

# La politique agricole commune

Les vingt-sept pays membres de l'Union européenne ont adopté, le 20 novembre 2008, le « bilan de santé » de la politique agricole commune (PAC). Supposé « moderniser » la PAC dans la perspective d'une nouvelle réforme en 2013, cet accord poursuit en fait son démantèlement. Répondant aux exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il fait peu de cas de l'emploi, de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement, au Nord comme au Sud.

PAR JEAN-CHRISTOPHE KROLL  
ET AURÉLIE TROUVÉ \*

**A**VEC près de cinq cents millions de consommateurs potentiels, l'Union européenne constitue le premier marché agricole et alimentaire solvable de la planète. C'est la première zone importatrice et exportatrice de produits agricoles (à égalité avec les États-Unis) (1). Autant dire que rien ne peut se décider à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sans l'approbation de l'Union, acteur majeur de la dérégulation des échanges mondiaux. C'est ce qu'illustrent les décisions du conseil des ministres de l'agriculture, à l'occasion du « bilan de santé » (*lire le glossaire ci-dessous*) de la politique agricole commune (PAC), préluède à une réforme en profondeur en 2013 (2).

La PAC a longtemps été la seule politique commune décidée à Bruxelles et financée collectivement sur le budget de l'Union, d'où son poids déterminant dans les dépenses communes (45 % aujourd'hui). Cela explique également qu'elle ait longtemps été considérée comme un socle de la construction européenne, avant que les libéraux n'y voient qu'un gaspillage budgétaire et une entrave à la compétitivité économique.

Mise en place à la conférence de Stresa (Italie) en 1958, la PAC avait pour objectif explicite d'assurer la sécurité

alimentaire de la Communauté économique européenne (CEE). Il fallait donc fixer les prix agricoles à un niveau suffisamment attractif pour inciter les agriculteurs à produire et restant raisonnable pour les consommateurs. Ce soutien des prix reposait sur un système d'achats publics à tarif minimal garanti et sur la constitution de stocks régulateurs. Ce choix revenait à reconnaître explicitement que la référence aux cours mondiaux n'était pas pertinente pour orienter la production en fonction des besoins à satisfaire et que l'instabilité des marchés agricoles justifiait une intervention régulatrice des pouvoirs publics (3).

Ont ainsi été mises en place, produit par produit, des organisations communes de marché (OCM) visant à assurer la préférence communautaire. Il s'agissait d'accorder la priorité à la production intérieure, grâce à un système de droits de douane prélevés sur les importations. Ces derniers étaient ajustés en permanence selon le niveau des cours mondiaux, alors structurellement inférieurs aux prix européens. Il existait toutefois déjà des brèches dans ce système, par exemple l'entrée sans prélèvements des oléoprotéagineux (colza, soja, tournesol, essentiellement utilisés pour les animaux) – une exception concédée dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) dès les années 1960.

## Offensive du Royaume-Uni

**E**N QUELQUES ANNÉES, la PAC se révèle efficace. Grâce à la sécurité des prix, les investissements se développent massivement, les rendements et la productivité du travail explosent, permettant de produire plus avec moins de main-d'œuvre. Les actifs en surnombre viennent ainsi grossir les rangs des travailleurs de l'industrie. Mais, dès les années 1970, le dispositif se grippe. L'auto-suffisance est dépassée dans les principales productions bénéficiant des OCM,

comme les céréales et le lait. Les excédents s'accumulent et doivent être dégaussés sur le marché mondial moyennant de coûteuses subventions à l'exportation (4).

Simultanément, l'exode agricole se poursuit à un rythme soutenu, alors que l'emploi industriel se raréfie. Enfin, l'intensification et la spécialisation des systèmes de production s'accompagnent d'une pression croissante sur l'environnement.

