

http://www.ouest-france.fr/space-2012-detail_--La-Politique-Agricole-Commune-plus-verte-_2103093-2106143_dossiers.Htm

« La Politique Agricole Commune plus verte »

Agriculture mercredi 22 août 2012



Hervé Guyomard, économiste et directeur scientifique à l'Inra.

Photo : Philippe Renault.

[Commentaires de J. Berthelot, jacques.berthelot4@wanadoo.fr, Solidarité]
14 septembre 2012

Hervé Guyomard, économiste et directeur scientifique à l'Inra (1) revient sur cinquante ans de PAC en Europe.

Quelles sont les racines de la Politique Agricole Commune ?

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les 6 pays fondateurs de l'Europe souhaitaient en priorité augmenter la production agricole. La voie retenue fut l'établissement d'un marché commun agricole et la garantie de prix minima aux producteurs via des achats publics. La préférence communautaire a été établie avec des droits de douane pour les importations. Parallèlement, l'Europe accordait des subventions aux exportations vers les pays tiers. La production a très vite décollé. Le sucre, les céréales, la viande bovine et le lait ont bénéficié de ce soutien. D'autres productions comme le porc et les légumes sont restées largement à l'écart.

[C'est un gros mensonge car l'un des premiers objectifs des réformes de la PAC de 1992 et 1999 était de faire baisser les prix de l'alimentation du bétail, dont les céréales constituaient la principale source. Avant la réforme de la PAC de mai 1992, pour les viandes de volaille et de porc "la législation les

*gouvernant – le Règlement du Conseil 2759/75 sur la viande de porc, 2771/75 sur les oeufs, et 2777/75 sur la viande de porc – a toujours été édictée en parallèle avec la législation gouvernant l'organisation commune du marché des céréales*¹, étant considérées comme des céréales transformées, si bien que les prélèvements variables à l'importation et les restitutions à l'exportation sur les viandes de volaille et de porc et les oeufs étaient calculés en fonction de leur contenu théorique en céréales. Cette étroite connexion était aussi utilisée pour calculer "les paiements compensatoires monétaires sur le porc, la volaille et les oeufs... à partir des montants compensatoires sur la quantité appropriée de céréales fourragères". Ainsi pour la Commission européenne : "La consommation des céréales de l'UE dans le secteur de l'alimentation animale et dans l'industrie de transformation de l'UE-12 a augmenté de quelque 20 millions de tonnes entre 1992/93 et 1996/97. Cette augmentation est à comparer à la tendance précédente de baisse de 2 millions de tonnes par an, sur la période 1985-1992. Dans les aliments composés, le taux d'incorporation des céréales a augmenté de 35% avant la réforme à 44% en 1996/97, représentant une hausse de 11 millions de tonnes. L'utilisation à la ferme a aussi augmenté de façon substantielle, de 45 millions de tonnes en 1992/93 à 50 millions de tonnes en 1996/97"². Et elle ajoute : "La réforme de la PAC de 1992 visait à rendre les céréales cultivées dans la Communauté plus compétitives à la fois au plan interne et sur le marché mondial. Durant les années 1980 et le début des années 1990, les céréales communautaires ont perdu continuellement des parts de marché sur le marché intérieur pour l'alimentation animale au bénéfice des produits de substitution aux céréales importés"³. Et la hausse de 33,6 millions de tonnes de la production de céréales de l'UE entre 1992 et 2002 a été pratiquement totalement consacrée à l'alimentation animale. Il en résulte que les restitutions aux exportations de volailles ont pu baisser de 250 M€ en 1993 à 71 M€ en 1998, l'Uruguay Round les ayant aussi plafonnées à 91 M€ à partir de 2000-01.

L'OCDE a reconnu que "dans le cas des céréales utilisées pour l'alimentation des porcs : les diverses réformes qui ont fait baisser le prix de ces céréales, notamment dans l'Union européenne et en Amérique du Nord, réduisent également le coût des intrants dans la filière porcine... La réforme de la PAC qui a eu lieu en 1992 dans l'Union européenne illustre bien la complexité des relations en jeu. En réduisant le prix des céréales fourragères produites dans l'UE, cette réforme a entraîné un relèvement des soutiens accordés aux producteurs de viande porcine"⁴. Il n'empêche que les restitutions étaient aussi été très importantes, de 259 M€ en 1994 à 75 M€ en 1998 avec un bond exceptionnel à 356 M€ en 1999 compte tenu de "super-restitutions" de 70 €/tonne (supérieure au prix mondial) sur la Russie, avant de revenir au plafond de 191 M€ autorisé par l'OMC à partir de 2000-01.

Les 2,271 Md€ de subventions de l'UE15 pour 6,833 Md€ d'exportations de viandes en équivalent poids-carcasse de 2006 à 2008 correspondaient à un taux de dumping moyen de 33%, dont 58% pour la viande bovine, 29,5% pour la viande porcine et 35% pour la viande de volailles et oeufs⁵. Avec les seules subventions spécifiques les taux de dumping étaient de 21% en moyenne, dont 47% pour la viande bovine, 17,2% pour la viande porcine et 22,6% pour la viande de volailles et oeufs. Les principales subventions ont porté sur les aliments du bétail, notamment pour la viande porcine, volailles et oeufs qui n'ont pas d'aides directes comme la viande bovine.

