

# La PAC facteur de désunion européenne ?

## Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013

Nadège CHAMBON



Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa  
Vores Europa A mi Európank Naše  
Evropa Nasza Europa Ημετά Ευροπα Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe





# La PAC facteur de désunion européenne ?

Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013

Nadège CHAMBON



## **Nadège CHAMBON**

Nadège Chambon est chercheur senior, responsable du programme de recherche « PAC 2013 ». Elle a rejoint *Notre Europe* en 2005.

Nadège Chambon est diplômée des Instituts d'Etudes Politiques de Lyon et de Strasbourg où elle a étudié parallèlement la science politique et l'économie. Dans le cadre de ses activités elle a participé à plusieurs travaux d'expertise pour la Commission et le Parlement européen. Ses articles et interventions sont accessibles sur le site de Notre Europe : <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/projet/la-pac-apres-2013/>

## Notre Europe

---

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-10) et António Vitorino (2011-), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Présentation du projet : «La solidarité européenne à l'épreuve »

---

**A**lors que la crise économique et financière frappe inégalement les pays européens depuis 2008, l'UE s'interroge sur le degré de responsabilité et la solidarité dont il faut faire preuve pour surmonter cette période difficile. C'est dans l'urgence que les Européens ont créé les mécanismes de solidarité qui faisaient défaut à leur union monétaire. Des questionnements sur les dispositifs actuels de la solidarité européenne et leurs limites sont désormais posés ouvertement.

Ils sont d'autant plus cruciaux qu'ils suscitent de vives tensions parmi les opinions publiques nationales et les responsables politiques européens. Ces tensions vont au-delà des questions macro-économiques, elles ont récemment porté sur les mécanismes de solidarité mis en place au sein de « l'espace Schengen » et entourent également à des degrés divers d'autres interventions de l'UE, par exemple en matière agricole ou dans le domaine énergétique.

Dans ce contexte, les travaux de *Notre Europe* s'inspirent de la vision de Jacques Delors, qui préconise d'articuler les politiques européennes autour d'un triptyque plus que jamais nécessaire : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit. » Cette vision, qui a donné corps à l'Acte Unique en 1988, s'inspire notamment du rapport « Stabilité, Efficacité, Equité » de 1987, dans lequel Tommaso Padoa Schioppa indique comment approfondir de manière équilibrée l'intégration économique et sociale européenne.

Après avoir placé la solidarité au cœur du Forum européen des Think tanks organisé à Barcelone en septembre 2010, *Notre Europe* a défini un projet plus vaste sur ce thème, qui lui permettra à la fois de publier des documents de réflexion transversaux ainsi que des « policy papers » portant sur des enjeux sectoriels.

**Note à l'attention du lecteur :** la plupart des analyses et des propositions qui suivent sont inspirées du rapport coécrit par Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé, « La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme », Etudes et recherches n°64, *Notre Europe*, 2008. Pour le développement détaillé nous invitons le lecteur à consulter le rapport sur le site de Notre Europe. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/la-reforme-de-la-pac-au-dela-de-2013-une-vision-a-plus-long-terme/>

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>P. 1</b>
<b>I – La solidarité européenne et la PAC : une création en deux temps</b>	<b>P. 5</b>
1.1. 1962 : Création d’une solidarité à trois dimensions par le traité de Rome	P. 6
1.1.1. <i>La solidarité financière, principe et fonctionnement</i>	P. 6
1.1.2. <i>Aide au revenu et compensation des handicaps : précurseurs contrariés de la cohésion</i>	P. 8
1.1.3. <i>La préférence communautaire</i>	P. 10
1.2. La Commission Delors I : la PAC de la solidarité à la cohésion	P. 13
1.2.1. <i>La lente création d’une politique de développement rural ou l’intégration progressive de la cohésion à la PAC</i>	P. 13
1.2.2. <i>Naissance d’une solidarité envers les populations les plus démunies : le programme alimentaire (1987)</i>	P. 15
<b>II – Les solidarités initiales de la PAC dévoyées</b>	<b>P. 19</b>
2.1. Une solidarité financière en contradiction avec le principe fondateur	P. 19
2.1.1. <i>La PAC à l’origine du rabais britannique, une première limitation au principe de solidarité financière</i>	P. 19
2.1.2. <i>La solidarité financière contre une gestion en bonus pater familias</i>	P. 22
2.2. Du précurseur de la cohésion à l’anti-cohésion : l’aide au revenu agricole	P. 24

2.2.1. <i>Le soutien au revenu basé sur des références historiques</i>	P. 24
2.2.2. <i>Les aides directes contre la cohésion</i>	P. 25
2.3. L'érosion de la préférence communautaire	P. 29

### **III – Solidaires à tout prix ? Réformer les mécanismes de solidarité au sein de la PAC après-2013** **P. 33**

3.1. Retrouver le sens des solidarités fondamentales	P. 33
3.1.1. <i>Instaurer une responsabilité financière fondée sur le principe de subsidiarité</i>	P. 34
3.1.2. <i>Soutenir le revenu des agriculteurs : quelle légitimité, quels soutiens ?</i>	P. 36
3.1.3. <i>Conserver un certain degré de préférence communautaire compatible avec nos engagements commerciaux internationaux</i>	P. 42
3.2. Vers une politique agricole cohérente avec l'objectif de cohésion	P. 43
3.2.1. <i>Renforcer l'aide alimentaire envers les populations les plus démunies</i>	P. 43
3.2.2. <i>Au-delà des agriculteurs, des subventions publiques pour les communautés rurales</i>	P. 44

### **Bibliographie** **P. 47**

## Introduction

---

La politique agricole commune (PAC), politique sectorielle au cœur de la construction européenne, entretient des rapports ambigus avec la solidarité. La libre circulation des produits agricoles au sein du marché commun, engagée par la signature du Traité de Rome en 1957, a été adossée à la création de trois solidarités qui ont donné naissance à la PAC : solidarité entre les Etats pour financer leurs aides agricoles ; création d'un tarif douanier commun aux six pays, appelé « préférence communautaire » ; solidarité de la Communauté envers ses agriculteurs dont le revenu est alors inférieur au revenu moyen de la population. Mais ces mécanismes initiaux ont été pervertis et affaiblis au cours du temps. Premier poste de dépense du budget commun, la PAC est au centre de désaccords profonds entre les Etats membres de l'UE en dépit de trois réformes (1992, 1999, 2003). Cette situation tient principalement à son action redistributive en faveur des grands pays agricoles et de leurs agriculteurs. Ces problèmes d'équité sont problématiques pour l'intégration européenne car ils pour-

raient « conduire tout d'abord à un manque de coopération et, en fin de compte, à une menace de sécession »<sup>1</sup> entre les Etats membres. L'UE doit donc veiller à ce que les « gains résultant des politiques communautaires ne s'accroissent au point d'engendrer dans certains pays un mécontentement politique croissant vis-à-vis de la Communauté ». En l'absence de résolution de ce problème fondamental, la PAC fait l'objet d'attaques virulentes au mépris des contributions qu'elle peut apporter à la cohésion de l'UE.

La PAC est une politique économique dont l'objectif principal doit être la compétitivité agricole. Son maintien à l'échelon communautaire se justifie parce qu'elle permet d'assurer la fourniture de biens publics européens d'une part ; qu'elle contribue à la cohésion<sup>2</sup> économique, sociale et territoriale de l'UE d'autre part. Au sens de l'Acte Unique de 1988, cela signifie qu'elle doit répondre aux problèmes potentiels de répartition spatiale des gains économiques de l'intégration<sup>3</sup>. Pour Jacques Delors, les espaces ruraux et naturels, principalement gérés par les agriculteurs, jouent un rôle irremplaçable en faveur d'une intégration européenne équilibrée sur le territoire. En effet l'agriculture et les zones rurales constituent un levier important de développement économique et social européen car elles sont un moteur essentiel des territoires à l'écart et font partie intégrante du modèle de société européen. Désormais inscrit dans le Traité sur l'Union européenne, le principe de cohésion incite plus encore à mettre la PAC en cohérence avec cette vision.

1. Padoa Schioppa T., 1987

2. Le principe de cohésion repose sur l'idée d'un développement harmonieux des économies en réduisant les disparités régionales. Il prévoit un transfert de fonds entre régions ou pays permettant de réduire les inégalités et de favoriser la convergence.

3. En effet l'intégration engendre « des cycles vicieux et vertueux de développement, qui peuvent émerger dans les différentes régions d'une économie intégrée unitaire » L'ouverture des marchés pouvant s'accompagner d'effets défavorables liés aux ajustements relativement pénibles qui justifient, une intervention active des pouvoirs publics. De plus les politiques d'amélioration de la compétitivité de la Communauté si elles peuvent représenter une avance économique stratégique pour la Communauté, elles pourraient aussi aggraver le problème des disparités régionales si une action énergique n'était pas entreprise pour réduire les handicaps géographiques des régions actuellement les moins favorisées. (...) Enfin, lorsque la pression de la demande – de l'activité économique – est faible, les régions les moins favorisées auront tendance à être plus durement touchées. Ibid p.120-121

L'adoption prochaine d'une nouvelle enveloppe budgétaire pluriannuelle pour la PAC, s'inscrit sur une toile de fond de contestation de sa légitimité qui invite à analyser les dispositifs existants. Ce policy paper propose de faire le bilan des mécanismes de solidarité et de cohésion mis en place initialement et de jauger leur pertinence à l'égard du contexte actuel. Cette approche donne certes un prisme déformant<sup>4</sup> de cette politique, car elle se focalise uniquement sur les principaux mécanismes qui agissent en faveur de la solidarité. Elle propose de faire le bilan des trois solidarités initiales de la PAC, ainsi que de mesures apparues avec l'arrivée de la Commission Delors I dans le cadre de la cohésion économique et sociale des territoires européens. Alors que ces mécanismes ont été créés pour répondre à un contexte économique historique, nous proposons d'en rappeler l'origine puis d'examiner leur pertinence au regard du contexte actuel et de l'après-2013.

---

4. L'existence de biens publics fournis par les agriculteurs est également une raison fondamentale pour laquelle Notre Europe considère qu'une politique agricole commune est légitime. Cette question n'est toutefois pas abordée ici. Pour la vision complète de Notre Europe sur la PAC et sa réforme après 2013, Cf. JC Bureau-LP Mahé, Notre Europe, 2008



## I – La solidarité européenne et la PAC : une création en deux temps

---

La PAC est une politique économique initiée par les six Etats fondateurs, unanimes sur la nécessité d'unifier les régimes de soutiens nationaux, compte tenu de la mise en place du marché commun né en 1957. Les modalités de la politique agricole commune définies en 1962 créaient trois formes de solidarité : la solidarité financière, l'action en faveur du relèvement du revenu de la population agricole et la préférence communautaire (Partie 1.1). Ces solidarités initiales ont été complétées à partir des années 1970 mais surtout dans les années 1980 par la nouvelle dynamique d'intégration lancée par l'Acte Unique. Caractérisée par la volonté de préserver la cohésion de la Communauté, l'indemnité de compensation des handicaps naturels et l'aide alimentaire ont été développées (Partie 1.2).

## 1.1. 1962 : Création d'une solidarité à trois dimensions par le traité de Rome

### 1.1.1. La solidarité financière, principe et fonctionnement

La solidarité européenne en matière agricole s'exprime initialement dans le financement de la PAC. En 1958, la Déclaration de Stresa en définit les bases : « Au nom de la solidarité financière, tous les pays membres de la CEE participent au financement des charges de la Communauté telles que les prix garantis aux agriculteurs, l'exportation des excédents ou encore la politique d'aide et d'amélioration des structures. Tous les coûts engendrés par la PAC doivent en effet être supportés en commun. » Ce principe est retenu le 30 juin 1960 comme l'un des six axes<sup>5</sup> de mise en place de la PAC, dans la proposition du président de la Commission, Walter Hallstein et du vice-président Sicco Mansholt au Conseil des ministres. Après un demi-siècle d'existence, en dépit des réformes engagées depuis 1992 et de l'absence de mention explicite du principe de « solidarité financière » dans les Traités<sup>6</sup>, cette dernière est reconnue comme l'un des trois fondements de la PAC avec l'unicité des aides et des prix institutionnels dans l'UE et la préférence communautaire<sup>7</sup>. Cette communautarisation des ressources financières implique que les Etats acceptent de contribuer au pot commun sans regarder le retour budgétaire, pour financer des objectifs politiques qui font consensus entre eux. Cela implique également que les droits de douane collectés aux frontières de l'UE lors des importations de pays tiers deviennent une source de revenu, non pour les Etats membres mais pour le budget commun<sup>8</sup>.

