



HAL
open science

Politique agricole commune

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Politique agricole commune. Dictionnaire encyclopédique de la sécurité alimentaire mondiale, 2013. halshs-02455738

HAL Id: halshs-02455738

<https://shs.hal.science/halshs-02455738>

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Programme Lascaux European Research Programm Advanced Investigators Grant,
programme européen de recherche en Droit agroalimentaire - Université de Nantes**

Dictionnaire encyclopédique sur les aspects juridiques de la sécurité alimentaire mondiale, rubrique « Politique agricole commune », Programme Lascaux, Maison des Sciences de l'Homme, Université de Nantes, Larcier éditeur, coll. Dictionnaires juridiques, 2013.

Entrée « POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE »

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de Conférences en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales - Centre d'études et de recherches sur les territoires et l'environnement (EA 4237)

Indications bibliographiques :

- Politique agricole commune et politique commune de la pêche, C. Blumann (Dir.), Commentaire Mégret, éd. De l'Université de Bruxelles, 2011.
- Comité européen de droit rural, " La PAC en mouvement : évolution et perspectives de la politique agricole commune", éd Centre de recherche sur l'Union européenne, L'Harmattan, coll Droit et espace rural, 2011.
- « Politique agricole commune : une politique carrefour » sous la direction du Professeur C. Blumann, Revue des affaires européennes, n° 4/2011, p. 683 - 761.
- La politique agricole commune, Précis de droit européen agricole, D. Bianchi, Bruylant, 2^{ème} éd. 2012.
-

Renvoi vers d'autres entrées :

- Union européenne
- Droit rural
- Développement durable
- Droit agroalimentaire

Issue de la volonté des fondateurs de la Communauté économique européenne, la Politique agricole commune (PAC) a été envisagée dans le traité de Rome du 25 mars 1957. La motivation principale était alors d'assurer l'autosuffisance agricole et alimentaire de l'Europe de l'ouest par l'encadrement communautaire de l'intervention publique dans le secteur agricole.

Lors de la conférence de Stresa furent posées les règles de base de la PAC en vue de sa mise en œuvre à partir 1962.

Plusieurs grands principes seront alors définis pour la fonder : l'unité du marché impliquant un dispositif commun de soutien de l'activité agricole, le principe de libre échange visant la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires. La solidarité financière exprimait quant à elle l'idée que les dépenses agricoles doivent être supportées par le budget européen, indépendamment du niveau de contribution de chaque Etat. La préférence communautaire

avait enfin à l'origine pour objet de placer l'agriculture européenne à l'abri de la concurrence extérieure.

Les cinq objectifs généraux de la PAC furent également définis dès 1957 : accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pour parvenir à les réaliser, des mécanismes de soutien furent mis en œuvre de façon sectorielle dans le cadre de règlements d'OCM (organisations communes de marché). Dès lors, la PAC historique avait établi pour chaque secteur de production un régime de prix de soutien élevé, avec une garantie d'écoulement sur la base d'instruments d'intervention sur les marchés.

En marge de ce premier volet lié aux marchés agricoles, des mesures d'aides aux structures agricoles ont été développées à partir de 1972.

Partant, la formidable évolution de la productivité de l'agriculture européenne a rapidement débouché sur une offre excédentaire de produits agricoles. En 1984, pour juguler la surproduction du secteur laitier, les quotas laitiers furent instaurés. S'agissant des autres secteurs, les mesures de corrections engagées ne parvinrent à maîtriser l'ampleur de la crise agro-budgétaire des années 70.

Parallèlement, la contrainte internationale relayée par les Etats-Unis, est venue peser lourdement sur la PAC. Lors des négociations de l'Uruguay round menées dans le cadre du GATT, les mécanismes de l'agriculture communautaire furent dénoncés pour leur effet restrictif de concurrence sur les marchés mondiaux.