La crise s'exacerbe dans les années 1980 à la suite d'un tassement de la demande internationale et du développement de

la production des pays émergents. Les prix mondiaux s'effondrent, et les dépenses communautaires de subventions aux exportations explosent. Le Royaume-Uni, qui a rejoint la CEE en 1973, a alors beau jeu de dénoncer les excès de la PAC : la première ministre Margaret Thatcher trouve de plus en plus d'alliés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté pour exiger une réforme en profondeur à l'occasion de la négociation commerciale qui s'ouvre avec le GATT, fin 1986, à Punta del Este.

L'heure est désormais à la dérégulation, pour restaurer un libre jeu des marchés, censé profiter à tous : les consommateurs et les contribuables des pays développés verront les prix alimentaires et les impôts baisser ; quant aux pays pauvres du Sud, ils pourront s'enrichir en exportant les produits pour lesquels ils disposent d'avantages comparatifs, quitte à importer les denrées alimentaires de base que les pays développés se proposent de leur fournir à bas prix.



PAUL BIDDLE. - « Asperges en conserve » (2002)

A partir de 1992 s'enclenche un processus continu de déconstruction des OCM. Seul le lait, qui est soumis depuis 1984 à un régime spécifique de quotas, y échappe jusqu'en 2003. Les quotas laitiers, outils de maîtrise des volumes de production, permettront en effet de réduire de manière spectaculaire les dépenses de soutien et de garantir des prix à la production rémunérateurs (5).

Pour les autres productions, les réformes successives de 1992, 1999 et 2003 visent à rapprocher les prix intérieurs des prix mondiaux et à libérer la

PAC en conformité avec l'OMC. Les prélèvements douaniers variables sont remplacés par des prélèvements fixes, qui sont progressivement réduits dans le cadre de l'ouverture des échanges. En compensation, les agriculteurs reçoivent des aides directes à l'hectare. À la suite du découplage de celles-ci en 2003, ils ne sont plus obligés de produire pour les percevoir. Mais ces aides restent liées aux hectares, si bien qu'on continue comme par le passé à subventionner, sur fonds publics, la substitution du capital au travail et la course à l'agrandissement des exploitations au détriment de l'emploi.

## Des producteurs devenus inutiles

**P**ARADOXE de ce néolibéralisme en trompe-l'œil : on continue à verser des aides directes substantielles à l'agriculture. Par-delà l'incohérence du discours idéologique, on peut toutefois entrevoir une explication à toutes ces évolutions. Le soutien des prix et la protection du marché européen correspondaient à l'objectif initial de consolider la compétitivité de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la distribution, centrée sur le développement d'un marché intérieur qui s'étendait avec l'accueil de nouveaux pays membres.

Mais, lorsque les grandes entreprises de transformation et de distribution ont suffisamment musclé leur compétitivité sur le marché européen, elles développent leur activité vers l'extérieur de l'Union. À partir des années 1990, la baisse des prix agricoles et l'accès à des approvisionnements importés à moindre coût viennent renforcer leur compétitivité internationale. L'aboutissement logique de ce processus, c'est la délocalisation de leurs activités de transformation là où elles se fournissent, c'est-à-

dire hors de l'Union. C'est ce qu'illustre l'exemple de l'entreprise Doux, qui a transféré une partie de son approvisionnement en poulets et de son activité d'abattage au Brésil (6). Les producteurs agricoles européens qui ont joué la carte de l'internationalisation découvrent, alors, qu'ils sont devenus inutiles.

Cette politique provoque d'importants dégâts sociaux et environnementaux, tandis que la libéralisation des échanges s'accompagne d'une instabilité accrue des cours mondiaux, avec des fluctuations sans commune mesure avec les coûts de production. Quand les cours sont au plus bas, les exploitations agricoles les plus productives des pays riches ne peuvent subsister sans la perflation d'importantes aides directes : celles-ci représentent plus de 50 % du revenu agricole moyen européen au début des années 2000 (7).