5. Le 30 juin 1960, la Commission propose au Conseil des ministres : d'établir l'unicité du marché basée sur la libre circulation des produits agricoles / d'organiser des marchés par produits, les prix étant progressivement unifiés et garantis / d'assurer la préférence communautaire / de rendre possible une intervention commune / de créer un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) / de mettre en place une solidarité financière. Source : European Navigator, <http://www.ena.lu/>

6. Bureau J.C., 2007

7. Les importations ne devaient pas entrer à un prix inférieur au prix minimum garanti.

8. Source : Europedia <http://europedia.moussis.eu/>

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est l'instrument de la solidarité financière des Etats membres. Créé en janvier 1962, cette institution communautaire gère les moyens financiers de la PAC. A partir de 1964 il est scindé en deux parties : le FEOGA-Garantie finance la politique de marché et des prix, il couvre principalement les dépenses obligatoires ; le FEOGA-Orientation finance les mesures structurelles et, contrairement au FEOGA-G, il est fondé sur le principe de cofinancement. Des organismes nationaux servent de relais entre le FEOGA et les agriculteurs, ils interviennent en achetant ou en stockant les produits excédentaires et perçoivent les fonds destinés à financer les dépenses de la PAC.

Depuis le 1er janvier 2007, le FEOGA est remplacé par le « Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui finance les paiements directs aux agriculteurs et les mesures destinées à réguler les marchés agricoles, telles que les interventions et les restitutions à l'exportation, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui finance les programmes de développement rural des États membres.<sup>9</sup> »

Tandis que le FEAGA cofinance quelque fois les mesures avec les Etats membres, le FEADER cofinance systématiquement les programmes avec les Etats, les régions et implique parfois un cofinancement privé.

Le budget de la PAC demeurera jusqu'en 2013 le premier poste de dépense de l'UE, en dépit d'une diminution constante de sa part relative et de la diversification de ses objectifs. Les dépenses représentaient 70% du budget commun dans les années 1980, « le budget agro-rural prévu pour l'année 2013 est de 59,7 milliards d'euros, équivalant au 37,4% du total, au dessous du pourcentage attribué à la PAC au début des perspectives financières<sup>10</sup>. »

9. Définition DG Agriculture, Commission européenne, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_fr.htm)

10. Massot Martí A., 2010

### **1.1.2. Aide au revenu et compensation des handicaps : précurseurs contrariés de la cohésion**

#### ***Assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs : une solidarité de la Communauté envers une population***

Dès sa naissance la PAC manifeste une préoccupation que l'on peut qualifier de précurseur de l'objectif de cohésion<sup>11</sup>. En effet le Traité de Rome fixe parmi les cinq objectifs de la PAC, prévus à l'article 39, celui d'assurer « un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». Cet objectif affiche la préoccupation des six fondateurs pour un relèvement du revenu de l'agriculteur à une époque où le revenu moyen des paysans est inférieur à celui du reste de la population. Le Traité prévoit alors que le relèvement du revenu s'opère grâce à l'accroissement de la productivité, qui prendra la forme d'un soutien de nature économique : l'incitation à la production par la politique de prix garantis.

Aujourd'hui les objectifs assignés à la PAC par le Traité restent identiques à ceux de 1957, toutefois depuis les réformes engagées en 1992 les modalités du soutien ont été profondément revues. La majorité de l'aide ne passe plus par un mécanisme d'intervention sur les prix mais par un système de paiement unique à l'exploitation découplé de la production et basé sur des références de production historiques. Le règlement n°1782/2003 précise que, désormais, les objectifs consistent à promouvoir une agriculture durable et plus orientée vers le marché. Pour y parvenir le règlement préconise « de passer du soutien de la production au soutien du producteur, en introduisant un système découplé d'aide au revenu pour chaque exploitation agricole<sup>12</sup>. »

11. Bureau J.C., Mahé L.P., 2007

12. Règlement (CE) N° 1782/2003 du Conseil

### ***L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (1973)***

Le Traité de Rome prévoit que l'élaboration de la PAC tienne compte du « caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » (Article 39.2.a). Toutefois cette préoccupation originelle pour les disparités territoriales, appelée « politique structurelle » et destinée à améliorer la compétitivité des industries agricoles et alimentaires des zones les plus en retard, aura peu d'effet au cours des premières décennies de la PAC à cause du budget modeste qui lui sera consacré dans le cadre du FEOGA-Orientation. Au début des années 1970, l'extension du budget de la politique structurelle se voit fermement écartée par Georges Pompidou, refusant le principe d'une « Commission de Bruxelles corrigeant les disparités régionales et structurelles » et que des « sommes considérables » servent à cette fin<sup>13</sup>.

La préoccupation pour ces territoires apparaît véritablement dans une Directive de 1973 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées par des handicaps naturels. Elle vise à maintenir l'activité agricole, éviter l'exode rural et préserver l'environnement par l'allocation d'aides spécifiques qui compensent le handicap de productivité dû à la topographie (pente et altitude), la pauvreté des sols, le retard socio-économique et la protection des milieux naturels fragiles. Cette « indemnité compensatoire de handicaps naturels » (ICHN) entre en vigueur le 28 avril 1975 avec la mise en place d'une subvention communautaire annuelle : sa nécessité apparaît pour la Communauté dans la mesure où les exploitations situées sur ces territoires sont affectées en permanence par des surcoûts, alors que le maintien d'une activité agricole contribue à y maintenir un environnement de qualité (concept de « la vache tondeuse »). Près de quarante ans après leur création, ces mesures « persistent et conservent une place spécifique au sein d'une politique agricole accusée

13. Noël G., Willaret E., 2007

de négliger l'objectif de cohésion et de favoriser les disparités entre territoires européens »<sup>14</sup>.

### 1.1.3. La préférence communautaire

La notion de « préférence communautaire », qui entend privilégier les produits de la Communauté par rapport à ceux des pays tiers, est considérée comme l'un des trois principes fondateurs du marché commun agricole. Toutefois elle n'existe pas en tant que telle dans le traité.

Après l'échec du Green Pool – projet d'intégration agricole européenne promu par la France – en 1954, la conférence de Messine relance l'année suivante les discussions sur l'agriculture, mais cette fois dans le cadre d'un projet d'intégration économique et social entre les Six. Les dirigeants Allemands<sup>15</sup>, qui souhaitent relancer la construction européenne après l'échec de la Communauté européenne de défense, savent alors qu'en assurant l'écoulement des stocks de blé et de sucre français, le voisin d'outre-Rhin soutiendra l'intégration.

Dans ce contexte les discussions mènent à un accord pour inclure l'agriculture dans le marché commun et pour qu'elle bénéficie d'un tarif extérieur dont la hauteur reste à déterminer. Parmi les thèmes de discussions sur l'agriculture qui précèdent le Traité de Rome, la France se fait l'avocat d'une « préférence communautaire » élevée. Elle se heurte à ses partenaires, bien qu'ils subventionnent tous fortement leurs agricultures : le terme « préférence » exerce sur eux un effet repoussoir à cause de sa forte connotation protectionniste. L'Allemagne fait figure de principal opposant<sup>16</sup>, ses tarifs douaniers en matière agricole demeurant faibles pour importer

14. Chambon N., Tomalino C., 2009

15. Propos tenus en substance C. Adenauer le 13 Juillet 1954 à l'occasion d'une réunion de cabinet. Cf Guido Thiemeier, 2009

16. Bizet J., Bret R., Haenel H., Ries R., 2005

des produits agricoles en provenance de pays-tiers acheteurs de produits industriels allemands.

Afin de contourner l'écueil en 1956, les diplomates français proposent une alternative pour assurer les débouchés des agriculteurs : appliquer le principe de « non-discrimination », alors en vigueur pour les produits industriels, aux produits agricoles. Acceptée par les Six, la libre circulation des produits agricoles sans-discrimination entre les pays membres de la Communauté, parvient finalement au même résultat que la préférence communautaire en unifiant les règles de circulation internes à l'instar des produits issus des pays tiers. L'ancien diplomate français Robert Marjolin explique : « Je ne demandais plus un traitement préférentiel pour les produits agricoles français, par exemple à leur entrée en Allemagne, mais j'affirmais qu'il était dans la logique du Marché Commun que les produits français en Allemagne fussent traités par les autorités allemandes de la même façon que les produits allemands, la même chose valant pour les autres pays de la Communauté<sup>17</sup>. »

C'est ainsi que les négociations écartent le terme « préférence communautaire » des objectifs assignés à la PAC dans le traité de Rome. Mais le concept influence tout de même la mise en place de la PAC. En effet pour assurer la compétitivité des produits destinés à être exportés hors de la Communauté, l'article 45 facilite exceptionnellement l'importation de matières premières issues des pays tiers. De plus l'article 44 autorise temporairement les Etats à augmenter leurs tarifs douaniers, sans que cela nuise au développement d'une « préférence naturelle entre les Etats membres ». Cet article, ajouté afin d'éviter que la libéralisation ne mette en péril l'agriculture des six durant la première étape du marché commun, se verra conférer le 13 mars 1968 une valeur juridique permanente par un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes. L'article 44.2 sera abrogé en 1997, par le Traité d'Amsterdam. Dans un arrêt de

17. Robert Marjolin cité par Bizet et Alii.

2005 la CJCE reconnaîtra la valeur politique de la préférence communautaire. Le principe est de nos jours mobilisé dans les discours de décideurs européens, français en tête.

#### **ENCADRÉ N°1. CHRONOLOGIE SOMMAIRE DU PRINCIPE DE PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE**

**1er janvier 1959 : 1ère phase de libération des échanges au sein de la Communauté.**

**Mai 1960 : le gouvernement français obtient un engagement pour la mise en place d'un tarif douanier commun.**

**14 janvier 1962 : accord sur le marché des céréales et des denrées qui en découlent (viande de porc, œufs, volailles) et instauration d'un prélèvement sur les importations en provenance de pays tiers qui assure une préférence effective au sein du marché commun.**

**16 juillet 1962 : Fin des négociations du « cycle de Dillon » (GATT) qui suivent la création du marché commun. Concessions tarifaires de 6.5% en moyenne.**

**1963 : accord France-Allemagne aboutissant à l'abaissement du tarif douanier commun pour les produits industriels et l'adoption des règlements agricoles en instance.**

**13 mars 1968 : la Cour de justice consacre le principe de préférence communautaire en transformant le principe provisoire de « préférence naturelle » inscrit à l'article 44, paragraphe 2 en principe permanent. Elle prévoit que le Conseil doit en tenir compte si les intérêts des consommateurs et producteurs ne peuvent être atteints.**

**1er juillet 1968 : mise en place complète du tarif douanier commun.**

**Années 1970 : La CEE passe au statut d'importateur net de produits agricoles à celui d'exportateur net grâce au succès des mécanismes de la PAC élaborés 20 ans plus tôt.**

**15 avril 1994 : Accords de Marrakech, fin de l'exception agricole, les échanges de ces produits doivent se conformer aux disciplines du GATT. Les prélèvements alors variables du marché communautaire sont transformés en droits fixes. Une diminution de 36% est prévue.**

**1997 : Abrogation de l'article 44.2 du Traité de Rome qui reconnaît le principe de « préférence naturelle » par le Traité d'Amsterdam.**

**10 mars 2005 : CJCE affirme dans un arrêt que la préférence communautaire est un principe qui n'a pas de valeur juridique mais une valeur politique => elle ne peut plus être invoquée pour s'opposer à la libéralisation des échanges.**

**Source : Bizet J., Bret R., Haenel H., Ries R., Sénat, 1 Décembre 2005**

## **1.2. La Commission Delors I : la PAC de la solidarité à la cohésion**

### **1.2.1. La lente création d'une politique de développement rural ou l'intégration progressive de la cohésion à la PAC**

Le 18 décembre 1985 un mémorandum de la Commission analyse les carences de la PAC en termes de cohésion et souligne que cela n'a rien de nouveau. Un vaste débat sur les perspectives d'avenir de l'agriculture européenne s'ouvre alors. La Commission préconise un soutien à l'activité agricole « dans les zones où elle est indispensable pour l'aménagement du territoire, le maintien des équilibres sociaux et la sauvegarde de l'environnement<sup>18</sup> » c'est-à-dire pour des motifs non économiques. La Communauté intègre sa préoccupation pour les zones rurales à l'Acte Unique européen (1986) afin de « contrebalancer les éventuels impacts négatifs sur les populations ou les territoires les plus fragiles<sup>19</sup> ». Il faudra attendre peu de temps pour que soit pris en compte ce nouveau besoin. Alors que les élargissements génèrent une hétérogénéité croissante, la politique de cohésion mise en place par l'Acte Unique incarne la volonté de réduire les déséquilibres entre Etats membres. Les zones rurales sont envisagées comme cible spécifique et le développement rural devient l'un des cinq objectifs de la politique de cohésion (Article 130A).

