

La politique agricole commune : objectifs, évolutions et paradoxes

Antoine Jourdan, Olivier Pernet-Coudrier

DANS **REGARDS CROISÉS SUR L'ÉCONOMIE** 2023/2 (N° 33), PAGES 68 À 75
ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 1956-7413

ISBN 9782348080296

DOI 10.3917/rce.033.0068

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2023-2-page-68.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La politique agricole commune : objectifs, évolutions et paradoxes

The Common Agricultural Policy: purposes, evolutions and contradictions

ANTOINE JOURDAN ET OLIVIER PERNET-COUDRIER
(RCE)

Résumé

Sur les 168 milliards d'euros qui constituaient le budget de l'Union européenne (UE) en 2021, environ 56 étaient destinés à la politique agricole commune (PAC). De loin le premier poste de dépense de la communauté aujourd'hui, cette politique d'aide aux agriculteurs est également l'un des socles sur lequel l'UE s'est construite au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1962, elle structure l'agriculture européenne, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Cet encadré s'interroge sur le rôle de la PAC dans les mutations structurelles du secteur agricole.

Abstract

Of the 168 billion euros that made up the European Union's budget in 2021, about 56 were earmarked for the Common Agricultural Policy (CAP). By far the Union's biggest source of expenditure, this support policy for farmers is also one of the founding stones on which the EU was built in the aftermath of the Second World War. Since 1962, it has structured European agriculture at both national and community levels. This box examines the role of the CAP in the structural changes taking place in the agricultural sector.

Productivisme d'après-guerre et sécurité alimentaire

La période de reconstruction qui suit l'armistice de 1945 impose à l'Europe de moderniser son appareil productif. À partir de 1948, les fonds du Plan Marshall irriguent le Vieux Continent et permettent aux gouvernements de mener de vastes plans d'investissements, notamment dans le secteur agricole. Celui-ci entre alors dans une phase de profonde mutation qui se caractérise par une mécanisation des techniques, une spécialisation des pratiques et une augmentation massive des rendements.

Pour les agriculteurs, l'injonction à la productivité est un couteau à double tranchant. L'élasticité de la demande de biens alimentaires est faible et le souvenir des crises de surproduction agricole qui avaient fait chuter les prix dans la première moitié des années 1930 est encore frais. Les syndicats demandent donc de mettre en place des dispositifs de sécurité : l'organisation des marchés et la garantie de débouchés deviennent ainsi de véritables enjeux. L'ouverture des marchés des pays voisins donne aux producteurs de nouvelles opportunités d'écoulement des stocks.

En 1957, les six pays qui forment la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, créée en 1952) signent le **traité de Rome** qui pose les **bases de la politique agricole commune, laquelle entre en vigueur en 1962**. L'objectif est alors de **créer les conditions pour accompagner l'augmentation de la production agricole amorcée en 1945 afin de garantir la sécurité alimentaire du continent, tout en assurant un niveau de vie correct et stable aux agriculteurs et en proposant aux consommateurs des prix raisonnables**. Pour ce faire, le marché communautaire est unifié et des **barrières tarifaires** sont installées à ses frontières afin d'augmenter le prix des

importations au niveau de la production domestique. En l'absence de concurrence étrangère, les agriculteurs européens peuvent donc maintenir des prix relativement élevés. Afin d'éviter une crise de surproduction qui ferait s'effondrer le cours des prix, un « **prix d'intervention** » est fixé par le Conseil des ministres. Celui-ci correspond au **niveau auquel les pouvoirs publics s'engagent à acheter la production si elle ne trouve pas d'acheteur sur le marché normal** (Le Roy, 1994).