Ainsi, sous le double poussé d'éléments d'ordre interne et externe, une réforme majeure de l'agriculture européenne s'est imposée à l'Union européenne, suivant trois grandes étapes : 1992, 1999 et 2003.

Chacune de ces étapes est venue corriger les mécanismes d'origine tout en portant le projet d'agriculture européenne vers l'avenir. Reprenant les bases premières de l'intégration agricole, elles offrent la démonstration de toute la malléabilité d'une politique au service de la construction politique du continent.

En 1992, le système de soutien des prix à la production est abandonné pour être remplacé par un système d'aide directe au revenu. Les prix intérieurs seront réduits pour s'aligner progressivement sur les prix du marché mondial. Simultanément, les outils d'intervention sont démantelés.

Le régime de paiement unique découplé (RPU) introduit par la réforme de 2003 a quant à lui eu pour effet de parachever cette évolution dans un contexte d'Union élargie. Depuis le Bilan de santé de la PAC, intervenu sur la base d'un accord politique fin 2008, le RPU couvre aujourd'hui la quasi-totalité des secteurs de production.

Il en ressort un modèle de soutien de l'agriculture européenne très éloigné de l'encadrement public des prix qui avait historiquement incité les producteurs à produire sans se préoccuper des débouchés ni des conséquences pour le milieu naturel.

La logique du soutien implique désormais des choix responsables de la part des agriculteurs en fonction d'indicateurs de marchés indépendamment de toute opportunité des soutiens européens.

En complément de la réorientation des soutiens à l'économie agricole, la réforme de 1999 a quant à elle érigé la politique de développement rural en second pilier de la PAC.

Par ce biais, l'Union est venue reconnaître la vocation multifonctionnelle de l'agriculture européenne au service des préoccupations environnementales, territoriales ou sociétales, autant de fonctions qui s'inscrivent en marge de l'activité de production agricole et qui répondent aux défis de l'agriculture moderne.

Il en ressort pour la « PAC réformée » ou « Seconde PAC », une architecture qui s'articule en deux piliers de poids inégal dont la cohérence interpelle pour l'avenir.

Consacré au développement des zones rurales, le second pilier reste en effet le plus souvent perçu comme un support de compensation au déclin progressif du soutien européen à l'économie agricole. Au demeurant, ce dernier ouvre des perspectives nouvelles à la PAC, que ce soit en termes de durabilité, de légalité internationale ou encore de légitimité budgétaire. Il repose sur des mesures d'allocation de ressources en direction des structures agricoles : modernisation des exploitations ou aides à l'installation. Il soutient également l'exercice de l'activité agricole dans les zones sous contraintes naturelles, rémunère des pratiques respectueuses de l'environnement, eue égard au mode de production, comme l'agriculture biologique ou au milieu naturel (mesures agro-environnementales). Il consacre également son dispositif de financement au développement des zones rurales, par exemple pour le maintien des services et de l'emploi, la défense du patrimoine ou encore l'attractivité touristique.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la politique de développement rural fait l'objet d'un financement européen spécifique par le FEADER (Fonds européen de développement rural), suivant un système de cofinancement associant les dotations des Etats membres et celles de l'Union.

La réforme de 2003 a quant à elle prévu d'augmenter progressivement sur la durée les dotations visées par le jeu de la modulation, laquelle consiste à transférer une partie des fonds du premier pilier vers le second. En 2008, le Bilan de santé de la PAC a procédé à l'augmentation substantielle du taux de modulation, portant la part du second pilier de la PAC à 20% du total des dotations totales de la PAC.

Le premier pilier constitue quant à lui la partie substantielle de la PAC.

Héritier de la politique des marchés, il vise à soutenir l'activité agricole, suivant les objectifs impartis à la PAC par le traité de base, dont la formulation a été conservée dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il traduit directement l'engagement politique européen en faveur de monde agricole. Dans le cadre de la réforme, il aménage des mesures de soutien au revenu agricole, des mesures d'intervention sur les marchés auquel s'ajoute le régime d'échange avec l'extérieur.