« Le soutien au développement des zones rurales initié par la politique de cohésion vise à travers l'objectif 1 les régions en retard de développement. Dans ce cadre des fonds sont mobilisés à destination des zones rurales dans des régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. C'est l'objectif 5b, destiné à « promouvoir le développement des zones rurales vulnérables »<sup>20</sup>, qui signe véritablement l'acte

18. Commission des Communautés européennes, 1991

19. Jouen M., 2008

20. Chambon N., Tomalino C., 2009

de naissance du développement rural dans les politiques communautaires. Ces zones rurales ont un faible niveau de développement socio-économique et répondent à deux des trois critères suivants : taux élevé d'emplois agricoles ; faible niveau de revenus agricoles ; faible densité de population ou tendance au dépeuplement. Dès sa création, cet objectif concerne 8,2% de la population européenne (UE 12). La politique de développement rural, pensée à l'origine comme un outil de la politique de cohésion, sera intégrée très progressivement<sup>21</sup> à la PAC, à partir de 1992. Toutefois l'approche multisectorielle, c'est-à-dire non-agricole, que ses partisans proposent, suscitera la méfiance des bénéficiaires historiques de la PAC. Dans les faits, le développement rural restera longtemps limité par la faiblesse des moyens alloués, et longtemps dépendant de la modulation<sup>22</sup> volontaire des Etats.

Aujourd'hui le FEADER<sup>23</sup> bénéficie de 20% des fonds dédiés à la PAC (soit près de 96 milliards d'euros) pour la programmation 2007-2013. Les mesures sont cofinancées par l'UE et les Etats membres. Ces derniers peuvent inclure dans leur Plan National de Développement Rural (PDR) des mesures destinées aux territoires ruraux faibles – regroupées dans le 3ème axe<sup>24</sup> du second pilier de la PAC, intitulé «Améliorer la qualité de vie et encourager la diversification des activités économiques» – et Leader. Ces dotations aux zones fragiles sont toutefois insuffisantes pour compenser les disparités territoriales générées par les paiements directs. En effet en 2008, 228 000 agriculteurs recevaient 1,3 milliards d'euros soit 5 700€ en moyenne au titre du 2nd pilier tandis que 389 104 agriculteurs recevaient 7,9 milliards d'euros soit 20 303€ en moyenne sous forme d'aides directes en 2009. Les aides du 2nd pilier ont un « effet levier » satisfai-

21. Pour un historique de la politique de développement rural voir Op.cit.

22. La modulation est un mécanisme financier par lequel les Etats transfèrent une partie des fonds alloués au premier pilier vers le second pilier de la PAC (développement rural).

23. Fond européen agricole pour le développement rural. Il finance le second pilier de la PAC (développement rural : mesures environnementales et territoriales)

24. Le 2nd pilier de la PAC comporte 4 axes : n°1 compétitivité des secteurs agricole et sylvicole ; n°2 environnement et espace rural ; n°3 qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ; n°4 Leader

sant au regard des besoins réels liés au maintien de la vie en milieu rural et peuvent accompagner le maintien d'une activité économique, mais les transferts ne sont pas équivalents à ceux du 1er pilier.

### **1.2.2. Naissance d'une solidarité envers les populations les plus démunies : le programme alimentaire (1987)**

#### ***Origine et fonctionnement du programme***

Le programme d'aide alimentaire en faveur des personnes démunies date de 1987, année où l'Europe a connu un hiver exceptionnellement rigoureux, aux conséquences particulièrement graves pour les personnes les plus vulnérables. « Afin de pallier l'urgence humanitaire, la Communauté a adopté des mesures visant à mettre différentes denrées alimentaires d'intervention à la disposition d'organisations caritatives, afin qu'elles soient distribuées gratuitement aux personnes dans le besoin<sup>25</sup>. » Ce programme est toujours en vigueur. Pour Mariann Fischer Boel, ancienne Commissaire européenne à l'agriculture et au développement rural « il constitue un moyen concret pour l'Union européenne d'aider une partie des personnes les plus défavorisées de notre société».

La participation des Etats membres au programme est volontaire, un nouveau plan est adopté chaque année par la Commission. La gestion opérationnelle est confiée à des organisations caritatives qui reçoivent les denrées et en assurent la distribution auprès des populations concernées. Pour la Cour des Comptes européenne, le programme « a eu un puissant effet de levier en permettant le développement de réseaux d'organisations caritatives et en facilitant la coordination avec les pouvoirs publics. » Ce programme soutenu par un nombre croissant d'Etats membres – dix-neuf en 2009 – a vu son budget passer de 307 millions d'euros en 2008 à 500 millions d'euros en 2009.

25. Cour des comptes européenne, 2009

## ENCADRÉ N°2. PUBLIC VISÉ PAR LE PROGRAMME ALIMENTAIRE

Il vise les personnes les plus démunies c'est-à-dire, des personnes physiques, individus ou familles ou groupements composés de ces personnes, dont la situation de dépendance sociale et financière est constatée ou reconnue sur la base de critères d'éligibilité adoptés par les autorités compétentes, ou est jugée par rapport aux critères pratiqués par les organisations caritatives et approuvés par les autorités compétentes. Il s'agit de personnes dont les revenus sont inférieurs à 60% du revenu moyen. La menace de pauvreté alimentaire selon la définition d'Eurostat est définie comme le pourcentage de personnes qui ne peuvent se permettre un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours. L'aide est généralement fournie à différentes catégories de personnes vivant dans la pauvreté, notamment les familles connaissant des difficultés, les personnes âgées avec des moyens insuffisants, les personnes sans domicile fixe, les personnes handicapées, les enfants en danger, les travailleurs pauvres, les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.

En 1998 la Commission reconnaît la dimension sociale du programme comme un objectif premier, et estime « que la mesure devrait être mise en œuvre durablement jusqu'à la réduction des stocks à un niveau mondial ». De plus le Parlement européen relevant en 2006 que 16% des citoyens de l'UE (80millions) étaient démunies, a appelé au maintien et à l'augmentation de l'aide dans le cadre des efforts de lutte contre la pauvreté.

EXTRAITS DE COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, RAPPORT SPÉCIAL N°6 ; « L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DES PERSONNES DÉMUNIES : UNE ÉVALUATION DES OBJECTIFS, AINSI QUE DES MOYENS ET DES MÉTHODES UTILISÉS » ; 2009, P.33.

### *Une motivation sociale et économique*

La Cour des Comptes européenne (2009) précise que le programme d'aide alimentaire de l'UE en faveur des populations démunies poursuit en premier lieu un objectif social<sup>26</sup>, en contribuant à la sécurité alimentaire des personnes démunies, donc à leur bien-être. En second lieu elle consiste à stabiliser les marchés des produits agricoles grâce à la réduction des stocks d'intervention ». Ces deux objectifs trouvent leur justification dans le traité sachant qu'ils « sont alignés sur les objectifs de la PAC énoncés à l'article 33<sup>27</sup> ». Cette double justification se vérifie dans la

26. En 1998 la Commission reconnaît la dimension sociale du programme comme un objectif premier, et estime « que la mesure devrait être mise en œuvre durablement jusqu'à la réduction des stocks à un niveau mondial ». De plus le Parlement européen relevant en 2006 que 16% des citoyens de l'UE (80millions) étaient démunies, a appelé au maintien et à l'augmentation de l'aide dans le cadre des efforts de lutte contre la pauvreté. Extraits de Cour des comptes européenne, Rapport Spécial n°6 ; « L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés » ; 2009, p.33.

27. Réponse de la Commission à la Cour des Comptes européenne ; Ibid.

méthode d'évaluation de l'efficacité du régime, qui « ne se mesure pas au nombre de repas offerts par bénéficiaire, mais à sa capacité à procurer un débouché stable pour les produits issus des stocks d'intervention et une source fiable de denrées alimentaires pour les organisations caritatives participant à l'aide aux plus démunis. »

Toutefois, l'objectif social du programme a été plusieurs fois maintenu en l'absence de stocks à écouler. Cela est possible depuis une modification des modalités d'application par la Commission en 1992<sup>28</sup> et la décision de 1995, qui permet aux Etats membres d'acheter sur le marché communautaire les produits temporairement indisponibles dans les stocks d'intervention (céréales, sucre, poudre de lait, beurre). Ainsi lorsque les marchés ne sont pas en situation excédentaire, la mesure poursuit essentiellement un objectif social. Les achats représentaient 18% des ressources en valeur du programme en 2006 et 85% en 2008<sup>29</sup>.

En dépit d'une participation grandissante des Etats membres, cette situation suscite l'opposition de certains d'entre eux, estimant qu'en l'absence de stocks d'intervention, le lien devenant plus ténu entre dépense agricole et dépense sociale, le budget du FEAGA ne devrait pas financer ce programme. Dans un contexte de décrochage durable entre mesures sociales et régulation des marchés agricoles, des Etats membres ont manifesté leur réticence face au maintien de cette mesure au sein de la PAC. En septembre 2010, la Commission a proposé aux 27 d'étendre le programme pour l'aide alimentaire aux personnes démunies. Six Etats membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, République tchèque, Suède, Danemark et Allemagne) ont contesté le projet en faisant « valoir que ce type d'aides en faveur des couches défavorisées de la population relève de la politique sociale, qui est de la compétence des Etats membres, et de non de la PAC.<sup>30</sup> »

28. Règlement (CEE) n°3149/92

29. Ibid.

30. Agra Presse, 4 octobre 2010

### ENCADRÉ N° 3. LES MESURES DE L'ARTICLE 68 (RÈGLEMENT CE 73/2009)

#### UNE MARGE DE MANŒUVRE POUR AIDER LES SECTEURS RENCONTRANT DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES

Avant le bilan de santé en 2008, dans le cadre de l'Article 68, les États membres peuvent conserver, par secteur, 10 % de leur enveloppe budgétaire nationale destinée aux paiements directs et affecter cette somme, dans le secteur concerné, à des mesures environnementales ou des actions visant à améliorer la qualité des produits et leur commercialisation.

Cette possibilité devient plus souple en 2008. Ainsi, ces fonds ne devront plus obligatoirement être utilisés dans le secteur dont ils proviennent. Ils pourront servir à soutenir les producteurs laitiers ainsi que les producteurs de viandes bovine, ovine et caprine et de riz dans les régions défavorisées, ou les types d'activités agricoles vulnérables. Ils pourront aussi servir à promouvoir des mesures de gestion des risques, comme les systèmes d'assurance contre les catastrophes naturelles ou les fonds de mutualisation en cas de maladies animales. Enfin, les pays appliquant le régime de paiement unique à la surface pourront également recourir à ce mécanisme.

Financement supplémentaire pour les agriculteurs des 12 nouveaux États membres de l'UE : 90 millions d'€ seront alloués aux 12 nouveaux États membres de l'UE pour qu'ils puissent appliquer plus facilement l'Article 68, jusqu'à ce que les paiements directs en faveur de leurs agriculteurs soient intégralement mis en place.

SOURCE : [HTTP://EC.EUROPA.EU/AGRICULTURE/HEALTHCHECK/INDEX \\_ FR.HTM](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm)

## II – Les solidarités initiales de la PAC dévoyées

---

La création de la PAC a rapidement débouché sur une réussite, permettant à l'UE de devenir exportatrice de produits agricoles. Mais les mécanismes initiaux qui ont servi de fondement à la PAC (solidarité financière, aide au revenu et préférence communautaire) ont produit des effets pervers ou se sont affaiblis au fil du temps.

