

Politiques européennes : évolution de la politique agricole commune

Dernière mise à jour : 05 December 2024

Cette fiche présente l'historique de la politique agricole commune [PAC] depuis sa création jusqu'à son application actuelle. Sur une ligne du temps, elle résume les différentes réformes de cette politique depuis son origine jusqu'à ce jour. Elle aborde également l'évolution des outils juridiques et financiers dont elle s'est dotée afin d'encadrer l'agriculture et l'espace rural au sein des différents Etats membres de l'Union européenne.

A l'origine, élaborée pour assurer la souveraineté alimentaire de l'Union européenne, la PAC a évolué au fil de l'élargissement de l'Union, des attentes sociétales et du contexte économique afin de répondre aujourd'hui à de multiples enjeux, notamment environnementaux

La « Communauté économique européenne » (CEE), instituée par le traité de Rome en **1957**, a pour première politique communautaire celle relative à l'Agriculture : la politique agricole commune [PAC]. Entrée en vigueur le 30 juillet **1962**, elle concrétise l'ambition des 6 Etats fondateurs (l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) de mettre en commun leurs moyens pour nourrir l'Europe, lui assurer sa souveraineté et son auto-suffisance alimentaires après les ravages de la guerre.

Ses objectifs initiaux sont :

- 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.

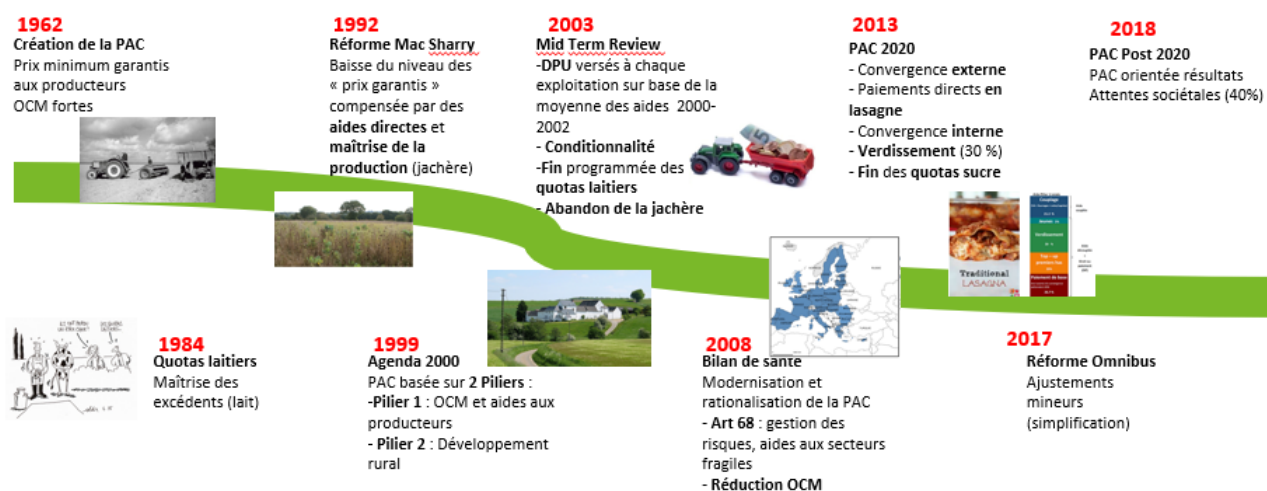
Initialement, la PAC reposait sur des mesures de contrôle des prix et de subventionnement, visant à développer et moderniser l'agriculture, tout en respectant des principes d'unicité du marché, de solidarité financière et de préférence communautaire.

L'orientation donnée à la PAC par le traité de Rome se voulait productiviste et protectionniste. Il fallait, en effet, augmenter la production agricole des Etats, tout en rendant cette communauté auto-suffisante à l'intérieur d'une même « frontière ». Il s'agissait, au-delà de la solidarité entre Etats, de moderniser un secteur agricole encore fort contrasté selon les pays.

La PAC est l'un des fondements de la construction de l'UE. Elle est mise en place par le biais d'une organisation commune des marchés agricoles [OCM], impliquant des règles communes en matière de concurrence et une coordination obligatoire des diverses organisations nationales.

À la suite de l'élargissement progressif de l'UE et à l'évolution de l'économie et des attentes sociétales, la PAC a fait l'objet de réformes successives résultant de compromis entre les différents Etats membres.

