



Qu'est-ce que la politique agricole commune (PAC) ?

La politique agricole commune (PAC) est **une politique mise en oeuvre par l'Union européenne dans le but de développer et soutenir les agricultures des États membres**. Son fonctionnement et ses missions ont évolué depuis sa création en 1962.

1. Quels sont les objectifs de la PAC ?

La politique agricole commune (PAC) est la plus ancienne et a été, jusqu'en 2006 inclus, la plus importante des politiques communes de l'UE en termes de budget. Créée par le traité de Rome en 1957, elle a été mise en place en 1962. Ses objectifs étaient alors :

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

Depuis, s'y sont ajoutés les principes de respect de l'environnement, de sécurité sanitaire et de développement rural.

Historique de la PAC

1957 Le traité de Rome crée la Politique Agricole Commune (PAC).

Développer et soutenir les agricultures des États membres.

1962 Mise en œuvre de la PAC pour assurer :

- l'indépendance alimentaire de l'Europe,
- Augmenter la productivité du secteur agricole.
- Garantir un prix minimum aux producteurs

1992 Mesures contre la surproduction

- Réforme = chute du soutien des prix agricoles à la production
- Aides directe aux agriculteurs
- Gel des terres

1984 Crise de production

- Mise en place de quotas laitiers
- Réduction des prix de soutien

2003 Réforme avec découplage des aides directes de la production et des moyens supplémentaires au développement rural

1999 Nouvelle PAC basée sur 2 piliers

- Aides aux producteurs et à l'organisation des marchés
- Aides au développement rural

2013 Nouvelle réforme :

- Redistribution au profit de l'élevage
- Aides à l'emploi et aux jeunes agriculteurs
- Aides liées au respect de l'environnement

2007 Modernisation de la PAC pour s'adapter au contexte international et au passage à une Europe à 27

2015 Entrée en vigueur de la réforme
Sortie des quotas laitiers

2023 Nouvelle réforme

- Développer une agriculture plus verte
- et à assurer une rémunération plus juste des agriculteurs.

2. Quel est le mode de financement de la PAC ?

La PAC est financée par deux fonds qui font partie du budget de l'UE : le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Les agriculteurs bénéficiaient à l'origine :

- d'aides indirectes (les "**prix garantis**"), leur assurant un prix minimum pour leur production en comblant la différence entre prix du marché et prix garanti ;
- de **restitutions aux exportations**, c'est-à-dire de subventions, afin que les exportations européennes ne soient pas pénalisées par les prix garantis supérieurs aux prix mondiaux ;
- d'une **préférence communautaire** permettant de protéger le marché européen de la concurrence de produits importés à bas prix : il s'agit des **prélèvements agricoles** qui constituent une taxe douanière spécifique à ce secteur.

Introduites en 1992, les **aides directes (ou aide au revenu)**, visant à compenser la baisse des prix garantis et le gel partiel des terres mis en place pour lutter contre la surproduction, représentent aujourd'hui l'essentiel du soutien aux agricultures. La PAC comprend également des mesures de marché destinées à faire face à des situations de marché difficiles (chute de la demande due à une alerte sanitaire, chute de prix...). Les mesures de développement rural s'inscrivent dans le cadre des programmes nationaux à destination des zones rurales.

Quelles ont été les modifications apportées à la PAC ?

La politique agricole commune (PAC) a subi de nombreuses réformes afin de faire face aux critiques liées à son fonctionnement. Le traité de Lisbonne fait passer la PAC d'une compétence exclusive de l'Union européenne à une compétence désormais partagée avec les États membres.

1. Pourquoi la PAC a-t-elle évolué ?

La politique agricole commune (PAC) a souvent été critiquée en raison de la difficulté à stabiliser son budget, des problèmes de fonctionnement et de l'inégalité des aides qui profitent aux pays producteurs et aux propriétaires de grandes exploitations, puisqu'elles étaient jusqu'en 2003 proportionnelles aux quantités produites.

Les réformes de 1992 et 1999 ont cherché à la rapprocher du marché en baissant les prix garantis et en les remplaçant par des aides directes.

La réforme du 26 juin 2003 a tenté de résoudre le problème des difficultés de financement liées à l'élargissement à l'Est. Depuis lors, les aides ne sont plus corrélées à la production. Les agriculteurs touchent un paiement unique par exploitation et ce à la condition de respecter des normes européennes en matière d'environnement et de sécurité alimentaire.

