

La PAC en quelques lignes

Quelques éléments clés :

1957 : Création

1962 : Mise en place

Objectifs: les 5 objectifs de 1962:

- accroître la productivité de l'agriculture
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole
- stabiliser les marchés
- garantir la sécurité des approvisionnements
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs

Trois principes encadrent ce marché commun :

1. un marché agricole unique (barrières douanières supprimées entre Etats Membres, règles sanitaires et normes techniques harmonisées)
2. la préférence communautaire
3. la solidarité financière (les dépenses sont affectées en fonction des politiques communes indépendamment de la contribution de chaque Etat.

Pour réaliser ces objectifs, un système de soutiens des prix est mis en place, avec des prix garantis pour de très nombreux produits. En 1983 les « marathons » agricoles annuels fixent encore les prix pour plus de 80 produits. Avec des protections fortes aux frontières de l'Europe, des systèmes d'intervention importants, du stockage public, du dégagement de surplus vers l'export ou la dénaturation...

Politique qui réussit en terme de volumes mais aboutit à l'apparition de stocks très importants notamment en beurre, en viande bovine, en céréales. Le beurre est revendu, en « beurre de Noël » en France, en beurre surgelé à trois francs huit sous à l'URSS et autres....les carcasses congelées sont aussi revendues à l'URSS (1F/kg?) ou embarquées sur des bateaux et jetées en pleine mer (on ne sait pas si les poissons ont aimé).

1984 : Pour stopper l'accumulation d'excédents mise en place des **quotas laitiers**

1988 : Pour limiter les stocks de céréales on invente le **gel des terres**.

1992 : **Réforme considérable de la PAC** : l'Europe décide d'aligner les prix des céréales et autres grains sur les prix mondiaux. Le prix des céréales passe de 1,1F le kg à 0,60F le Kg. L'Europe compense le manque à gagner des producteurs de grandes cultures. Evidemment celui qui a un rendement de 100qx perd plus par ha que celui qui a 40qx de rendement. Donc celui qui a perdu plus recevra plus. C'est le point de départ des références historiques à peu près gravées dans le marbre jusqu'à aujourd'hui. Parallèlement, le prix de la viande bovine baisse, et une aide compensatoire est allouée aux producteurs de viande bovine.

Avec la réforme de 1992, on vient de basculer d'un coup d'un système de soutien des prix à un système d'aide au revenu dont on ne reviendra pas. La PAC en quelques lignes

On est simultanément entrés de plein pied dans l'ère néolibérale initiée par Reagan et Thatcher (l'état n'est pas la solution à vos problèmes, l'état est le problème), où le marché résoudra le problème et assurera la prospérité (!!!!). La doctrine dit que l'Etat cesse d'intervenir. Elle dit aussi qu'on ne s'occupe plus de réguler les prix (on va progressivement en à peine 20 ans démanteler ou anesthésier presque tous les instruments de régulation qui y concourraient). Les prix vont devenir de plus en plus volatils. La doctrine dit aussi qu'on ne s'occupe plus que de corriger les effets trop

négatifs de la volatilité des prix. ON applique la doctrine depuis cette époque.

1999 : Au Conseil Européen de Berlin on va rajouter deux objectifs à la PAC :

- le respect de l'environnement
- le développement rural

Afin de répondre à ces deux nouveaux objectifs on crée un nouveau dispositif dans l'architecture des soutiens qui prend le nom de **Développement Rural** couramment dénommé **deuxième pilier**, (c'est un peu un abus de langage, car le deuxième pilier n'est que le financement européen du Développement rural ; cf. document sur architecture de la PAC), l'ensemble de ce qui existait avant étant dorénavant intitulé **premier pilier**.

Le **deuxième pilier** a pour objectifs :

- l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (axe1)
- l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par un soutien à la gestion des terres agricoles et boisées (axe2)
- l'amélioration de la qualité de vie et la diversification des activités économiques (axe3)
- stratégies locales et réalisation d'actions avec des partenariats publics ou privés (leader)

2003 : **Seconde grande réforme de la PAC** dite des « accords de Luxembourg »

Principaux bouleversements: Anticipant sur les négociations à venir à l'OMC l'Union Européenne décide de **découpler les aides du premier pilier**. (C'est à dire que les aides ne sont plus liées à la production, ni même à l'acte de produire). C'est aussi à cette occasion que la décision est prise de conditionner les aides du premier pilier à certaines contraintes pour les agriculteurs, principalement les BCAE (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales).