Historique de la politique agricole commune



EAW_Source : DCC_DPEAI_SPW ARNE

© SPW - 2024

- Après avoir éradiqué les risques de pénurie, la PAC conduit à une augmentation de la productivité des exploitations agricoles et à une offre dépassant la demande intérieure

La PAC a permis la modernisation de l'agriculture européenne. La productivité des exploitations en Europe a connu une évolution fulgurante de telle sorte que l'offre a fini par surpasser la demande. Plusieurs mesures sont prises en 1984 afin de régir cette offre et d'adapter les niveaux de production aux besoins du marché : l'établissement de quotas de production, notamment dans les secteurs laitier et sucrier, accompagné d'une politique de réduction des prix de soutien.

- La PAC passe des prix garantis aux aides directes

L'année **1986** est marquée par l'intégration de l'agriculture au sein des négociations commerciales internationales (« Uruguay round ») visant à une libéralisation accrue des marchés mondiaux. Ces négociations agricoles concernaient principalement les politiques de soutien interne à l'agriculture, les mesures d'aides à l'exportation et l'accès aux marchés.

Uruguay round

Le cycle d'Uruguay ou Uruguay Round est le dernier et le plus important des cycles de négociations internationales dans le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Il a abouti aux accords de Marrakech en 1994 et a donné naissance en 1995 à l'Organisation mondiale du commerce [OMC], remplaçant le GATT en tant qu'organisation internationale. Au total, 123 pays ont participé et négocié sur tous les domaines d'échange.

Les négociations agricoles patinent dans le cadre de "l'Uruguay round" et les dysfonctionnements de la PAC sont mis à jour. Elles conduisent ainsi la Commission européenne à proposer, en **1992**, la première réforme d'envergure de la PAC, réforme dite « Mac Sharry », nom du commissaire européen à l'Agriculture de l'époque, sur laquelle se base l'actuelle PAC.

Avec cette réforme, la PAC passe progressivement du soutien des marchés à l'aide au producteur. L'objectif poursuivi est d'atteindre une baisse des prix des produits agricoles pour les rendre plus compétitifs sur les marchés intérieurs et extérieurs. Cette baisse est comblée par des "montants compensatoires", c'est-à-dire des primes qui ne sont plus liées à la quantité produite, mais bien à la surface de production. Ces primes sont différentes selon les cultures et reposent sur des rendements standards établis par région agricole. Lors de cette réforme, les agriculteurs sont également encouragés à être plus respectueux de l'environnement avec l'introduction des premières mesures agro-environnementales [MAE]. De plus, afin de réguler la production, une obligation de jachères est mise en place visant à réduire la surface cultivée. Cette réforme coïncide avec le sommet de la terre de Rio de 1992, qui lance le principe de développement durable.

En **1999**, l'« Agenda 2000 » est une nouvelle étape complétant la réforme de 1992. La PAC élargit son champ d'action, prenant en compte la préservation de l'environnement ainsi que le développement rural. Les aides sont de plus en plus déconnectées de la production. En effet, les prix internes s'alignent davantage sur les prix mondiaux et le manque à gagner pour les producteurs est compensé par des aides directes. Cette réforme est destinée à préparer l'arrivée de dix nouveaux Etats membres en 2004 et à rendre la PAC compatible avec les règles de l'OMC.

Les accords de Luxembourg en **2003** (réforme Fischler, du nom du commissaire européen à l'Agriculture de l'époque ou Mid Term Review), introduit le principe de découplage des aides dans la PAC, c'est-à-dire que les aides européennes ne dépendent plus ni des volumes produits ni de la nature de ce qui est produit. Ces aides découplées sont désormais devenues un « paiement unique par exploitation » axé sur la stabilité des revenus. Néanmoins, certaines aides sont restées

couplées à la production afin de tenir compte des défis auxquels sont confrontés certains secteurs et dans le but d'améliorer leur compétitivité et leur durabilité. La notion de « conditionnalité » fait son apparition : les aides découplées sont versées à condition que l'agriculteur respecte les bonnes pratiques agricoles et environnementales et le bien-être animal. C'est lors de cette réforme que la fin des quotas laitiers est programmée.

- L'Europe fait face aux défis futurs et stabilise la PAC

La population agricole de l'UE est multipliée par deux à la suite des élargissements de 2004 et de 2007, avec l'arrivée de douze nouveaux pays. A présent, elle compte vingt-sept États membres et plus de 500 millions de citoyens. Le paysage agricole et rural de l'ensemble de l'Union s'en trouve transformé.

