

# De la Politique agricole commune à des politiques agricoles concurrentielles :

## Crise et recomposition d'un compromis européen

Aurélie Trouvé

UFR *Agriculture Comparée et Développement Agricole* et UMR Prodig

Paris, 9 novembre 2017



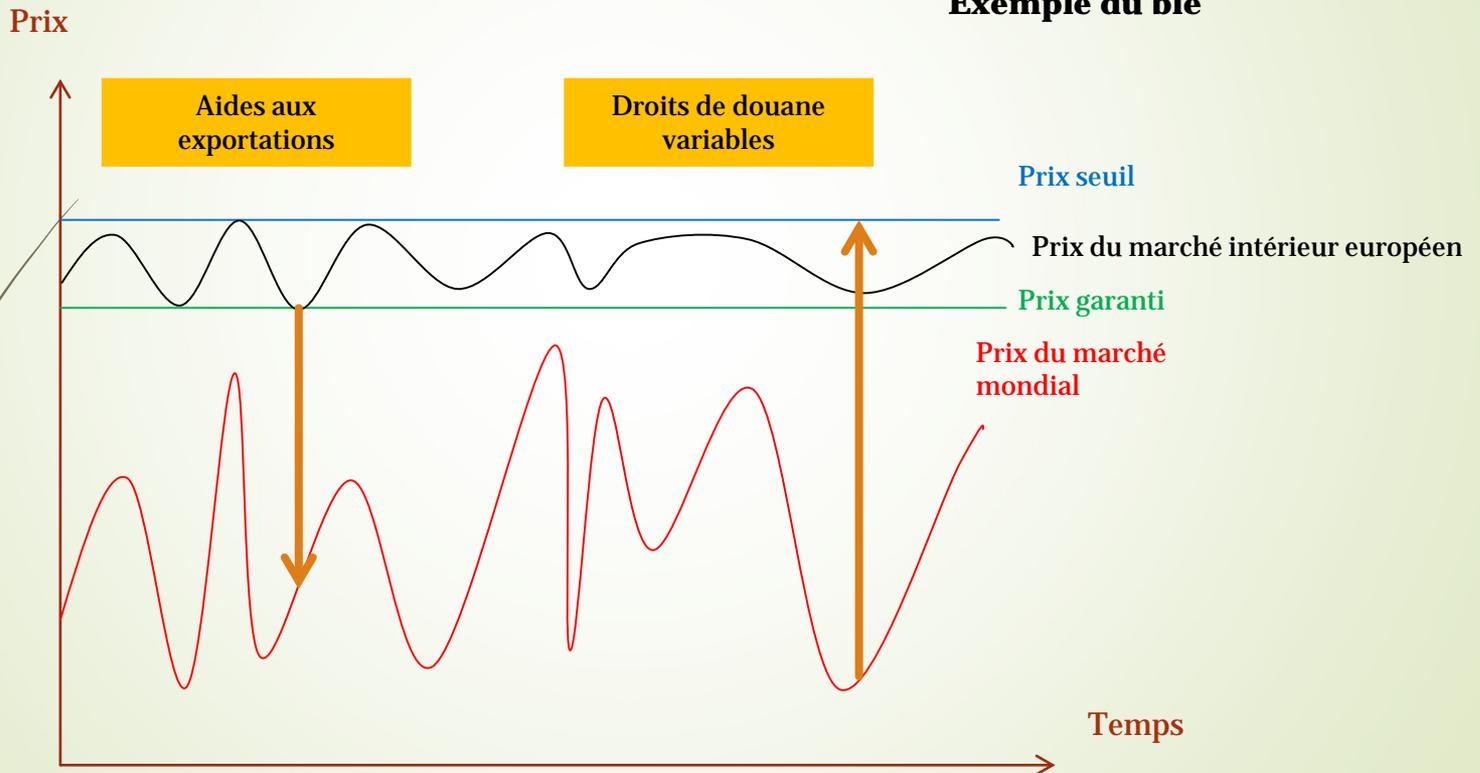
# 1. Fondements de la PAC et crise du compromis initial