En 2013, une nouvelle réforme vise les objectifs suivants : garantie des approvisionnements, prix raisonnables, sécurité alimentaire, traçabilité, diversité des cultures européennes, entretien des territoires ruraux, prise en compte de la question environnementale et de la gestion des ressources. L'axe principal est de rendre la politique agricole plus économe, plus juste socialement mais aussi toujours plus écologique et davantage axée sur le développement rural que sur le soutien aux prix et sur les aides directes.

La réforme, entrée en vigueur en 2015, repose sur deux accords conclus entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'UE (26 juin et 24 septembre 2013), qui prévoient :

- que les paiements directs sont distribués plus équitablement entre États membres (aucun d'entre eux ne peut recevoir moins de 75% de la moyenne communautaire d'ici à 2019), régions et exploitants. Cette nécessité est renforcée par un cadre budgétaire plus restreint ;
- un "verdissement" de l'aide en contrepartie d'exigences environnementales : ainsi, 30% des paiements directs sont conditionnés au respect de trois pratiques agricoles (préservation de zones d'intérêt écologique ; diversification des cultures ; maintien de prairies permanentes).

2. Quelles sont les modifications apportées par le traité de Lisbonne ?

Avec le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, l'agriculture n'est plus de la compétence exclusive de l'Union ce qui représente un changement majeur dans la mesure où elle faisait partie des politiques communes symboliques de l'UE par son degré d'intégration. Elle relève désormais du domaine des compétences partagées entre l'UE et les États membres (art. 4 TFUE).

La PAC est par ailleurs soumise à la procédure législative ordinaire, ancienne procédure de codécision, et non plus à la procédure de consultation qui laissait la main aux États membres pour décider (art. 43 TFUE). La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires augmente elle aussi les pouvoirs du Parlement européen, les dépenses obligatoires, pour lesquelles le Conseil décidait auparavant en dernière instance, concernant principalement les dépenses agricoles.

En octobre 2020, le Conseil de l'UE a arrêté une orientation générale sur la réforme de la PAC pour l'après-2020. Celle-ci met en avant certains engagements fermes des États membres en faveur d'un niveau plus élevé d'ambition environnementale, assortis d'instruments tels que les programmes écologiques obligatoires (ce qui constitue une nouveauté) et une conditionnalité renforcée.

Quelle réforme de la PAC en 2023

Une nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC) doit entrer en vigueur le 1er janvier 2023. Le projet de réforme présenté par la Commission européenne vise à développer une agriculture plus verte et à assurer une rémunération plus juste des agriculteurs.

1. Quel budget pour la PAC en 2023 ?

La nouvelle réforme de la [politique agricole commune \(PAC\)](#) a été présentée en novembre 2017 par le commissaire européen à l'agriculture et confirmée le 1er juin 2018.

Elle **maintient les deux piliers de la PAC** (subventions directes et développement rural) mais la proposition initiale **réduisait substantiellement leur budget**. En raisonnant en euros constants, il s'agissait de -8% pour les subventions directes et de -23 % pour le deuxième pilier.

En juillet 2020, le montant alloué à la PAC pour la période 2021-2027 a finalement été maintenu à 336,4 milliards d'euros soit une baisse moins importante que celle initialement proposée. La France conserve un budget d'environ 62 milliards d'euros, réparti entre 51 milliards d'euros pour le premier pilier (subventions directes) et 11,4 milliards pour le second pilier (développement rural).

2. Quelle autonomie pour les États membres ?

Cette réforme prévoit en outre de donner encore **davantage d'autonomie aux États membres** en vertu du [principe de subsidiarité](#), ce qui fait craindre à certains une forme de renationalisation, alors même que les objectifs de développement durable et de renforcement des règles sanitaires nécessitent des normes communes. Ainsi, ce sont les États qui auraient la responsabilité de gérer les fonds qu'ils reçoivent tout en respectant les objectifs prévus par la Commission, notamment en termes de sécurité alimentaire ou de revenus des agriculteurs.

