

Controverse documentée à propos de quelques idées reçues sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt



Europe Direct en PACA
Centre d'information et d'animation officiel de l'Union européenne

épisode n°2

**La PAC coûte trop cher
et doit tourner le dos au productivisme**

Mars 2014

Ont participé aux travaux sur cette « controverse documentée à propos de quelques idées reçues sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt » :

Philippe Balny, Jean-Jacques Bénézit, Charles Dereix, Michel de Galbert, Francis Geiger, Hervé Lejeune, Marie-Laurence Madignier, Max Magrum, Georges-Pierre Malpel, Yves Marchal, Sylvain Marty, Jean-Noël Ménard, Alain Monnier, Dominique Planchenault, Henri-Luc Thibault, Sophie Villers, avec la contribution d'Anick Leblanc Cuvillier.

La PAC coûte trop cher et doit tourner le dos au productivisme

Sommaire

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| La PAC coûte cher au contribuable : Inexact | 5 |
| A quelle aune mesurer le coût de la PAC ?..... | 5 |
| La PAC représente moins d'1 % des dépenses publiques européennes | 6 |
| | |
| La PAC est injuste ; les aides ne bénéficient qu'aux « gros » : Inexact | 6 |
| Les consommateurs bénéficient de la PAC..... | 7 |
| La répartition des aides est liée à l'histoire de la PAC..... | 7 |
| En France, 20 % des exploitations professionnelles bénéficient de 47 % des aides européennes du « 1 ^{er} pilier » | 8 |
| | |
| La PAC favorise l'agriculture intensive : Exact il y a quarante ans, ce n'est plus le cas aujourd'hui | 9 |
| La PAC a très vite atteint ses objectifs..... | 9 |
| Le virage des années 90 | 10 |
| Performance économique et performance environnementale | 10 |
| | |
| La PAC affame le tiers-monde : Inexact | 11 |
| « Maudites restitutions » | 11 |
| Les restitutions, c'est fini | 11 |
| L'exemple du secteur sucrier | 12 |
| L'Union européenne est le premier importateur mondial de produits agricoles des pays en développement..... | 12 |
| Les Pays en développement décident de leurs importations | 13 |
| L'Union européenne face aux besoins alimentaires de ses voisins méditerranéens..... | 13 |

La PAC coûte trop cher et doit tourner le dos au productivisme

« *Le budget de la PAC devrait être substantiellement réduit* » ¹.

« *La politique agricole européenne doit sortir du productivisme* » Les Jeunes Écologistes-2013.

La PAC coûte cher au contribuable : *Inexact*

« *Je suis un secteur qui perd 20 000 emplois par an et qui coûte cher, qui suis-je ?* » Rue 89.

« *Comme consommateur, le citoyen européen récupère largement les investissements consentis en faveur de l'agriculture* » Que choisir - 2003.

On ne peut porter un jugement sur le caractère raisonnable ou non du coût d'une politique qu'au regard de ses objectifs et de ses résultats. Ainsi, le coût de la PAC est à mettre en relation avec les objectifs qui lui sont assignés. Il s'agit donc d'apprécier les bénéfices qu'elle procure au regard de la sécurité de l'approvisionnement de l'Union européenne², du niveau de vie de la population agricole, du coût de l'alimentation pour les ménages, de l'amélioration de la productivité de l'agriculture³ et de la stabilisation des marchés.

A quelle aune mesurer le coût de la PAC ?

Le coût de la PAC est-il disproportionné au regard des bénéfices qu'elle procure ? Faut-il rapporter le coût de la PAC au nombre d'actifs agricoles ? A la valeur de la production agricole finale ? Au coût du budget alimentaire des ménages ?

Avec 57 milliards d'euros pour 2011, le budget de la PAC représente une dépense de 5 155 euros par actif agricole, ou encore 16 % de la valeur de la production agricole européenne ou 6 % du budget alimentaire des citoyens de l'Union. Soit 113 euros par habitant et par an. Est-ce trop, est-ce trop peu ?