## ► La PAC, ciment politique de la CEE

- Un compromis entre les six Etats-membres fondateurs, notamment France et Allemagne
- Poursuivant des politiques agricoles nationales de forte régulation des marchés
- Inscrit dans un compromis « fordiste » d'après-guerre
- régulation forte des marchés, visant la sécurisation des approvisionnements alimentaires sur le marché intérieur, par une augmentation forte de la production européenne
- Quelques productions « stratégiques » très régulées : prix minimum garantis, droits de douane variables, aides aux exports... (cf. diapo suivante)

Les grands outils de régulation (exemple des céréales, du lait, du sucre, du riz, dans une moindre mesure de la viande bovine)

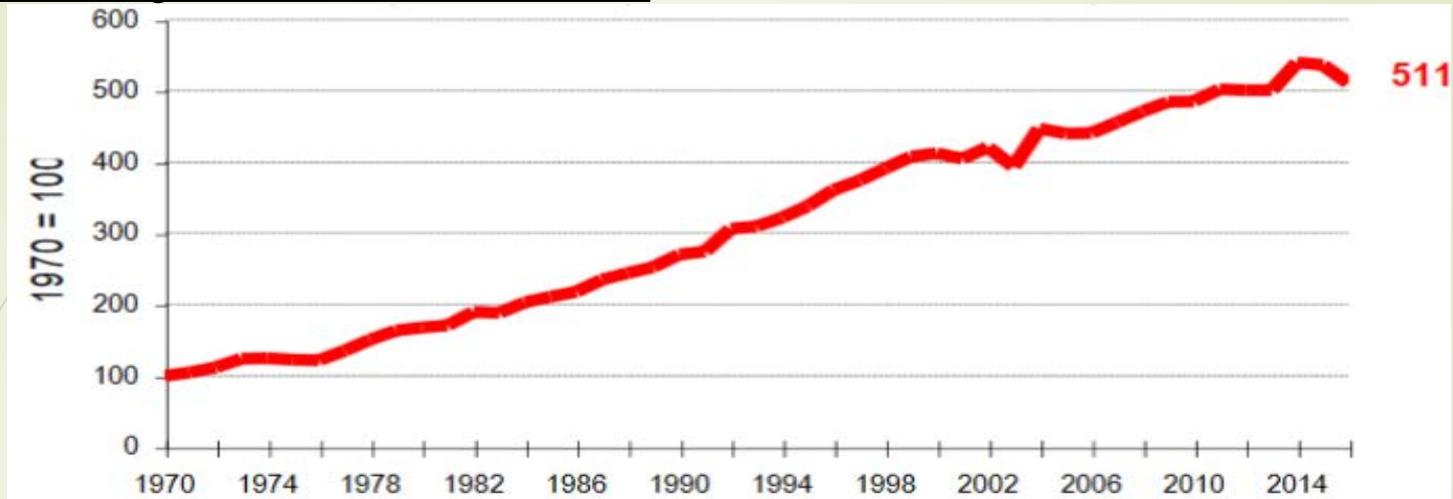
### Exemple du blé



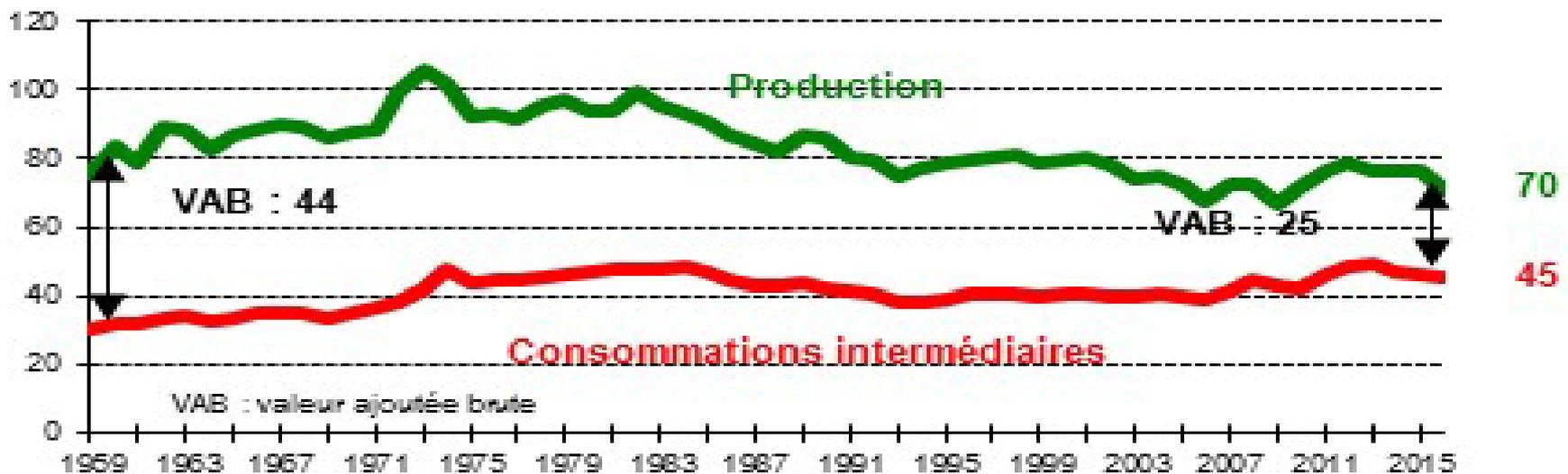
- L'atteinte de la plupart des objectifs initialement fixés
  - stimulation des investissements
  - augmentation forte des rendements et surtout de la « productivité physique » du travail et de la production totale
  - La CEE devient exportatrice nette pour la plupart des productions d'agriculture tempérée
- La PAC, produit d'un compromis entre secteurs productifs
  - Restructuration et apport de main d'œuvre
  - Baisse des prix alimentaires
  - Une agriculture qui redistribue plus que ses gains de productivité (VAB en baisse constante, cf. diapo suivante)
- La PAC, produit également d'un compromis avec les Etats-Unis
  - Plan Marshall et aides à l'équipement des exploitations européennes, acceptation de la PAC
