

Communication de Monsieur le Ministre François Guillaume



Séance du 17 juin 2011



Les grandes étapes de la Politique Agricole Commune

La décision de créer un marché commun agricole, partie intégrante du Marché Commun Général, a été prise de justesse en 1955 par le Conseil de l'Europe, par 35 voix contre 29 et 19 abstentions. Pourtant rapidement elle devint et est restée la seule Politique Commune décidée et gérée par les autorités européennes : Conseil des Ministres, Parlement européen, Commission exécutive. Le Traité de Rome en a précisé le cadre, les règlements par produit, les moyens d'application.

La Politique Agricole Commune (PAC) visait différents objectifs :

- moderniser l'agriculture,
- assurer un revenu équitable aux paysans,
- stabiliser les marchés agricoles,
- garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables pour les consommateurs.

En un demi-siècle, ils ont été atteints grâce aux remarquables performances techniques et économiques des agriculteurs et à des progrès de productivité qui ont permis l'abaissement relatif des prix aux consommateurs et une sécurité sanitaire des aliments inégalée dans le monde, l'autosuffisance alimentaire de l'Europe ayant été atteinte à la fin des années 1970. Avec une réserve cependant : le revenu des agriculteurs n'a pas progressé au rythme des autres catégories sociales et, depuis 1992, il est tributaire des subventions compensatrices à l'insuffisance des prix agricoles, conséquence du dérèglement des marchés, ce

qui est malsain dans une économie libérale.

La PAC s'organise autour de trois principes fondateurs :

1. le marché agricole unique qui autorise la libre circulation des produits et oblige, pour éviter toute distorsion de concurrence, à harmoniser les règles sanitaires et les normes techniques,
2. la solidarité financière qui, par le budget européen, communautarise les dépenses de la PAC,
3. la préférence communautaire qui privilégie la consommation des produits agricoles européens par un tarif extérieur protecteur, commun à tous les États membres.

Le bel ordonnancement de cette politique a été cependant perturbé par des crises de nature diverse. Dans l'ordre chronologique, ce furent, pour les plus importantes :

1. la politique de la chaise vide décidée en 1965 par le général de Gaulle refusant de substituer le vote à la majorité au vote à l'unanimité conforme au Traité et exigeant la sécurisation des financements de la PAC,
2. la dévaluation du franc en 1969 avec création des Montants Compensatoires Monétaires (MCM), nouveaux droits de douane entre pays à monnaie forte et pays à monnaie faible pour éviter les distorsions de concurrence d'ordre monétaire,
3. l'adhésion de la Grande-Bretagne en 1972 qui refusait le principe de la préférence communautaire pour faire prévaloir le libre-échange et, en 1979, son exigence budgétaire du « juste retour » (« *I want my money back* ») contraire à la solidarité financière,
4. l'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui fragilisait les marchés des fruits et légumes, et plus encore du vin,
5. le malthusianisme agricole contraignant les agriculteurs à réduire leur production et justifiant les destructions de produits alimentaires,
6. les concessions au GATT puis à l'OMC faites sans réelles contreparties de la part de nos concurrents internationaux,
7. les élargissements successifs trop rapides en direction de l'Est central et des Balkans de l'Ouest,
8. l'avènement en 2007 d'une Constitution européenne affaiblissant le pouvoir des grands États membres :
 - par un *turn over* à la Commission égalitaire et injustifié,
 - par une sur représentation des petits États membres dans les institutions,
9. le glissement de la PAC du développement de la production vers une fonc-

tion d'entretien des territoires,

10. l'absence d'harmonisation fiscale et sociale qui subsiste.

En résumé, le succès de la PAC est le résultat d'une volonté politique qui, aujourd'hui, fait défaut. L'Europe va à contresens de l'histoire et de l'avenir en maltraitant son potentiel agricole alors qu'aujourd'hui 1 milliard d'hommes souffrent de malnutrition et qu'il faudra en nourrir pour le moins 10 milliards en 2050, ce qui exige la mobilisation de toutes les agricultures de la planète.