Même s'il est désormais reconnu une compétence partagée entre l'Union et les États membres en matière d'agriculture⁴, la doctrine qui a longtemps prévalu faisait de l'agriculture une compétence exclusive de la Communauté européenne. En conséquence, les budgets nationaux consacrés à l'agriculture ne revêtent qu'un caractère résiduel. Ainsi, au regard de la dépense publique européenne et au niveau de chaque État membre, l'agriculture constitue une exception par rapport aux autres politiques publiques (éducation, sécurité, santé, emploi, industrie, tourisme...), dont le financement est pour l'essentiel porté par les budgets nationaux ou au mieux partagé entre les différents niveaux (formation, recherche...). Alors, il n'est pas surprenant que l'agriculture

¹ UK response to the Commission communication and consultation - janvier 2011.

² Le taux d'auto-approvisionnement s'établit entre 95 et 105 % pour les céréales, les produits laitiers, la viande bovine, les œufs et volailles..., il est plus élevé pour le vin et le porc, plus faible pour la viande ovine et le sucre.

³ Le rendement du blé a doublé dans l'Europe des 6 entre 1962 et les années 2000.

⁴ Article 2C du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

représente une part significative du budget européen dès lors que les autres politiques publiques sont loin d'avoir atteint le même niveau d'intégration.

Avant même que l'Union européenne ne conditionne les aides européennes à la prise en compte de contraintes environnementales dans ses politiques, celle-ci finançait sur le « 2^{ème} pilier »⁵ certaines actions répondant à des objectifs d'aménagement et d'environnement. Elle a ensuite soumis le versement de ses aides au respect de conditions, notamment environnementales⁶. Puis elle a accentué cette composante environnementale dans les objectifs poursuivis par la PAC par ce qu'il est convenu de désigner sous le terme de « verdissement ».

La PAC représente moins d'1 % des dépenses publiques européennes

Affirmer que le coût de la PAC est excessif n'a, en tant que tel, pas grand sens. Si la PAC représente une part significative du budget européen, c'est principalement parce qu'il s'agit de la seule politique dont le budget a été complètement intégré au niveau de l'Union européenne. La PAC représente moins de 1 % de l'ensemble des dépenses publiques si l'on considère l'ensemble des dépenses publiques de tous les États membres et de l'Union européenne. C'est trois fois moins que la contribution de l'agriculture au PIB européen (2 %).

On peut comparer les données concernant l'agriculture, en France, au secteur de la culture qui, pour une contribution au PIB et un nombre d'emplois comparables, bénéficie de dépenses publiques deux fois supérieures par habitant⁷.

On peut aussi comparer ces données aux aides accordées à l'industrie (en 2011, le total des aides non liées à la crise en Europe s'est élevé à 64,3 milliards d'euros pour une contribution de l'industrie au PIB européen de 25 %), en considérant cependant que les industries agro-alimentaires, qui représentent 1/6 de l'activité industrielle européenne, sont plus ou moins directement bénéficiaires de la PAC.

Mais la PAC c'est plus que la contribution de l'agriculture et des industries agro-alimentaires au PIB, à l'emploi et à la balance commerciale. C'est aussi la sécurité dont bénéficient les consommateurs européens en matière alimentaire. C'est, enfin, la contribution qu'apporte la PAC à l'économie des territoires ruraux en terme d'investissements et d'emplois puisque qu'elle impacte directement la moitié du territoire français.

La PAC est injuste ; les aides ne bénéficient qu'aux « gros » : *Inexact*

« *La PAC est injuste, illégitime et asociale* » WWF

« *La PAC sera plus juste, plus verte et plus jeune* » M. Ciolos⁸

L'injustice qui caractériserait la PAC est une critique qui ne porte que sur une partie seulement de ses crédits : les paiements directs du 1^{er} pilier⁹. Cette critique donne aussi à penser que la PAC aurait pour seul bénéficiaire l'agriculteur qui perçoit les aides directes.

⁵ La dénomination « 1^{er} pilier » a été introduite en 1999 pour désigner le soutien aux marchés et aux revenus agricoles, lorsque l'Europe a fait le choix de développer le budget consacré au développement rural, identifié alors comme le « 2^{ème} pilier » de la PAC.

⁶ Introduction de la conditionnalité environnementale des aides versées aux agriculteurs en 2003.

⁷ Voir l'étude sur « l'apport de la culture à l'économie française » - IGF et IGAC- janvier 2014.

