

BILAN DU "BILAN DE SANTE" DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Mediapart - 20 Novembre 2008 – par Philippe Riès

Entretien avec Pierre Boulanger (GEM, Sciences Po)

Les ministres européens de l'agriculture se sont offert dans la nuit de mercredi à jeudi un de ces marathons de négociation qui ont fait les belles heures de Bruxelles. Il s'agissait de se mettre d'accord sur le «bilan de santé» de la PAC, de simples ajustements proposés par la Commission européenne en attendant une nouvelle «grande réforme» renvoyée dans le meilleur des cas à 2013, dans le cadre du futur budget pluriannuel communautaire 2013-2019.

Le [compromis](#), achevé après 15 heures de marchandages sous la présidence du ministre français de l'agriculture, Michel Barnier, se situe dans le bas de la fourchette des ambitions déjà limitées de la Commission. M. Barnier, qui devait réussir l'exercice pour conforter ses chances de retrouver l'an prochain un poste de commissaire européen, avait d'ailleurs décidé d'attendre l'avis, pourtant purement consultatif, du Parlement européen, avant d'engager la discussion au conseil des ministres. C'est une bonne manière à laquelle auront été certainement sensibles les eurodéputés, qui investiront la nouvelle Commission à l'automne prochain.

L'enjeu, c'était de poursuivre une évolution de la PAC engagée depuis 1992, avec les réformes Mac Sharry, et poursuivies en 2003 avec les réformes Fischler, et leur achèvement par l'actuelle commissaire à l'agriculture, [Mariann Fischer Boel](#), pour des productions particulières qui vont du sucre aux fruits et légumes en passant par les cultures méditerranéennes et le vin. Le bilan de santé semble préserver l'essentiel: rendre l'agriculture européenne plus réactive aux signaux du marché, poursuivre le transfert des subventions agricoles, quelque 50 milliards d'euros chaque année, du «premier pilier» (les soutiens à la production) vers le «second pilier» (le développement rural), commencer à corriger l'iniquité d'un système qui a concentré l'essentiel des aides sur les grandes cultures et les gros exploitants. Et enfin, renforcer la prise en compte «des territoires» dans une agriculture dont il faudra bien admettre la dualité: les grandes cultures, ou «commodities», exposées au jeu de la concurrence internationale, et l'agriculture multifonctionnelle, composante d'un développement durable. Les pas accomplis à Bruxelles le 20 novembre sont de petits pas, mais dans la bonne direction.

Pour faire le bilan du «bilan de santé» de la PAC, Mediapart a rencontré [Pierre Boulanger](#), chercheur au [Groupe d'économie mondial de Sciences-Po](#).

Pourquoi ce bilan de santé et pourquoi maintenant ?

«En 1992, on est passé d'un système de soutien par les prix à un système de paiements directs. L'idée était de mettre en place des instruments de soutien provoquant moins de distorsions sur la production. On a créé un système complexe de subventions, que l'on a ensuite décidé de découpler avec la réforme de 2003. Ce qui veut dire que l'exploitant est subventionné indépendamment de ce qu'il produit. Mais cette réforme de 2003 a laissé une grande liberté aux Etats membres dans l'application. Il a été convenu de procéder à un bilan de santé pour étudier ce qui avait fonctionné dans les expériences nationales et les points à approfondir avant de changer de paradigme après 2013.»

«En 2003, on n'avait pas entièrement découplé les subventions. L'argument de la France et de nombreux pays latins était qu'un découplage total provoquerait un arrêt de la production et la désertification de certaines zones géographiques. Cette explication tient en matière de production animale, mais il faudrait alors que le paiement soit couplé à l'espace géographique, ce qui n'est pas le cas en France. Un éleveur en Normandie ou en Auvergne touche la même subvention. De même, le paiement n'est pas lié à la qualité mais au type de production.»