À l'inverse, comme ces aides sont à présent déconnectées des prix et du type de production, elles constituent des rentes indues versées à certaines catégories de

## De quoi parle-t-on ?

**Aides directes** : introduites par la réforme de 1992 (80 % du budget de la politique agricole commune, PAC), elles visent à donner aux agriculteurs un revenu minimal garanti indépendamment de la quantité produite (« découplage »), et ce afin d'éviter toute surproduction et d'éliminer les distorsions du commerce. Auparavant, le système reposait sur des prix garantis par des achats publics sur les marchés. Les aides directes viennent compenser la baisse des prix garantis.

**« Bilan de santé » de la PAC** : accord conclu par les ministres européens de l'agriculture, en novembre dernier. Il a pour but de « moderniser » la PAC et comprend plusieurs mesures, dont la suppression progressive des quotas laitiers, le découplage des aides et la conditionnalité du versement de certaines d'entre elles.

**Découplage** : on parle de découplage lorsque les aides sont attribuées par rapport à la surface de l'exploitation et non liées à la production. Le montant de l'aide découplée à l'hectare est appelé droit à paiement unique (DPU) et relève de chaque Etat membre.

**Ecoconditionnalité** : conditions (en matière d'environnement, de sécurité sanitaire, des denrées alimentaires, de bien-être animal, de santé et de sécurité sur le lieu de travail) qui, si elles ne sont pas remplies par les agriculteurs, entraînent une diminution de leurs aides. Si la mesure est communautaire, son application reste entre les mains des Etats membres, qui décident du versement des aides.

**Incitations financières** : elles sont destinées à encourager l'agriculteur à opter pour les méthodes de production plus respectueuses de l'environnement.

**Organisations communes de marché (OCM)** : chaque produit ou groupe de produits (céréales, fruits et légumes, viande porcine, lait, œufs, vin) fait l'objet d'un règlement destiné à orienter les productions, à stabiliser les prix et à garantir la sécurité des approvisionnements. Lorsque certains produits ne trouvent pas preneur, la Communauté européenne les rachète à un prix garanti, supérieur au prix du marché mondial, négocié chaque année ; vingt et une OCM ont été mises en place. Depuis 2007, une politique de regroupement en une OCM unique a commencé.

**Préférence communautaire** : c'est l'un des piliers de la PAC. Mise en place dès la création de la Communauté, elle doit protéger l'agriculture européenne face à la concurrence étrangère. Concrètement, elle se matérialise par une protection douanière et un soutien aux exportations.

**Quotas laitiers** : instaurés en 1984, ils ont pour but de limiter et de stabiliser la production laitière (lait de vache). Ils ont permis de diminuer les dépenses communautaires.

**Restitutions** : nom donné dans l'Union européenne aux subventions à l'exportation. Elles sont la source la plus évidente – et non la seule – du dumping, c'est-à-dire de l'exportation à un prix inférieur au coût de production.

**Subventions couplées** : elles dépendent de la production ou des prix de l'année en cours.

**Subventions totalement découplées** : elles sont accordées aux agriculteurs, même s'ils ne produisent pas. Elles représentent deux tiers des aides européennes.

(1) Cf. le « Mamel de statistiques » de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), Genève, 2008. La première place de l'Union européenne s'entend en valeur et pour l'ensemble des produits agroalimentaires, hormis les produits de la forêt et de la pêche.

(2) La dernière réforme de la PAC, arrêtée en 2003 pour la période 2005-2013, comportait une « clause de rendez-vous » en 2008 pour procéder à un état des lieux à mi-parcours et à d'éventuels ajustements. Cette clause a été baptisée « bilan de santé » de la PAC.

(3) Cf. l'analyse de Jean-Marc Bousard, « Faut-il encore des politiques agricoles ? », *Déméter 2001. Economie et stratégies agricoles*, Armand Colin, Paris, 2000, p. 139-134.

(4) Ces subventions, appelées aussi restitutions, sont versées aux exportateurs pour couvrir l'écart entre un prix minimum garanti aux producteurs européens et un prix d'équilibre, beaucoup plus bas à l'époque, sur le marché mondial.