### **2.1. - Une solidarité financière en contradiction avec le principe fondateur**

#### **2.1.1. La PAC à l'origine du rabais britannique, une première limitation au principe de solidarité financière**

La distribution des aides directes génère des disparités entre les soldes budgétaires nets des Etats membres, dans la mesure où les dépenses et les retours budgétaires profitent aux grands pays agricoles au détriment

des pays ayant un fort PNB mais un secteur agricole modeste. Ces déséquilibres ont été diagnostiqués dès la première vague d'élargissement<sup>31</sup> et la Commission européenne essaie d'y remédier depuis la première réforme de la PAC<sup>32</sup> mais en vain.

Actuellement les principaux bénéficiaires sont respectivement la France (20% des dépenses), l'Allemagne et l'Espagne (13%), l'Italie (11%) et le Royaume-Uni (9%). Selon l'analyse de J.C.Bureau et H.P.Witzke de l'année 2006, « si l'on examine tous les paiements directs (pilier 2 inclus), on constate que le paiement moyen dans l'UE-25 était de 344 euros par hectare (...). Le paiement moyen par hectare atteint toutefois 3 100 euros à Malte, dépasse 800 euros en Grèce et en Finlande, se situe entre 300 et 500 euros dans la plupart des membres de l'UE-15 et en Slovénie, et est de moins de 300 euros au Portugal, en Espagne et dans la majorité des nouveaux États membres, les paiements les plus faibles étant constatés en Estonie, avec 137 euros par hectare. »<sup>33</sup>

Lors de l'adhésion du Royaume-Uni (Conseil de Dublin, 1975) le nouvel Etat membre, effectivement affecté par les conséquences négatives de la PAC en termes de transferts économiques et financiers, va parvenir à imposer une limite au principe de solidarité financière. En s'appuyant sur les disparités entre les Etats membres générées par l'allocation des dépenses de la PAC, le pays fait progressivement accepter le principe d'un mécanisme de compensation, qui sera entériné en 1984 lors du Conseil européen de Fontainebleau. Ce dernier fixe le rabais de la contribution britannique au

31. Pour l'historique et l'analyse du lien entre PAC et rabais britanniques Cf. Mahé L.P., Naudet H., Roussillon-Montfort M.A., 2007.

32. « La PAC doit continuer à être fondée sur ses principes de base: unité du marché, préférence communautaire et solidarité financière. Mais il faut appliquer ces principes tels qu'ils avaient été conçus à l'origine, en corrigeant les excès qui se sont développés depuis. En particulier, le principe de solidarité financière implique également la nécessité de mieux répartir le soutien en tenant compte des situations particulièrement difficiles de certaines catégories d'agriculteurs et de certaines régions. (...) Le budget agricole devrait ainsi devenir l'instrument d'une véritable solidarité financière en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. Cela implique que le soutien assuré par les organisations de marché soit réorienté de façon à ne plus dépendre quasi exclusivement des prix garantis. » COM(91) 100, 1/02/91

33. Bureau J.C., Witzke H.P., EUROCARE, 2010

budget européen aux deux-tiers de sa contribution nette aux « dépenses affectées » et à cette occasion il donne une portée générale au principe de compensation. A partir de cette date « tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction<sup>34</sup> ». Ce mécanisme, modifié ultérieurement, concerne depuis 2007 également l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas.

Bien que le rabais britannique soit pérenne, la PAC ne justifie plus son existence. Au contraire on observe un effet de surcompensation financière par rapport au coût de la PAC pour le Royaume-Uni. Selon Mahé, Naudet et Roussillon-Montfort<sup>35</sup> « les raisons de cette surcompensation sont nombreuses et viennent en partie de la régression de la part de la PAC dans les dépenses totales de l'UE. » Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. Le principal, analysé par la Commission en 2004, est lié à l'accroissement exceptionnel du RNB par habitant au Royaume-Uni par rapport aux autres Etats membres durant la période, le revenu par tête étant passé de 91 % de la moyenne communautaire en 1984 à 111 % en 2003. D'autres facteurs ont contribué à ce que le contexte dans lequel a été accordée la correction britannique change : « Au cours des 20 dernières années, les développements économiques, l'élargissement et les modifications apportées à la structure du budget de l'UE (...)»<sup>36</sup> ou encore, les mutations de l'agriculture britannique et les réformes de la PAC. A contrario, l'Allemagne, Chypre et Malte sont particulièrement concernés par les effets induits par la PAC sur leurs soldes nets. Ces déséquilibres sont ici acceptés, là refusés, et les importantes disparités observées entre les soldes nets nationaux demeurent une source de discordance majeure au moment des négociations des perspectives financières pluriannuelles dont on a mesuré l'intensité en 2005.

34. Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau, Juin 1984

35. Chiffres 2001-2005

36. COM (2004) 505 final

**TABLEAU 1 : SUCOMPENSATION DU COÛT DE LA PAC POUR LE ROYAUME-UNI  
RABAIS MOINS LE COÛT BUDGÉTAIRE POUR LE RU, EN MILLIONS €**

Années	2001	2002	2003	2004	2005
(1) Transfert budgétaire net (1er pilier)	-2787	-4066	-3409	-2984	-3436
(2) rabais	+7342	+4933	+5184	+5272	+5186
Surcompensation (2)-(1)	+4555	+867	+1175	+2288	+1750

SOURCE : MAHÉ, NAUDET, ROUSSILON-MONTFORT, LE RABAIS BRITANNIQUE ET LA RÉVISION DE LA PAC. VERS LA FIN DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ?, ÉCONOMIE RURALE 300/JUILLET-AOÛT 2007

### 2.1.2. La solidarité financière contre une gestion en *bonus pater familias*

La PAC est l'objet de tensions majeures entre des Etats membres qui abordent les négociations budgétaires pluriannuelles en calculant leur « juste retour »<sup>37</sup> car elle représente le premier poste de dépense – donc la plus grosse « enveloppe » – du budget commun. Le principe de solidarité financière tel qu'il est utilisé aujourd'hui dans le cadre de la PAC, incite les Etats à prendre des décisions en tenant peu compte de l'intérêt général européen. Plus particulièrement, le financement exclusivement communautaire des aides du premier pilier de la PAC, qui atteindra 33% des dépenses communes en 2013, donnent aux négociateurs du Conseil européen l'occasion de défendre l'intérêt national en maximisant le retour budgétaire et en externalisant sur les partenaires le coût de la politique. Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé relèvent<sup>38</sup> que la solidarité financière place les Etats membres dans un dilemme du prisonnier<sup>39</sup>, qui « empêche l'émergence de la coopération et de décisions politiques favorables à l'intérêt public européen ». Elle donne lieu à des décisions politiques où l'intérêt commun est mal représenté à la faveur d'une

37. Le Cacheux J., 2005

38. Notre Europe, 2008, Op.Cit.

39. Cet exemple de la théorie des jeux montre que devant des incitations fortes à trahir l'autre joueur, un joueur rationnel choisi cette option plutôt que la coopération qui bénéficierait pourtant à tous.

« surenchère de demandes d'intervention qui finissent par faire un paquet de compromis »<sup>40</sup>. Ainsi « la solidarité financière, un usage en vigueur parfois érigé en principe, aboutit à des compromis souvent en contradiction avec l'intérêt général européen »<sup>41</sup>. Les deux agroéconomistes français estiment que « cette logique de retour budgétaire a largement contribué à ce que le processus décisionnel privilégie les intérêts nationaux plutôt que le bien-être de la société européenne à long terme. »

C'est ainsi que depuis les années 1980, le climat politico-institutionnel autour des négociations du budget pluriannuel s'est constamment dégradé, sous l'effet du calcul de ces retours budgétaires et des disparités entre les soldes nets nationaux.<sup>42</sup> Pour illustrer ce phénomène on peut citer le cas du rejet par les Etats d'une proposition de 1991<sup>43</sup> visant à plafonner le niveau de soutien public des plus grandes exploitations compétitives. Les Etats membres ont fait valoir que « la modulation du soutien en fonction de la taille de l'exploitation aurait un caractère discriminatoire et non économique »<sup>44</sup>, cette décision aurait également eu pour conséquence de limiter les retours budgétaires dans les pays abritant nombre d'exploitations de grande taille. On constate dans les débats actuels sur le plafonnement des aides directes exactement la même approche. Aux clivages existants autour de la PAC s'ajoutent à l'approche des négociations budgétaires 2014-2020, des revendications supplémentaires en direction d'une répartition plus équitable des dépenses de la PAC en provenance des pays

---

40. Ibid.

41. Ibid

42. « Depuis les années quatre-vingt, trois types de difficultés ont été à l'origine de la dégradation de l'équilibre politique et institutionnel du régime financier de la Communauté: un climat conflictuel dans les relations entre les institutions; la question des déséquilibres budgétaires; l'inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires. » Jones F., Werner H. 2010

43. « La diversité des structures agricoles de la CEE est telle que les agriculteurs ne sont pas sur un pied d'égalité entre eux. Dans ces conditions, la logique du soutien accordé par les fonds publics devrait être de corriger ces inégalités, en soutenant plus ceux qui retirent moins d'avantages des organisations de marchés. L'article 39 du traité reflète d'ailleurs cet objectif.

Ce sont les organisations de marchés telles qu'elles fonctionnent actuellement qui sont discriminatoires dans la mesure où, plus l'exploitation est grande et intensive, plus elle est soutenue — une situation qui ne devrait pas exister lorsque la compétitivité constitue l'objectif. » in Office des publications officielles des CE, 1991

44. Op.Cit

devenus membres en 2004 et 2007 puisqu'ils ne bénéficient pas au même niveau que l'UE 12 des aides du 1er pilier. On le constate à l'approche du débat institutionnel, la PAC devrait donner lieu à de nouveaux affrontements entre les Etats en dépit d'une atténuation des disparités entre les anciens Etats membres car elle reste le principal poste d'allocation de la dépense commune entre eux.

## **2.2. Du précurseur de la cohésion à l'anti-cohésion : l'aide au revenu agricole**

### **2.2.1 Le soutien au revenu basé sur des références historiques**

La préoccupation pour l'équité du revenu agricole, qui avait servi à penser la PAC initiale, a changé de modalité au fil des réformes. La réforme de 2003 passe d'une aide basée sur le soutien aux prix et l'incitation à produire, à un soutien découplé de la production et basé sur des références historiques<sup>45</sup>, appelé régime de paiement unique (RPU). Ce nouveau dispositif vise directement à garantir le revenu des agriculteurs sans passer par un accroissement de la productivité comme cela était prévu par le Traité. Bien qu'il soit complété par des régimes de soutien particuliers couplés à la production maintenus pour une série de produits – mais amenés à disparaître progressivement pour intégrer le RPU – désormais il représente 72% du total des dépenses du FEAGA (2008).

Les paiements uniques sont fortement contestés dans la mesure où la question du revenu agricole ne se pose plus dans les mêmes termes qu'en 1957. Les observateurs critiquent à juste titre le calibrage de ces aides sur des rendements historiques dépassés, ou encore le bénéfice des aides,

---

45. Les aides découplées sont devenues un paiement fixe et unique à l'exploitation, axé sur la stabilité des revenus et calculé en fonction des aides directes perçues dans le passé (références historiques). Le découplage fut renforcé à l'occasion du Bilan de santé de la PAC en 2009.

non plafonnées, aux grands propriétaires fonciers. Par ailleurs il devient difficile de justifier d'une aide uniforme au titre de l'équité des revenus des agriculteurs avec le reste de la population, lorsque les variations erratiques des prix agricoles sur les marchés des matières premières atteignent des pics inédits. L'analyse des revenus agricoles décrit également des réalités hétérogènes d'une filière à l'autre donc des situations différentes pour les acteurs selon leur spécialité. En 2006 « les paiements directs (tous les paiements, sauf les subventions aux investissements) s'élevaient en moyenne à 11 900 euros par exploitation dans l'UE-25, soit une subvention moyenne de 7 400 euros par travailleur à temps plein (...) les paiements directs (pilier 2 inclus) ne représentent que 4,7 % de la valeur de la production agricole (sans subventions) aux Pays-Bas, mais 61,7 % en Finlande, ce qui reflète les différences du type de production agricole et de la structure du secteur agricole.»<sup>46</sup>

### **2.2.2. Les aides directes contre la cohésion**

Le soutien au revenu peut être considéré comme un précurseur de la cohésion dans la mesure où la préoccupation pour l'équité du revenu agricole par rapport au reste de la population est inscrite dans le Traité. Néanmoins les failles du système actuel ont fait des aides directes un outil exerçant des effets à contre-courant de la cohésion, analysés par le rapport de *Notre Europe* sur la réforme de la PAC après 2013. Nous les reprenons brièvement ci-dessous.