«Par contre, s'agissant des céréales, le régime actuel est difficile à légitimer. Le but du bilan de santé, et du découplage, est de faire en sorte que les choix des exploitants soient dictés par le marché et non par les subventions attendues de Bruxelles. Les propositions de la commission étaient cohérentes mais pas suffisantes.»

Pourquoi fallait-il aller vers un découplage complet ?

«Parce que derrière ces subventions, il y a toujours ces prix garantis qui ont été décidés dans les années 60. Il est fondamental de découpler entièrement les paiements directs et ensuite d'en harmoniser les montants, au niveau d'une région ou d'un pays. Actuellement, il faut respecter tout un système de normes européennes et nationales concernant le respect de l'environnement, les règles phytosanitaires, le bien-être animal. Mais certains hectares, où ces normes sont pourtant respectées, ne sont pas primés. Les agriculteurs le font gratuitement. Une politique agricole cohérente devrait primer d'un même montant tout hectare pour le respect des normes européennes, c'est-à-dire pour la fourniture d'un bien public européen identique pour chaque hectare. On est loin du compte. Aujourd'hui, dans les faits, chaque Etat membre a sa propre politique agricole.»

La France a traîné les pieds pour le découplage. Et elle a choisi de préserver les rentes du passé, les aides étant versées en fonction des situations acquises avant la réforme de 2003. Cela va-t-il changer ?

«Ceux qui ont fait le choix d'un système historique, comme la France, l'Espagne et d'autres pays, ne devraient pas en changer avant 2013, tout simplement parce le poids des lobbys nationaux y est trop important. Pourtant, plus on s'éloigne de la période de référence, les années 2000-2002, moins on peut expliquer qu'un hectare soit valorisé à 500 euros d'aide et que celui d'une propriété mitoyenne le soit à 20 euros, ou rien du tout. Ce n'est pas justifiable. Les systèmes de répartition sur critères régionaux, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni, sont des exemples à suivre sur le long terme, après 2013 ou 2020. C'est d'ailleurs le système imposé aux nouveaux Etats membres, qui ont rejoint l'UE après la réforme.»

Le compromis sur la disparition progressive des quotas laitiers s'est fait a minima. Quel était l'enjeu ?

«L'idée de la Commission est de tourner les exploitants agricoles vers le marché. Mais le marché est impitoyable. Si vous n'êtes pas efficient, vous devez quitter le marché. S'agissant de la production laitière, vous pouvez ne pas être compétitif en termes de prix en zone de montagne, mais vous pouvez l'être sur la qualité. L'un des défis du soutien public va être de cibler les exploitations en zone de montagne ou en territoire défavorisé, qui rendent également un service public en étant présentes. Il s'agit de rémunérer ce qu'on appelle les externalités positives.»

«Le système des quotas laitiers est aujourd'hui obsolète et il faut l'ouvrir progressivement pour permettre aux exploitants de s'adapter. En mettant en place en parallèle ce qui a énormément fait défaut à la PAC depuis des décennies, à savoir des mesures ciblées. Ne pas soutenir toutes les exploitations laitières mais cibler celles qui sont en zone de montagne ou en zone défavorisée, pour les aider à rester compétitives avec des produits de qualité. Jusqu'à présent, on a soutenu les grandes cultures, les *commodities*, en voulant que l'agriculture européenne puisse se battre sur les prix alors que sa vraie force est d'être compétitive sur la qualité.»

Peut-on imaginer, à terme, que ces grandes exploitations soient privées de subventions ?

«C'est acceptable par la profession, en échange de la création d'un mécanisme de gestion des risques. Le revenu des céréaliers a doublé l'an dernier et baissé de 15% en moyenne cette année. Or, toucher des primes indépendamment de la production, comme c'est le cas actuellement, n'a pas d'effet en tant que filet de sécurité vis-à-vis du revenu. Il est très important de mettre en place des mécanismes d'assurance et de couverture du risque qui permettent de faire face à la volatilité des cours mieux que des paiements directs. Le bilan de santé va permettre aux Etats membres de participer à leur financement. Après 2013, ces mécanismes devraient se substituer aux paiements directs actuels.»