⁸ Commissaire européen à l'agriculture.

⁹ 1^{er} pilier : aides directes aux agriculteurs et crédits de régulation des marchés. Il représente 75 % du budget de la PAC aujourd'hui et représentera 70 % pour la période 2014-2020.

Les consommateurs bénéficient de la PAC

Les modalités actuelles de la PAC font des agriculteurs les bénéficiaires des paiements directs qui ont remplacé, dans une large mesure, le soutien aux marchés. Mais la PAC ne bénéficie pas seulement aux agriculteurs. Les cinq objectifs que le Traité de Rome assignait à la PAC intéressent en effet aussi bien les consommateurs que les producteurs¹⁰. La PAC doit accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pour rapprocher les prix des produits agricoles européens des prix mondiaux, la réforme de la PAC, en 1992, a introduit des aides directes aux producteurs pour compenser la baisse des prix intérieurs européens. Cette réforme a permis de réduire les subventions à l'exportation. Elle a également facilité la reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale. En effet, une partie de la nourriture des animaux européens avait été abandonnée aux pays tiers par l'importation de produits de substitution des céréales (corn gluten feed, manioc...). Elle a eu enfin pour effet de modérer le coût de l'alimentation pour les ménages.

En réalité, en rendant l'agriculture européenne plus compétitive et en renforçant la sécurité sanitaire des aliments, la PAC bénéficie largement aux consommateurs. Sur la période 1959-2010, la part des dépenses d'alimentation (produits alimentaires et boissons non alcoolisées) dans la consommation des ménages a diminué, passant de 21,5% à 13,4%. En outre, rapportées au PIB qui a crû sur l'ensemble de la période, les dépenses de consommation ont décliné sur la période, passant de 12,4 % du PIB en 1959 à 7,5 % en 2010¹¹. De plus, la réforme de la PAC a bénéficié davantage aux consommateurs aux revenus modestes, pour lesquels l'alimentation représente une part plus importante du revenu.

Enfin la PAC a largement contribué au maintien d'activité dans des régions éloignées du développement industriel et urbain. Ainsi, en France, c'est 44% du territoire, directement dépendant de la PAC, qui reste mis en valeur par l'agriculture.

La répartition des aides est liée à l'histoire de la PAC

A l'origine (Réforme de 1992), les paiements compensatoires¹² étaient proportionnels à l'activité des exploitations agricoles. En effet, les compensations qu'il s'agissait de payer en raison de la baisse des prix étaient directement fonction du volume de la production¹³. Ces paiements étaient donc basés sur les références historiques de production de chaque exploitation. La deuxième réforme de la PAC appliquée en 2003 (« Agenda 2000 ») a introduit de nouvelles modalités en « découplant » les aides directes. Il s'agissait alors de déconnecter de plus en plus les aides de la nature et du volume des productions de chaque agriculteur. Mais la référence historique des aides était maintenue. Il est vrai que, pour un système de production donné, plus l'exploitation est grande, plus elle recevait de paiements compensateurs.

La répartition des aides de la PAC n'est toutefois pas complètement alignée sur la dimension économique des exploitations agricoles. Deux éléments jouent en sens contraires.

¹⁰ Sur ce point, le Traité de Maastricht reprend à l'identique la formulation du Traité de Rome.

¹¹ Etude DGCCRF- ECO, mai 2012

¹² Aides directes compensatrices des baisses des prix européens garantis aux producteurs.

¹³ Ainsi par exemple, lors de la mise en place de la « Réforme Mac Sharry » en 1993, les prix d'intervention des céréales ont été réduits de 22 % en contrepartie de la mise en place d'une aide directe compensant intégralement cette baisse de prix. Ensuite, avec l'Agenda 2000, les prix d'intervention pour les céréales étaient à nouveau réduits de 15 % en 2 ans ; cette baisse étant compensée à 50 % sous forme d'un complément à l'aide directe déjà existante.

Tout d'abord, certains paiements sont plus élevés pour les exploitations de plus petite taille. Il existe en effet des plafonds applicables depuis de nombreuses années à certains régimes d'aide¹⁴. Plus récemment, la réforme décidée en juin 2013 a ouvert la possibilité d'un paiement redistributif. Celui-ci permet de doter davantage les premiers hectares des bénéficiaires, dans la limite de la surface moyenne des exploitations des États membres ; soit 52 hectares en France.

