

## LA PAC PEUT-ELLE NOUS PERMETTRE DE CHANGER LE MODÈLE AGRICOLE ?

VERSION COMPLÈTE DE L'ARTICLE PUBLIÉ DANS LES *ÉPINES DRÔMOISES* N°165

d'après l'intervention de Jean-Claude Béviillard, Vice-Président de FNE, au Congrès de Marseille, le 1<sup>er</sup> avril 2011

En 1957, six pays ont signé le Traité de Rome qui a créé la Communauté économique européenne. Une de ses premières actions a été la mise en place en 1962 de la politique agricole commune (PAC). C'est dans une économie de pénurie artificielle causée par les guerres et la perte des colonies que la PAC a été bâtie pour augmenter les quantités produites.

### Les objectifs de la PAC

A l'origine la PAC était un système de régulation et de subvention mis en place par la communauté Européenne pour augmenter les rendements agricoles tout en maintenant les revenus des exploitants. Elle devait atteindre les objectifs suivants :

- Assurer l'autosuffisance alimentaire européenne. L'Europe ne produisait alors que 80% des matières premières nécessaires pour alimenter sa population.
- Améliorer la productivité des structures agricoles. La PAC devait favoriser la modernisation des exploitations : mécanisation, engrais, remembrement, aides au départ à la retraite des agriculteurs âgés pour libérer les terres... En conséquence, la population active agricole diminuerait pour contribuer au développement de l'industrie.
- Stabiliser les marchés agricoles. Les produits se vendaient parfois en-dessous des prix de production. La PAC permettrait des prix garantis. En particulier elle fixait des prix planchers pour les céréales, les viandes bovines et ovines et le lait.
- Assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs.
- Garantir des prix raisonnables aux consommateurs.

### Les moyens de la PAC

En 1962, le budget européen de la PAC permettait des interventions qui garantissaient un régime de prix minimum par une offre d'achat communautaire et ainsi de permettre aux agriculteurs d'écouler toutes leurs productions. Par exemple, le prix garanti de la tonne de blé a été fixé à 413 Deutsch Mark (DM) pour tous les agriculteurs européens. En revanche, le blé argentin ou américain arrivait sur le marché communautaire à 300 DM était donc taxé de 113 DM, une recette qui alimentait le budget européen qui de fait, faisait payer son fonctionnement par les consommateurs.

Des aides aux producteurs étaient liées aux quantités produites par les exploitations dans une logique productiviste (aides à l'hectare ou à la tête de bétail). Mais aucune mesure de régulation des productions n'a été mise en place (quotas...).

Pour atteindre ces objectifs, l'Europe a libéralisé son marché interne par la baisse des barrières douanières entre les différents pays membres.

### Le plan MANSCHOLT de 1968

Il crée les plans de développement pour les exploitations agricoles qui ont pour objectifs :

- Un certain revenu par unité de travail, l'entreprise projetée devant en comporter 2. Le revenu du travail comparable était le salaire moyen des travailleurs non agricoles.

- L'utilisation de techniques de production modernes.
- Des conditions de travail « satisfaisantes » avec une durée de travail maximale de 2300 heures.

## Bilan en 1980

Après 18 ans, le bilan de la PAC est le suivant :

- La PAC atteint son objectif d'auto-provisionnement de l'Union européenne.
- En application d'accords avec les Américains, des produits comme le soja, des graines oléagineuses ou des tourteaux pour l'alimentation animale continuaient à être importés, sans prélèvements de droits de douanes. De ce fait, ils concurrençaient fortement les oléagineux européens.
- Une surproduction qui se traduisait par des coûts de stockages énormes pour des produits comme le beurre que l'Europe a bradé à l'Irak et à l'URSS notamment.
- Une explosion des dépenses indispensables pour maintenir les prix garantis et le revenu des agriculteurs.
- Des frictions internationales : ces interventions étaient considérées comme une entrave à la libre concurrence internationale.

Les réponses politiques ont été en 1984, la mise en place des quotas laitiers et des plafonds budgétaires et une réduction des prix de soutien.

## Réforme de 1992

Cette nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a introduit une obligation de gel des terres pour les exploitants dont la production théorique est supérieure à 92 tonnes qui sera maintenue jusqu'en 2009. Ce gel s'exprime en pourcentage de la surface cultivée bénéficiaire d'une aide. Ensuite cette obligation deviendra facultative, le gel des terres pouvant prendre différentes formes. Les propriétaires de terres arables non exploitées sont dédommagés par des aides européennes.

Pour compenser la baisse des prix garantis, elle a substitué les aides directes aux dépenses de soutien des marchés. Toute une batterie d'aides est mise en place qui contribue fortement au revenu des exploitations de grandes cultures (céréales, oléagineux et protéagineux).