Il n'en demeure pas moins que l'esprit de cette réforme va **dans le sens d'une remise en cause de la nature communautaire de cette politique**, symbole de l'intégration européenne, ce qui est dans la suite logique de son passage de compétence exclusive depuis le traité de Rome à compétence partagée avec le traité de Lisbonne.

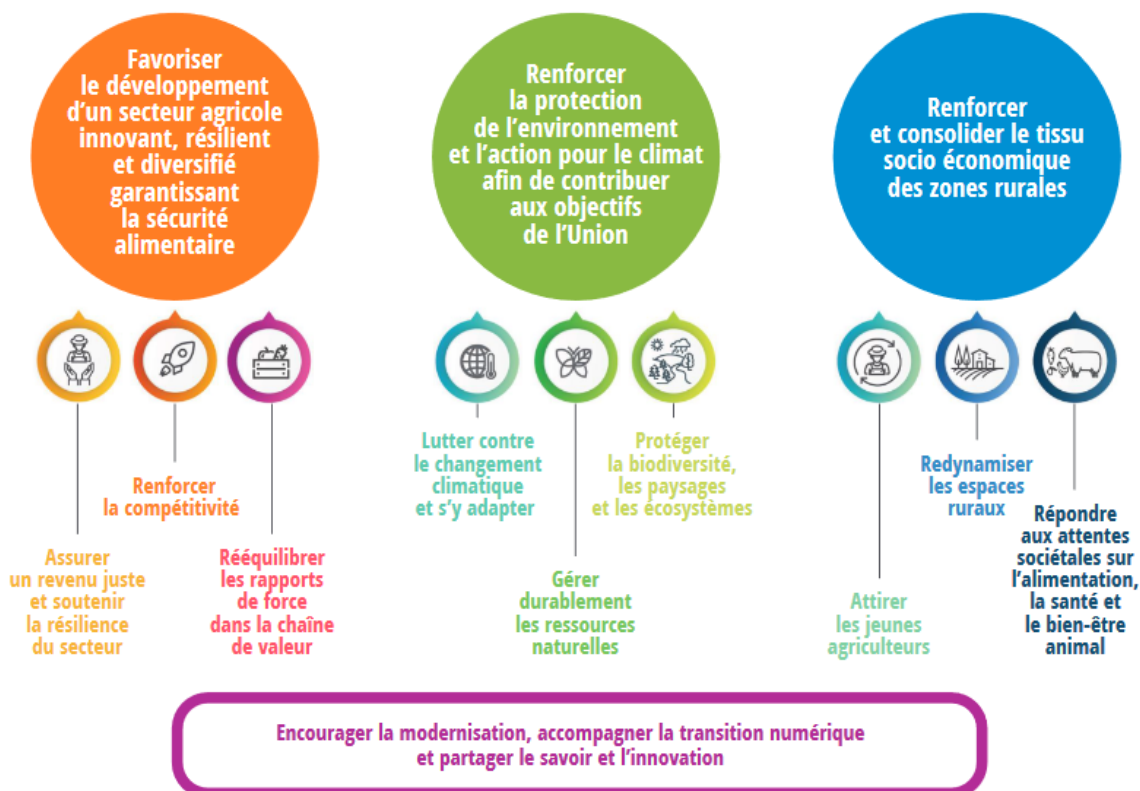
PSN PAC : définition du plan stratégique national

Le Plan stratégique national de la Politique agricole commune (PSN PAC) est l'une des deux modifications majeures proposées par la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la PAC. Elle consiste à rendre obligatoire pour chaque État-membre, l'élaboration d'un document unique, pour cinq années de programmation, à présenter à la Commission, en vue de son approbation par cette dernière.

10 objectifs auxquels le PSN devra répondre

Dans ce document unique que constituera le PSN, il est demandé de définir les besoins prioritaires par rapport aux trois objectifs de la réforme et d'expliquer les raisons pour lesquelles telle aide sera mise en œuvre et avec quel budget. Les trois objectifs généraux poursuivis par la réforme, sont chacun déclinés en trois objectifs spécifiques, auxquels s'ajoute un objectif de modernisation.

Ci-dessous le schéma des 10 objectifs européens auxquels le PSN PAC devra répondre :



En regard de ces dix objectifs, est demandé à chaque État-membre de réaliser un diagnostic de la situation de son secteur agricole, agroalimentaire, forestier et rural, assorti d'une analyse de ses forces et faiblesses d'une part, et des opportunités et des menaces identifiables, d'autre part, compte tenu d'un certain nombre de tendances qui se dégagent du contexte local, national, européen et mondial actuel.