De plus, toutes les productions agricoles ne sont pas concernées par les aides directes. La viticulture, l'arboriculture, par exemple, qui n'ont pas été affectées par la baisse des prix intérieurs¹⁵, n'ont pas bénéficié de paiements compensatoires.

En définitive, il est vrai qu'un petit nombre d'exploitations reçoit une plus grande part des aides, quand d'autres en touchent peu. Mais ce constat ne signifie pas que la PAC est « injuste ». La diversité des filières de production, des marchés et des exploitations doit être prise en compte. Ainsi, les exploitations viticoles en AOC qui ne reçoivent pas ou peu d'aides génèrent souvent un revenu que sont loin d'atteindre celui des exploitations moyennes de polyculture élevage plus dépendantes des aides de la PAC.

En France, 20 % des exploitations professionnelles bénéficient de 47 % des aides européennes du « 1^{er} pilier »

Au sein de l'Union européenne 20 % des bénéficiaires des aides de la PAC perçoivent 80 % des subventions versées. Mais les différences importantes entre les structures des exploitations, les systèmes de production et la part des agriculteurs professionnels bénéficiaires des aides au sein de chaque état membre rendent peu significative cette moyenne européenne au regard des réalités nationales. Ainsi, en France, la réalité est bien différente, en particulier si l'on ne prend en compte que les agriculteurs professionnels : 20 % des exploitations professionnelles bénéficient de 47 % des aides du 1^{er} pilier.

Si l'on fait ce même calcul, en France, à une échelle plus homogène, celle d'un département, les écarts sont du même ordre. Ainsi, en Seine-et-Marne, 20 % des agriculteurs professionnels qui perçoivent le plus d'aides au titre du 1^{er} pilier reçoivent 40 % des montants versés à ce titre dans le département.

Dans notre pays, près de 90 % des paiements de la PAC relèvent du 1^{er} pilier (aides directes aux agriculteurs et soutien aux marchés). Ce n'est pas le cas de la Pologne, par exemple, qui reçoit une part beaucoup plus importante au titre du 2^{ème} pilier (développement rural) et qui est le premier bénéficiaire des aides du développement rural en Europe. Ceci explique qu'un hectare reçoit 280 € d'aide directe au titre du 1^{er} pilier en France quand, en Pologne, il en reçoit 200 €. Mais si l'on intègre les aides du 2^{ème} pilier, la Pologne reçoit 314 €/ha¹⁶.

La réforme de la PAC, décidée en juin 2013, s'accompagne d'un renforcement du 2^{ème} pilier. Parallèlement, les références historiques, qui expliquent la grande variabilité du niveau des aides directes du 1^{er} pilier, vont progressivement s'effacer. Le processus de convergence mis en place va lisser les différences entre États membres, entre régions¹⁷ et entre bénéficiaires d'un même État membre.

¹⁴ Prime à la vache allaitante, indemnités compensatrices de handicap naturel...

¹⁵ Ces secteurs bénéficiaient au titre de la PAC de mesures d'intervention sur les marchés (distillation, retrait des produits...) mais il n'existait pas de prix d'intervention ou de prix de base qui, comme dans d'autres secteurs auraient justifié la mise en place d'aides directes en raison d'une décision de baisse de ces prix négociés chaque année lors des fameux « marathons agricoles ».

¹⁶ La moyenne européenne s'élève à 345 €/ha. La France se situe justement au niveau de la moyenne européenne.

¹⁷ Voir « Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015 » - Vincent Chatelier-INRA-2013.

Affirmer que la PAC est injuste parce qu'elle ne bénéficie qu'aux « gros », c'est ignorer que ceux qui reçoivent les aides de la PAC ne sont pas les seuls bénéficiaires du système. Les consommateurs en bénéficient aussi. C'est aussi s'appuyer sur des données statistiques peu pertinentes qui ne prennent pas en compte la diversité des systèmes de production. Enfin, c'est méconnaître la logique et les réalités des réformes successives de la PAC. Ces réformes, nombreuses depuis vingt ans, ont introduit progressivement des éléments de redistribution. La dernière réforme de juin 2013 a conforté cette orientation.