Dans un but de simplification, et pour tenir compte d'une réduction généralisée des soutiens, les mesures du premier pilier sont consignées depuis 2007 dans une OCM unique en remplacement des OCM sectorielles qui avaient été instaurées au lancement de la PAC.

Concernant le système de soutien direct des revenus, celui-ci s'est imposé en 1992 à la place du système initial de soutien des prix. Depuis la réforme de 2003, l'aide au revenu est découplée, c'est-à-dire qu'elle est versée, quelque soit le choix de production de l'exploitant et indifféremment de son résultat de production, en produit comme en volume.

Son calcul repose sur un système de références historiques visant le niveau d'aides perçu par le passé (Droits à paiement unique), rapporté à une surface éligible. Son montant ne varie plus suivant l'orientation de production de l'exploitation.

Généralisé à toutes les productions depuis le Bilan de santé de 2008, son versement suppose le respect de normes de conditionnalité environnementale ou sanitaire édictées au niveau européen ou au niveau national. De même, le système de modulation, vient réduire progressivement sur la durée le montant du paiement direct.

Sur le plan budgétaire ces paiements absorbent la part principale des fonds du premier pilier, soit 75 % des dotations du FEAGA (Fonds européen de garantie agricole).

Les mesures de soutien des marchés viennent quant à elles compléter le régime de paiement unique découplé du premier pilier. En raison de leur coût, puis en raison de l'alignement des prix européens sur les prix mondiaux, leur portée s'est réduite au fil des réformes.

Dans les secteurs où ils sont maintenus, ces instruments jouent à titre de filet de sécurité, c'est-à-dire dans des cas de crises qui affectent gravement l'équilibre des marchés.

De même, le régime d'échange avec l'extérieur s'est progressivement transformé pour faire figure aujourd'hui de vestige de la préférence communautaire laquelle, sous la poussée du droit international se retrouve lourdement affectée. Loin des prélèvements agricoles d'origine, subsistent aujourd'hui pour les importations, des mesures tarifaires codifiées dans le Tarif douanier commun en conformité avec les dispositions de l'OMC (Organisation mondiale du commerce).

Pour les exportations, le régime de restitutions aux exportations reste applicable, mais également dans une moindre portée qu'auparavant dans la mesure où les prix européens se sont alignés sur les prix du marché mondial. De plus, l'accord arrêté fin 2005 par les Etats de l'OMC lors de la conférence qui s'est réunie à Hong Kong dans le cadre du cycle de Doha, envisage la suppression des subventions aux exportations d'ici 2013. Reste toutefois à définir la portée de cet engagement tout pendant que le cycle des négociations commerciales multilatérales n'est toujours pas définitivement abouti.

Désormais appelée à s'adapter en permanence à son contexte, à l'approche de l'année 2013, la PAC est de nouveau soumise à une étape majeure de son évolution.

Calée sur le calendrier général de l'Union européenne visant l'adoption d'un nouveau cadre financier pluriannuel, la Nouvelle PAC est prévue pour s'appliquer pour 2014-2020.

Après avoir dévoilé l'esprit général de ses réflexions dans une communication intitulée « *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir* », la Commission européenne a publié sept propositions de règlements le 12 octobre 2012.

Le projet qu'elle y développe vise à renforcer la compétitivité, la durabilité et la dynamique territoriale de l'agriculture européenne dans le but de garantir aux citoyens européens une alimentation saine et de qualité, de préserver l'environnement et de développer les zones rurales.

Ces propositions s'inscrivent dans le cadre général de la Stratégie Europe 2020 arrêtée au niveau de l'Union européenne en 2010.

La future PAC a donc vocation à s'aligner sur les autres politiques européennes dans le but de servir les ambitions d'avenir de l'Union, pour une croissance « compétitive », « durable » et « inclusive ».