La France a réalisé ce **diagnostic**. Sur la base de cet exercice, la Commission demande aux États-membres d'identifier les besoins qui se dégagent pour répondre à la situation du secteur, puis de les hiérarchiser pour déterminer les actions à mener en priorité. Chaque État-membre est ensuite invité à décrire sa stratégie d'intervention avec :

- une description des mesures choisies (règles pour en bénéficier, indication du montant des budgets annuels affectés etc.),
- une description des résultats attendus sur des points précis fixés par la Commission,
- une description du système de gouvernance et de coordination avec les acteurs concernés,
- une description des éléments contribuant à la simplification et à la réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires.

La réforme de la PAC conserve les aides déjà existantes dans le premier et le deuxième pilier, avec toutefois une modification majeure au titre de l'ambition environnementale : l'introduction d'un éco-régime au sein du premier pilier de la PAC. Les États membres sont tenus de choisir les mesures qu'ils souhaitent mettre en œuvre dans ce cadre imposé.

PLAN STRATEGIQUE NATIONAL

1 ^{er} Pilier – Aides FEAGA			2 ^{ème} Pilier – Aides FEADER
Le Fonds européen agricole de garantie finance principalement les aides directes aux agriculteurs et les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles. Il intervient à hauteur de 100 % de la dépense générée par ces mesures dites du 1 ^{er} pilier.			Le Fonds européen agricole pour le développement rural finance les aides au développement rural, selon des taux d'intervention variables en fonction de la mesure et des territoires. Le reste de l'aide est apportée par le budget de l'Etat ou des collectivités.
Aides hors PSN	Aides directes	Aides sectorielles	Echanges de connaissances et d'informations
Promotion (marché intérieur et pays tiers)	AIDES AU REVENU : - AIDE DE BASE - AIDES COUPLÉES - PAIEMENT REDISTRIBUTIF	Interventions sectorielles : - Programmes opérationnels (fruits et légumes, huile d'olive, autres secteurs) - Programmes nationaux (apiculture, viti-viniculture)	Investissements
POSEI (Outre-Mer)	Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs		Coopération (innovation, développement local)
Organisation commune de marché	NOUVEAUTÉ DANS LES AIDES DU FEAGA : <i>Eco-régime,</i> le programme environnemental et climatique		Zones soumises à des désavantages spécifiques (Ex. Natura2000 ...)
Réserve de crise			Installation de jeunes agriculteurs et démarrage d'entreprises en milieu rural
			Gestion des risques
			Engagements en matière d'environnement et de climat (MAEC et aides bio)
			Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (zones de montagne, par exemple)

NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

Par le Ministère de l'Agriculture.

Politique Agricole Commune (PAC)

(Synthèse du texte de Jocelyne HACQUEMAND-sept 2022)

La politique agricole commune (PAC) est la plus ancienne et la plus importante politique économique, doté d'un budget qui représente aujourd'hui encore plus de 30 % du budget européen total.

La PAC est un des fondements de la construction européenne.

Des débats toujours d'actualité entre les tenants d'un libéralisme total et les partisans d'un soutien à l'agriculture.

La PAC reste aujourd'hui la seule politique économique intégrée de l'Union européenne et géré de façon spécifique.

Une politique qui se caractérise depuis son existence par une ignorance complète des salariés, de leur avis et proposition et de leurs conditions de vie et de travail.

Des objectifs et principes fondamentaux de la PAC...

Les principales orientations des politiques publiques en agriculture se retrouvent dans les objectifs assignés à la PAC :

- l'autosuffisance alimentaire,
- la stabilité des marchés,
- la sécurité de l'approvisionnement et des prix maîtrisant ce que l'on n'appelait pas encore à l'époque le "coût du travail",
- la parité de revenu pour les agriculteurs.

Trois principes de fonctionnement sont définis :

1. L'unicité du marché c'est-à-dire la libre circulation des marchandises.
2. La préférence communautaire protégeant les productions européennes des importations à bas prix définitif et des fluctuations du marché mondial.
3. La solidarité financière dans les dépenses induite par la PAC.