Ne nous y trompons pas : les révolutions actuelles de l'arc Sud de la Méditerranée ont pour mobile essentiel moins la liberté que la faim et la pauvreté. Car la liberté sans pain est encore plus intolérable que le pain sans liberté.



L'histoire de l'Europe verte mériterait de longs développements tant elle a connu de multiples péripéties et aménagements consécutifs aux affrontements et accords entre les gouvernements, les hauts fonctionnaires et les syndicats agricoles des États membres de l'Union. C'est à ce prix que la PAC fut et est restée la seule politique commune gérée et financée par Bruxelles qui, par ses diverses institutions européennes, décide de l'orientation, des règles et du financement des activités agricoles et agro-alimentaires de toute l'Union.

Ne sous-estimons pas cependant les perturbations provoquées par les élargissements successifs de l'Europe à de nouveaux États membres dont les intérêts n'étaient pas forcément compatibles avec ceux des pays fondateurs. Même s'ils étaient tenus de respecter l'acquis communautaire, ils n'ont cessé cependant de le remettre en cause en toute occasion : dans la pratique quotidienne, au cours des négociations intra et extra-européennes et principalement lors du vote du budget.

À l'origine, il n'était pas prévu de doter le Marché Commun général d'un volet agricole, chacun estimant que la grande diversité de l'agriculture des 6 pays fondateurs de l'Europe ne le permettait pas : diversité des productions, des structures d'exploitation, des systèmes d'organisation économique, des niveaux de compétitivité et plus encore de l'objectif visé par chacun des États membres, les uns se contentant de la recherche de l'autosuffisance (Allemagne, Italie), les autres misant sur leur vocation exportatrice (France, Pays-Bas).

Pourtant les dirigeants agricoles des 6 pays fondateurs qui avaient établi entre eux dès la fin de la guerre des relations de travail et de confiance, militaient en faveur de l'intégration de l'activité agricole dans un marché commun appelé à organiser progressivement la liberté de circulation des biens, des capitaux et des personnes.

C'est sur l'insistance des paysans, après l'institution en 1951 de la CECA puis l'échec de la CED en 1954 qui avait provoqué, en saine réaction, la décision de créer un Marché commun, que le Conseil de l'Europe votait à la Conférence de Messine en 1955 par 35 voix contre 29 et 19 abstentions l'élargissement du Marché commun à l'agriculture, à la grande satisfaction des organisations agricoles nationales. Car chacune y trouvait son compte : les paysans du Benelux y voyaient l'avantage de tirer profit des hautes performances de leurs cheptels laitiers, porcins et avicoles ; les Français de leurs céréales ; les Italiens de leur viticulture et de leurs fruits. Seuls les Allemands étaient plus réservés, les petites fermes d'élevage bavaroises redoutant les concurrences néerlandaises et françaises.

En mars 1957, le Traité de Rome créait la Communauté Économique Européenne (CEE) et définissait son cadre et ses règles avant que la Conférence de Stresa en 1958 ne fixe les lignes directrices de la PAC.

Le Marché Commun agricole a été créé selon 3 principes fondateurs :

1. le Marché unique,
2. la préférence communautaire,
3. la solidarité financière.

I - Les 3 principes fondateurs

1. *Le Marché unique*

Par Marché unique, on entend la mise en œuvre d'une libre circulation des produits agricoles et l'élimination de toute distorsion de concurrence entre les États membres :

- la libre circulation des produits est assurée par l'existence de prix communs pour toutes les denrées agricoles, prix révisés chaque année en tant que de besoin,
- l'élimination des distorsions de concurrence exige l'harmonisation des réglementations nationales sur la composition des produits, sur les fiscalités directes et indirectes applicables, sur la communautarisation des normes sanitaires, le respect des marques et des appellations d'origine,

La révision des prix est proposée par la Commission au vu des éléments fournis par le RICA qui analyse un choix de comptabilités agricoles.

Ex : chocolat, confiture, lait,
...

Ex : ionisation des produits, vaccinations, abattoirs, ...

Bien-être des animaux : cages poules pondeuses, transport, ...