Concrètement, il est proposé de promouvoir l'innovation dans le secteur agricole, de favoriser la compétitivité économique et écologique de l'agriculture, de lutter contre le réchauffement climatique, de soutenir la croissance et l'emploi.

Sur le fond, la Commission préconise de conserver l'architecture actuelle en deux piliers. Le premier pilier devrait toujours être perçu dans une logique économique de moyens destiné à répondre aux événements conjoncturels alors que le 2^{ème} pilier relèverait d'une logique politique plus stratégique tournée vers les défis à venir de l'agriculture européenne. L'un et l'autre devraient reposer sur des fondements économiques et sociaux légitimes : nourrir la population européenne dans des conditions durables pour l'un et pourvoir au développement de 90 % du territoire européen pour l'autre.

Sur le plan des instruments proposés, les soutiens au revenu pourraient être progressivement uniformisés sur la durée. Une composante « verte » des soutiens destinée à rémunérer des pratiques favorables à l'environnement et à lutter contre le dérèglement climatique serait introduite. De même, la PAC serait dotée d'une meilleure couverture internationale, en plaçant définitivement les aides du premier pilier dans la boîte verte de l'OMC.

Suivant les propositions de la Commission européenne, le second pilier continuerait à exister dans la PAC, mais il serait l'objet d'une programmation simplifiée suivant un Cadre stratégique commun à cinq fonds européens, Traduisant l'avancée des intérêts non sectoriels, cette évolution aura pour effet la diminution en termes réels du budget consacré au développement rural. Parallèlement, certaines mesures de stabilisation des revenus agricoles opéreraient un glissement en provenance du premier pilier, ce également, sur la base de considérations d'ordre purement financières. Pour autant, en s'inscrivant dans une logique stratégique avec des objectifs dont le champ est potentiellement extensible, la place du second pilier mériterait d'être politiquement repensée.

De longues négociations politiques sont donc actuellement engagées au sein des institutions européennes et des 27 Etats de l'Union pour parvenir à un accord qui doit désormais faire l'objet d'une codécision entre le Conseil et le Parlement. Les discussions sont rendues difficiles car elles coïncident avec d'autres débats de fond, l'un sur la programmation pluriannuelle des dépenses et le niveau de ressources propres de l'Union et l'autre visant la révision de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

Pour emporter le compromis, les Etats devraient être largement mobilisés quant à la mise en œuvre de la Nouvelle réforme, ce qui pourrait déboucher sur la reconnaissance d'une forme nouvelle de gouvernance pour la PAC, impliquant davantage le niveau national et le niveau des opérateurs économiques. Déjà largement requise dans le deuxième pilier, la marge de choix laissée aux administrations nationales est quant à elle dors et déjà validée par le droit en vertu des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel reconnaît pour la PAC l'existence d'une compétence partagée entre les Etats et les l'Union.

* * *

L'agriculture européenne est aujourd'hui confrontée à de multiples défis : pression alimentaire et énergétique, changement des modes d'alimentation, organisation des circuits de production, redéfinition des soutiens, préoccupations écologiques et sociétales, volatilité des marchés, disparité européenne, développement local, autant de fonctions qui exigent de repenser en permanence les outils et le mode de fonctionnement de la PAC.

Ainsi, parce qu'elle est vouée à accompagner le sillon de l'histoire politique et économique du continent, dans ses instruments juridiques, la PAC actuelle et a fortiori, celle de demain s'éloigne inévitablement de la PAC de 1962.

Pour autant, au fil du temps, l'Europe verte a su préserver ses premiers repères de sécurité alimentaire et de solidarité à l'égard du monde rural. Toute la difficulté est de dégager le

consensus nécessaire au sein de l'Union élargie pour continuer à les partager encore demain dans un contexte mondial de crise économique globale et d'impasse des négociations commerciales multilatérales.

Poitiers, le 15 juin 2012