De ces principes il ne reste plus grand-chose.

... qui ont servi le capital

De Gaulle 1958 : convaincre les agriculteurs du bien-fondé de la construction du marché commun Agricole : l'ouverture des portes d'un marché de 200 millions de consommateurs devait être une chance pour eux : c'était l'écoulement assuré de leurs productions.

Mais ce qui n'était pas dit, c'était **la concurrence des agriculteurs des autres pays européen qu'ils devront affronter.**

Seuls le PCF et la CGT se sont opposés à la création du marché commun.

Les véritables objectifs étaient d'une part **la baisse du prix des produits agricoles afin de réduire le prix de l'alimentation et donc le budget de cette dernière** dans la reconstitution de la force de travail.

D'autres parts il fallait **dégager de la main d'œuvre agricole** servant de réservoir disponible pour le secteur industriel alors en expansion. L'exode agricole y pourvoira.

La suite logique et la modernisation, soit **la capitalisation de l'agriculture** : augmentation de la taille des exploitations, mécanisation, utilisation d'engrais chimiques et de produits phytosanitaires, sélection variétale et animal à hauts rendements...

Sur le plan social, l'agriculture a subi une véritable hémorragie et l'exode agricole et rural a engendré une **désertification dans certaines régions**, entraînant avec elle la destruction de pans entiers de nos services publics.

Le système des aides agricoles mis en place par le marché commun, par les prix, l'intervention et le stockage, a **favorisé les gros agriculteurs, la concentration agraire et la spécialisation des agricultures au niveau régionaux et européen.**

De la même façon, **les subventions à l'exportation**, différence entre les prix européens plus élevé que les cours mondiaux permettant l'écoulement des "excédents", a **favorisé les grandes firmes du négoce agricole**, notamment pour les céréales et agroalimentaires pour le sucre, le lait, les vins et spiritueux et quelques autres.

Des résultats loin du compte

Si l'Union européenne est devenue le deuxième exportateur mondial de produits agricoles derrière les États-Unis, l'autosuffisance est loin d'être atteinte.

Elle reste le **premier importateur mondial.**

Du point de vue de **la souveraineté alimentaire le compte n'y est pas pour des productions stratégiques comme l'alimentation animale à la suite des accords dérogatoires au Gatt et accepté par l'Union européenne au grand bénéfice des États-Unis.**

Cette disposition est une **menace pour l'ensemble de la filière de l'élevage.**

Les évolutions de la PAC ne détruisent pas notre indépendance alimentaire nationale. Par exemple, la suppression des quotas laitiers en 2015 a entraîné des importations de sucre en 2017 avec des fermetures de site en France et la montée en puissance de l'Allemagne réunifiée.

Dans **les fruits et légumes la France** autosuffisante dans les années 70 est **devenu largement importatrice** au profit de l'Espagne. C'est l'un des plus importants poste déficitaire de notre balance commerciale.

Notre pays importe 50 % des fruits et légumes, un tiers des poulets qu'il consomme sont élevé en Pologne, en Belgique et au Pays-Bas. 25 % des porcs en

Espagne.

Sur l'ensemble de la filière tabacole la France a sacrifié la totalité de sa production par des plans successifs de saccage de nos industries et plantations. Aujourd'hui la France importe l'ensemble de sa consommation de tabac.

Loin de répondre à la parité de revenus entre les agriculteurs et les autres catégories socioprofessionnelles les petits paysans ont du mal à vivre de leur travail et les salariés voient toujours leur salaire de 20 à 30 % inférieur à ceux des salariés des secteurs manufacturiers.

Le système européen des subventions et aides directes a favorisé la concentration des terres, la rationalisation des systèmes productifs en agriculture, la spécialisation des exploitations et l'intensification des cultures appauvrissant les sols et dégradant l'environnement.

Cette politique européenne c'est une diminution très importante du nombre d'actifs 20 millions au bas mot pour la seule période de 1950 à 1990 dans les pays européens concernés. Et la baisse se poursuit. Cet élargissement s'apparente à une véritable colonisation tant économique que politique de l'Est européen par l'Allemagne.

La dilution de la PAC en zone de libre-échange

La PAC a connu une dizaine de réforme depuis sa création. Les discussions ont été l'expression de deux conceptions capitalistes en présence lors de la construction européenne.