En **2008**, la Commissaire européenne à l'Agriculture, Mariann Fischer Boel, demande un « Bilan de santé » de la PAC. Cette nouvelle étape amène, dans le prolongement de la réforme de 2003, des modifications jugées nécessaires pour la période 2009-2013 : la suppression de la jachère obligatoire, l'augmentation progressive des quotas laitiers de 1 % par an jusqu'à leur disparition programmée pour 2015 et le découplage total des aides (sauf exceptions) à partir de 2010. Il s'agit d'une étape importante de rationalisation de la PAC accompagnée par une politique de gestion des risques et d'aide aux secteurs les plus fragiles. Ce bilan de santé vise à finaliser le découplage des aides en les intégrant dans un régime de paiement unique de l'exploitation agricole, à réorienter partiellement des fonds du premier pilier vers le développement rural et à assouplir les règles d'intervention publique et de contrôle de l'offre en vue d'encourager les agriculteurs à réagir aux signaux du marché.

La PAC élaborée dans le cadre de la programmation **2014-2020** vise à renforcer la compétitivité du secteur agricole, promouvoir l'agriculture durable et l'innovation, soutenir l'emploi et la croissance dans les zones rurales et orienter l'aide financière vers une utilisation productive des terres. Cette PAC va, notamment, dans le sens d'une répartition plus équilibrée des aides entre États membres, régions et agriculteurs. Elle met aussi en place des mesures de verdissement et des outils visant à renforcer l'organisation du secteur. Elle voit également apparaître des aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs.

La réforme dite « Omnibus » voit le jour en 2017 et consiste en une série d'ajustements en vue de simplifier la mise en œuvre de la PAC. Concernant l'octroi des aides directs, certains aspects du verdissement ont été simplifiés. Au niveau du règlement sur le développement rural, certains seuils ont été abaissés et les taux d'aide ont été relevés afin de rendre les mesures de gestion des risques plus attractives. De plus, des modifications du règlement relatif à l'organisation commune des marchés ont conduit à élargissement des prérogatives des organisations de producteurs à l'ensemble des secteurs afin de renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement.

- Les modalités de la PAC de l'après-2020 sont adoptées

Le processus d'adoption de la PAC Post 2020 débute en **2018** avec la proposition initiale de la Commission européenne. Cette proposition tient compte des nouveaux défis, notamment climatiques et environnementaux tel que défini par l'accord de Paris sur le climat de 2015. Elle subit quelques modifications à la suite du Brexit, effectif au 31 janvier 2020, qui a entraîné une baisse du budget de la PAC de 3 milliards d'euros par an. Cette nouvelle PAC repose également sur la stratégie « De la ferme à la table » présentée en mai 2020 par la Commission européenne, initiative clé du pacte vert (green deal) pour l'Europe. En contribuant aux efforts déployés pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050, elle vise à faire évoluer le système alimentaire actuel de l'UE vers un modèle plus durable. En octobre **2020**, le Conseil et le Parlement européen entament de longs mois de négociations qui aboutissent à un accord politique en juin 2021. En décembre 2021, cet accord obtient l'approbation formelle du Conseil européen. La nouvelle PAC est en marche !

- La PAC 2023-2027 est lancée

La finalisation de la réforme 2021 – 2027 ayant pris du retard, notamment à cause de la crise de la Covid-19 et du Brexit, elle entre finalement en application le 1^{er} janvier 2023. Les années 2021 et 2022 sont couvertes par des mesures transitoires de la programmation PAC 2014-2020 au sein du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Les mesures de la PAC 2021 - 2027 s'inscrivent globalement dans la continuité des dernières réformes même si quelques nouveautés apparaissent :

- La conditionnalité pour obtenir les paiements directs est intensifiée. Les exigences sont renforcées au niveau des « bonnes conditions agricoles et environnementales » [BCAE], et des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et du bien-être animal obligatoires. D'autres pratiques précédemment incluses dans le paiement vert, et facultatives, deviennent obligatoires ;
- Les éco-régimes font leur apparition. Il s'agit d'aides, basées sur des engagements annuels, encourageant certaines pratiques respectueuses de l'environnement et du bien-être animal. Si les Etats membres ont l'obligation de mettre en place des éco-régimes et de les proposer à leurs agriculteurs, leur mise en œuvre au sein des exploitations est facultative ;
- La convergence des aides entre et au sein des Etats membres gagne de l'importance. Les valeurs des droits paiements de base (DPB) doivent converger vers la moyenne du territoire ;
- L'aide redistributive, dont la mise en place est obligatoire dans chaque Etat membre, vise à soutenir les petites et moyennes exploitations qui bénéficient en moyenne d'un revenu agricole plus faible par unité de travail familial. Cette aide est la continuité du « paiement redistributif » mis en œuvre sous la PAC 2014-2020. Elle prend la forme d'un paiement annuel découplé par hectare, indépendamment du nombre de droits au paiement de base que détient l'exploitation. Seuls les 30 premiers hectares admissibles donnent droit à cette aide ;
- Le principe de subsidiarité, marge de manœuvre laissée aux Etats membres dans l'application de la PAC, s'accroît. Ceux-ci sont à présent tenu de réaliser des Plans Stratégiques Nationaux [PSN] afin de mettre en œuvre les mesures de la PAC sur leur territoire afin de répondre au mieux à ses besoins socio-économiques spécifiques. La PAC devient dès lors de moins en moins commune entre les Etats membres.