- les dispositions ainsi retenues visent à garantir un revenu normal aux producteurs et à assurer des prix raisonnables aux consommateurs dûment informés de la qualité et de l'origine des produits alimentaires.

2. *La préférence communautaire*

Elle introduit le principe d'une priorité d'achat des produits européens sur les importations, grâce à la mise en place de tarifs extérieurs communs en reportant les barrières douanières existantes entre les Etats membres sur les frontières extérieures communautaires. Cette protection est fondée sur un double système composé de droits de douanes *ad valorem* et de prélèvements variables, c'est-à-dire de taxes à l'importation qui s'ajustent entre le prix proposé par un exportateur étranger et le prix garanti aux producteurs européens.

Il est complété par un système inverse de subventions à l'export au profit des exportateurs européens quand les prix sur le marché mondial sont inférieurs aux prix européens.

Pour protéger le consommateur d'une flambée des prix alimentaires liés à une pénurie, il est prévu une taxe sur les produits européens exportés.

3. *La solidarité financière*

Le coût de la PAC est pris en charge par le Budget européen qui tire ses ressources à hauteur de 130 milliards d'euros de la collecte des droits de douane et des prélèvements, d'une partie des TVA perçues par les Etats membres et de la contribution des Etats membres calculée en pourcentage de leur PIB plafonné à 1,3 % en attendant l'avènement éventuel d'un impôt européen spécifique.

La PAC consomme 40 % du budget européen pour alimenter deux fonds :

- le FEOGA Garantie prend en charge les achats publics de denrées, le stockage des produits et les dons alimentaires à destination des Etats membres,

traçabilité

C'est le principe de l'écluse : comme on remplit le bief pour faire passer un bateau au niveau supérieur, on taxe le produit importé de la différence entre le prix mondial et le prix européen.

Dans l'autre sens, on vide le bief en abaissant artificiellement le prix par une subvention appelée restitution.

C'est une dissuasion d'exporter avant l'interdiction pure et simple dans le but d'assurer la sécurité alimentaire de l'Europe

- le FEOGA Orientation finance l'aménagement des structures d'exploitation, les investissements coopératifs et les actions sociales (par exemple pour favoriser le départ à la retraite des agriculteurs âgés et l'installation des jeunes).

II - Les règlements de base ou organisation commune de marché

Ils ont pour but d'organiser le marché de chaque produit agricole en tenant compte de sa spécificité, dans l'objectif de respecter un bon équilibre offre/demande, facteur de stabilité des prix. Le 1^{er} accord, qui portait sur le blé, a été obtenu en janvier 1962 au prix du 1^{er} marathon européen.

Le prix des céréales se décline en 2 composantes :

- un prix de soutien en deçà duquel se déclenchent les achats publics pour maintenir les cours,
- un prix d'objectif estimé rentable pour les producteurs.

Mais dans le cas d'un prix mondial supérieur au prix européen, la marchandise supporte une taxe à l'exportation pour éviter une insuffisance d'approvisionnement interne et une augmentation excessive des prix alimentaires.

Cette protection du marché communautaire négociée a entraîné une concession aux Etats-Unis : l'importation hors taxe du soja en Europe.

Successivement d'autres accords sont intervenus :

- pour le lait et la viande, le soutien des prix fut obtenu à partir d'achats publics de poudre et de beurre, et de stockage de carcasses de bovins,
- pour les volailles et les porcs qui sont des productions hors sol, les interventions publiques furent fixées a minima afin d'éviter leur surproduction,
- pour les fruits et les légumes, il fut prévu une limitation des importations en pleine saison pour éviter l'effondrement des prix et parfois (pour la tomate)

Marathon au cours duquel il fallut arrêter symboliquement l'horloge durant 14 jours pour tenir compte du délai limite fixé au 1^{er} janvier.

Le prix du blé a été fixé à un niveau trop élevé, selon l'exigence allemande, ce qui fut un handicap pour la production animale (4 kg de céréales pour 1 kg de porc).