D'une part celle favorable à la domination des États-Unis et d'autre part celle partisane de construire un nouvel impérialisme européen autour de l'Allemagne qui pourrait être à la fois aligné sur les États-Unis notamment ce qui concerne son hégémonie mondiale, politique et militaire, et en concurrence financière et économique au profit des traces nationales et secteurs économiques européens.

Ces réformes, les unes après les autres, remettent en cause les principes de la PAC a commencé par celle de 1984 avec la mise en place des quotas laitiers et la réduction des prix garantis.

Mais les deux réformes fondamentales sont celles de 1992 et 2013, s'inscrivant dans le libéralisme débridé.

La réforme de 1992 avec une généralisation de la diminution des prix garantis et leur rapprochement des cours mondiaux engage un processus d'assujettissement des agricultures européennes aux lois du marché capitaliste international et au système agroalimentaire nord-américain.

En d'autres termes **soit l'Europe devient une zone de libre-échange un marché libre des sociétés transnationales, soit elle devient au marché**

capitaliste européen avec un minimum de structuration et de règles applicables à tous.

Le résultat de ce compromis et du rapport des forces entre ces deux conceptions de l'Europe est une **réforme de la PAC à géométrie variable** mais qui contient tous les ingrédients d'une dilution de la seule politique commune européenne.

Elle engage une restructuration sans précédent des agricultures européennes confrontées de plus en plus à la concurrence des agricultures des pays émergents : **nouvelle phase de concentration des exploitations, pression sur les prix des terres agricoles avec la marchandisation des droits à aides, stabilité des marchés et des prix et multiplication des crises agricoles, mise en concurrence des régions et des productions, est-ce que de délocalisation et de désertification.**

Le chiffon rouge d'une soi-disant Renationalisation de la PAC

La PAC laisse des marges de manœuvre aux États membres à l'image de l'obligation qu'il leur est faite pour la PAC 2023 2027 de présenter un plan stratégique national pour son application.

L'Union Européenne continue d'imposer ses orientations ultralibérales et de réduire drastiquement le budget agricole européen. C'est l'illustration du carcan européen et des compromis politiques qui se jouent sur le dos des travailleurs de la terre et des peuples.

Les États ne peuvent déroger ni au principe, ni à la logique d'ensemble de libéralisation des agricultures européennes.

Le cadre est strictement défini et l'intervention publique nationale très marginale, sinon pour adapter à la marge les décisions aux situations nationales.

Une nouvelle réforme pour 2023-2027 dans la continuité des précédentes.

Cette réforme voit une **baisse en euro constant du budget de la nouvelle PAC au bénéfice d'une Europe impériale militaire et policière.**

L'Europe du capital persiste et signe pour **poursuivre un développement agricole au service des agro businessmen, des industriels agroalimentaires et de la grande distribution.**

Les deux tiers des aides directes seront toujours versées à l'hectare, poussant à la concentration agraire.

Si 30 % des aides sont conditionnés au respect de mesures environnementales, les normes sont insuffisantes pour rompre avec les logiques mises en œuvre depuis plusieurs décennies.

Aucune mesure de régulation des marchés n'est prise.

L'instabilité des prix et des marchés devenus la règle et en complète contradiction avec l'exigence de conditions stables, sur le temps long agricole, pour engager un autre type de développement agricole et garantissant la souveraineté alimentaire nationale, l'accès à une alimentation saine et diversifiée acceptable à des prix socialement acceptables, une rémunération juste au travailleur de la terre...

Pour une rupture

La contribution de la France au budget européen s'élève à plus de 28 milliards d'euros en 2020 et en reçoit plus de 9 milliards pour l'agriculture.

Le pays aurait les moyens d'une politique agricole indépendante et solidaire.

La politique agricole commune et ses réformes successives accélère l'immersion de l'agriculture dans les lois du marché capitaliste par la suppression de tous les outils de régulation des marchés, d'un système d'aides et de subventions qui privilégie les grosses exploitations, la concentration agraire, la spécialisation régionale, l'intensification de la production et l'assujettissement aux industries d'amont et d'aval.

Il est urgent de rompre avec cette logique et reconquérir notre politique agricole et alimentaire nationale.

C'est toujours possible.