La PAC favorise l'agriculture intensive : Exact il y a quarante ans, ce n'est plus le cas aujourd'hui

« Stop au productivisme ! » Réseau « No Pasaran ».

« La FAO projette que globalement 90 % de l'augmentation de la production des cultures proviendra de l'intensification »¹⁸.

Les objectifs initiaux de la politique agricole commune étaient bien, il y a cinquante ans, d'accroître la production agricole européenne. Très peu mécanisée, localisée sur de petites surfaces, l'agriculture européenne ne permettait pas d'assurer convenablement l'alimentation des européens, ni d'assurer un revenu et un mode de vie satisfaisants aux agriculteurs. De plus, les conséquences de l'intensification de la production sur l'environnement n'étaient ni prises en compte ni mesurées comme aujourd'hui.

La PAC a très vite atteint ses objectifs

Pour atteindre les objectifs fixés par les dirigeants européens, la politique agricole commune, a mis en place des instruments de gestion des marchés. Il s'agissait de garantir des prix plus élevés aux produits agricoles européens, d'encourager la production intérieure et de permettre d'augmenter le revenu des agriculteurs et leurs capacités d'investir pour produire davantage. Le succès de cette politique a permis aux exploitations agricoles européennes d'être suffisamment compétitives par rapport aux agricultures des pays concurrents, notamment les États-Unis, afin de garantir l'approvisionnement des principales denrées agricoles de base : céréales, fruits et légumes, lait, viandes, vin... Ce résultat a été rendu possible par l'agrandissement, la mécanisation et l'utilisation plus importante d'engrais organiques et minéraux et de pesticides.

Le succès de cette politique a fini par atteindre ses limites. Dès les années quatre vingt, la production de certaines denrées est devenue excédentaire, au-delà des possibilités acceptables de stockage et d'exportation¹⁹. C'était notamment le cas pour le lait dont les « montagnes de beurre et de poudre de lait » défiaient le bon sens et pesaient lourdement sur le budget européen.

Dès 1984, la Communauté économique européenne a décidé de limiter la production de lait (quotas laitiers) et d'encadrer les principales productions. A la même époque les politiques d'encouragement à la qualité sanitaire ont été développées. La reconnaissance des produits de qualité a été instaurée et consolidée. Ces choix ont permis à l'Europe d'avoir les produits alimentaires les plus sains, élaborés dans des conditions de sécurité exceptionnelles et de qualité.

¹⁸ « Comment nourrir le monde en 2050 » FAO - 2009.

¹⁹ Les prix intérieurs européens étaient maintenus plus élevés que les prix sur le marché mondial grâce au système des prélèvements (taxe sur les importations) et des restitutions (aides aux exportations). Tant que la PAC a été importatrice, les prélèvements permettaient son financement. Les problèmes de la PAC sont venus de son succès : plus la production européenne a augmenté et plus il a fallu exporter sur le marché mondial en ayant recours aux restitutions de plus en plus coûteuses à cause d'une concurrence accrue et de prix agricoles en baisse.

Au cours de cette période, les exigences environnementales pour la production agricole se sont renforcées. De nombreuses réglementations ont été publiées sur les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires (autorisations de mise en marché, limites maximum de résidus sur les produits récoltés, listes de produits dangereux pour la santé, pour l'environnement) et d'autres liées à la protection de l'environnement (directive « nitrates », directive cadre sur l'eau...).

Le virage des années 90

Après une phase de fort accroissement de la production, un virage anti-productiviste a été pris en 1992 (« réforme Mac Sharry ») puis renforcé en 2003. Les aides directes aux surfaces agricoles (DPU pour « droit à paiement unique ») ont alors progressivement remplacé les aides aux produits. De nouvelles règles de production plus respectueuses de l'environnement ont accompagné la mise en place de ces dispositifs d'aide. La « conditionnalité » des aides oblige au respect de ces règles pour bénéficier des aides communautaires. De même, ont été imposées la mise aux normes des bâtiments d'élevage et des garanties pour le bien être des animaux pendant l'élevage, le transport et au moment de l'abattage. Différentes mesures budgétaires d'accompagnement de ces politiques ont été renforcées notamment grâce aux fonds dits « du 2^{ème} pilier » afin d'encourager les pratiques agro-environnementales (réduction de l'utilisation des pesticides et des engrais), la rotation des cultures, l'agriculture biologique et le développement rural...