La détaxe du soja est une faille dans la protection communautaire et la raison du déficit européen de matières grasses et de protéines, déficit jamais comblé depuis 50 ans. En effet, l'Union est toujours tributaire des importations à hauteur de la moitié de ses besoins.

Destruction des conserves italiennes

la destruction des excédents sur le champ, et pour la pomme, la pêche et l'abricot l'interdiction de commercialiser les petits calibres,

- pour le vin, une série de mesures furent décidées avec des différences d'application selon les grandes zones viticoles, à savoir : le plafonnement des rendements, la distillation obligatoire, le contrôle des plantations et son corollaire l'arrachage indemnisé des vignes, une réglementation stricte de la chap-talisation et pour tous l'interdiction d'irriguer, le tout représentant un patchwork compliqué des pratiques nationales.

III - Les 1^{ères} crises en forme d'accrocs politiques

« L'Europe se fera dans les crises » avertissait Jean Monet.

Les crises agricoles se sont souvent compliquées des crises politiques et vice-versa :

- 1^{ère} alerte, printemps 1958 : on s'interroge sur les intentions du général de Gaulle à propos de la construction européenne pour laquelle il avait marqué les plus grandes réserves en s'insurgeant notamment contre la CED. Cependant, à la surprise générale, il confirme la volonté de la France d'y participer sous condition de soutien à l'agriculture, à l'appui du deal qu'il passe avec Conrad Adenauer : « Vous avez l'avantage industriel, nous voulons celui de l'agriculture »,
- 1963 : le général de Gaulle oppose son veto à l'adhésion britannique à la CEE et le renouvelle en 1969, considérant que le Royaume-Uni a lié son destin au rêve américain.

« L'Angleterre, je la veux toute nue », c'est-à-dire dépouillée de son atlantisme.

IV - Les crises dues aux entorses aux grands principes de la PAC

- Entorses à la solidarité financière :

. en 1963, à l'occasion du renouvellement du règlement financier fondé jusque-là sur des ressources tirées des contributions budgétaires des Etats, la Commission proposa subrepticement de substituer au vote du Conseil des Ministres à l'unanimité le vote à la majorité. Le général de Gaulle, hostile à la supranationalité que ce vote majoritaire introduisait et considérant qu'il était une menace pour le financement de la PAC déjà contesté, décida en 1965 que la France ne siègerait plus au Conseil des ministres. Cette politique de la chaise vide fut maintenue durant 6 mois jusqu'à ce qu'un compromis dit « de Luxembourg » donne à chacun des Etats membres un droit de veto lorsqu'il estime que son intérêt vital est menacé et oblige le Conseil à trouver une solution unanime, ceci pour éviter les situations de blocage,

. en 1972, à la faveur de la présence de l'europhile Edward Heath à la tête du gouvernement britannique, Georges Pompidou lève le veto de la France à l'adhésion anglaise. Mais en 1973, c'est un travailliste retors et atlantiste, Harold Wilson qui gouverne la Grande-Bretagne. Il réclame aussitôt la remise en cause de tout l'acquis communautaire,

. en 1979, Margareth Thatcher, Premier ministre, conteste la solidarité financière et développe la notion du juste retour, ce qui est contraire aux dispositions du Traité de Rome. Pour obtenir gain de cause, elle prend les agriculteurs européens en otage en bloquant la révision à la hausse des prix agricoles. À un an des élections présidentielles, VGE cède et Bruxelles décide d'accorder une compensation, le fameux « chèque britannique » dont le grignotage se poursuit lentement,

Les contributions budgétaires des Etats fixées selon une clé de répartition fixe devaient être remplacées par la recette des droits de douane, laquelle s'avérait supérieure aux besoins.

Elle a été décidée par le général de Gaulle indépendamment des conséquences qu'elle pourrait avoir sur l'élection présidentielle à laquelle il était candidat.

Ce compromis subsiste-t-il ? La réponse varie suivant les époques et les interlocuteurs.

Voir mon expérience au CES européen.

« I want my money back ». En fait, si la Grande-Bretagne paye au budget européen beaucoup plus qu'elle n'en reçoit, c'est la sanction normale de ses achats agricoles extra-communautaires qui génèrent des droits de douane qu'elle doit transférer au Budget européen.