  - Mais...
    - accord du cycle de négociations de Dillon sur les droits de douane nuls sur les oléagineux
    - Possible dans un contexte de croissance des échanges internationaux agricoles

Production du travail en agriculture (volume de production / volume de travail) (source INSEE et comptes de l'agriculture, traitement APCA)

5



Valeur de la production agricole (aux prix de base), des consommations intermédiaires et valeur ajoutée brute (euros constants, source INSEE et comptes de l'agriculture, traitement APCA)



- **Une capacité des Etats-membres à maintenir ce compromis**
  - Politique d'orientation et sélection des exploitations les plus productives (lois Pisani '60 en France, plan Mansholt et mesures socio-structurelles '70 à l'échelon communautaire)
  - avec cogestion entre Etat et syndicalisme agricole
  - Mais aussi...
    - La consolidation des exploitations professionnelles familiales
    - L'intégration d'objectifs partagés d'équité sociale et territoriale puis de prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture (aides aux zones défavorisées dès 1973, MAE à partir de 1985)
  - Intégration d'objectifs de convergence socio-économique entre territoires → volet de développement agricole et rural des fonds structurels et de cohésion
  - Des débouchés internationaux qui s'affaiblissent à partir des '80 et une surproduction européenne qui conduit à une forte hausse du budget PAC → une capacité de réponse par une régulation des volumes de production (ex. quotas laitiers)