Performance économique et performance environnementale

La dernière réforme de la PAC, décidée en 2013, renforce l'équilibre entre la production et le respect de l'environnement. Le rééquilibrage des mesures de soutien direct au profit des filières et des régions les moins favorisées (les zones de montagne ou ultra-marines) ou encore des jeunes, a guidé les décideurs européens dans leur recherche d'un meilleur équilibre entre les productions, les régions et le respect de l'environnement. Plus encore, la conditionnalité des aides²⁰ a été renforcée par ce que l'on appelle le « verdissement » des aides. Ainsi, pour bénéficier des subventions à l'exploitation agricole, des contraintes de rotation des cultures pour ne pas appauvrir les sols, de conservation de prairies, par exemple, sont dorénavant exigées.

Ces mesures apparaissent comme des contraintes nouvelles pour les agriculteurs. Ils s'y plient pour répondre à la réglementation censée traduire la demande des citoyens européens.

A chacune des étapes des réformes engagées depuis cinquante ans, la politique agricole commune entraîne une évolution importante des pratiques des agriculteurs, sans abandonner les exigences de qualité. Elle a en effet l'ambition de faire partager le modèle équilibré d'agriculture qui se développe en Europe. Elle poursuit ainsi son objectif de rechercher en permanence un équilibre entre productivité et durabilité.

Ainsi le modèle agricole promu par la PAC doit permettre une production suffisante, de qualité, tout en maintenant une vie sociale en territoire rural. La nouvelle PAC vise aussi à garantir la disponibilité des moyens naturels de production, notamment la terre et l'eau.

Cette politique agricole, qui tend au développement du 2^{ème} pilier de la PAC au détriment du 1^{er} pilier, fait cependant l'objet de critiques qui ne peuvent être ignorées. Ainsi, la Cour des comptes européenne²¹ critique les conditions de mise en œuvre des crédits du 2^{ème} pilier. Elle ne met pas en cause directement le choix de renforcer le 2^{ème} pilier mais reproche à la Commission de s'être « trop focalisée sur l'exécution du budget consacré au développement rural et pas assez sur l'obtention de résultats de manière efficiente ». Elle considère que les objectifs fixés résultent plus d'une estimation

²⁰ C'est à dire les conditions environnementales et les pratiques culturelles à respecter pour bénéficier des aides publiques européennes.

²¹ Rapport spécial n° 12 publié le 22 novembre 2013.

des résultats potentiels, à partir du budget disponible, que d'une analyse des besoins en matière de politique publique.

La PAC affame le tiers-monde : Inexact

« Les subventions européennes contribuent à la surproduction et ne favorisent pas le maintien de capacités de production dans les pays pauvres » Teresa Casero - OXFAM.

« L'Union européenne a décidé de supprimer quotas et tarifs à l'entrée de son marché pour tous les produits à l'exception des armes exportées par 49 pays les plus pauvres » Initiative européenne
« Tout sauf les armes ».

La PAC a été accusée de nuire au développement de l'agriculture des pays pauvres. Les aides versées aux agriculteurs européens et les subventions à l'exportation perturberaient les marchés. Et les exportations européennes feraient une concurrence déloyale aux agricultures du tiers monde.

« Maudites restitutions »

Cette accusation recouvre plusieurs effets présumés de la PAC. D'une part, les restitutions à l'exportation subventionneraient des exportations communautaires au détriment des productions des pays en développement. D'autre part, les mécanismes communautaires de régulation des marchés sont pointés du doigt pour leurs « effets distorsifs » sur les échanges. C'est ainsi qu'il a été reproché à la PAC les ventes sur les marchés mondiaux de sucre de betterave européen en dessous de son prix de revient au détriment du sucre de canne brésilien. Enfin, les exportations communautaires de produits alimentaires (céréales, farine), contribuent à l'approvisionnement des marchés de consommation des métropoles des pays en développement mais au détriment des productions vivrières locales et en perturbant l'organisation de circuits d'approvisionnement à partir de la production locale.

