A contrario de l'effet anticipé, la réforme Mac Sharry n'enraye pas l'incitation à la production et accélère même la concentration des exploitants agricoles dans des sociétés coopératives agricoles (SCA). A titre illustratif, citons en France, Agrial née en 2000, Invivo en 2002 ou encore Terrena en 2004.

Avec l'Agenda 2000, le périmètre de la PAC s'élargit afin d'intégrer le développement rural. Il s'agit du second pilier de la PAC [4]. Il est reconnu à la filière agricole une mission d'aménagement du territoire rural européen, qui constitue près de 60% de la surface européenne, abritant près de 25% de la population.

[3] Commission Européenne, Le développement et le futur de la PAC, 1991. [4] Règlement (UE) n°1305/2013

A titre d'exemple, en France, 55% du territoire national est une surface agricole utilisée (SAU), soit un demi-hectare par habitant. Ce pilier mobilise environ 20% du budget alloué à la PAC, financé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) dont la gestion est partagée entre les États et la Commission. S'ajoutent au périmètre de la PAC, la vitalité des territoires ruraux, l'entretien des paysages, l'inclusion sociale ou encore le maintien d'un savoir-faire culturel propre à la filière.

En 2003, suite aux montées des contestations environnementales à l'encontre de la PAC, les États membres incluent le principe d'aides conditionnées [5]. Ce principe redéfinit les aides directes héritées de la réforme Mac Sharry. Il s'agit d'un découplage entre le montant de l'aide et le volume de production. Autrement dit, la taille des exploitations ne dicte plus le montant de l'aide puisqu'assorti à des conditions fixées par les États membres telles que les bonnes pratiques agricoles, la sécurité sanitaire ou le respect de la biodiversité.

Chaque État membre peut définir différentes strates de conditions pour débloquent un paiement. Dès que l'exploitant agricole remplit une condition, il obtient une strate du paiement des aides de la PAC. En France, l'historique de production (le volume de production depuis l'an 2000) constitue la première strate. L'aide versée aux exploitants agricoles demeure donc tributaire du volume de production : les aides directes sont de facto maintenues à travers les Droits au Paiement Unique (DPU). Les strates liées à l'éco-conditionnalité sont mises au second plan.

La réforme de 2013 a contribué à rendre illisible la politique communautaire en supprimant certaines strates de conditions, notamment les DPU. Les Droits de Paiement de Base (DPB) ont été introduits sans pour autant être uniformisés. Certains exploitants agricoles perçoivent un montant à l'hectare de SAU, gage d'équité entre les types de productions (céréalières, viticoles, d'élevage). Le système de strates coexiste néanmoins avec la mise en place du « verdissement », en somme, des aides couplées à des ambitions environnementales, donnant lieu à un paiement vert. C'est un système perçu comme illisible par les acteurs de la filière.

[5] Règlement (UE) n°1306/2013

## LES POINTS D'ACHOPPEMENT ET LE DÉBAT ENTRE LES ÉTATS EUROPÉENS

Le système de la PAC repose sur le maintien des aides directes et sur la politique de développement rural. Ce système, né d'un empilement de réformes sans uniformisation, fait l'objet de points d'achoppement au sein des acteurs de la filière, mais aussi des États membres.

Illustrons à l'aide de l'exemple français. Les principales cultures (blé, maïs, sucre et lait) représentent moins de 4% du PIB pour 1,5% de la population active. La France est la première puissance agricole européenne avec près de 18% du produit agricole européen. La ventilation des aides reçues par la France au titre de la PAC se répartit en 2019 comme ceci [6] :

- Par orientation : 82% des aides sont directes (environ 7 milliards d'euros) et 18% sont liées au développement rural (environ 1,5 milliards d'euros). Parmi les 7 milliards d'euros d'aides directes, 50% sont indifférenciées et versées au titre des DPB, 30% sont versées au titre des paiements verts, 15% sont couplées et versées pour cause de difficultés économiques sectorielles (filrière viande) et le reste sont d'autres aides (paiements redistributifs, jeunes agriculteurs, etc.)
- Par exploitation : environ 80% des aides sont versées aux différentes filières d'élevage et 20% aux filières céréalières et oléoprotagineux. Les aides sont également concentrées sur les grandes exploitations : en France, 54% des aides sont captées par les 20% plus grandes exploitations agricoles (80% en Italie).

Les superpositions des aides et l'illisibilité du système ont fait émerger une contestation sur son essence même. La cristallisation du débat public s'est effectuée sur le manque de volontarisme environnemental, alors qu'au sein des acteurs de la filière, c'est plutôt l'inéquitable répartition des paiements qui fait débat. L'introduction des DPB n'étant toujours pas uniformisée, les exploitants agricoles de certaines cultures pourfendent la PAC sur la base d'une répartition inéquitable.