Le bilan de santé s'engage timidement sur la voie du plafonnement des aides. Est-ce que la PAC va devenir moins inéquitable ?

«Pour répondre au défi en matière d'équité sociale ou de protection de l'environnement, il faudra attendre l'après 2013. Certes, on a renforcé le mécanisme de modulation qui permet de réduire les paiements directs au-dessus de certains plafonds et de réorienter ces fonds vers des mesures de développement rural. C'est encore très faible et ne va pas changer substantiellement la distribution actuelle des subventions.

Dans les faits, les différents syndicats agricoles majoritaires en Europe vont faire en sorte que le système actuel perdure. C'était amusant de voir récemment en tête des cortèges de manifestants des céréaliers qui protestaient contre la baisse de 15% de leur revenu cette année. On ne les a pas entendus quand il a doublé l'an dernier.»

A quoi devrait ressembler une PAC refondée après 2013?

«Si la PAC doit avoir une connotation territoriale forte, on n'aide pas seulement les acteurs agricoles mais tous les acteurs ruraux. La part du budget européen consacrée à la PAC diminuera en volume au cours des prochaines années, tout simplement parce qu'actuellement 80 % des sommes relèvent du premier pilier et 20% seulement vont au second pilier. Or, la logique de distribution des aides du premier pilier devrait être changée en profondeur et les montants actuels, qui reflètent des politiques passées, devront diminuer.»

«Mais on s'attaque à une rente. Ce n'est jamais simple et il y aura certainement de nombreuses manifestations. Toutefois, avec la crise, les Etats membres vont devoir trouver des marges budgétaires. Cela devrait concourir à faire émerger un consensus européen pour réformer ce premier pilier. Mais on ne réforme pas la PAC pour des raisons budgétaires, mais pour conduire des politiques répondant aux attentes d'un secteur agricole très hétérogène, dans un ensemble de 27 Etats membres et dans un monde qui s'ouvre.»

La France a-t-elle intérêt à jouer le jeu de la réforme ?

«Je pense que oui. La vraie réforme interviendra à partir de 2013, voire de 2020. Pour un pouvoir politique, il est plus simple de défendre une réforme qui s'appliquera à long terme. Il y a une fenêtre d'opportunité qui s'ouvre pour les années 2009 et 2010. Les gouvernements devraient les mettre à profit pour lancer une réforme dont la mise en œuvre pourrait démarrer dès 2013.»

«L'agriculture française est certainement la plus compétitive de l'Union européenne. C'est-à-dire que si vous diminuez les subventions dans un certain nombre de secteurs, l'agriculture française gagnera des parts de

marché au sein même de l'UE. Les agriculteurs français ont tout à gagner à une réforme de la PAC. L'agriculture française continuera d'exporter. Elle gagnera des parts de marché au sein de l'UE et maintiendra sa place de leader au niveau mondial.»

N'est-ce pas également parce que le statu quo pousse à une renationalisation des politiques agricoles dont la France a tout à craindre ?

«Les pouvoirs politiques français sont conscients de ce danger de renationalisation et c'est la raison pour laquelle ils s'affichent aujourd'hui en faveur de la réforme. Premier contributeur au budget européen, l'Allemagne est plus encline à une réforme drastique de la PAC parce que les contraintes budgétaires sont très fortes. L'Allemagne, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, mettent ces considérations budgétaires en avant. C'est pourquoi la France, premier bénéficiaire de la PAC, a tout intérêt à apparaître comme un pays qui souhaite la réforme. Depuis la réforme de 2003, on assiste de facto à une renationalisation. Elle n'est pas encore budgétaire, mais quand on voit l'ampleur de la liberté qui a été accordée aux Etats membres pour la mise en œuvre du découplage, aujourd'hui, dans la PAC, ce qui est commun, c'est uniquement le nom.»

Mais précisément, le renforcement du second pilier va aggraver cette tendance puisque les dépenses de développement rural sont cofinancées par les Etats membres?