Concentration des paiements. Les paiements directs ont des effets positifs dans certaines régions moins favorisées et les soutiens bénéficient à des filières dont les revenus de l'activité agricole sont insuffisants (ex. : bovins allaitants), mais le phénomène de concentration des paiements est incon-

---

46. Bureau J.C., Witzke H.P., 2010

testable. « Les paiements directs sont concentrés sur une minorité d'exploitations qui atteignent de gros revenus. Les aides du 1er pilier, sont distribuées en tant qu'aides au revenu 'dans une logique de guichet' et non selon une approche solidaire ». <sup>47</sup>

En France le FEAGA (1er pilier) attribue 36% des aides, soit plus de 50 000€ par an, à 9,8% des bénéficiaires et 2,5% des aides à 30% des agriculteurs soit moins de 5000€ par an. En moyenne les paiements atteignent 20 396€. Le mode de calcul rend la distribution des aides très hétérogène. Les grandes cultures qui occupent de vastes surfaces en bénéficient plus que les exploitations de moindre surface tournées vers la production animale. Cela a pour conséquence de générer des disparités territoriales dans la mesure où la spécialisation agricole du territoire va plus ou moins drainer d'aides du 1er pilier en fonction de l'éligibilité des exploitations. Les dépenses budgétaires profitent en grande partie à une petite minorité d'exploitations, elles ne résolvent pas les problèmes inhérents aux revenus agricoles en général et les aides ne sont pas dirigées vers ceux qui en ont le plus besoin (régions, filières, exploitations).

En termes d'équité, la politique des paiements a donc tendance à perdre sa légitimité au fil des citations croissantes dans les médias des aides annuelles de plus de 100 millions d'euros qui bénéficient à certains groupes industriels (ex. : sucre). Au-delà de la dénonciation, ces soutiens sont d'autant plus critiqués que les grandes exploitations bénéficiant le plus de la PAC ne produisent pas forcément des biens publics à hauteur des paiements reçus. La Commission propose depuis longtemps de plafonner et de moduler ces paiements, or seule une modulation limitée a vu le jour jusqu'à présent.

---

47. p.44 in Berthod-Wurmser M., Ollivier R., Raymond M., Villers S., Fabre D.; 2009

*La concentration des aides a pour effet de créer de nouvelles fractures entre les agriculteurs.* Une proportion croissante de vastes exploitations entrepreneuriales semble vouloir tourner le dos aux instruments historiques de la politique agricole pour jouer le jeu du marché mondial, une tendance qui s'explique par la perspective de prix élevés. L'écart entre ce groupe d'exploitations et les agriculteurs dont les revenus sont largement tributaires des aides directes ne cesse de croître. Cet écart est encore plus flagrant si l'on se penche sur la situation qui prévaut dans certains nouveaux États membres. L'introduction progressive des paiements directs en Roumanie illustre la manière dont la PAC exacerbe les disparités : où un million d'agriculteurs sont privés de paiement, soit en raison de leur taille modeste, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure de remplir correctement les formulaires, tandis que les plus grandes exploitations bénéficient généralement de paiements élevés.

*L'efficacité du transfert de soutien est assez maigre.* Les subventions à l'exportation sont la méthode la moins efficace pour transférer les paiements aux producteurs, suivies par la jachère obligatoire, le soutien aux prix et les paiements directs couplés. La transition vers les paiements directs a permis, en réduisant les fuites du soutien par les prix, de transmettre une plus grande partie des prélèvements sur les contribuables et les consommateurs aux agriculteurs exploitants eux mêmes. Cependant l'efficacité des paiements uniques est altérée par les fuites des soutiens vers des bénéficiaires non visés, car en dépit des réformes engagées depuis 1992, la plupart des paiements directs favorise peu le revenu du travail et beaucoup la valeur du foncier et des autres actifs. Ce bilan porte J.C.Bureau et L.P.Mahé à constater que les programmes d'aides agricoles ont davantage bénéficié au foncier : « le remplacement en 1993 du soutien aux prix par les paiements compensatoires n'a pas remédié au problème, car le foncier est resté la base dans l'octroi des droits à paiement. »

#### ENCADRÉ N°4. ÉQUITÉ DANS LA RÉPARTITION DES PAIEMENTS : DE QUOI PARLE-T-ON ?

*La pression grandissante sur l'équité de la dépense agricole est particulièrement forte depuis les années 1980-1990, car le lien entre les ressources propres originelles et les politiques communes de l'UE (tel que le lien entre le tarif extérieur commun sur les produits agricoles et la PAC) n'existe plus. Pour la Commission cette situation « a rendu le système moins transparent et suscité de plus en plus de doutes quant à son équité » [COM (2004) 505 final].*

À l'exception peut-être des paiements aux zones défavorisées, la PAC n'a jamais visé à réduire les disparités « naturelles » existantes. Il serait difficile de trouver un point de vue commun à l'échelle de l'UE sur ce qui constitue une répartition « équitable » et sur la manière d'introduire l'« équité » dans une politique sectorielle. Il n'y a pas de consensus sur ce que devraient être les transferts « équitables » au sein de l'UE et sur la nécessité ou pas que la PAC ait un objectif de répartition au sein même du secteur. Dans certains pays, le fait que les grands exploitants récoltent la plupart des bénéfices ne pose aucun problème, tandis que d'autres considèrent cela comme choquant. Le fait que l'aide publique octroyée aux exploitations plus petites, à peine viables, dans des zones moins fertiles soit plus faible que celle accordée aux exploitations efficaces n'est pas considéré comme particulièrement illogique dans certains États membres. En effet, si la question de la « compensation des handicaps naturels » peut même sembler bizarre à certains États membres, d'autres estiment que le maintien des agriculteurs sur tout le territoire de l'UE est un objectif fondamental de la cohésion.

En raison de l'absence de consensus sur la question difficile du niveau d'équité de la répartition des paiements, il y a peu d'autres solutions que de laisser aux États membres le soin de décider de l'allocation des paiements. C'est ce qui se fait principalement depuis la réforme de 2003, avec les diverses possibilités pour les États membres de réallouer les paiements au titre de l'article 68 et des autres flexibilités. Ces dispositions laissent la liberté d'adapter la PAC au niveau d'aversion de l'inégalité qui correspond aux valeurs sociales d'un État membre particulier. Aller plus loin dans cette voie est une option. Toutefois, dans pareil cas, il serait nécessaire de laisser une certaine subsidiarité aux États membres et de leur permettre d'allouer une enveloppe prédéfinie de paiements, dont le montant devrait être calculé par des règles communes et basées sur des critères objectifs au niveau de l'UE.

SOURCE : EXTRAITS DU RAPPORT BUREAU, WITZKE; LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE APRÈS 2013: NOUVELLES APPROCHES - NOUVEAUX OBJECTIFS, PARLEMENT EUROPÉEN, 2010

## 2.3 L'érosion de la préférence communautaire

« La préférence communautaire, qui est défendue par la France, est contestée par le Royaume-Uni qui souhaite garder des liens commerciaux avec le Commonwealth. Elle est également une source de tension avec les partenaires commerciaux de l'Europe dans le cadre de l'OMC. »<sup>48</sup> En effet le tarif extérieur commun (TEC), est considéré comme la traduction concrète de la préférence communautaire : « Les droits de douane diffèrent d'un type d'importation à l'autre suivant ce dont il s'agit et d'où cela provient. Les taux dépendent de la sensibilité économique des produits. »<sup>49</sup> Ce fonctionnement a valu à l'UE le qualificatif de « forteresse agricole » par le passé. Aujourd'hui les mécanismes de protection demeurent<sup>50</sup> puisque les tarifs douaniers agricoles sont plus élevés que ceux appliqués aux produits industriels, cependant l'UE ne peut plus être considérée comme une « forteresse » dans la mesure où le dispositif initial a évolué comme cela est expliqué ci-après.

Tout d'abord le TEC varie fortement selon les produits agricoles : les droits de douanes sont bas, atteignant en moyenne 6,5% en 2004 (chiffres OMC) mais il existe une grande disparité selon les produits allant de 0 à 209,9%. Historiquement la protection à la frontière a été « très élevée dans les secteurs du lait, du sucre, de la viande bovine et des céréales, même si d'autres ont été peu protégés. Certains produits peu taxés, comme le manioc ou le soja, viendront d'ailleurs concurrencer les céréales et protéagineux européens. »

Ensuite la préférence communautaire s'est considérablement affaiblie sous l'effet des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. A titre d'exemple on peut citer les accords préférentiels signés entre l'UE et les pays Afrique

48. Quermone J.L. (dir.), 2001

49. Commission européenne, Qu'est-ce que le tarif douanier commun ? [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_duties/tariff\\_aspects/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/tariff_aspects/index_fr.htm)

50. Cf. Alan Matthews, 2011

Caraïbes Pacifiques (ACP). Ces derniers « jouissent aujourd’hui d’un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché de l’UE soit au titre des Accords de partenariat économique (intérimaires) soit au titre de l’initiative ‘Tout sauf les armes’ »<sup>51</sup>.

Que reste-t-il aujourd’hui de cette préférence communautaire ? Au fil des négociations du GATT, les outils de la préférence communautaire ont été au fur et à mesure démantelés sous l’effet d’un contexte profondément remodelé : l’UE s’est élargie à des pays favorables au libre échange et l’UE est devenue exportatrice de denrées agricoles. Ses instruments douaniers sont depuis toujours perçus par les parties prenantes aux négociations comme de simples avatars des outils traditionnels du protectionnisme. C’est notamment pour cette raison que les USA ont incité en 1994 à mettre fin à l’exception agricole, c’est-à-dire exemption de l’agriculture des disciplines du GATT.

Autre preuve de l’érosion de la préférence communautaire, les sujets relatifs à l’ouverture agricole (Mecosur, OMC, etc.) sont abordés par les Etats membres en fonction de l’optimisation de la libéralisation par rapport à la situation nationale. En effet en fonction de la structure industrielle du pays et de ses positions à l’égard de l’agriculture, les Etats membres n’ont pas les mêmes intérêts à défendre en matière d’ouverture commerciale. L’agriculture et ses protections font donc l’objet d’un « grand deal » dans lequel la préférence communautaire en matière agricole se renégocie.

---

51. Agritrade, 2010

**TABLEAU N°2. TARIFS ET IMPORTATIONS :**  
**RÉSUMÉ ET TARIFS PAR INTERVALLES DE L'UNION EUROPÉENNE**

Résumé		total	Ag	Non-Ag
Moyenne des droits consolidés finals		5,2	13,5	3,9
Moyenne des droits NPF appliqués	2009	2,3	13,5	4,0
Moyenne pondérée par le commerce	2008	2,9	9,8	2,4
Importations en milliards US\$	2008	2066,6	124,1	1942,4

**TABLEAU N°3. TARIFS ET IMPORTATIONS DES PRODUITS AGRICOLES DE L'UE**

groupe de produits	droits consolidé finals			
	Moyenne	Exempt en %	Max.	Consolidation en %
Produits d'origine animale	24,1	20,6	162	100
Produits laitiers	52,3	0	180	100
Fruits, légumes, plantes	10,3	22,8	161	100
Café, thé	6,6	27,1	55	100
Céréales & autres préparations	21,3	6,3	111	100
Oléagineux, graisses & huiles	5,1	48,2	94	100
Sucres	26,4	0	118	100
Boissons & tabacs	21,8	23,4	198	100
Coton	0,0	100,0	0	100
Autres produits agricoles	4,3	66,4	117	100

SOURCE : OMC, ITC, NATIONS UNIES, « PROFILS TARIFAIRES DANS LE MONDE », 2010

A partir des années 1980 l'intégration de nouvelles mesures ont permis à la PAC de contribuer davantage au développement des territoires ou des populations les plus fragiles, par l'intermédiaire du programme alimentaire en faveur des personnes les plus démunies, par les mesures envers les zones affectées d'handicaps naturels et les « axes 3 et Leader »

proposés sous l'égide du second pilier de la PAC (depuis 2007). Toutefois ces compensations sont insuffisantes au regard des effets de redistribution induits par les paiements du 1er pilier et le principe de solidarité financière, négatifs du point de vue de la cohésion économique, sociale et territoriale. A l'aube de l'adoption de nouvelles perspectives financières après 2013, quelle réforme rendrait la PAC plus cohérente avec l'esprit des solidarités initiales et les objectifs de cohésion apparus dans les années 1980 ?