2008 : Connu sous le nom de **Bilan de Santé de la PAC**, elle se traduit surtout par une limitation du rôle des outils de gestion du marché et des productions, même si un certain nombre de possibilités sont ouvertes de soutiens spécifiques au travers notamment de « l'article 68 » (aide à l'herbe, soutiens aux productions ovine et caprine, à la culture de protéagineux, au lait de montagne, au blé dur..., mais aussi soutien à l'assurance aléas climatiques et à un fonds sanitaire).

2010 : Le débat est ouvert sur les orientations de la PAC à partir de 2014; elle donne lieu à une communication institutionnelle de la Commission Européenne le 18 novembre 2010.

2011 : **25 mai** Le parlement Européen vote le rapport « Dess » sur la PAC 2014- 2020

12 octobre La Commission Européenne diffuse ses propositions législatives pour la future PAC.

Architecture des soutiens de la PAC

1 – Répartition du budget

En 2010 le budget total de l'Union Européenne est de 129 Milliards d'Euros

Le budget de la PAC est de 55,5 Milliards d'Euros soit 43% du budget de l'UE.

La contribution de la France au budget de l'UE est de 21,9 Milliards d'Euros

Les paiements vers la France au titre de la PAC sont de 11,2 Milliards

Répartition des soutiens entre premier et deuxième pilier :

D'une manière globale, les soutiens du premier pilier sont bien plus importants que ceux du second pilier dans les pays qui étaient présents dans l'UE à 15. C'est globalement l'inverse dans les Etats Membres dernièrement entrés, mais surtout parce que les aides qu'ils reçoivent du premier pilier sont très faibles.

Les actions justifiant de soutiens du deuxième pilier doivent obligatoirement faire l'objet d'un

cofinancement de la part des Etats Membres où ces actions sont mises en place.

Les sommes engagées par l'Europe proviennent de deux fonds différents :

- les aides du 1er pilier proviennent d'un fonds appelé FEAGA (Fonds Européen Agricole de Garantie)
- les aides du second pilier proviennent d'un autre fonds européen appelé FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural)

Les procédures et les conditions d'attribution de ces aides sont différentes.

	1er pilier	2eme pilier
UE	43 Milliards	10,8 Milliards
France	9,8 Milliards	1,4 Milliards

Il convient de noter que 43+10,8 font 53,8 Milliards et non 55,5 comme indiqué plus haut. 55,5 sont le budget débloqué, 53,8 sont l'argent dépensé; la différence est due au fait que certaines actions prévues dans le deuxième pilier ne sont pas réalisées, le plus souvent par incapacité des Etats Membres à trouver l'argent nécessaire pour assurer le cofinancement de ces actions.

2 – Architecture des soutiens de la PAC

Le premier pilier c'est simple:

On y trouve :

- les **aides directes** aux agriculteurs: aides découplées (DPU) ou aides couplées encore existantes (c'est à dire liées à une production déterminée. Ex: aide aux bovins allaitants pour partie, aide aux ovins et caprins, veaux sous la mère sous signe de qualité, blé dur, pois protéagineux, légumes de plein champ,.....
- des aides à l'agroalimentaire (**restitutions** à l'exportation)
- des financements des **outils de gestion des marchés** qui représentent, en 2008, 7% de l'enveloppe du 1er pilier. Auxquels on doit ajouter des financements pour promouvoir l'assurance récolte, développer un fonds sanitaire.....
- des aides dans le cadre du PEAD (Plan Européen d'Aide aux plus Démunis) à des associations d'aide alimentaire: Secours populaire, Restos du cœur, Croix Rouge, Banque alimentaire

Les aides du premier pilier sont annuelles en ce sens qu'elles n'obligent pas le paysan à prendre des engagements sur plusieurs années.