## ► L'éclatement du compromis initial

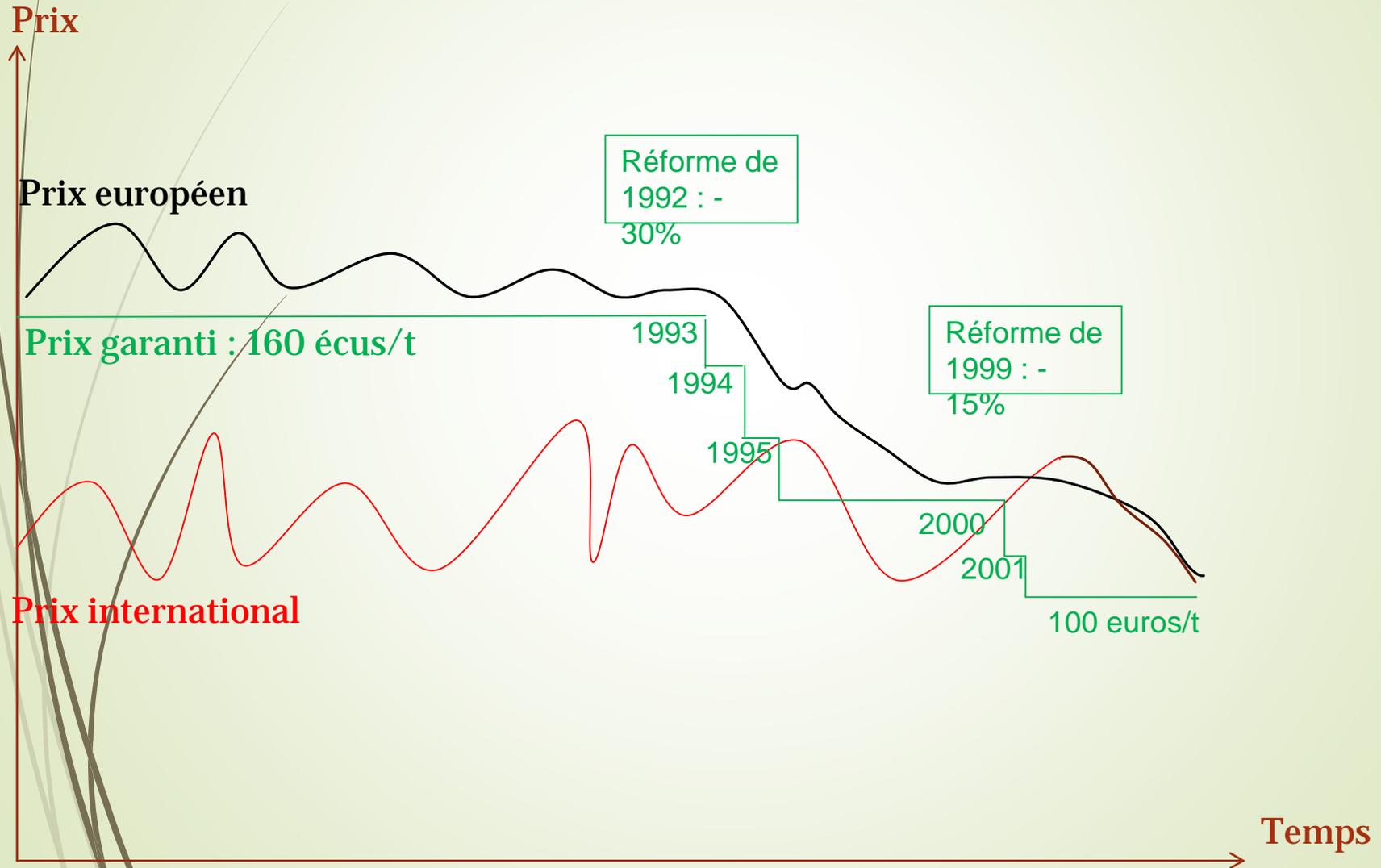
- Dans un contexte de hausse des excédents et du budget de la PAC, des tensions croissantes entre Etats-membres, nourries par les élargissements successifs
  - entrée du Royaume-Uni (1973)
  - besoins plus importants de la politique de cohésion
- Des tensions croissantes avec le reste du monde
  - Face à la nouvelle stagnation des échanges agricoles et la baisse des débouchés extérieurs, hostilité d'autres grands pays exportateurs - dont les Etats-Unis – vis-à-vis de la PAC
  - Avec un fort développement des aides aux exports
    - baisse des cours internationaux, fort coût budgétaire
- Dans un contexte de montée en puissance des idées néolibérales et de dérégulation des marchés dans l'ensemble des secteurs économiques
  - Choix non pas d'étendre les outils de maîtrise des volumes de production et de soutenir une plus forte régulation des marchés internationaux, mais au contraire, d'abandonner progressivement la régulation des échanges, des prix et des volumes de production
  - inclusion de l'agriculture dans les disciplines du GATT (1986), accord de Marrakech (1994) et réforme de la PAC de 1992

## 2. L'établissement d'un nouveau compromis « néolibéral »

- ▶ Démantèlement de tous les principaux outils de régulation des marchés agricoles, au fur et à mesure des réformes de la PAC (1992, 1999, 2003, 2008, 2013)
  - ▶ Alignement des cours européens sur les cours internationaux
- ▶ Dès les réformes de 1992 et 1999 en céréales et viande bovine, avec les réformes de 2003, 2008, 2013 en lait, riz, sucre...