## III – Solidaires à tout prix ? Réformer les mécanismes de solidarité au sein de la PAC après-2013

---

Les principaux défauts des mécanismes de solidarité créés en 1962 subsistent – notamment celui du manque d'équité dans la répartition des paiements – et la préférence communautaire perd sa pertinence dans un contexte d'ouverture commerciale. Alors que l'opportunité d'une réforme approfondie se présente pour la PAC après 2013, une révision des mécanismes de solidarité créés par la PAC (partie 3.1) et une meilleure cohérence de cette dernière avec la cohésion semble souhaitable (partie 3.2).

### 3.1. Retrouver le sens des solidarités fondamentales

**Un préalable à la solidarité : renouveler le consensus autour de la PAC.**

Dans l'esprit de la conférence de Stresa (1958), la solidarité financière signifie la communautarisation des dépenses liées à la PAC. La légitimité de l'effort financier commun repose sur des objectifs acceptés par tous. Or les objectifs initiaux ayant été rapidement atteints, les réformes

ont diversifié les objectifs de la PAC sans pour autant que le Traité soit modifié. Cette situation rend les buts poursuivis peu lisibles et entretient les débats mal informés sur le rôle de la PAC aux yeux des contribuables et des dirigeants européens. Avant d'engager une réflexion sur le maintien des mécanismes de solidarité, le renouvellement d'un consensus autour d'objectifs acceptés par tous, au plus haut niveau, serait donc nécessaire pour rappeler le sens de la PAC aux Européens.

### **3.1.1. Instaurer une responsabilité financière fondée sur le principe de subsidiarité**

Le maintien d'un budget commun (solidarité financière) pour le financement d'une politique agricole reste légitime au regard de l'existence de biens publics européens et de l'objectif de cohésion. Néanmoins le principe de solidarité financière s'est avéré un mécanisme institutionnel insatisfaisant puisque son utilisation a mené à des compromis contraires à l'intérêt général européen. Afin de limiter la prééminence des intérêts nationaux dans les décisions relatives à l'avenir de la PAC et de son budget peut-être que l'adjonction d'un principe de responsabilité financière des Etats membres, c'est-à-dire un cofinancement des aides directes, renforcerait sa légitimité. De plus cela permettrait de concilier principes de solidarité et de responsabilité des Etats membres pour financer la PAC.

Cependant l'expérience de la crise économique (2008) montre les effets potentiellement négatifs du cofinancement en termes de cohésion, dans la mesure où les Etats en difficulté ne peuvent assurer leurs engagements. Le niveau de cofinancement exigé devrait donc tenir compte du niveau de richesse des Etats membres, en appliquant par exemple des taux différenciés. Cela éviterait notamment, en cas de crises, que l'UE assiste à un creusement des écarts entre les Etats capables d'assurer les cofinancements des aides communautaires – donc en bénéficiant – et les autres.

L'adjonction de fonds privés exigé par certaines mesures (ex. : achat matériel agricole) peut également s'avérer un problème majeur lorsque le remboursement des crédits (dont les taux d'intérêts sont calculés sur des emprunts en euros) est artificiellement gonflé par des parités monétaires défavorables aux pays extérieurs de la zone Euro.

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, la responsabilité financière des Etats membres doit reposer sur une répartition des compétences et des charges entre les échelons locaux, nationaux et communautaires, inspirée du principe de subsidiarité. Ainsi, la décentralisation doit être privilégiée dès lors que le sujet est mieux géré à l'échelle locale, tandis que la centralisation est recommandée si le transfert de pouvoir à l'échelon communautaire apporte une réelle valeur ajoutée. Concernant la PAC, les biens publics locaux seraient laissés à l'appréciation des administrations locales et nationales tandis que les biens publics européens<sup>52</sup> relèveraient de la compétence du pouvoir centralisé (ex. : biodiversité). Cependant les expériences en la matière et les différences de sensibilité d'une communauté locale à l'autre, rendent « les résultats normatifs tributaires de jugements de valeur indéniables » pour déterminer le bon niveau de compétence. Il est donc difficile pour l'instant d'en tirer des conséquences pour la PAC, mais un débat entre décideurs Européens permettrait de déterminer la direction à prendre pour l'UE en la matière.

Il serait utile d'intégrer à la PAC le principe de responsabilité financière selon les axes suivants : étendre le cofinancement par les Etats membres à l'ensemble des paiements directs ; impliquer les pouvoirs publics locaux dans l'élaboration des critères d'éligibilité aux paiements

---

52. « Les biens publics européens comprennent : le marché unique et ses avantages tels que les économies d'échelle ; le secteur de la recherche et du développement, l'innovation, etc.; la sécurité et la sûreté alimentaires ; le partage et la gestion des risques qui bénéficient de l'existence d'un vaste marché. La notion de qualité de l'environnement européen englobe des facteurs communs globaux tels que les émissions de carbone ou les pertes irréversibles en termes de biodiversité. Les autres aménagements d'agrément dans les régions rurales ou la qualité de l'eau s'apparentent en revanche pour l'essentiel à des biens publics de nature locale. » Bureau J.C., Mahé L.P., Op.Cit.

et dans le cofinancement par les gouvernements nationaux. L'implication croissante des pouvoirs publics locaux dans l'élaboration et le financement de ces paiements, ainsi que leur future transparence, consoliderait l'équilibre politique dans l'élaboration de la politique agricole.

### **3.1.2. Soutenir le revenu des agriculteurs : quelle légitimité, quels soutiens ?**

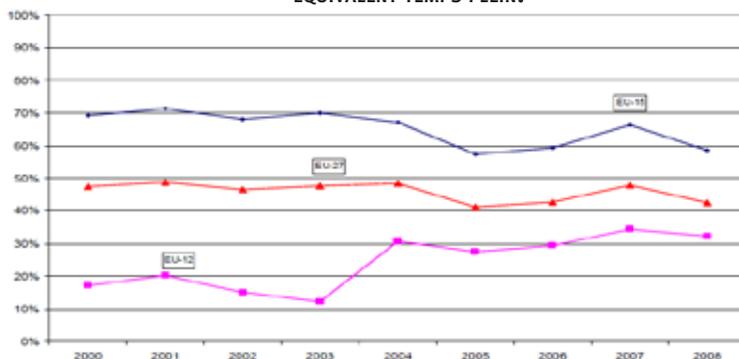
L'évaluation des revenus agricoles est devenue complexe et souvent biaisée dans la mesure où la composition du revenu du ménage devrait inclure les revenus non issus de l'activité agricole<sup>53</sup>. L'objectif de solidarité initiale de la Communauté envers les agriculteurs est devenu confus car si le revenu agricole moyen était nettement inférieur au revenu moyen de la population en 1957, la situation des agriculteurs européens est aujourd'hui hétérogène. Les situations entre régions mais aussi entre filières sont particulièrement disparates et les revenus agricoles sont parfois supérieurs à la moyenne. C'est donc avec nuance qu'il faut appréhender les approches en termes de revenu moyen. Ces dernières enseignent que le revenu par exploitant est inférieur au salaire d'un employé tous secteurs confondus avec des situations très contrastées entre les Etats de l'UE-15 et les Etats de l'UE 12. Comme le montre le tableau suivant, les exploitants de l'UE-15 ont un revenu moyen équivalent à près de 60% du revenu moyen des employés en 2008 contre 30% dans l'UE-12.<sup>54</sup>

---

53. Bureau J.C., 2010

54. Pour une analyse détaillée par filière Cf. Commission européenne, « Developments in the income situation of the agricultural sector », 2010

**GRAPHIQUE N°1. NIVEAU DE REVENU PAR EXPLOITANT AGRICOLE EN ÉQUIVALENT  
 TEMPS PLEIN PAR RAPPORT AU SALAIRE D'UN EMPLOYÉ TOUS SECTEURS CONFONDUS, EN  
 ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN.**



Source: Eurostat- Economic Accounts for Agriculture – Elaboration DG AGRI

Les préoccupations face aux problèmes d’instabilité du revenu agricole<sup>55</sup> restent pertinentes (Voir encadré n°5). Mais les droits à paiement unique (DPU) sont un instrument imparfait pour y faire face. Ces derniers ne sont pas répartis de manière équitable et confèrent à certains agriculteurs une forme d’assurance excessive tandis que d’autres restent vulnérables aux chocs en termes de revenus. Bien qu’imparfait<sup>56</sup>, l’important rôle d’amortisseur joué actuellement par les DPU pour les revenus agricoles doit être souligné et évalué pour mesurer les besoins de programmes complémentaires, de façon systématique et complète du secteur. En effet cet « amortisseur » diffère largement d’une exploitation et d’un sous-secteur à l’autre. Selon J.C. Bureau et L.P. Mahé, il est difficile d’affirmer que les exploitations concernées disparaîtraient si l’UE décidait de supprimer progressivement le régime des DPU. Mais les situations sont très inégales, on sait que les grandes exploitations de cultures arables ont des marges de manœuvre en termes d’ajustement des structures et de réduction des coûts. Tandis que les perspectives paraissent plus sombres pour les secteurs bovin et ovin

55. Voir Philippe Chalmin, A propos de la Spéculation, 30 Septembre 2010

56. Les DPU sont distribués de la même manière en période de revenus élevés ou faibles.

nourris à l'herbe. D'ailleurs si l'on excepte l'année 2007, de nombreux secteurs enregistrent des revenus hors subventions négatifs, notamment la filière viande bovine et le secteur des cultures arables, qui reste les plus grands bénéficiaires des paiements.

Aujourd'hui, les paiements directs constituent une part considérable des revenus agricoles. Compte tenu de leurs défauts si d'autres dispositifs de soutien peuvent être imaginés, les deux agroéconomistes français rappellent que « tous les systèmes de répartition d'aides ont des effets pervers ». Un système de paiement unique par hectares, modulé en fonction des pays, resterait dès lors le moins inégal.

- *Reformuler l'objectif du Traité.* La première priorité de la PAC doit « renforcer les performances économiques et la compétitivité de la chaîne de production agricole et alimentaire ». Cet objectif étant rappelé, considère que la préoccupation pour le revenu agricole reste pertinente compte tenu des défaillances des marchés en matière de gestion des risques. En effet les risques catastrophiques (e.g. problème climatique, pandémie), inhérents à l'activité agricole, ne sont pas de nature à attirer les assurances privées pour proposer des couvertures. Par exemple les risques de mauvaise récolte ne se prêtent pas bien à l'assurance privée car ils sont fortement corrélés entre individus d'une même zone géographique. La gestion publique des risques catastrophiques, à très faible probabilité mais à dommages élevés, pourrait améliorer le fonctionnement d'un marché privé de l'assurance. Un certain niveau de subvention pourrait s'avérer nécessaire pour inciter les compagnies d'assurances à proposer des contrats à l'ensemble des producteurs et non aux seuls exploitants les plus rentables d'une part, pour stimuler le taux de participation d'autre part. Toutefois, l'intervention des pouvoirs publics en matière d'assurances risque destinées à couvrir les risques prix et revenus doivent demeurer

des mécanismes simples pour éviter le gonflement des dépenses budgétaires et une faible transmission des aides aux producteurs. Au lieu de s'investir dans des systèmes complexes d'assurance-prix ou revenu, l'intervention des pouvoirs publics serait probablement moins coûteuse si elle se limitait à un simple prix-plancher, au minimum pour certaines productions clés.

Compte tenu de ces observations l'objectif consacré au revenu défini à l'article 39 du Traité de Rome pourrait être rédigé comme suit : « offrir un amortisseur des chocs économiques ou naturels exceptionnels et des chutes drastiques de prix, et contribuer à la création de systèmes autofinancés afin de réduire la volatilité des revenus ». L'intervention publique viserait alors à garantir un prix plancher (ou « filet de sécurité ») se limitant à des circonstances exceptionnelles et compatibles avec les règles de l'OMC.