Cette politique a participé à structurer le système agricole jusqu'à aujourd'hui en **encourageant le recours aux intrants chimiques, la mécanisation de la production ou encore la spécialisation régionale** (production laitière dans le nord-est et en Normandie, exploitations céréalières dans les départements entourant l'Île-de-France, élevage bovin dans le centre). **Cependant, face à l'augmentation de la production, les pouvoirs publics ont été contraints d'acheter des quantités croissantes de denrées agricoles, faisant exploser les dépenses budgétaires et donnant une place croissante à l'UE sur les marchés agricoles.**

Les réformes de la PAC : vers une ouverture toujours plus grande aux marchés mondiaux ?

La fin du xx^e siècle marque pour la PAC l'entrée dans une période scandée par des réformes, rendues nécessaires par l'impasse budgétaire à laquelle menait la politique des prix garantis, et construites sur les bases du libéralisme économique souhaitant une ouverture des marchés. Les principaux exportateurs sur les marchés agricoles dont les États-Unis critiquent la politique de soutien de l'UE au titre de la concurrence non faussée. Cet interventionnisme est également dénoncé par les pays tiers qui ne peuvent alors accéder

aux marchés mondiaux, freinant leur développement économique (Bureau et Thoyer, 2014).

La mise en place de **quotas laitiers à partir de 1984** marque un tournant dans les outils d'intervention de la PAC¹. S'ensuivent de **fréquentes réformes à partir des années 1990**, dans le cadre des accords de libre-échange multilatéraux de l'Organisation mondiale du Commerce (Cunha et Swinbank, 2011), dont celle de **1992, aboutissant à la fin de la politique des prix garantis et son remplacement par des aides directes** (Mahé et Roe, 1996). La réforme de 2003 cherche à **approfondir le découplage entre aides directes et niveaux de production afin de s'éloigner davantage d'un système de subvention à l'export** (Swinbank et Daugbjerg, 2006).

En ce sens, les réformes de la PAC de ces trois dernières décennies témoignent d'une volonté de libéralisation croissante du secteur agricole, qui **cherche à rendre les choix productifs des agriculteurs, de type de culture, d'utilisation des terres et de spécialisation notamment, plus sensibles aux fluctuations des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux en diminuant progressivement la garantie de prix hauts** pour les producteurs puis les aides directes aux revenus.

Quel cap pour la PAC ?

Les dernières réformes de la PAC ont également été façonnées par une volonté de développer le rôle multifonctionnel de l'agriculture. Historiquement, les dépenses de la PAC étaient dédiées au soutien des marchés², ce qui

-
- 1 Voir l'article de Marie Dervillé dans ce numéro, qui s'intéresse à la structuration de la filière laitière française à travers une approche institutionnaliste.
 - 2 Notamment à travers des aides aux exportations et des mesures de régulation des marchés, progressivement substituées à des aides couplées (Chatellier et Guyomard, 2019).

constituait le premier pilier de dépenses. La réforme de 1999 marque la mise en place d'un second pilier de dépenses, visant à soutenir le développement rural et la préservation de l'environnement, de la biodiversité et des paysages. Si des conditionnalités environnementales (paiements verts, éco-régime) ont été ajoutées, ce second pilier ne représente aujourd'hui qu'une part minoritaire des dépenses de l'UE au titre de la PAC³.

De plus, la multiplication des objectifs de la PAC occasionne certaines tensions, notamment en rendant les paradoxes plus nombreux ou plus saillants. Ainsi, aux difficultés de mise en œuvre d'une transition écologique dans le système agricole existant s'ajoute une remise en question du système de gouvernance de la PAC.