Concernant ce dernier principe de subsidiarité qui gagne en importance avec la dernière réforme de la PAC, le cas belge fait figure d'exception dès lors qu'à la fois la Région wallonne et la Région flamande réalisent séparément un plan stratégique. En effet, en juillet 2001, la majorité des matières agricoles en Belgique deviennent une compétence régionale, à l'exception des matières relatives au bien-être animal, au fonds des calamités agricoles et au bureau d'intervention et de restitution belge [BIRB] qui resteront dans le giron de l'Etat fédéral jusqu'à la sixième réforme de l'Etat (2012-2014). D'autres matières liées au secteur agricole telles que la sécurité de la chaîne alimentaire, l'économie et la santé restent à l'heure actuelle toujours dans les compétences du pouvoir fédéral.

Par conséquent, depuis la réforme de 2003, chacune des Régions belges bénéficie d'une certaine liberté dans la mise en place et l'exécution de la PAC, mais toujours dans les limites des décisions prises à l'échelon européen. Dans le cadre de cette réforme, la Wallonie a donc établi son propre plan stratégique régional correspondant à son paysage agricole et ses spécificités socio-économiques.

Cependant, la Belgique reste le seul interlocuteur de l'Europe, en tant qu'Etat Membre, dans le processus décisionnel. Les Régions concertent leurs propositions de mise en œuvre de son plan stratégique régional au sein d'un comité de concertation instauré au niveau fédéral afin d'établir une position commune qui sera défendue auprès des instances européennes.

Afin de mettre en œuvre efficacement la PAC, l'Union européenne s'est dotée d'un budget ambitieux et d'une discipline financière rigoureuse

- Scission du fonds commun FEOGA en deux fonds distincts FEAGA et FEADeR

A l'origine en 1962, la PAC s'articulait autour d'un seul fonds : le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie agricole [FEOGA]. En 1964, ce fonds a été scindé en deux sections : la section « Garantie » chargée de soutenir les marchés agricoles et la section « Orientation » devant contribuer au développement rural.

En 2007, le FEOGA a été scindé en deux fonds distincts, à savoir le Fonds européen agricole de garantie [FEAGA] et le Fonds européen agricole pour le Développement rural [FEADeR]. Le FEAGA finance notamment les dépenses de l'organisation commune des marchés et les paiements directs aux exploitations agricoles. Le FEADeR cofinance avec les Etats membres l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, les mesures agroenvironnementales et encourage la diversification de l'économie rurale.

Seule politique européenne sectorielle intégrée, la PAC bénéficie d'un budget à la hauteur des objectifs ambitieux qui lui sont alloués. En tant que politique communautaire, la PAC est financée sur le budget annuel de l'UE. Il y a cinquante ans, la PAC représentait le plus grand poste de dépenses du budget européen (72 % du budget en 1984). En 2019, les dépenses cumulées pour l'agriculture atteignent encore 35 % du budget européen, soit environ 55 milliards d'euros par an.

En 2020, les mesures mises en place par l'Europe pour lutter contre les effets économiques de la crise de la Covid-19 ont eu pour effet de « diluer » le budget PAC au sein du budget européen. En valeur absolue, le budget de la PAC pour 2020 reste proche de l'année précédente mais sa part relative par rapport au budget total chute à 25%.

Les réformes successives se traduisent par une allocation différente des moyens budgétaires. Alors qu'en 1995, seuls 6 % des dépenses européennes de la PAC sont orientées vers le développement rural, le budget accordé à ces mesures représente en 2020 près de 14%. Le budget octroyé aux paiements directs, même s'il a toujours été le plus important, est passé de 25% à près de 40%. Entre temps, les subventions à l'exportation encore bien présentes dans les années nonantes finissent par disparaître, en conséquence de l'Uruguay round. Les mesures de soutien au marché ont également fortement diminué pour ne représenter qu'un peu plus de 2,5% en 2020.