- *Du système de soutien aux revenus vers un filet de sécurité.* J.C.Bureau et L.P.Mahé proposent que les aides directes en vigueur soient fusionnées en un système contractuel unique composé de trois niveaux : Paiements de Base ou Aides à la Maintenance de l'Espace Agricole Domestiqué (AMEAD) ; paiements liés au handicap naturel (PHN) et paiements points verts (PPV). La mise en place de paiements agricoles de base – qui maintiendraient un soutien de nature générale mais réduirait de plus de moitié le niveau moyen actuel des DPU – joueraient un rôle de tampon dans leur fonction de soutien aux revenus et inciteraient les exploitations à adopter de bonnes pratiques agricoles pour bénéficier d'autres paiements, cette fois-ci environnementaux. Le maintien de tels paiements directs trouve sa légitimité dans les contraintes imposées en Europe aux méthodes de production, plus strictes que celles auxquelles sont soumis la plupart des concurrents étrangers.

- *Quelle transition ?* Le niveau auquel maintenir des paiements de ce type après 2013, pour les grandes exploitations à vocation commerciale, pose la question des marges d'adaptation de leurs structures de coûts pour assurer une transition du système de DPU vers ce nouveau système. Car même lorsqu'elles sont techniquement très efficaces, leurs revenus sont aujourd'hui très dépendants du niveau des DPU reçus. Ces paiements sont au minimum aussi compatibles avec les critères de la boîte verte<sup>57</sup> que les DPU actuels. Après une période de cinq à dix ans d'application, la restructuration des coûts, le progrès technique et l'inflation constatés pourraient ou non justifier une révision à la baisse de ces paiements, comme cela aurait dû être le cas avec ceux introduits en 1992.

« Une telle réorganisation en profondeur permettrait de découpler les paiements des rentes historiques et modifierait les incitations données aux agriculteurs. Il en ressortirait une plus grande équité entre régions et entre exploitations. L'activité agricole traditionnelle retirerait une partie plus grande de ses revenus des prix du marché et de sa fonction productive. A titre illustratif des ordres de grandeur, une exploitation ultramoderne gérant 200 hectares de cultures recevrait jusqu'à 30 000 euros d'aides directes. Une exploitation extensive de 50 hectares en zone à handicaps ou ayant contracté des engagements environnementaux les plus élevés pourrait recevoir jusqu'à 20 000€ (50 fois 400€). »<sup>58</sup>

Pour mettre en cohérence la PAC avec le principe de cohésion reconnu par le Traité de Lisbonne et avec l'équité dans les politiques européennes, l'article 39 pourrait être reformulé comme suit : « harmoniser l'efficacité du soutien avec l'équité entre les bénéficiaires individuels et les objectifs de cohésion entre régions et Etats membres »,<sup>59</sup>

57. Dans les négociations OMC les subventions agricoles sont classées en trois boîtes dites « verte » pour les aides autorisées sans limite, « bleue » pour les aides tolérées, « orange » pour les aides à réduire.

58. Bureau J.C., Mahé L.P., 2008

59. Op.Cit.

## ENCADRÉ N°5. SITUATION ET ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE (2000-2009) : VOLATILITÉ, HÉTÉROGÉNÉITÉ ET MANQUE DE RENTABILITÉ

Au sein de l'UE le revenu par exploitant a connu une amélioration de 0.6% par an en moyenne entre 2000 et 2009. Sur la même période il atteignait seulement en moyenne entre 40% et 50% du salaire moyen par employé tous secteurs confondus (ETP).

**Hétérogénéité** : On constate un revenu agricole plus élevé au sein de l'UE 15 que de l'UE 12 grâce à de meilleurs rendements, une taille d'exploitation supérieure et un niveau de revenu moyen par habitant plus important. Cependant on observe un mouvement de convergence très net de l'UE 12 depuis l'adhésion à l'UE où le revenu a augmenté à un rythme de 7.4% par an soit 67% sur l'ensemble de la période. Le niveau de revenu agricole est fonction de trois facteurs principaux : la région et l'Etat dans lequel on mesure, le type de production, les facteurs structurels de l'exploitation.

**Volatilité** : Plus de 54% des exploitations de l'UE ont connu des variations de revenu supérieures à 30% en moyenne (différence relative aux 3 premières années de référence). La volatilité est critique pour les petites exploitations au revenu faible dans la mesure où le moindre changement peut avoir un impact notable. De tous les types d'exploitations les fermes avicoles et porcines montrent la volatilité la plus importante. Les principaux facteurs de la volatilité sont la variation des prix des inputs (produits phytosanitaires, matériel, etc.), des prix de vente et des variations de rendement.

**Rentabilité** : L'étude de la DG Agri montre un problème récurrent de manque de rentabilité des exploitations sachant que sur la période 2004-2006, seules 35% des exploitations de l'UE 25 étaient capables de couvrir leurs coûts de production. Cette moyenne ne doit pas obérer les différences entre les petites exploitations, les plus touchées, et les grandes exploitations, moins touchées mais concernées par le problème. En effet 38% des grandes exploitations sur la période ne couvraient pas leurs coûts de production. La pérennité de leur maintien repose alors souvent sur un ajustement consistant à sous-rémunérer le travail familial. Cette situation de faible rentabilité explique la très forte dépendance des exploitations aux paiements directs en dépit des améliorations de compétitivité et de l'agrandissement des exploitations.

Source : Commission européenne, « Developments in the income situation of the agricultural sector », DG Agriculture, 2010

### **3.1.3 Conserver un certain degré de préférence communautaire compatible avec nos engagements commerciaux internationaux**

Dans un contexte d'ouverture commerciale où les protections douanières se sont amenuisées sous l'effet des accords bilatéraux, multilatéraux et des concessions attribuées, la préférence communautaire a-t-elle un sens ? Alors que le Président français Nicolas Sarkozy exhumaient en 2008<sup>60</sup> le principe de préférence communautaire et appelait au renouvellement du concept, une levée de bouclier des commissaires à l'agriculture et au commerce de l'époque a balayé rapidement toute intention de revenir sur les engagements pris ; l'ambiguïté protectionniste demeurant. Le Sénat français a une position plus modérée, il propose « à défaut de maintenir le principe de préférence communautaire, qu'il semble illusoire de défendre auprès de nos partenaires, que les échanges agricoles internationaux respectent le principe de réciprocité. L'Europe doit combattre à armes égales face aux agricultures concurrentes et vérifier que les conditions de production, sanitaires et environnementales qu'elle s'impose, sont aussi respectées par les pays exportant en Europe. »<sup>61</sup> Pour le Sénat le respect des normes sanitaires et environnementales – pour lesquelles l'UE sert de référent aujourd'hui au niveau mondial – peut découler d'une préoccupation légitime pour des raisons de santé publique, environnementales, culturelles voire politiques (ex. : aménagement du territoire). Si le principe de réciprocité était reconnu les conditions dans lesquelles il serait appliqué devraient être rigoureusement examinées<sup>62</sup> pour éviter que son usage ne soit utilisé à des fins purement protectionnistes.

J.C. Bureau et L.P.Mahé estiment également qu'un certain niveau de protection dans un cas où la sensibilité de la production concernée est forte peut être légitime : « la protection exercée par l'intermédiaire des

60. Le Monde, 02/04/08

61. Pour plus de précisions sur ce point voir Bizet J., Emorine J.P., Bourzai B., Herviaux O., Sénat, 2010

62. Bouët A., Bureau J.C., 2001

volumes importés et des prix sur la viande bovine sont particulièrement importantes pour le secteur dont le rôle pour la fourniture de biens non marchands sont cruciaux du point de vue du développement rural ». C'est pourquoi ils proposent de remplacer le principe de préférence communautaire initial par un « degré de préférence communautaire en phase avec les objectifs de la PAC et compatible avec les engagements commerciaux de l'Europe ».

## **3.2. Vers une politique agricole cohérente avec l'objectif de cohésion**

### **3.2.1. Renforcer l'aide alimentaire envers les populations les plus démunies**

La PAC n'est pas à proprement parler une politique alimentaire. Toutefois, pour les segments les plus défavorisés de la population des anciens États membres relativement aisés et pour une grande partie des citoyens des nouveaux États membres, plus pauvres dans l'ensemble, la perte de pouvoir d'achat due à la protection douanière et au soutien des prix encore en vigueur n'est pas négligeable. Le fossé qui sépare le montant des transferts octroyés à des agriculteurs pas forcément pauvres et la maigre subvention accordée aux organisations caritatives qui mettent en œuvre les programmes alimentaires pour les populations démunies est difficilement justifiable.

En France, l'UE ne fournit que 30 % des ressources des Banques alimentaires. Le programme bénéficie de manière limitée aux personnes démunies, il permet en moyenne d'offrir un repas par mois à ses bénéficiaires. Malgré l'augmentation des crédits budgétaires en 2006, 2007 et 2008 le montant disponible par personne atteignait respective-

ment 6.24€/personne, 5.73€ et 5.83€<sup>63</sup>. Cette carence contraste avec les motifs de sécurité alimentaire mondiale invoqués pour défendre la PAC, qui négligent la sécurité alimentaire individuelle des populations les plus démunies. La mise en place d'un programme généreux d'aide alimentaire, ciblé sur les plus pauvres, dans le cadre d'une politique générale consacrée à l'agriculture et au développement rural, serait plus conforme aux objectifs déclarés de sécurité alimentaire que l'actuelle politique agricole.

### **3.2.2. Au-delà des agriculteurs, des subventions publiques pour les communautés rurales**

Le développement rural poursuit un objectif de préservation de communautés viables dans les régions rurales. En d'autres termes, les habitants doivent avoir accès aux services nécessaires et pouvoir bénéficier d'un niveau de vie sociale acceptable. Les problèmes se font parfois durement sentir dans les portions de territoire à très faible densité de population, ce qui n'est pas le cas des communautés rurales proches des centres urbains qui ont généralement accès aux services et au marché du travail et qui ne dépendent pas de la seule activité agricole en termes économiques. La présence de services de qualité raisonnable nécessite l'existence d'une masse critique pour rendre une profession (médicale par exemple) ou une infrastructure (scolaire, sportive ou culturelle) durable pour le secteur privé ou justifiable en termes de subventions publiques. Les plus importants facteurs économiques permettant d'assurer la vitalité d'une communauté rurale sont l'agriculture, la sylviculture et d'autres activités extractives. Toutefois, les communautés rurales peuvent également tirer avantage des services qu'offrent les ressources naturelles à des fins de loisirs, comme le tourisme, ou plus simplement à des fins de résidence.

---

63. Cour des Comptes européenne, Ibid

Le développement rural peut également reposer sur des activités économiques moins exigeantes en termes de lieu d'implantation, mais pour lesquelles la présence de main-d'œuvre et d'infrastructures rurales peut s'avérer un atout.

Dans la plupart des cas, l'agriculture ne peut former le socle unique du développement économique. Les données montrent que l'activité agricole ne représente en moyenne que 20 % des emplois dans les régions rurales. Dans les régions spécialisées dans les cultures ou l'élevage de bétail nourri en pâturages extensifs, il existe une contradiction flagrante entre la taille des exploitations induite par l'impératif d'efficacité et l'objectif de préservation d'une densité de population agricole suffisante. Dès lors, la politique de développement rural ne doit pas se contenter de cibler le secteur agricole.

Malheureusement, les programmes conçus sous l'égide de la politique de développement rural ont jusqu'à présent trop souvent suivi cette tendance. La plupart des évaluations font état d'un important déséquilibre en faveur de l'agriculture au détriment du soutien aux autres acteurs de l'espace rural. Les paiements directs trouvent donc une justification économique dans l'occupation des terres et la préservation de la campagne en tant qu'espace agricole ouvert, protégé de l'abandon, de l'invasion des broussailles et de la reforestation, et caractérisé par des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Mais l'élargissement de la base du développement rural est légitime. Le renforcement de l'attractivité des régions rurales passe par l'offre ou l'amélioration des infrastructures, des services publics et d'autres biens publics.