[6] Heinrich-Böll-Stiftung, bureau de Paris, Atlas de la PAC 2019, éditions Fouquelle, 2019.

En France, cela a fait émerger le sigle BASTA (Bigard, Avril, Savéol, Tereos et Agrial), des acteurs jugés privilégiés par la PAC au détriment des petites exploitations agricoles. De même, la présence de ces groupes dans certaines régions (bassin parisien, Auvergne Rhône Alpes) est à l'origine de disparités régionales quant à l'attribution des aides par hectare : 345€ par hectare dans le bassin parisien contre 200€ par hectare en Bretagne et Pays de Loire.

D'une autre nature, des tensions entre les États membres ont émergé lors des négociations concernant la réforme de 2021. Face aux pays bénéficiaires, l'Europe du Nord a vu dans le Brexit (4e contributeur à hauteur de 8%), le moment de négocier à la baisse le budget alloué à la PAC. D'autres politiques communautaires concurrentes pourraient être privilégiées telles que la politique de cohésion pour les partisans fédéraux d'une Europe des Régions, la politique migratoire ou encore le développement d'une politique de défense et de sécurité commune.

Ces pays critiquent aussi la dépendance des exploitants agricoles vis-à-vis des aides directes conséquentes, dont les dépenses ne font que croître. L'élargissement aux pays de l'Est, dont le secteur agricole est encore important (Pologne, Roumanie, Bulgarie), contribue à l'augmentation continue des dépenses.

La difficile stabilité budgétaire, l'inéquitable répartition des paiements, la complexité de la base juridique, les contestations environnementales ou encore les plaintes internationales pour concurrence déloyale, impliquent une transition vers un modèle lisible, efficace et durable.

# LA NÉCESSITÉ DE RÉINVENTER UNE PAC CONCILIANTE MODÈLE ÉCONOMIQUE VIABLE ET DURABLE, SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET DÉFENSE DES AGRICULTEURS

---

Après un empilement de réformes, force est de constater que la PAC peine à se réinventer, au point qu'une piste, jusque-là taboue, émerge dans le débat pour 2021 : la renationalisation (A). Une piste à laquelle nous préférons un fonctionnement hybride et lisible (B).

## L'ÉMERGENCE D'UNE SOLUTION TABOUE : LA RENATIONALISATION

Vestige des Pères Fondateurs, la PAC est le totem de la construction européenne, un symbole fort de réussite d'une politique communautaire à l'échelle continentale. Pourtant, la voilà décriée et perçue comme hors du temps, mais est-ce au point d'en vouloir la renationalisation ?

La renationalisation est entendue comme le retour dans le giron étatique de la PAC. Néanmoins, il convient de rappeler que la PAC n'est pas une politique fédérale stricto sensu. La PAC est de facto la résultante et la cohabitation des visions unionistes et fédéralistes d'après-guerre. Il est stipulé dans le TFUE, que la PAC relève d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres. A cet égard, le budget est décidé au Conseil de l'UE et le principe de subsidiarité est appliqué dans la mesure où les parlements nationaux peuvent adresser aux institutions européennes un avis motivé sur un projet d'acte législatif à propos de la PAC. Les États peuvent aussi choisir de s'engager davantage dans la collaboration agricole au-delà du cadre communautaire. En revanche, le Parlement Européen joue pour la PAC un rôle de colégislateur en votant les textes réglementaires et en nourrissant la réflexion dans le domaine agricole via des moyens non contraignants (rapports, résolutions d'initiatives).

La renationalisation est une solution qui répondrait aux deux tendances de fond, citées précédemment.

D'une part, les élargissements du périmètre de la PAC, mais également géographiques dans les années 2000, se sont accompagnés d'une hausse continue du budget. En 2003, il se situait à hauteur de 45 milliards d'euros contre 60 milliards d'euros en 2019, soit 144€ par an pour chaque contribuable. Pour autant, la part relative du budget de la PAC dans le budget européen diminue, passant de 55% en 2003 à moins de 40% en 2019.

D'autre part, la régulation commerciale mondiale de l'OMC a contraint l'Europe à démanteler les organisations communes de marché, caractéristiques du principe de solidarité communautaire. Le soutien au marché a été le poste de dépenses qui a souffert des plus importantes coupures budgétaires, suite aux plaintes pour concurrence déloyale, déposées au Tribunal du Règlement des Différends (TRD) de l'OMC.

La PAC semble prise au dépourvu entre le soutien d'une filière pour maintenir une sécurité alimentaire et l'internalisation du coût des contraintes environnementales. Renationaliser la PAC constituerait un désengagement de Bruxelles afin de laisser les États développer une politique nationale d'aides agricoles dans le cadre du marché commun. Il s'agit d'inciter les exploitations agricoles à réduire leur dépendance en diversifiant leurs cultures et en développant les infrastructures agro-écologiques (haies, bandes boisées, arbres isolés).