Le deuxième pilier c'est moins simple: c'est le pilier du développement rural

Cela oblige à décortiquer un peu ce qu'est le « développement rural »: L'UE apporte son concours au développement des zones rurales sur les objectifs suivants qui sont les 4 axes du développement rural :

- **Axe 1 : amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture**
- **Axe 2 : amélioration de l'environnement**
- **Axe 3 : développement des territoires ruraux**
- **Axe 4 : actions locales avec des partenaires locaux (programmes leader)**

Chaque état membre soumet une programmation à l'UE pour une période de plusieurs années (actuellement la période de programmation est 2007/2013). En France cette programmation nationale se traduit par six **Plans de Développement Rural** :

- le **Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH)** pour la France métropolitaine hors Corse
- le **Plan de Développement Rural de la Corse**
- Quatre **Plans de Développement Rural** pour chacun des quatre départements d'outremer:

Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.

Le **PDRH** se traduit par un document conséquent de près de 800 pages où sont répertoriées les actions qui peuvent être engagées dans le cadre du développement rural.

Ces actions sont regroupées en 16 thèmes (fiches disponibles sur le site du ministère de l'agriculture) :

- [L'innovation dans le PDRH](#)
- [L'environnement dans le PDRH](#)
- [Formation professionnelle et actions d'information](#)
- [Les aides à l'installation](#)
- [Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage](#)
- [Le plan végétal pour l'environnement](#)
- [Transformation, commercialisation et innovation en matières de produits agricoles](#)
- [Développement des productions sous signe de qualité](#)
- [Les indemnités compensatoires de handicaps naturels \(ICHN\)](#)
- [La prime herbagère environnementale \(PHAE2\)](#)
- [Mesure agroenvironnementale rotationnelle \(MAER2\)](#)
- [Conversion à l'agriculture biologique \(CAB\) et maintien de l'agriculture biologique \(MAB\)](#)
- [Mesures agroenvironnementales territorialisées](#)
- [Le volet forestier du PDRH](#)
- [Axe 3 Diversification économique et qualité de vie en zone rurale](#)
- [L'axe 4 LEADER](#)

- Les 14 premiers thèmes se ventilent dans les axes 1 et 2.
- Ces actions sont mises en œuvre dans les régions de l'hexagone et donnent lieu à l'établissement dans chaque région, sous l'autorité du préfet à un **Document Régional de Développement Rural (DRDR)** où sont listées toutes les actions retenues. Ce Document est réalisé sous l'autorité du Préfet de Région avec la participation des organisations professionnelles dont les syndicats.
- Côté financement, cohabitent des sources et des montages variés.

Des financements européens, nationaux ou régionaux peuvent être mobilisés.

Les financements européens sont des financements FEADER. Tout financement européen nécessite une contrepartie (un cofinancement) national, régional. Dans les pays de l'ex UE à 15, celle-ci cofinance en moyenne les actions à hauteur de 50%; chez les nouveaux Etats Membres, l'UE peut cofinancer jusqu'à 75% des actions.

- Mais les actions de développement rural inscrites dans les DRDR ne mobilisent pas systématiquement de l'argent européen.

Ainsi cohabitent au sein du développement rural des actions avec financement Europe/Etat, Europe/Région, Europe/Etat/Région, Région seule, Etat seul.

- Le fait qu'il y ait des actions financées par les seules régions est le résultat de négociation en 2005 entre l'Etat Français et les Régions, l'Etat ayant incité les Régions à inscrire dans les DRDR des actions qui leur étaient propres au motif que ces actions régionales seraient plus rapidement validées dans le dispositif européen (cette validation porte sur le régime de concurrence).

Le plan actuel de développement rural se terminera en 2013 et les discussions pour l'établissement du futur plan rural de 2014 et suivantes devraient débuter en 2012. Ce sont de ces discussions, négociations et tractations que naîtront les actions retenues dans le deuxième pilier dans les différentes régions. **Ainsi se poursuivront en parallèle des négociations à l'échelle européenne sur les orientations et le budget, et des négociations Etat Régions pour envisager le contenu des actions dans chaque région, et par qui elles seront conduites et financées.**