Dans les premières années de la PAC, le mécanisme des restitutions à l'exportation était un élément essentiel²². La régulation des prix sur le marché intérieur offrait une certaine sécurité aux producteurs et les prélèvements sur les importations alimentaient un fonds (le FEOGA garantie) qui finançait notamment les restitutions aux exportations.

Ces anciens mécanismes de la PAC tiraient leur légitimité des choix politiques de l'Europe : rechercher sa propre sécurité alimentaire en modernisant son agriculture et en améliorant le revenu des agriculteurs.

Les restitutions, c'est fini

Les réformes successives de la PAC ont remplacé le soutien des prix du marché intérieur par des aides directes au revenu des producteurs. Elles ont, en conséquence, progressivement supprimé les restitutions à l'exportation. Selon l'OCDE, les restitutions à l'exportation de l'Union européenne (UE) qui s'élevaient à 700 millions d'euros en 2004 ont baissé de 95 % au cours des huit années suivantes. Les dernières restitutions dans le secteur des volailles ont été supprimées en 2013. Leur mise en cause est donc devenue sans fondement. Notons que la France, au sein de l'Union européenne, est structurellement exportatrice de céréales vers les pays tiers, même après

²² L'organisation des marchés se fondait sur un soutien des prix à l'intérieur du marché commun européen, dont les principaux mécanismes, très schématiquement, étaient l'intervention (achats publics pour soutenir les prix intérieurs à un niveau minimal), les prélèvements (taxes sur les produits importés élevant le cas échéant leur prix au niveau du prix garanti européen) et les restitutions (subventions à l'exportation) compensant l'écart entre les prix intérieurs supérieurs aux prix des marchés mondiaux.

suppression des restitutions dans ce secteur et alors que de nombreux autres pays subventionnent plus ou moins ouvertement leurs exportations de céréales.

L'exemple du secteur sucrier

Les évolutions dans le secteur sucrier sont un bon exemple des changements opérés par la PAC. Jusqu'en 2006, l'existence de quotas permettait de garantir à la filière sucre européenne un certain niveau de prix pour des quantités déterminées de produits. Ces produits étaient destinés d'une part à l'approvisionnement du marché intérieur et, d'autre part, à l'exportation soutenue par des restitutions. Une partie non négligeable du marché intérieur était également réservée aux importations de certains pays en développement exportateurs de sucre liés par des accords à l'Union européenne (Île Maurice, Botswana, Zimbabwe...). Les opérateurs européens pouvaient en outre exporter sans restitution du sucre « hors quota ». La filière européenne (y compris les départements d'outre-mer producteurs de sucre de canne) était ainsi protégée, de même que celles de pays partenaires qui bénéficiaient d'un accès privilégié au marché européen.

A la suite d'un contentieux engagé à l'OMC²³ par le Brésil, l'Union européenne a dû réformer son dispositif en plafonnant ses exportations (de plus de cinq millions de tonnes à 1,4 million de tonnes par an), et ouvrir son marché intérieur en réduisant le quota et en baissant les prix. La conséquence de cette réforme a été que l'Union européenne est passée d'un statut d'exportateur net de trois millions de tonnes à celui d'importateur net de 1,6 million de tonnes. Les restitutions à l'exportation sont supprimées. Le système du quota réparti entre opérateurs, qui limite la concurrence intérieure, disparaîtra en 2017.

L'analyse de l'évolution des échanges mondiaux de sucre montre que seul le Brésil a profité de la baisse des exportations européennes, concomitante au recul des exportations cubaines. La libéralisation des échanges n'a donc profité qu'à un seul pays émergent. En revanche, les nouvelles règles ont demandé d'importants sacrifices à l'industrie sucrière européenne. Sur une trentaine de sucreries que comptait la France, cinq ont dû fermer entre 2006 et 2008. Dans l'avenir, la suppression du quota betteravier pourrait entraîner une forte hausse de la production de sucre européenne. A la suite des gains importants de productivité obtenus par la restructuration radicale des usines ces dernières années et grâce aux progrès de la recherche, l'Europe pourrait devenir autosuffisante sans soutiens, voire exportatrice de sucre.