Budget européen : 135 Mds dont
42 % (57 Mds) pour l'agriculture,
45 % (61 Mds) pour l'emploi,

. situation actuelle des ressources communautaires :

- la contribution des Etats est fondée sur le PIB et plafonnée à 1,27 % de ce PIB,
- les Etats reversent les droits de douane perçus à leurs frontières dont le produit se réduit de leur élimination progressive décidée par l'OMC,
- l'attribution d'une part des TVA perçues par les Etats-membres,

. la procédure budgétaire est modifiée par la

- Constitution adoptée en 2009,
- navette Commission / Parlement / Conseil des Ministres se conclut en cas de désaccord par un vote en dernier ressort du Parlement,
- le déficit budgétaire est toujours interdit,
- suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires, celles qui découlent du Traité (agricoles notamment), et non obligatoires,
- retour du trop perçu aux Etats membres,
- encaissement des pénalités des Etats ou des entreprises.

• Entorses à la préférence communautaire :

Considérée comme protectionniste, elle est remise en cause :

- par le choix allemand de maintenir un déficit alimentaire en Europe pour favoriser les exportations industrielles,
- par la politique économique britannique héritée du 19^e siècle et de ses liens avec le Commonwealth, politique qu'elle prétend poursuivre dans ses échanges privilégiés avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande,
- sous la pression américaine à l'ouverture des frontières de l'UE,
- par la démarche du tout libéral de l'OMC,
- par la volonté américaine de démanteler les protec-

l'éducation, la recherche...
Budget de la France :
Déficit = 138 Mds

DO ; autorité Conseil
DNO : autorité Parlement

Auparavant, autorité du Conseil

La France reçoit 20 % du budget agricole pour 20 % de la production agricole européenne.

Ex : FNSEA, 16 M. crise de la viande bovine.
Entente commerciale.

Viande de mouton, contingent de beurre en dépit des stocks de la CEE,

Hilton beef

1982, 1985 : pression américaine pour introduire l'agriculture dans les négociations du GATT.
Farm Bill

Soutiens et restitutions contre deficiency paiements.

tions commerciales des autres tout en conservant les siennes,

- sont adoptés à Punta del Este en 1986 un accord provisoire sur la réduction parallèle des aides communautaires et des aides américaines à l'agriculture, et un accord de principe sur un correctif monétaire pour pallier les évolutions erratiques du dollar,
- 1992 : après la déclaration à la Maison Blanche de Jacques Delors que l'Europe devait « *exporter moins et importer plus de produits agricoles* », l'Uruguay Round se conclut par l'accord de Marrakech en 1994 de la façon suivante : l'UE abandonne le système des prélèvements variables ; rapproche ses prix agricoles des prix mondiaux ; accepte de réduire ses exportations de 21 % en volume et de 36 % en valeur ; réduit ses aides directes de 20 % ; accepte l'accès obligatoire à son marché, à droits zéro, de 5 % de sa consommation.

C'est la Bérésina.

Décide de primes compensatoires à l'insuffisance des prix.

• Entorses au Marché Unique :

la libre circulation des produits exige la suppression des barrières douanières, tarifaires ou non. Elle a cependant rencontré de nombreuses entraves :

1 – des obstacles financiers, conséquence de l'instabilité monétaire, c'est-à-dire des dévaluations et des réévaluations des différentes devises européennes. Ainsi les prix communs fixés en Unité de Compte ont été remis en cause par la dévaluation française de 1969 (12,5 %) qui a nécessité la mise en place de Montants Compensatoires Monétaires (MCM) pour rétablir l'unité des prix,

2 – des obstacles fiscaux à cause :

- des différences de taux de TVA dont l'harmonisation prévue en 1997 n'a pas été finalisée,
- des droits de circulation sur les alcools, pénalisants pour les viticulteurs français,

Conclusion de Punta del Este : avantage à l'Europe (les USA acceptent le parallélisme du démantèlement des aides).