«En effet, de nombreux pays souhaiteraient que ce principe du cofinancement s'applique aussi aux paiements directs du premier pilier. Ce serait ouvrir la boîte de Pandore. Pourquoi a-t-on décidé de cofinancer ce second pilier ? Le budget européen étant limité, il fallait faire appel aux contributions nationales. Mais c'était aussi pour donner une certaine responsabilité aux Etats membres, qui choisissent les mesures de développement rural à mettre en place. La responsabilité financière va de pair avec cette liberté.»

«Le premier pilier devrait rester de niveau européen. Sinon, on assisterait à une renationalisation de la PAC et certains Etats membres ne pourraient pas suivre. A terme, le premier pilier devrait fondre. Les paiements directs seraient ciblés et couplés à des critères environnementaux et surtout à des critères territoriaux. Le premier pilier devrait toujours exister pour les mesures de marché, c'est-à-dire l'existence d'un filet de sécurité européen en cas de crise, également pour le soutien public indispensable à des mécanismes d'assurance ou de couverture des risques. Il s'agit de mécanismes modernes de marché, qui aujourd'hui ne représentent qu'une très faible partie du premier pilier.»

L'objectif du renforcement du second pilier, c'est aussi de rendre la politique agricole compatible avec le développement durable ?

«Oui, car le second pilier de la PAC prévoit de nombreuses mesures pour inciter les appareils productifs à respecter des critères environnementaux. Par le passé, la PAC a soutenu des systèmes intensifs. Ainsi, le système de subventions couplées a poussé à une [irrigation intensive](#). Le bilan de santé tente de favoriser les systèmes de production respectant des critères environnementaux supérieurs à la moyenne. Après 2013, on devrait avoir en Europe un système dual, avec des règles minimales s'imposant à tout le monde sans aides supplémentaires, et en second lieu une batterie de critères plus exigeants dont le respect donnerait droit à des aides supplémentaires.»

Dans le discours, la FNSEA se dit favorable à la réforme mais elle a «surfé» sur la récente crise alimentaire pour mettre en avant «l'autosuffisance», argument repris par M. Barnier ?

«Aujourd'hui, il faut penser à une autosuffisance alimentaire planétaire. L'autosuffisance européenne ou française est obsolète dans un monde ouvert. La conclusion du cycle de Doha devrait avoir pour objectif une autosuffisance alimentaire mondiale. Le discours de la FNSEA sur l'autosuffisance des pays du Sud n'a aucune cohérence: faire profession d'altruisme mais réclamer l'inverse de ce qu'il faut mettre en œuvre. Le but de l'OMC n'est pas de tout libéraliser mais de discipliner les politiques agricoles, de faire en sorte que les différents acteurs, principalement l'Europe et les Etats-Unis, adoptent des instruments de soutien à leurs agriculteurs provoquant des distorsions des échanges aussi faibles que possible.»

«A l'OMC, on distingue les Etats membres en fonction de leur développement. Les pays développés vont devoir discipliner leurs politiques agricoles. Les pays en développement, et a fortiori les pays les moins avancés, les plus pauvres, restent exempts de tout engagement en matière agricole. Ces pays peuvent soutenir leur agriculture et il est de la responsabilité des pays développés de leur porter assistance. Pas uniquement financière, surtout technique, en capital humain, pour qu'ils développent une agriculture vivrière leur permettant de nourrir leurs populations. Mais sans qu'ils se replient pour autant sur leurs marchés domestiques. Ce n'est pas les aider que de les inciter au protectionnisme pour mieux légitimer notre propre protectionnisme.»

Est-ce qu'une réduction du budget de la PAC pourrait permettre à l'UE de faire plus pour l'aide au développement agricole ?

«Chaque année, l'argent qui n'a pas été dépensé au titre de la PAC est réalloué pour partie en faveur de l'aide au développement. Symboliquement, réorienter une partie du budget de la PAC vers des mesures d'aide au développement agricole et rural, ce serait un geste très fort.»