(5) Ces dépenses représentaient 40 % du budget agricole de la CEE au début des années 1980 et 6 % dans l'Union européenne en 2005, selon la Commission européenne. En 1990, elles représentaient plus de 65 % des dépenses européennes.

(6) Lire Tristan Colonna, « Quand les volailles donnent la chair de poule », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008.

(7) Bulletin statistique de l'Institut national de la statistique et des études économiques, Paris, 7 juillet 2008.

## DU COMMERCE

## vidée de son contenu

producteurs quand les prix flambent. Ainsi, les céréaliers européens continuent de percevoir des subventions massives alors même que les prix des céréales et leurs revenus ont doublé pendant l'année 2007 et le premier semestre 2008 (8). Et, comme ces aides restent liées à la surface, sans aucun plafonnement par exploitation ou par actif, la concentration des exploitations se poursuit inexorablement. Dans certains nouveaux États membres, tels que la Pologne ou la Roumanie, elles menacent un secteur qui emploie plus du tiers de la population active, et fragilisent notamment une petite agriculture familiale d'auto-subsistance qui joue pourtant le rôle de tampon social face à la crise de l'emploi.

Le bilan environnemental de la PAC n'est pas meilleur. Pour faire bon effet, la Commission européenne a agrémenté

toutes ses réformes d'un vernis environnemental tel que l'écoconditionnalité et le développement rural, affiché, depuis 1999, comme « deuxième pilier de la PAC ». Cet habillage ne saurait toutefois cacher le mouvement de fond de libéralisation des marchés agricoles, avec ses corollaires, la sélection et la spécialisation des exploitations les plus compétitives. Cette évolution se fait au détriment des systèmes les plus autonomes et les plus économes (cultures herbagères, notamment), générateurs d'effets positifs sur les paysages, la biodiversité, la qualité de l'eau et des sols (9). Elle s'accompagne d'une concentration des productions dans les régions les plus compétitives et d'une désertification de celles qui sont les plus défavorisées. En fait d'aménagement du territoire, c'est d'un véritable démantèlement des productions qu'il s'agit.

relancer les négociations ministérielles mi-décembre. Avec l'appui de M<sup>me</sup> Catherine Ashton, qui vient de succéder à M. Peter Mandelson au poste de commissaire européen au commerce, il espérait le passage en force d'un accord à l'OMC, si possible avant la fin de la présidence de M. George W. Bush.

De leur côté, les instances communautaires ignorent les alertes multiples lancées par le monde associatif, les chercheurs et un nombre croissant de responsables politiques et professionnels. Elles poursuivent, comme si de rien n'était, le démantèlement des outils de régulation des marchés agricoles. Peu importe que le mythe libéral s'effondre, et que les pouvoirs publics interviennent massivement pour sauver les marchés financiers. Peu importe que les États-Unis aient abandonné le découplage depuis 2002 au profit d'aides agricoles contra-cycliques, ajustées en fonction des situations de marché (13). A Bruxelles, le dogme de la dérégulation et du laissez-faire reste de mise. Rien, en effet, dans les décisions adoptées le 21 novembre 2008 à l'occasion du « bilan de santé » de la PAC ne laisse entrevoir une quelconque inflexion de la logique à l'œuvre depuis

1992 : toujours moins de régulation publique (suppression progressive des quotas laitiers, réduction du soutien des prix), toujours plus de découplage des aides (en dépit des gaspillages et des iniquités flagrantes observées), toujours moins de solidarité entre les États et les régions, avec un renforcement du cofinancement par les collectivités nationales et territoriales, qui n'est ni plus ni moins qu'une rationalisation des politiques agricoles (14).

Tandis qu'on accélère le « démantèlement du territoire » au nom de la compétitivité, on se propose, au nom du développement rural, d'en corriger à la marge les dégâts les plus criants. En dépit de déclarations de principe sur les nouvelles demandes sociales, force est de constater que l'objectif essentiel de la Commission européenne reste la poursuite, sous une forme renouée, de la restructuration « productiviste » de l'agriculture.