Les nouveaux objectifs de la PAC en 1992 sont alors :

- La baisse des prix et les paiements compensatoires.
- La réduction des surplus.
- La prise en compte de l'environnement face à la prise de conscience de la pollution des sols et des nappes phréatiques par l'introduction des premières mesures agro environnementales en cofinancement avec les États membres.

## Agenda 2000

Ce changement d'orientation privilégiait la compétitivité de l'agriculture européenne. Il incluait aussi un nouvel élément majeur: une politique de développement rural encourageant de nombreuses initiatives rurales tout en aidant les agriculteurs à restructurer leur exploitation, à se diversifier et à améliorer la commercialisation de leurs produits. Le budget fut également plafonné afin de rassurer les contribuables quant à la maîtrise des coûts liés à la PAC.

## Réforme de 2003

En 2003, nouvelle évolution pour répondre aux prescriptions de l'OMC (organisation mondiale du commerce). Cette réforme continue à améliorer la compétitivité, accentue les actions en faveur du développement rural, et limite les dépenses avec des plafonds budgétaires plus stricts. Elle permet d'accorder des aides supplémentaires aux agriculteurs qui s'engagent dans des systèmes de production favorables à l'environnement et à la qualité des produits.

## Bilan de santé 2008

En 2008, la PAC subit un « bilan de santé » qui engage à poursuivre la baisse des prix, à limiter les dépenses par le découplage des aides.

- Développement rural : aider les zones rurales à répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du 21<sup>ème</sup> siècle. Le nouveau cadre juridique et le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) mettent davantage l'accent sur la nécessité de stimuler la croissance et de créer des emplois dans ces zones en vue d'améliorer le développement durable.
- Intégration de l'environnement. en offrant une assistance financière aux agriculteurs qui acceptent de modifier leurs pratiques agricoles, notamment en réduisant les intrants utilisés ou le nombre d'animaux par hectare de terrain, en ne cultivant pas les lisières de champs, en créant des étangs ou d'autres éléments paysagers, ou en plantant des arbres et des haies, de manière à aller au-delà des bonnes pratiques agricoles conventionnelles. Les agriculteurs doivent respecter la réglementation environnementale (et les réglementations en matière de sécurité alimentaire, phytosanitaire, de santé et de bien être animal) s'ils souhaitent avoir droit aux paiements directs.

La libéralisation totale du marché des céréales est prônée par certains économistes, mais non retenue.

## La PAC en 2010

Les principales dispositions du bilan de santé entrent en application : la suppression de la jachère obligatoire (10% des terres), l'augmentation progressive des quotas laitiers (1% par an) jusqu'à leur disparition programmée en 2015, et le découplage total des aides sauf exceptions.

Un prélèvement obligatoire de 5% qui passera à 10% en 2012 sur les aides du 1<sup>er</sup> pilier à partir de 5000 € d'aides pour accroître les financements du développement rural en ciblant six nouveaux défis :

- la lutte contre le changement climatique
- le développement des énergies renouvelables
- des mesures de gestion de l'eau
- la préservation de la biodiversité
- le soutien au secteur laitier
- l'innovation pour les quatre premiers défis.

La réforme a redistribué des aides au profit des systèmes herbagers extensifs (surtout en zone de montagne), en diminuant celles octroyées aux grandes cultures (en particulier céréales) et à l'élevage intensif. Le soutien aux productions structurellement fragiles, ovines et caprines, a été renforcé.

Le budget européen affecte 55 milliards d'€ à la PAC qui se répartissent de la façon suivante :

- 69 % pour les aides directes ;
- 24 % pour le programme de développement rural ;
- 7 % pour les mesures de marché.

## Les aides actuelles

### **Le 1<sup>er</sup> pilier, le soutien direct aux exploitations agricoles :**

Ces aides directes constituent une part importante du revenu des agriculteurs. Ceux-ci perçoivent :

- Des aides couplées liées aux productions
- Des aides découplées : primes perçues par les exploitants, appelées “ droit à paiement unique ” (DPU) basées sur le montant des aides perçues antérieurement sur une période donnée.

Elles doivent assurer une stabilité du revenu des agriculteurs en remplaçant en partie pour les agriculteurs français les aides qu'ils recevaient directement pour compenser la baisse des prix de certaines productions. Ces aides sont mises en place pour répondre aux préconisations de l'OMC.

