

Festival international de Géographie de Saint-Dié
« Nourrir les hommes, nourrir la planète. Les géographes se mettent à table »
30 septembre – 3 octobre 2004

Conférence pédagogique :

**« La réforme de la Politique Agricole Commune :
recréer des liens avec les consommateurs et les territoires ? »**

(1^{er} octobre 2004)

Conférence de : Laurent Rieutort (géographe, Université de Clermont-Ferrand).

L'évolution de la PAC

La première PAC : le modèle européen

La première PAC correspond au modèle européen, au modèle rhénan. Elle a développé l'idée d'une agriculture familiale de taille moyenne qu'il faut moderniser. S'est mis en place un mécanisme protectionniste par rapport à l'extérieur avec, parallèlement, l'élargissement au marché européen.

La réforme de 1992 et la deuxième PAC

La première PAC a été remise en cause sur le plan structurel. En fait, elle a trop bien fonctionné ce qui a créé des excédents et donc la mise en place d'aides. Les difficultés conjoncturelles et structurelles ont emmené à la mise en place des quotas laitiers en 1986 et à la réforme de 1992 qui a mis en place la deuxième PAC.

Cette dernière est fondée sur les quotas de production et sur les aides aux revenus qui se sont substituées aux aides économiques.

La PAC a généré de fortes inégalités spatiales. On notera, par exemple, la différence entre le nord de la France fortement aidé et le sud français peu aidé, ou encore les avantages accordés aux bassins céréaliers.

De l'Agenda 2000 à une réforme de grande ampleur : le modèle américain ?

Dans les accords de Berlin de mars 1999 ont été mis en place l'Agenda 2000 et la décision de réexamen de la PAC en 2003 avec des ajustements souhaités.

Les pressions exercées ont été fortes. Il s'agit d'abord de pressions « géopolitiques » car l'OMC souhaite que les marchés soient moins aidés, que les exportations soient moins subventionnées, afin de ne plus gêner le libre-échange ; mais c'est aussi le débat autour de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO où la population agricole est nombreuse ce qui laisse prévoir une explosion du budget agricole. Il s'agit ensuite de pressions sociétales en raison de l'impact des crises sanitaires (les deux crises de la vache folle, la fièvre aphteuse, dioxine, etc.), des questions environnementales et du désir grandissant de bien-être des animaux. Il s'agit enfin des pressions budgétaires : en effet, le budget agricole représente la moitié du budget total de l'Union européenne.

L'Agenda 2000 définit de nouveaux objectifs. Il s'agit notamment de développer une « agriculture moderne et compétitive par rapport au marché mondial », tout en assurant un revenu équitable aux agriculteurs (sur la demande des syndicats agricoles). Il est également souhaité une « agriculture durable et de qualité » et une agriculture au service des espaces ruraux.

L'Agenda 2000 va provoquer la réforme des marchés avec une baisse des prix des grandes cultures, de la viande bovine et du lait (avec une compensation plus ou moins importante).

L'Agenda 2000, c'est aussi l'essor d'un « deuxième pilier » : le développement rural.

Le bilan qui a été dressé en 2003 a montré que le budget de la PAC représente 46,5% du budget de l'Union européenne (soit 47 millions d'euros) dont 90% sont destinés aux dépenses pour les aides. À donc été formulée la proposition Fischler d'un budget constant malgré l'élargissement de l'Union européenne et d'aides accordées contre de « bonnes pratiques » (et non plus contre une production).

La Commission européenne a formulé, en 2002, des propositions qui ont été acceptées par le Conseil et qui aboutiront à la troisième PAC dès le 1^{er} janvier 2005.

La troisième PAC ?

Le découplage ou paiement unique

Dans la troisième PAC, les aides ne sont plus des compensations par rapport aux marchés mais des primes fixées à l'avance. L'acte de production n'est même plus obligatoire pour toucher l'aide, il faut seulement entretenir une surface « agricole ».

L'aide découplée est une aide au revenu (en euros par hectares) fondée sur une situation de référence qui concerne les cultures arables, les viandes bovines et ovines et le lait. Les procédures de calcul sont extrêmement complexes. Les aides vont continuer à exister mais elles seront nettement moins importantes. Les choix des agriculteurs seront de plus en plus orientés par le marché. La France a complexifié ce système en choisissant de ne pas tout découpler. Ainsi un découplage partiel sera mis en place à partir de 2006.

Les aides découplées vont encore générer des inégalités (variation de 11 à 344€/ha) car les années de référence sont 2000-2002, période à laquelle il y avait les inégalités générées par la deuxième PAC (par exemple, différence entre le nord et le sud de la France).

La réforme laitière

C'est une réforme qui va avoir des effets considérables. L'enjeu est de baisser les prix en compensant avec des aides, aides qui seront totalement découplées en 2006.

Les quotas laitiers seront maintenus jusqu'en 2014-2015 ; aussi les éleveurs sont-ils inquiets pour après 2015.

La modulation des aides directes

La modulation signifie en fait la baisse des aides du premier pilier.

La conditionnalité des aides

Les aides seront attribuées à condition de respecter des normes assez contraignantes : il y a 19 directives ou règlements en matière d'environnement, d'identification des animaux, de santé publique, de sécurité alimentaire, de santé animale, de bien-être animal. La France a obtenu que soit inscrit le respect des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (qualité des sols, entretien de l'espace, etc.). Les sanctions seront extrêmement sévères de manière, sans doute, à pouvoir supprimer les aides.

Le développement rural

C'est une politique co-financée par les États avec des mesures d'accompagnement prolongées mais aussi avec de nouvelles directions : les démarches de qualité alimentaire et de certification, les mesures en faveur des jeunes agriculteurs, la mise en place du conseil aux exploitations.

Les conséquences et les enjeux de la réforme

Les conséquences socio-économiques

Les agriculteurs se posent des questions : Quel type de profession exerçons-nous ? Quelle est la finalité de l'agriculture ? etc.

Se pose le problème de la complexité de la gestion administrative. En effet, les agriculteurs vont devoir consacrer beaucoup de temps (et de plus en plus de temps) à la gestion administrative de leurs exploitations ce qui va profondément modifier leur profession.

Un autre problème est prévisible : puisque le budget se réduira, il y aura moins d'aides et donc les revenus agricoles vont diminuer (sans doute de 10 à 15%).

L'accentuation des inégalités géographiques

Comme cela a été montré plus haut, les inégalités géographiques vont nécessairement aller croissantes.

Les nouveaux enjeux : mieux nourrir les hommes

Est-ce que cette agriculture nourrira mieux les hommes ? Cette réforme semble oublier les marchés locaux, les marchés de proximité. Quels pourront être les liens avec les consommateurs ?

Les nouveaux enjeux : les liens au territoire

Les différences de politiques sont importantes selon les États européens. Les liens au territoire seront certainement très différents selon les pays européens.