Pourtant, l'Union européenne pourrait jouer un rôle déterminant pour réorienter les négociations en cours et promouvoir un nouvel ordre alimentaire mondial.

Des solutions existent. Elles s'appuient sur le principe de la souveraineté alimentaire, impliquant une régulation concertée des échanges internationaux, sous l'autorité des Nations unies. Dans ce nouveau cadre, la stabilisation des cours mondiaux et la garantie de prix intérieurs stables reflétant les coûts réels de production devraient impliquer, en retour, un renforcement des conditions sociales et environnementales de production, une maîtrise des volumes et une redistribution des aides entre agriculteurs. La solidarité avec les pays pauvres exige aussi l'abandon des accords de libre-échange au profit d'accords préférentiels renforcés, l'augmentation de l'aide publique au développement agricole et l'abandon de toute production d'agrocarburants entrant en concurrence avec les productions vivrières.

Enfin, la crise alimentaire ne peut être résolue au détriment des impératifs écologiques, car les déséquilibres climatiques et l'épuisement des sols sont autant de facteurs aggravants. Le rapport de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (EISTAD) met par exemple l'accent sur le développement de l'agroécologie – qui vise à associer agriculture et protection de l'environnement dans une démarche qualitative et non plus quantitative –, des circuits courts entre producteurs et consommateurs, et sur la valorisation des connaissances paysannes et locales (15).

JEAN-CHRISTOPHE KROLL  
ET AURÉLIE TROUVÉ.

## Une crise alimentaire prévisible

LES CONSÉQUENCES pour les pays les plus pauvres sont tout aussi préoccupantes. Les pratiques de dumping des pays riches ont été normalisées dans le cadre de l'OMC : la baisse des prix a été compensée par des aides directes massives, telles que les aides découplées de la PAC, considérées à l'OMC comme sans effet de distorsion sur les échanges. Conjugué au démantèlement des protections douanières (la seule politique de protection accessible aux pays pauvres), ce dumping conduit à une destruction inexorable des capacités d'autoapprovisionnement des pays les plus pauvres et à une augmentation sensible de la dépendance alimentaire. Enfin, le démantèlement dans la plupart des pays des mécanismes de soutien des prix et de stockage des produits empêche toute réaction possible en cas de tensions sur les marchés. Ainsi, les stocks de céréales ont diminué régulièrement depuis 1995, jusqu'à atteindre en 2008 le niveau le plus bas depuis vingt-cinq ans.

La crise alimentaire mondiale ne doit donc pas étonner. C'est toujours à partir d'événements conjoncturels que se révèlent les déséquilibres structurels : la hausse brutale des prix alimentaires en 2007 et au premier semestre 2008 a aggravé une situation endémique (neuf cent vingt-cinq millions de personnes sous-alimentées, dont soixante-quinze millions supplémentaires rien qu'en 2007, selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]). Elle renvoie à des inégalités mondiales produites par une série de choix économiques. Or ces choix, l'Union européenne les a soutenus, au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque mondiale, dans ses négociations bilatérales avec les

pays du Sud et dans les négociations multilatérales. Pour accélérer l'émergence d'un compromis à l'OMC, elle a réformé par anticipation sa PAC en 2003.

Il ne s'agit certes pas de réhabiliter la politique agricole « historique », dont les dégâts sociaux et environnementaux ont été soulignés. Mais cela ne peut conduire, à l'inverse, à justifier le démantèlement de tout mécanisme de régulation des marchés. Certes, la plupart des prix agricoles sont en forte baisse depuis quelques mois. Mais cette évolution des prix indique surtout une instabilité chronique des marchés, à laquelle les instances communautaires et internationales proposent de laisser libre cours. Tout se passe comme si le retour-nement récent des cours avait déjà fait oublier la crise aiguë et les « émeutes de la faim » au printemps 2008 dans des dizaines de pays du Sud (10).

