

# Le mois

le mois

L'REVUE NOUVELLE - MARS 2014

## **PAC. Compromis à l'européenne**

CHARLINE CAUCHIE

Le 26 juin dernier, après un processus de vingt-et-un mois de négociations, Conseil des ministres, Commission et Parlement européens trouvaient un accord sur la nouvelle Politique agricole commune (PAC) pour la période 2014-2020. Quelles orientations va prendre une des plus anciennes et, jusqu'à peu, la plus importante des politiques communes de l'Union européenne (UE) ?

Réformée à plusieurs reprises, l'histoire de la PAC suit la courbe des crises alimentaires et agricoles, et son évolution reflète les préoccupations socioéconomiques de l'UE. Aujourd'hui plus que jamais d'actualité, sa modernisation devrait se traduire par une PAC 14-20 « plus juste, plus verte, et plus régulatrice<sup>1</sup> ».

### Une réforme en faveur des arbitrages nationaux

En effet, après le demi-siècle passé à légiférer en la matière, l'ambition de la Commission européenne était de « moderniser le secteur et l'orienter davantage vers le marché » tout en donnant à la PAC la possibilité de « contribuer au développement d'une croissance intelligente, durable et inclusive, en répondant aux nouveaux défis de notre société, notamment aux défis économiques, sociaux, environnementaux, climatiques et technologiques<sup>2</sup> ».

Au départ de la réflexion, la Commission avait ainsi recommandé trois modifications fondamentales. Tout d'abord, la réforme des paiements directs et du budget pour le développement rural et la protection de l'environnement. Ensuite, la fin des quotas et d'autres formes de soutien du marché. Et enfin, un accent plus important sur les mesures environnementales, par l'attribution de 30 % des financements aux agriculteurs qui diversifient leurs cultures, maintiennent leurs pâturages permanents et respectent un minimum de surfaces d'intérêt écologique.

Même si le document définitif a conservé certains de ces objectifs, nombreux sont les observateurs à dénoncer une PAC « vert pâle » et « à la carte ».

Les points de vue se télescopent : « Prise en compte de la diversité de l'agriculture des différents pays de l'UE », selon Dacian Cioloș, commissaire à l'Agriculture et au Développement rural ; « politique du chacun pour soi », pour José Bové, député européen d'Europe Écologie.

Car la procédure parlementaire et les négociations finales ont donné lieu à une loi de compromis, qui octroie plus de marge de manœuvre aux États membres, y compris dans les nouvelles règles de performance environnementale. Ainsi, seront laissés à l'appréciation des Vingt-huit le plafond des aides ou les montants de l'octroi d'aides directes à certaines productions en difficulté.

Faut-il voir là une marche arrière ? Ce retour

1 Commission européenne.

2 Commission européenne.

vers les arbitrages nationaux s'effectue, certes, sur une base dont les contours sont définis, mais pas entièrement le contenu. Une « décommunautarisation », d'autant plus paradoxale que c'était la première fois que le Parlement européen jouait un rôle égal<sup>3</sup> à celui de la Commission et du Conseil dans la définition de la législation et du budget de la PAC.

### (No) Green Power

Les propositions en matière d'environnement sont celles qui ont le plus suscité la controverse. Elles ont donné lieu à des conflits au Parlement entre la commission de l'Environnement, plus focalisée sur l'écologie, et celle de l'Agriculture qui est parvenue à négocier de larges dispenses vis-à-vis des mesures contraignantes de verdissement initialement proposées par la Commission.

Dans l'accord final, les vingt-huit gouvernements de l'UE sont tenus de destiner 30 % des subventions, soit 100 milliards d'euros, à certains critères environnementaux et aux agriculteurs qui préservent le sol et la biodiversité. Mais, il s'agit d'une modification par rapport à la proposition de la Commission, qui souhaitait des normes de performance à l'échelle européenne.

Certes, les agriculteurs devront diversifier leurs cultures, mais la PAC n'oblige pas les exploitations de moins de 10 hectares à le faire, soit un tiers des fermes de l'UE. Les agriculteurs qui cultivent entre 10 et 30 hectares devraient planter, quant à eux, deux cultures et les plus grands exploitants devraient en planter trois. Jusqu'à 75 % des terres peuvent être consacrés à la culture principale.

Certes, les agriculteurs devront maintenir des prairies permanentes et assurer la préservation de zones d'intérêt écologique. Cependant, les exploitations inférieures à

3 Plus de 6 000 amendements ont été faits au texte au cours des sessions parlementaires.

## **La PAC, un des symboles de l'Europe**

Depuis 1962, la Politique agricole commune (PAC) fait de l'agriculture un des symboles forts de l'intégration européenne. Fondée principalement sur des mesures de contrôle des prix et de subventionnement, visant à moderniser et développer l'agriculture, elle est mise en œuvre par la Direction générale « Agriculture et développement rural » de la Commission européenne. La PAC consiste en deux piliers : le soutien des marchés et des prix agricoles, et le développement rural.

15 hectares sont dispensées des obligations de créer des « surfaces d'intérêt écologique » (SIE)<sup>4</sup>. Et même si le non-respect de ces mesures peut entraîner des sanctions financières pour les agriculteurs en infraction, ce sont, là encore, les États membres qui détermineront leur échelonnement.

### Plus équitable au Nord...

Désireuse de rompre avec le précédent modèle, où environ 80 % des paiements étaient alloués à 20 % des exploitations, la nouvelle PAC prévoit une redistribution plus équitable entre pays. Bruxelles veut ainsi veiller à ce qu'aucun État membre ne reçoive moins de 75 % de la moyenne communautaire d'ici à 2019.