Toutefois, en dépit des débats houleux au sein des institutions européennes, la suggestion n'a pas été retenue. Pour preuve, les Plans Stratégiques Nationaux (PSN) de 2021 pourront capitaliser sur un budget de la PAC maintenu à euros courants. Le problème que pose la renationalisation est qu'elle évacue les dimensions géostratégiques et socio-culturelles au profit d'une vision uniquement économique et environnementale.

## VERS UN SYSTÈME HYBRIDE ET LISIBLE

Plusieurs problèmes ont jalonné l'histoire de la PAC.

L'essence de la PAC demeure pourtant la souveraineté alimentaire que la renationalisation pourrait compromettre en livrant les produits agricoles à la compétition internationale et aux cours des matières premières inférieurs aux prix des denrées au sein du marché commun. A l'heure où la productivité agricole américaine domine les chaînes de valeur, où le gouvernement chinois restructure son modèle agricole en favorisant les concentrations, où les produits brésiliens inondent une partie du marché mondial, les Européens ne peuvent pas abandonner leur souveraineté alimentaire.

Au-delà de cet aspect, environ un cinquième du budget européen garantit la résilience et la vitalité d'un tissu rural aujourd'hui déclassé. Les États ont pourtant déjà la possibilité d'arbitrer leurs aides perçues. La France ne consacre que 18% de son budget au développement rural. Le niveau des revenus des agriculteurs, faible au demeurant, ne peut pas être l'unique indicateur de la vitalité du secteur agricole. D'autres doivent être pris en considération : l'employabilité des zones rurales, le renouvellement générationnel des agriculteurs, les risques psychosociaux pour cette population fragile ou encore la qualité des services publics et des infrastructures en zone rurale. La filière agricole européenne se caractérise par une montée de ces problématiques socio-culturelles liées à la ruralité. Pourtant, il s'agit d'une filière innovante, à l'origine de produits exceptionnels notamment en France, symboles de rayonnement culturel via les Appellations d'origine contrôlée (AOC) et les brevets.

Si la renationalisation n'offre pas une réponse suffisante aux dysfonctionnements de la PAC, un système hybride pourrait clarifier un fonctionnement devenu illisible. En effet, renationaliser la PAC implique de réévaluer les budgets nationaux des ministères de l'Agriculture. A titre d'exemple, la France perçoit près de 9 milliards d'euros d'aides nettes lorsque le budget du ministère ne dépasse pas les 5 milliards d'euros pour un portefeuille d'activités dépassant le cadre de la PAC (forêt, pêche, aquaculture).

La compétence partagée et le principe de subsidiarité offre une base juridique suffisante pour clarifier les rôles des pouvoirs publics dans la PAC. L'harmonisation progressive des DPB vise à rendre davantage équitable la répartition des aides directes pour les petits producteurs, notamment dans certaines filières de niche soumises à de nouvelles concurrences (viticulture).

Une répartition des rôles entre pouvoirs publics européens, États et Régions peut être envisagée. A la charge de l'Europe, la survie du secteur agricole via des aides directes et simplifiées autour de deux strates (les DPB et les paiements verts). A la charge de l'État décentralisé, les politiques publiques relevant de la ruralité : enseignement agricole et formation des jeunes, assouplissement de la fiscalité ou encore renforcement de la présence des services publics.

## CONCLUSION

---

En somme, après un fonctionnement probant jusque dans les années 1990, la PAC a fait l'objet d'un tâtonnement politique et de réformes aboutissant à un système complexe et illisible. Avec ses deux piliers, elle constitue le cadre de la souveraineté alimentaire européenne, indispensable pour la viabilité et la durabilité de la filière agricole européenne et française. Toutefois, son avenir ne peut s'écrire qu'avec un modèle réinventé et davantage lisible (réduction des strates de paiement, harmonisation des DPB, renationalisation des politiques publiques relatives à la ruralité et identification claire du rôle des Régions).

Vestige des politiques communautaires, la PAC n'a pas échappé aux dysfonctionnements institutionnels et aux tensions entre les États membres sur son budget. Celui-ci adopté, les Plans Stratégiques Nationaux débattus sur le premier semestre 2021 donneront le cahier des charges pour la PAC durant les six prochaines années.

Note rédigée par **Matthieu HOCQUE**, analyste du think-tank Le Millénaire



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

**Président : William THAY**

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : [communication@lemillenaire.org](mailto:communication@lemillenaire.org)

Presse : [presse@lemillenaire.org](mailto:presse@lemillenaire.org)

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*