Le DPU est assorti de règles de conditionnalité :

- Les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) : elles imposent pour les sols de limiter leur érosion, le maintien de leur structure et du taux de matières organiques, leur entretien minimal. Des obligations sont aussi prévues pour les pâturages permanents. Ce sont les BCAE herbe, bandes tampons le long des cours d'eau, irrigation et maintien des particularités topographiques. Ces mesures doivent assurer le caractère durable de l'activité agricole. Des règles et des normes communes destinées à préserver l'environnement et les paysages sont contraignantes et constituent le fondement même du développement agricole durable. Elles déterminent par ailleurs le seuil de référence en dessous duquel le coût des bonnes pratiques agricoles doit être assumé par l'agriculteur, en vertu du principe « pollueur payeur ».

- Les Exigences Règlementaires en Matière de Gestion (ERGM) : elles fixent des normes communautaires en matière de santé publique, de santé animale, d'environnement et de bien être des animaux. Elles ont pour objectif de protéger et d'améliorer l'état sanitaire des animaux des États membres de la Communauté, en particulier celui des animaux producteurs d'aliments, tout en autorisant les importations et les échanges intracommunautaires d'animaux et de produits animaux conformément aux normes sanitaires appropriées et aux obligations internationales. Elles reconnaissent le fait que les animaux sont des êtres sensibles. L'objectif général de la législation est de veiller à épargner aux animaux toute douleur ou souffrance inutile et de contraindre les propriétaires ou détenteurs des animaux à respecter des exigences minimales en matière de bien-être.

### **Le 2<sup>ème</sup> pilier, le développement rural :**

Ces aides sont regroupées dans le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) dont le règlement comporte trois axes :

- Axe 1 : Compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ;
- Axe 2 : Environnement et gestion de l'espace ;
- Axe 3 : Diversification de l'économie et qualité de vie ;
- Axe LEADER : démarche participative de développement rural associant les différentes activités du monde rural.

Quelques aides :

- la formation professionnelle
- l'installation des jeunes agriculteurs

- le départ à la retraite des plus âgés
- la modernisation des bâtiments et des équipements de l'exploitation
- l'installation dans l'exploitation d'équipements de transformation, pour permettre aux agriculteurs de mieux valoriser les produits agricoles
- l'amélioration de la qualité des produits et de la commercialisation des produits de qualité
- la promotion du tourisme...

## Les bénéficiaires français en 2009

- 918 millions d'€ : attribués à plus de 3000 entreprises agroalimentaires coopératives ou privées au titre d'aides à l'investissement, à la restructuration ou à l'exportation.
- 87 millions d'€ : au profit des associations caritatives, au titre du programme européen d'aide aux plus démunis ou d'établissements scolaires pour le lait dans les écoles.
- 35 millions d'€ : pour les collectivités territoriales au titre de programmes de développement rural.
- 19 millions d'€ : pour les forestiers.
- 8,5 milliards d'€ : reçus par 400 365 agriculteurs au titre du premier pilier de la PAC, sous forme d'aides directes, ce qui représente une moyenne de 21 218 € par bénéficiaire. 10,7 % ont reçu plus de 50 000 € d'aides, soit 40 % des aides. 32 % des agriculteurs ont reçu moins de 5 000 € d'aides, soit 2,4 % des aides.
- 1,3 milliard d'€ : perçus par 212 360 agriculteurs au titre du second pilier de la PAC, ( la politique de développement rural étant cofinancée avec les contreparties nationales). Le montant moyen des aides concernées (mesures agro environnementales, indemnités compensatoires de handicaps naturels, installation des jeunes...) est de 6 084 € par bénéficiaire.

## Les bénéficiaires drômois en 2010

Le montant des aides de l'Europe et de l'Etat à l'agriculture était de 100 millions d'€.  
 87 millions d'€ ont été versés à 7113 exploitations agricoles dont 4106 professionnelles, 13 millions d'€ aux industries agro alimentaires, coopératives agricoles et pour des actions collectives.  
 Les aides forestières se sont élevées à 169 007 €.  
 (CDOA 9 juin 2011).

## Réforme de 2013

La PAC en 2013 :

- L'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'environnement, le renforcement de la lutte contre le changement climatique et le maintien d'une campagne vivante seront les grands objectifs de cette nouvelle réforme.
- Une politique plus équilibrée, stable et équitable, de nouvelles possibilités d'investissement s'appliquera aux agriculteurs et aux zones rurales.
- Tous les aspects de la PAC vont donc changer.
- Les paiements directs aux agriculteurs prendront en compte la mission de service public rendue par les agriculteurs (protection de l'environnement...). Ils contribueront à maintenir l'agriculture même dans les régions défavorisées. Ils seront plus équitablement répartis et destinés aux agriculteurs actifs.

- Les instruments de gestion des marchés seront simplifiés.
- La politique de développement rural mettra l'accent sur le renforcement de la compétitivité et la promotion de l'innovation.

Pour les *Épines drômoises* n°165, novembre-décembre 2011  
FRAPNA Drôme ©