Les subventions des grosses exploitations, surtout céréalières, seront réduites de manière dégressive jusqu'à un taux de 5 %,

4 La proposition initiale de la Commission prévoyait que ces surfaces devaient recouvrir 7 % des terres arables en 2015. Ce chiffre est passé à 5 %, mais serait susceptible de grimper à 7 % dans l'attente d'une révision en 2017. Selon leurs détracteurs, les nouvelles règles s'appliqueront à moins de deux tiers des surfaces arables et à 11 % des agriculteurs.

au-delà de 150 000 euros d'aide à charge pour les États de redistribuer l'argent récupéré. Les pays qui choisiraient de favoriser les petites exploitations via une prime aux premiers hectares seraient exemptés de cette mesure. En ce qui concerne la Belgique, par exemple, le ministre Carlo Di Antonio a dit vouloir renforcer l'aide aux petites exploitations en subsidiant prioritairement les 18 premiers hectares.

Mais, malgré ces mesures phares, la logique d'octroi des aides reste la même : on continue à subventionner en fonction de la surface. Même si a été prévue la création d'une liste d'organismes qui seront exclus des aides agricoles, comme les aéroports ou les clubs de sport. Dans une liste que les États membres auront la possibilité d'étoffer à leur gré.

Quant à la question de l'impact des décisions votées sur les pays du Sud, elle a été la grande absente des débats, dans un climat de libéralisation à marche forcée. Les enjeux de développement mis en lumière par la commission Développement du Parlement européen, qui proposait principalement la mise en place d'un mécanisme de plaintes et de monitoring sur les impacts dans les pays du Sud, n'ont pas été pris en compte dans l'élaboration du texte définitif. Et absolument aucun des amendements allant dans ce sens n'a été retenu par le Parlement.

... Mais pas au Sud

---

Ainsi, aucun mécanisme n'est prévu dans la future PAC pour contrôler les effets des politiques commerciales de la PAC (comme le maintien de prix artificiellement bas) sur les petits agriculteurs des États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), contrairement à ce qu'auraient dû impliquer les politiques de relations Nord-Sud que l'UE a fixées par le passé.

La PAC 14-20 n'a pas prévu la mise en place de nouveaux outils de régulation. La dispari-

tion des quotas laitiers a été confirmée pour 2015, et ceux du sucre ne sont maintenus que provisoirement. Le Secrétariat des États ACP a d'ailleurs dénoncé la suppression des quotas sucriers prévue en 2017. Les États ACP producteurs de sucre s'inquiètent du flou entourant les instruments devant en contrebalancer les effets sur les économies nationales.

Selon certaines études, l'absence de quotas se traduira par une perte de recettes estimée à 850 millions d'euros jusqu'en 2020 pour les producteurs de sucre ACP, parmi lesquels figurent cinq des pays les moins avancés (PMA). Les membres ACP préconisaient que le régime actuel soit prolongé de cinq ans afin de permettre l'achèvement des plans d'action définis conjointement avec l'UE pour mener à bien la modernisation, la diversification et le renforcement de l'efficacité des industries sucrières ACP.

Établissant une comparaison avec la reconduction probable de la politique sucrière des États-Unis, qui prévoit notamment des limites pour la production nationale et une part de marché de 15 % réservée aux pays en développement, le groupe Sucre ACP avait appelé la partie européenne à honorer les principes stipulés dans plusieurs accords ACP-UE, tels que l'accord de Cotonou, les accords de partenariat économique (APE) et l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA), qui visent à protéger les petits partenaires commerciaux vulnérables de l'UE. Que se passera-t-il maintenant que cette voix n'a pas été écoutée ?

Ne reste plus qu'à signer

---

Une série de points litigieux resteront en suspens<sup>5</sup> jusqu'à ce que le budget pluriannuel de l'Union soit voté par le Parlement. Initialement prévu pour septembre dernier, le

---

5 La question du plafonnement des aides à 300 000 euros par exploitation ou de leur dégressivité à partir de 150 000 euros, mais aussi celle du partage des moyens budgétaires entre les États membres n'ont pas été tranchées.

vote a été reporté à une date ultérieure, les eurodéputés ne disposant pas d'une « base raisonnable<sup>6</sup> » pour un accord global.

Mais, quoi qu'il en soit, le budget pour l'agriculture et le développement rural devrait échapper aux grandes réductions réalisées dans le reste du cadre financier de l'UE (même si l'on parle tout de même d'une enveloppe réduite de 12 %) et avoisiner les 370 milliards d'euros (environ 38 % du budget total, comparé à près de 70 % dans les années 1970), dont 280 milliards consacrés aux paiements directs aux agriculteurs et environ 80 milliards au développement rural. Le reste du montant sera consacré en grande partie au soutien des marchés en cas de crise, en ce compris les aides à l'exportation.

En matière de paiements directs aux agriculteurs, il a été convenu que les États pourront anticiper en 2014 un certain nombre de mesures prévues par la réforme. Cela concerne notamment le soutien aux petites exploitations, comme le demandait l'Allemagne, et l'augmentation des aides couplées à la production, que la France souhaite diriger en faveur de l'élevage.

Finalement, donc, rien ne devrait plus empêcher l'accord d'être avalisé et le Parlement a d'ores et déjà « garanti la poursuite des financements avant la pleine application de la réforme de la PAC », ainsi que l'a souligné dans un communiqué la présidence lituanienne du Conseil de l'UE, précisant que le régime convenu « permet une transition en douceur » entre l'ancienne PAC et la nouvelle. Car oui, la transition douce a primé la réforme en profondeur.



Cet article est repris avec l'aimable autorisation de *Défis Sud*, n° 115, octobre, novembre 2013.

---

6 Déclaration du chef de file du groupe socialiste, l'Autrichien Hannes Swoboda dans un communiqué. *Le Monde* via AFP, 17 octobre 2013.