# Un alignement des prix européens sur les cours internationaux : exemple des céréales

*Niveaux indicatifs*



## ► La production laitière, cas d'école

- Affaiblissement progressif de la régulation des prix, des échanges (droits de douane) et des volumes de production
- alignement des prix intérieurs sur des cours internationaux de plus en plus volatiles
- Remplacement par des aides directes couplées puis « découplées » de la production
  - dont les montants sont calculés, en France, selon des « références historiques » par hectare
    - favorisant les fortes productions/ha
    - défavorisant les prairies
- Tentatives de remplacement progressivement par des coordinations privées pour gérer les effets de la volatilité des prix
  - réserve de crise et aides d'urgence
  - Contractualisation
  - En débat pour la prochaine réforme : favoriser davantage les fonds de mutualisation et la souscription à des assurances privées, l'établissement de marchés à terme...
- Une tentative de re-réguler les volumes de production en 2016/17... mais un abandon très rapide

TROUVE A. et al., 2016, « Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ? », rapport financé par le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,

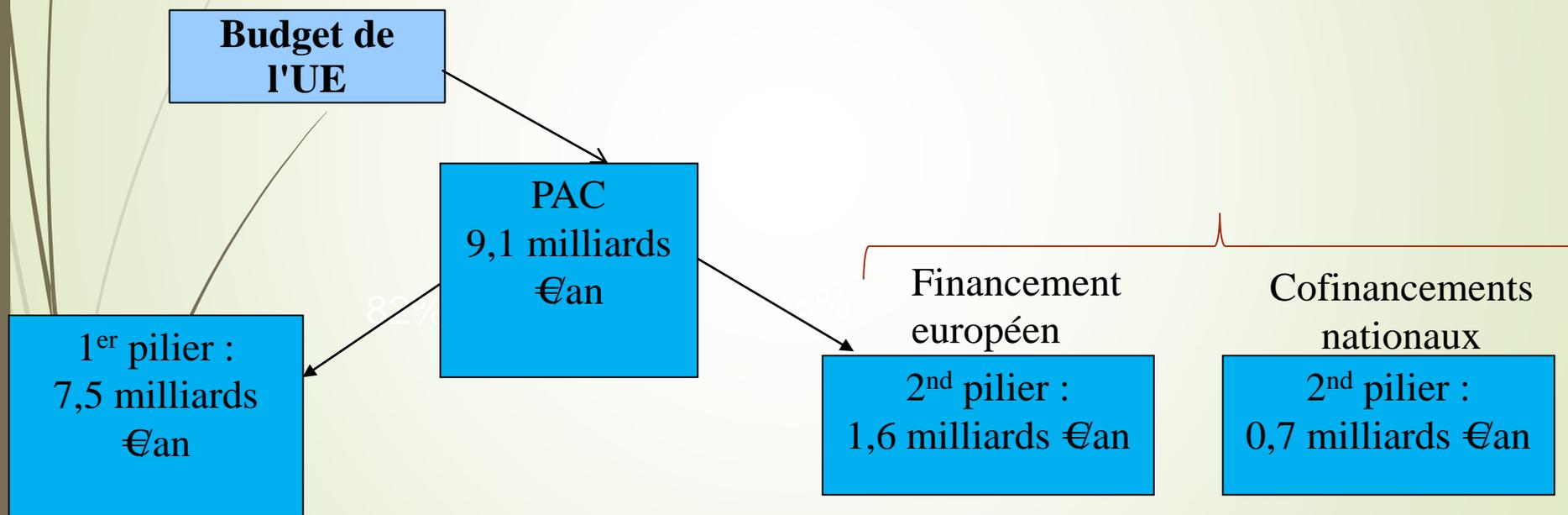
<http://agriculture.gouv.fr/etude-sur-les-mesures-contre-les-desequilibres-de-marche-queelles-perspectives-pour-lapres-quotas>

KROLL J.C., TROUVE A., 2012, « Faut-il encore réguler les marchés agricoles ? L'exemple des quotas laitiers », Economie Appliquée, n° 4.