Hervé Guyomard, comme les autorités de l'UE et le syndicalisme majoritaire, préfèrent faire comme si les subventions aux aliments du bétail n'existaient pas puisqu'elles ont été camouflées dans les DPU

¹ John A. Usher, *Legal aspects of agriculture in the European Community*, Clarendon Press, 1988.

² European Commission, *Situation and outlook: cereals, oilseeds and protein crops*, Agenda 2000, July 1997.

³ EU Official Journal C 192, 08/07/1999 p. 0001 – 0034.

⁴ OCDE, *Agriculture, échanges et environnement: le secteur porcine*, <http://www.oecd.org/dataoecd/26/32/19484445.pdf>

⁵ J. Berthelot, *Les règles de l'OMC ont accru les distorsions dans les échanges agricoles*, 28 août 2012, http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/Les_regles_de_l_OMC_ont_accru_les_distorsions_dans_les_echanges_agricoles.pdf

qui n'auraient pas d'effet de distorsion des échanges car notifiées dans la boîte verte de l'OMC, et cette appréciation s'étend à l'ensemble des produits ayant bénéficié des DPU puisqu'il laisse entendre (plus bas) que le découplage des aides directes par la réforme de 2003 a supprimé leur effet de distorsion des échanges.]

A-t-elle bien fonctionné ?

La PAC a été à l'origine de deux décennies de croissance agricole et l'Europe est vite devenue exportatrice nette de produits agricoles tempérés. L'écart entre le prix européen plus élevé que le cours mondial était compensé par des subventions à l'exportation. Ces dernières ont vite augmenté jusqu'à représenter une dizaine de milliards d'euros à la veille de la première réforme d'envergure de la PAC, en 1992. C'était l'époque des montagnes de beurre et des frigos de carcasses animales. Les premières restrictions ont été prises en 1984 avec les quotas laitiers qui limitaient la production de chaque exploitation. Pour les céréales, Bruxelles a fixé des quantités maximales pouvant bénéficier de prix garantis et des taxes de coresponsabilité.

Pourquoi le tournant de 1992 et la baisse des prix de soutien aux céréales et à la viande bovine ?

L'Europe a décidé de baisser les prix garantis des céréales pour deux raisons principales, d'une part la maîtrise des dépenses, d'autre part l'anticipation d'un accord au GATT, le prédécesseur de l'OMC. Il y a eu effectivement accord au GATT, en 1994, et sa partie agricole incluait une réduction des soutiens ayant des effets de distorsion sur les échanges. Cet accord fut conclu sous la pression des États-Unis qui considéraient la concurrence européenne comme déloyale. 2003 marque une nouvelle étape.

[C'est trop facile de faire porter le chapeau aux seuls EU car l'UE avait donné son accord pour le lancement de l'Uruguay Round, sous la pression des industries agroalimentaires soucieuses de faire baisser les prix de leurs matières agricoles mais aussi des autres industries et des services qui y voyaient le moyen de s'ouvrir des marchés dans le reste du monde.]

Pour quelle raison ?

C'est d'abord la continuité du processus de baisse des prix garantis enclenché en 1992, poursuivi en 1999. C'est surtout la large déconnexion des aides compensatrices de ces baisses de prix de la production (le découplage).

[Ce soi-disant découplage a été un grossier artifice pour pérenniser les aides directes des réformes de la PAC de 1992 et 1999 et non soumises à des réductions ("boîte bleue") par l'Accord sur l'agriculture (AsA) car l'article 13 de cet accord (dit "clause de paix") avait prévu qu'après 9 ans, donc à partir de 2004, ces aides pourraient être attaquées si des États membres de l'OMC estimaient qu'elles avaient un effet de dumping ou de substitution à l'importation. Le "découplage" a consisté à ne plus lier les aides au fait de produire, en accordant le même montant que celui perçu en moyenne de 2000 à 2002.]

La PAC repose désormais sur deux piliers, le premier pilier des aides directes et le second pilier du développement rural. Le premier pilier est de loin le plus important, plus de 80 % des 9 milliards d'aides totales reçues chaque année par La France. Pour mettre en œuvre ces aides découplées, notre pays a choisi le modèle des références historiques individuelles qui a pour

effet de « figer » les situations. Le deuxième pilier marque la montée en puissance des questions environnementales et territoriales.

Comment se dessine la PAC de l'après 2013 ?

De nombreuses voix considèrent que la PAC actuelle est trop inégalitaire au détriment des nouveaux États membres, de certaines productions (fruits et légumes) et des plus petites exploitations. Les mêmes voix considèrent aussi qu'il faut mettre l'accent sur l'environnement et demandent un verdissement des aides du premier pilier. Elles seraient accordées à condition que l'exploitant réserve 7 % de sa surface à des infrastructures écologiques, maintienne les prairies permanentes et diversifie ses cultures.

(1) Institut National de la Recherche Agronomique.

Propos recueillis par Jean-Paul LOUÉDOC.