## Bibliographie

---

**AgriTrade** ; Accord de l'OMC sur l'agriculture : Implications pour les pays ACP, Note de Synthèse ; 2010 <http://agriTrade.cta.int/fr/Ressources/Documents-AgriTrade/Notes-de-synthese-Agriculture/Accord-de-l-OMC-sur-l-agriculture-Implications-pour-les-pays-ACP#37>

**Berthod-Wurmser Marianne, Ollivier Roland, Raymond Michel, Villers Sophie, Fabre Dominique** ; Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural ; Rapport IGAFF-Conseil Général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux ; 2009

**Bizet Jean, Bret Robert, Haenel Hubert, Ries Roland** ; Rapport d'information au nom de la délégation pour l'UE sur la notion de préférence communautaire, Sénat ; 1er Décembre 2005 <http://www.senat.fr/rap/r05-112/r05-1120.html>

**Bizet Jean, Emorine Jean-Paul, Bourzai Bernadette, Herviaux Odette** ; Redonner du sens à la PAC, Sénat, Rapport d'information n°102 ; 10 Novembre 2010 <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-102-notice.html>

**Bouët Antoine, Bureau Jean-Christophe** ; Agriculture et commerce international, in Economie internationale n°87, CEPII ; 2001

**Boulangier Pierre** ; From a Broad to a targeted CAP, Thèse de doctorat, Groupe d'économie mondiale, Sciences Po ; 2010

**Bureau Jean-Christophe** ; La politique agricole commune, La Découverte ; 2007

**Bureau Jean-Christophe** ; Why we are so lousy at measuring farm incomes?, [www.capreform.eu](http://www.capreform.eu) ; Juillet 2010

**Bureau Jean-Christophe, Mahé Louis-Pascal** ; La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme », Etudes et recherches n°64, Notre Europe ; 2008. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/la-reforme-de-la-pac-au-dela-de-2013-une-vision-a-plus-long-terme/>

**Bureau Jean-Christophe, Witzke Heinz-Peter, EUROCARE** ; Le régime de paiement unique après 2013 : nouvelles approches – nouveaux objectifs, Parlement européen ; Janvier 2010 <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=32629>

**Chalmin Philippe** ; A propos de la Spéculation ; 30 Septembre 2010 <http://www.philippe-chalmin.com/>

**Chambon Nadège, Tomalino Chiara** ; Le développement rural dans les politiques de l'Union – Rétrospective ; Les Brefs n°14, Notre Europe ; 2009 <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/le-developpement-rural-dans-les-politiques-de-lunion-retrospective/>

**Clavreul Laetitia, Ricard Philippe** ; Nicolas Sarkozy exhume la préférence communautaire agricole, Le Monde ; 2 Avril 2008

**Commission européenne – Direction Générale agriculture et développement rural** ; Developments in the income situation of the agricultural sector ; 2010

**Cour des comptes européenne, L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés, Rapport Spécial n°6** ; 2009

**Jones Fabia, Werner Helmut** ; Le cadre financier pluriannuel, Europarl ; 2010 [http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=fr&id=73&ftuld=FTU\\_1.5.2.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=fr&id=73&ftuld=FTU_1.5.2.html)

**Jouen Marjorie** ; entrée « Cohésion » in, Dictionnaire critique de l'Union européenne, Bertoncini et Alii (dir), Armand Colin ; 2008 [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Dictionnaire\\_MJ\\_coh\\_sion.pdf](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Dictionnaire_MJ_coh_sion.pdf)

**Jouen Marjorie** ; Les clés d'une stratégie européenne pour le développement rural, Note, Notre Europe ; 2009 <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/les-cles-dune-strategie-europeenne-pour-le-developpement-rural/>

**Le Cacheux Jacques** ; Budget européen : le poison du juste retour, Etude n°45, Notre Europe ; 2005 <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/budget-europeen-le-poison-du-juste-retour/>

**Loyat Jacques, Petit Yves** ; La politique agricole commune (PAC) une politique en mutation, 3ème édition, Réflexe Europe, La Documentation Française ; 2008

**Mahé Louis-Pascal, Naudet Hugo, Roussillon-Montfort Marie-Alix** ; Le rabais britannique et la révision de la PAC. Vers la fin de la solidarité financière ?, Economie rurale n°300 ; Juillet-Août 2007. <http://economierurale.revues.org/index2204.html>

**Massot Martí Albert** ; The Treaty of Rome and the Foundations of the CAP, Europarl ; Septembre 2010

**Matthews Alan** ; How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?, ICTSD, Issue Paper n°29 ; 2011 [http://ictsd.org/downloads/2010/12/eu\\_agriculture\\_web\\_1smaller.pdf](http://ictsd.org/downloads/2010/12/eu_agriculture_web_1smaller.pdf)

**Noël Gilbert, Willaret Émilie** ; Georges Pompidou et le monde des campagnes, 1962-1974, Peter Lang ; 2007

**Office des publications officielles des Communautés européennes ; Commission des Communautés européennes**, Evolution et avenir de la politique agricole commune, Luxembourg ; 1991

**OMC, ITC, Nations Unies** ; Profils tarifaires dans le monde ; 2010

**Padoa Schioppa Tommaso** ; Efficacité, Stabilité, Équité ; Economica ; 1987

**Patel Kiran Klaus (dir.)** ; Fertile Ground for Europe? The history of European integration and the CAP since 1945; 2009

**Quermone Jean-Louis (dir.)** ; Les mots de l'Europe, Presses de Sciences Po ; 2001

**Thiemeyer Guido** ; The failure of the Green Pool and the success of the CAP; in "Fertile Ground for Europe? The history of European integration and the CAP since 1945", Kiran Klaus Patel (dir.); 2009

## **Textes officiels**

**COM** (2004) 505 final, European Commission, Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system

**Conclusions** du Conseil européen de Fontainebleau, Bulletin des Communautés européennes. Juin 1984, n° 6

**Règlement** (CEE) n°3149/92 de la Commission, du 29 octobre 1992

**Règlement** (CE) N° 1782/2003 du Conseil, 29 septembre 2003

## **Sites**

**DG** Agriculture et Développement Rural, Commission européenne : [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_fr.htm)

**European Navigator** : <http://www.ena.lu/>

**Moussis** Nicholas, **Europedia** : <http://europedia.moussis.eu/author/>

## **Annexe - Part des paiements au titre du Régime de Paiement Unique et du pilier 2 en recettes du travail, par type d'exploitation en % (2006)**

---



Extrait de Jean-Christophe Bureau, Heinz-Peter Witzke, EURO CARE, Le régime de paiement unique après 2013 : nouvelles approches – nouveaux objectifs, Parlement européen, Janvier 2010

**Tableau 1.1. Part des paiements au titre du RPU et du pilier 2 en recettes du travail, par type d'exploitation en %, 2006**

	BEL	CYP	CZE	DAN	DEU	ELL	ESP	EST	FRA	HUN	IRE	ITA	LTU	LUX	LVA	MLT	MED	OST	POL	POR	SLO	SVE	SVK	FIN	UKI	UKI	UE-23		
Type d'agriculture																													
Paiements du premier pilier, en part des recettes du travail (revenus agricoles nets plus salaires versés)																													
Cultures	33	45	61	94	73	81	49	57	97	64	62	38	45	52	46	31	23	44	20	47	144	236	585	199	68	62			
Lait	37	44	46	78	54	38	19	40	79	46	44	20	25	50	33	46	47	27	14	43	98	84	<0	52	47	44			
Autres hermines	64	58	65	<0	120	31	38	47	104	119	92	29	24	112	38	9	49	53	22	63	171	183	260	173	128	63			
Grainières	10	1	6	23	43	3	8	2	33	33	21	6	12	22	9	55	9	18	11	1	85	68	<0	23	7	14			
Horticulture	2	3	7	3	2	5	2	4	3	6	-	1	6	-	5	20	0	81	2	6	42	6	-	10	1	3			
Vins de qualité	-	150	17	-	2	176	9	-	3	7	-	1	-	3	-	-	-	17	-	5	-	-	-	<0	3	-	4		
Autres vins	-	87	5	-	-	29	2	-	16	3	-	4	-	-	-	2	-	-	4	-	-	-	-	-	1	-	9		
Autres cultures permanentes	1	59	11	4	3	31	16	5	12	33	-	12	8	26	25	22	1	7	6	23	29	<0	<0	41	1	16			
Total	26	39	49	66	53	40	24	41	60	52	69	18	34	48	33	32	16	31	15	34	104	111	<0	74	59	37			
Paiements totaux (pilliers 1 et 2) en part des recettes du travail (revenus agricoles nets plus salaires versés)																													
Cultures	39	55	82	103	84	92	53	95	102	87	76	43	70	106	100	43	28	87	53	56	316	288	840	261	80	75			
Lait	46	48	74	87	70	47	21	66	93	60	56	23	41	93	75	58	52	70	43	54	152	131	<0	77	55	60			
Autres hermines	77	66	191	<0	165	42	42	104	145	151	145	38	55	203	111	13	65	106	76	83	315	325	737	316	177	90			
Grainières	12	1	13	26	52	4	9	11	37	50	24	6	19	44	15	62	10	30	39	1	119	98	<0	28	7	21			
Horticulture	5	4	10	7	3	6	3	14	5	11	-	1	15	-	8	28	3	206	5	9	43	12	-	15	2	4			
Vins de qualité	-	150	38	-	6	261	10	-	4	26	-	3	-	14	-	-	-	50	-	19	-	-	-	<0	11	-	7		
Autres vins	-	106	12	-	-	31	2	-	21	25	-	5	-	-	-	3	-	-	23	-	-	-	-	1	-	12			
Autres cultures permanentes	2	70	19	6	6	34	18	21	16	72	-	15	29	55	66	41	4	28	14	44	65	<0	<0	85	3	19			
Total	32	46	75	74	66	46	26	72	70	72	102	22	54	90	74	40	19	70	43	49	185	160	<0	121	73	48			

Source: RICA 2006. Le signe «<0» désigne les cas où les recettes du travail (revenu agricole net plus salaires versés) étaient négatives pour cette catégorie d'exploitations

## Liste des Policy Papers déjà parus

---



**A** l'écoute des citoyens - Bilan des premières expériences participatives organisées à l'échelle communautaire - Laurie Boussaguet (mars 2011).

**I**ntégrations régionales : ambitions et vicissitudes - Pascal Lamy (novembre 2010).

**L**a démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen - Andrew duff (octobre 2010).

**L**es partis politiques européens : le chaînon manquant – Julian Priestley (octobre 2010).

**L**a réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir – Francesco Mantino (octobre 2010).

**L'**UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).

**O**ption pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).

**R**éviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).

**L'**Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).

**La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).**

**Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? – Stephen Boucher (avril 2008).**

**Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland (mars 2008).**

**Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio (mars 2008).**

**Réviser les traités européens : le moment Convention – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)**

**Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance – Eulalia Rubio (novembre 2007).**

**Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market – Sheldon Welton (septembre 2007).**

**Contexte global mouvant pour la politique agricole – Isabelle Garzon (juin 2007).**

**Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).**

**Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? – Josef Schmidhuber (mai 2007).**

**L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles – Pierre Rainelli (mars 2007).**

**La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).**

**Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).**

**Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).**

**Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).**

**Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).**

**La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).**

**La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).**

**Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).**

**La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).**

**L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).**

**Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijboer (mai 2005).**

**Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).**

**La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).**

**La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).**

**La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).**

**L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).**

**Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).**

**Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).**

**9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).**

**L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).**

**Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).**

**La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).**

**Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).**

**S**écurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 –  
Jolyon Howorth (mars 2002).

***Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site  
[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg*

*dépôt légal*

© Notre Europe, juin 2011

## Nadège CHAMBON

Nadège Chambon est chercheur senior, responsable du programme de recherche « PAC 2013 » à *Notre Europe* qu'elle a rejoint en 2005.

# Compétition, Coopération, Solidarité

## La PAC facteur de désunion européenne ?

### Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013

La PAC repose depuis 1962 sur trois solidarités : solidarité financière entre Etats membres, préférence communautaire, solidarité de la Communauté envers les agriculteurs. Ces solidarités ont été dévoyées ou affaiblies au fil du temps, tandis que de nouvelles mesures favorables à la cohésion européenne ont été intégrées à la PAC dans les années 1970 et 1980 : compensation des handicaps naturels, aide alimentaire aux personnes les plus démunies, développement rural.

Alors qu'elle était pionnière de la solidarité européenne, la PAC suscite une division dont l'apogée est régulièrement atteinte lors des négociations budgétaires. La clé de répartition des aides directes (un tiers des dépenses de l'UE) cristallise les critiques : elle avantage les grands pays agricoles au détriment des pays riches peu agricoles ; elle bénéficie différemment aux régions selon leur spécialisation territoriale ; elle prévoit un régime différent entre l'UE-15 et l'UE-12 jusqu'en 2013. Cette situation donne l'impression que l'argent public européen est dépensé mal-à-propos.

Ce « policy paper » propose un état des mécanismes de solidarité européenne au sein de la PAC, en évalue la pertinence dans le contexte contemporain et avance des propositions pour les réformer après 2013.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)