L'Union européenne est le premier importateur mondial de produits agricoles des pays en développement

L'Union européenne est devenue, dans le secteur agricole et alimentaire, un acteur majeur sur les marchés internationaux. Les accords de l'OMC l'ont cependant contrainte à de profondes réformes de la PAC depuis vingt ans.

Grande région productrice, l'Europe est aussi un grand marché de consommation qui importe des produits agricoles. Les mesures de libéralisation des échanges et d'ouverture du marché de l'Union européenne se traduisent par un développement rapide des échanges. Les importations du secteur agroalimentaire européen sont passées de 60 milliards de dollars en 2001 à près de 150 milliards de dollars en 2011. Les importations dépassent d'ailleurs les exportations et la balance agroalimentaire est structurellement déficitaire d'environ 6 milliards d'euros.

²³ Organisation mondiale du commerce.

Les Pays en développement décident de leurs importations

Au sein de ces échanges, le choix des pays en développement d'importer des produits en provenance de l'Union européenne, plutôt que de développer la production locale, ne dépend pas de l'Europe.

Certains gouvernements choisissent d'importer à bas prix des denrées alimentaires plutôt que d'organiser l'approvisionnement des métropoles par la production des agricultures locales. En l'absence d'accords spécifiques, ils s'exposent toutefois à des situations délicates en cas de hausses des prix sur les marchés internationaux. Ce fut le cas lors de la crise alimentaire de 2007-2008. Les pays qui soutiennent leur agriculture parviennent à mieux assurer leur propre sécurité alimentaire. Et tel était le but de la PAC en Europe à ses débuts, avec la préférence communautaire et le soutien des prix sur le marché intérieur. Plus que des négociations à l'OMC, c'est de politiques agricoles commerciales régionales, dont les pays en développement auraient le plus besoin pour rééquilibrer leurs relations commerciales avec le reste du monde²⁴.

L'Union européenne face aux besoins alimentaires de ses voisins méditerranéens

Les perspectives démographiques et de production agricole au niveau mondial montrent que les pays en forte croissance démographique seront demain ceux qui auront aussi des capacités de production agricole plus limitées.

Les pays du sud de la Méditerranée, par exemple, sont confrontés à la rareté des terres cultivables et de l'eau d'irrigation. Ce contexte pourrait s'aggraver en raison du réchauffement climatique. Ils devront faire face à une croissance démographique telle, au cours des prochaines décennies, qu'ils ne pourront en aucun cas se nourrir de leurs seules productions nationales de céréales. Quelle région pourrait mieux que l'Europe sécuriser leurs approvisionnements en produits agricoles de base ?

La PAC affamerait le monde si l'Europe, qui dispose de bonnes terres et d'un climat favorables à l'agriculture, s'interdisait de prendre en compte non seulement ses propres besoins mais aussi ceux de ses proches voisins moins favorisés, notamment ceux de la rive sud de la Méditerranée.

La politique agricole commune profite aux agriculteurs et aux consommateurs. Elle concerne plus de 40 % de la surface de notre pays. Les dépenses agricoles de l'Union européenne et de ses États membres représentent moins de 1 % de leurs dépenses publiques, tous secteurs confondus pour un secteur économique qui représente 3 % du PIB européen. Ces crédits permettent d'avoir une agriculture européenne performante parmi les leaders mondiaux. Ils sont aussi le garant de la sécurité alimentaire européenne et contribuent au développement de nos territoires ruraux.

Au fil de quarante années de profondes réformes souvent méconnues, la PAC s'est adaptée aux nouvelles règles du commerce international et aux exigences environnementales de nos sociétés. Elle va continuer de s'adapter et nombre des procès qui lui étaient faits sont beaucoup moins fondés aujourd'hui.

La PAC est aujourd'hui plus équilibrée. Plus équilibrée parce qu'elle associe mieux désormais performance économique et performance environnementale. Plus équilibrée aussi parce que les aides de la PAC sont plus équitablement réparties avec une meilleure prise en compte des critères sociaux et des équilibres entre régions dans un souci de convergence des aides tant au niveau national qu'au sein de l'Union européenne.

²⁴ Commerce et développement en Afrique subsaharienne : priorité à l'intégration régionale ou aux négociations à l'OMC ? Notes n°4 - Mathilde Douillet - FARM - 2012.