Classement des aides en boîte verte (autorisées), bleue (sous condition) et rouge (interdites). Comme par hasard, la majorité des aides américaines relève de la boîte verte.

Soutien comparé :
pour l'UE :
281 \$/agriculteur, 676 \$/ha
pour les USA,
346 \$/agriculteur, 117 \$/ha

Découplées de la production et selon référence historique

Unité de Compte : monnaie commune non fiduciaire composite qui est le point fictif auquel les monnaies nationales sont reliées par une parité fixe.

= retour du contrôle aux frontières pour perception de ces nouveaux droits de douane supprimés en 1987 après suspension en 1986.

Très dissuasifs : ex Scandinavie et Grande-Bretagne.

Landër allemands.
Régimes sociaux : fruits et légumes de la péninsule ibérique.

3 – des aides nationales et des régimes sociaux qui créent des différences de coûts de production entre Etats membres,

4 – des obstacles sanitaires :

pour protéger leur marché intérieur, les Etats membres utilisent abusivement des prétextes sanitaires pour refuser les exportations de leurs partenaires européens,

5 – les élargissements ont perturbé le Marché Unique à cause :

- des pratiques commerciales britanniques en contradiction avec la préférence communautaire ;
- de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui a coûté, à titre de compensation aux Etats-Unis des importations de maïs dont l'Europe n'avait plus besoin,

- a créé un problème viticole par l'intégration dans l'UE du plus grand vignoble du monde : celui de l'Espagne, et l'arrivée de fruits et légumes à bas prix de toute la péninsule ibérique,

6 – la pression constante de l'OMC sur l'ouverture des marchés fragilise l'agriculture européenne et porte préjudice à son choix de type d'exploitation,

7 – les contraintes environnementales toujours plus pesantes relèvent les coûts de production et diminuent la compétitivité européenne sur le marché mondial. A contrario, les importations sont tolérées en dérogation des normes communautaires et faussent la concurrence,

8 – la nouvelle orientation de la PAC qui privilégie le financement des actions environnementales, au détriment de la production porte en germe la diminution du potentiel agricole français,

9 – la sous-évaluation du dollar est un handicap majeur car elle offre notre marché aux exportations des pays tiers et pénalise notre commerce extérieur,

Bœuf aux hormones américain en 1980.

Méthanol dans le vin italien en 1986.

Listeria dans le fromage français et la charcuterie allemande en 1987.

Vache folle en Grande-Bretagne.

La réunification allemande aussi

Indifférente aux changements dus à la crise, l'OMC maintient le cap vers le tout libéral quand tout le monde parle de régulation.

L'écart de parité injustifié est de 40 %.

Incinération de 55 000 tonnes de carcasses, euthanasie de 600 000 veaux (Hérode).

La bonne réponse : les QMG

10 – enfin, le malthusianisme :
pour contrarier le développement de la production, la Commission a utilisé de nombreux outils : les quotas laitiers, les jachères. Après l'élimination des excédents en 1986, elle a radicalement procédé à des destructions scandaleuses.



Discussion

Notre Présidente, M^{me} Christiane Dupuy-Stutzmann, lançant la discussion, mentionne l'image désolante d'agriculteurs contraints de déverser leurs produits devant les préfectures ou les sièges de conseils régionaux ou généraux. Elle cite l'exemple du Laos dont certains scientifiques travaillent à l'élevage d'insectes qui pourraient être mangés. M. Guillaume répond que la grande difficulté, notamment dans les pays en voie de développement, est l'organisation des marchés. Ont demandé successivement la parole : Messieurs Claude, Husson, Le Tacon, Larcen, Barlier. Diverses questions sont abordées : le comportement des Américains (qui sont protectionnistes et ne manquent pas d'alliés en Europe) ; le désespoir des agriculteurs français (quatre cents suicides par an en France) ; les très grandes difficultés rencontrées par les jeunes pour s'installer (85 000 hectares de terres agricoles disparaissent chaque année et les terres coûtent très cher) ; le rôle joué par le général de Gaulle vis-à-vis de l'Europe et de la PAC.