Ces tensions sont d'autant plus vives dans le contexte communautaire actuel, qui requiert de l'agriculture de se conformer aux objectifs climatiques du Pacte vert européen, plus particulièrement à travers son versant agricole incarné par la stratégie *Farm to Fork*. L'injonction à réduire le cheptel bovin a par exemple provoqué une levée de boucliers des éleveurs, dont le revenu repose en grande partie sur les aides découplées (aides à l'hectare ou au volume de cheptel) versées par la PAC (Hancock *et al.*, 2023). De récentes études, aux hypothèses controversées, ont ravivé ces débats, suggérant que la perte des rendements et des niveaux de production induite par *Farm to Fork* menacerait l'autosuffisance alimentaire européenne, mais surtout la sécurité alimentaire mondiale (Paarlberg, 2022 ; Beckman *et al.*, 2020). Les tensions existantes entre les différents objectifs assignés à l'agriculture

3 Le pilier 1 représente encore trois quarts des dépenses de l'UE au titre de la PAC. En 2021 par exemple, un budget de 40,37 milliards d'euros lui était consacré contre 17,73 milliards d'euros pour le pilier 2.

expliquent les difficultés à impulser une nouvelle dynamique à la PAC.

Cette situation profite aux États membres désireux de faire valoir leurs intérêts nationaux au cours des négociations dans le cadre de la PAC. À ce titre, la dernière réforme illustre un changement de gouvernance significatif, puisque celle-ci se structure autour des Plans Stratégiques Nationaux élaborés par les différents États afin de présenter un cadre réglementaire cohérent et de justifier des interventions requises. L'UE se limite à assurer la compatibilité de ces plans aux objectifs communautaires. Les enjeux nationaux ont toujours été différenciés entre les pays de l'UE, notamment du fait de structures agricoles et administratives hétérogènes (Wegener *et al.*, 2011), en termes de nombre et de taille des exploitations, de type de production, etc. Néanmoins, cette nouvelle configuration interroge la capacité future de la PAC à assurer une harmonisation des pratiques agricoles à l'échelle de l'UE vers un système plus durable environnementalement et socialement.

Vers une politique agro-environnementale non commune ?

Si la PAC reste aujourd'hui une politique structurante de l'agriculture européenne, ses évolutions suggèrent deux remarques conclusives. D'une part, le rôle de l'agriculture dans l'économie tend à se réduire, rendant nécessaire la composition avec de nouveaux objectifs (préservation de l'environnement et de la biodiversité, garanties sociales aux agriculteurs, etc.) qui peinent à s'aligner avec les objectifs fixés à l'après-guerre. D'autre part, le processus de construction européenne repose de moins en moins sur le soutien à l'agriculture, ce qui aboutit à une perte d'influence de la PAC,

pour laquelle le terme de « commune » ne recouvre plus une réalité si tangible.

Bibliographie

- BECKMAN J., M. IVANIC, J.-L. JELLIFFE, F. G. BAQUEDANO et S. G. SCOTT (2020), « Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies », U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, URL : <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=99740>.
- BUREAU J.-C. et S. THOYER (2014), *La politique agricole commune*, La Découverte, Paris.
- CHATELLIER V. et H. GUYOMARD (2019), « PAC, soutiens et revenus : réflexions sur certaines tendances à l'œuvre », Conférence dans le cadre des 13^e Journées de Recherches en Sciences Sociales (JRSS), Bordeaux.
- CUNHA A. et A. SWINBANK (2011), *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*, Oxford University Press, New York.
- HANCOCK A., C. CAMPBELL, E. VARVITSIOTI et A. BOUNDS (2023), « The farmers challenging the EU's green agenda », *Financial Times*.
- LE ROY P. (1994), *La politique agricole commune*, Economica, Paris.
- MAHÉ L. P. et T. L. ROE (1996), « The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 78, n° 5, p. 1314-1323.
- PAARLBERG R. (2022), « The trans-Atlantic conflict over 'green' farming », *Food Policy*, vol. 108.
- SWINBANK A. et C. DAUGBJERG (2006), « The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures », *Comparative European Politics*, vol. 4, n° 1, p. 47-64.

WEGENER S., K. LABAR, M. PETRICK, D. MARQUARDT, I. THEESFELD et G. BUCHENRIEDER (2011), « L'administration de la politique agricole commune en Bulgarie et en Roumanie : les obstacles à l'imputabilité et à la capacité administrative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, n° 3, p. 605-630.