- Un nouveau cadre financier pluriannuel est approuvé pour la période 2021-2027

A la suite de l'approbation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et l'accord budgétaire européen, une enveloppe de 378, 5323 milliards d'euros (prix courants) est mise à disposition des bénéficiaires de la PAC à partir du 1^{er} janvier 2021. Les mesures de développement rural de la PAC bénéficient des ressources supplémentaires du programme « Next Generation EU » (NGEU) pour financer la relance économique et sociale à la suite de la crise de la Covid-19 (8 070,5 millions d'euros), élevant le montant total de l'enveloppe consacrée à la PAC pour la période 2021-2027 à 386,60 milliards d'euros.

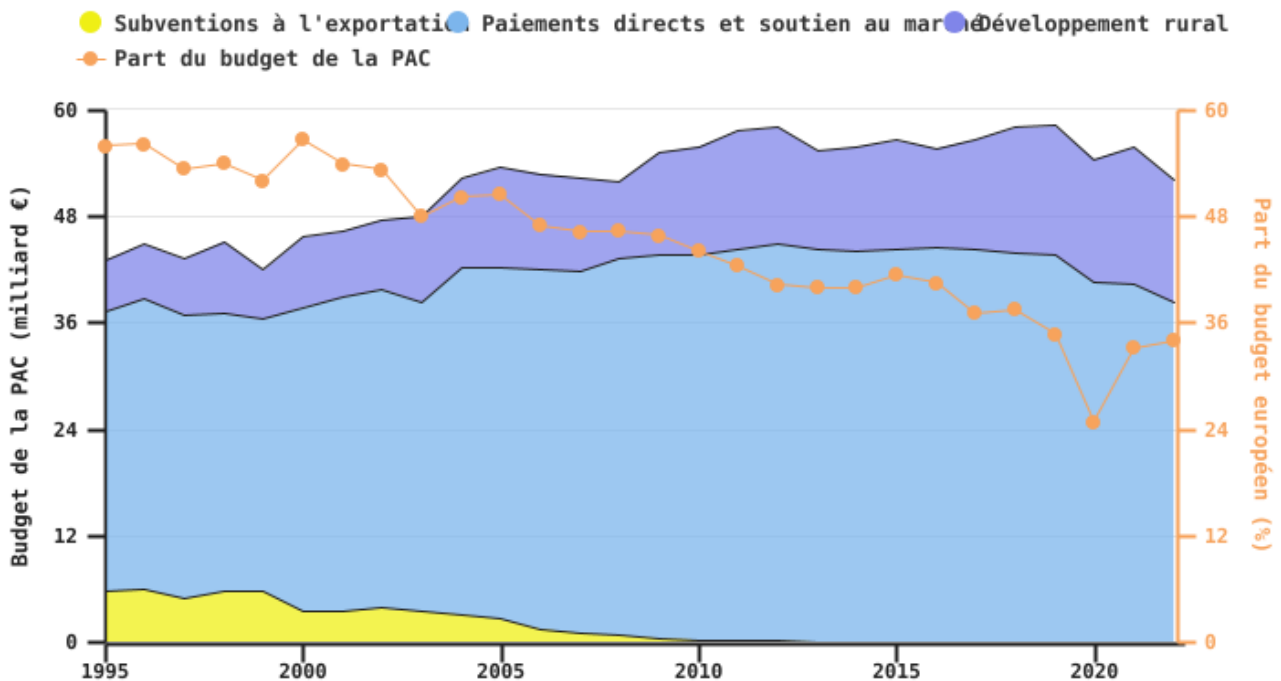
- Un budget en constante diminution

La part relative des dépenses agricoles dans le budget de l'UE décroît continuellement depuis plusieurs années. Alors que la PAC représente 66% du budget total de l'Union au début des années 80, elle ne compte plus que pour 37,8% lors de la programmation 2014-2020 et seulement 31% pour la période 2021-2027.

Depuis 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC et le soutien via des aides directes, les dépenses agricoles sont restées stables en termes réels, exception faite des années 1996 et 1997 (en raison des crises de la « vache folle » et de l'adhésion de 3 nouveaux Etats membres)

Le coût budgétaire de la PAC rapporté au revenu national brut (RNB) de l'Union a diminué de 0,54% en 1990 à 0,32% par an pour la période 2021-2027.

Evolution du budget de la PAC pour l'Union européenne



EAW_Source Agri-food Data Portal_Europa

© SPW - 2024

En savoir plus ?

Source :

- Site du Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/section/196/la-politique-agricole-commune-pac>
- Site de la Commission européenne : <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html>