Après avoir expliqué, en avril 2008, que cette épreuve serait salutaire à long terme, M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, posait ses conditions : « Si on veut que ça se passe, il faut que le commerce marche » même si, « à court terme, ce ne sont pas des bonnes nouvelles pour beaucoup de pays en développement (11) ». Faut-il ici paraphraser John Maynard Keynes ? Ils seront tous morts lorsque la médecine de M. Lamy portera enfin ses fruits. Mais cela n'embarrasse guère le directeur général de l'OMC, qui persiste à vouloir faire aboutir le cycle de Doha (12) et une libéralisation sans précédent des échanges agricoles. Après une tentative en juillet, qui a vu l'Inde refuser les conditions de l'accord pour protéger ses agriculteurs, M. Lamy a tenté, en vain, de

## Quelques dates

**25 mars 1957.** Voulu par la France, la politique agricole commune (PAC) est l'un des piliers du traité de Rome.

**3 juillet 1962.** Entrée en vigueur de la PAC.

**21 décembre 1968.** Le plan Mansholt (du nom du commissaire Sicco Mansholt) lance une modernisation générale des installations agricoles.

**1984.** Plan de lutte contre la surproduction agricole, avec l'instauration de quotas laitiers et une politique de réduction des prix de soutien.

**1988.** Le gel des terres et la fixation d'une enveloppe maximale de dépenses sont les outils d'une maîtrise des dépenses.

**1992.** La réforme Mac Sharry (du nom du commissaire Ray Mac Sharry) aligne les prix garantis aux exploitants sur les cours mondiaux.

**1999.** Mise en conformité de la PAC avec les exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Adoption d'un cadre financier et d'une aide au développement rural.

**2003.** L'accord de Luxembourg introduit le principe du découplage des aides et la notion de conditionnalité.

**Novembre 2008.** Etablissement d'un « bilan de santé » de la PAC par le Conseil de l'Union en vue d'une réforme globale en 2013.

(8) Statistiques agricoles annuelles, ministère de l'Agriculture et de la pêche, Paris, 2008.

(9) Cf. Commission européenne, « Environmental integration and the CAP », Bruxelles, 2002.

(10) Lire Anne-Cécile Robert, « Rares sont les agriculteurs qui cultivent le blé », *Le Monde diplomatique*, mai 2008.

(11) Entretien avec l'Agence de presse africaine, 20 avril 2008.

(12) Ce cycle de négociations à l'OMC, qui fait suite à celui de l'Uruguay, en 2001, est toujours en cours, alors que sa conclusion était prévue initialement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

(13) En 2008, une très grande majorité du Congrès américain a voté une réforme de la politique agricole pour renforcer ses outils de régulation des marchés et des revenus.

(14) Commission européenne, 20 novembre 2008, [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm)

(15) Cette étude, menée à l'échelle internationale, a été rendue publique le 15 avril 2008 : [www.gassessment.org](http://www.gassessment.org)

Les rencontres de **témoignage chrétien**  
www.temoignagechretien.fr

## LA PLACE DE L'AUTRE

Un enjeu de société,  
un défi spirituel

Université Catholique de Lille,  
31 janvier - 1<sup>er</sup> février 2009

Témoignages, conférences, ateliers  
seront orientés sur l'engagement personnel

En présence de nombreuses personnalités  
du monde associatif, religieux, universitaire,  
culturel et médical.

Renseignements [jltournay@orange.fr](mailto:jltournay@orange.fr) Tél. 02 47 05 31 26  
Inscriptions [s.michot@tc-hebdo.com](mailto:s.michot@tc-hebdo.com) Tél. 01 44 83 82 62



## IRAK : L'HISTOIRE OUBLIÉE

Cinq circuits culturels au Kurdistan irakien en 2009

L'effectif de chaque voyage est limité à 20 participants.



**TERRE ENTIÈRE**  
CULTURE • VOYAGES • PASSION

[www.terreentiere.com](http://www.terreentiere.com)

10 rue de Mézières - 75006 Paris  
Tél. : 01 44 39 03 03