## ► Une capacité de s'adapter à l'affirmation des préoccupations environnementales

- Montée des préoccupations environnementales dès les années 1980
  - nouveaux objectifs affichés
    - Une base : le livre vert de Jacques Delors (1985) prônant pour la PAC une orientation vers le marché et une meilleure prise en compte de l'environnement
- Mise en place de nouvelles politiques, sans remise en cause du compromis néolibéral dominant
  - le 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC (réforme de la PAC de 1999, cf. diapo suivante)
    - doit rester compatible avec les exigences de l'OMC (« boîte verte »)
    - intégrant et renforçant des mesures déjà en œuvre (aides aux zones défavorisées, MAE, aides à l'installation, à l'investissement)
    - mais une faiblesse budgétaire, une faible intégration du développement rural « intégré », des difficultés à pallier les effets de la dérégulation des marchés...
  - Conditionnalité environnementale des aides du 1<sup>er</sup> pilier (réformes de la PAC de 2003 et 2013)
    - incitation faible à une réorientation des pratiques
  - Nouvelles possibilités de redistribution des aides (réformes de la PAC de 2008 et 2013)
    - Vers des productions jugées favorables à l'environnement, à la qualité des produits, au développement rural...

# Le budget prévu de la PAC 2014-2020 en France



Budget de la PAC pour la France (2014-2020)

<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/pac-2014-2020-priorite-a-l-elevage-et-a-l-emploi>

## ► Mais dans les faits...

- Pas ou peu de fortes et nouvelles contraintes environnementales ou sociales sur les pratiques productives

Face à une mise en concurrence accrue avec les pays extérieurs à l'UE

- Cf. multiplication des accords de libre-échange, prenant la suite de l'accord de 1994 à l'OMC
- Ex. du CETA (Trouvé et al., 2017 ; rapport du comité d'experts sur le CETA, 2017)
  - forte baisse de droits de douane agricoles, des impacts négatifs largement reconnus sur des productions européennes comme la viande bovine
  - De fortes menaces sur les normes sanitaires et environnementales

Face à une concurrence intra-UE très vive, poussant à baisser les « coûts du travail » et ceux liés aux contraintes environnementales

Au sein de l'UE, exemple des conditions salariales agricoles

- En France, une distribution des aides toujours en faveur des agricultures les plus productives par hectare, par animal et par travailleur et in fine, en défaveur des agricultures les plus respectueuses de l'environnement et les plus créatrices d'emplois (Kirsch et al., 2017)
- Ex. de la dernière réforme de la PAC
  - des propositions relativement ambitieuses de la CE sur le plan environnemental... mais une application bien en-deçà
  - Une redistribution in fine moins importante que prévue en France
- En France, un compromis encore important avec le syndicalisme majoritaire

KIRSCH A., KROLL J.C., TROUVE A., 2017, « Aides directes et environnement : la PAC en question », Economie Rurale.  
 Trouvé A., Buczinski B., Chotteau P., Antoine E., Marouby H., Rieu M., van Ferneij J.-P., 2017 « Analyse de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Canada (AECG/CETA) dans le secteur des produits animaux », <http://www.interbev.fr/wp-content/uploads/2017/02/Rapport-CETA.pdf>

## Une nationalisation et une régionalisation de la PAC

- ▶ des politiques agricoles de plus en plus différenciées en politiques nationales et locales, s'adaptant autant que possible aux variétés des compromis nationaux et régionaux
  - ▶ Une subsidiarité déjà ancienne mais qui offrait des marges de régulation potentielles importantes aux Etats-membres : ex. des quotas laitiers
  - ▶ Des modalités de distribution des aides PAC de plus en plus à la carte
    - ▶ Convergence partielle ou totale des montants/ha
    - ▶ Choix d'aides couplées
    - ▶ Redistribution des aides vers les petites et moyennes exploitations
    - ▶ Transferts 1er/2nd pilier
    - ▶ Conditions environnementales des aides
    - ▶ ....
  - ▶ Un 2nd pilier de la PAC qui a poussé très loin le principe des subsidiarité : programmes et cofinancements nationaux/régionaux
    - ▶ Avec une régionalisation déjà ancienne au RU, en Allemagne, Espagne, Italie, Belgique
    - ▶ Une régionalisation nouvelle en France
- ▶ Mais toujours, un droit de la concurrence européen qui surplombe → un compromis néolibéral qui s'affirme

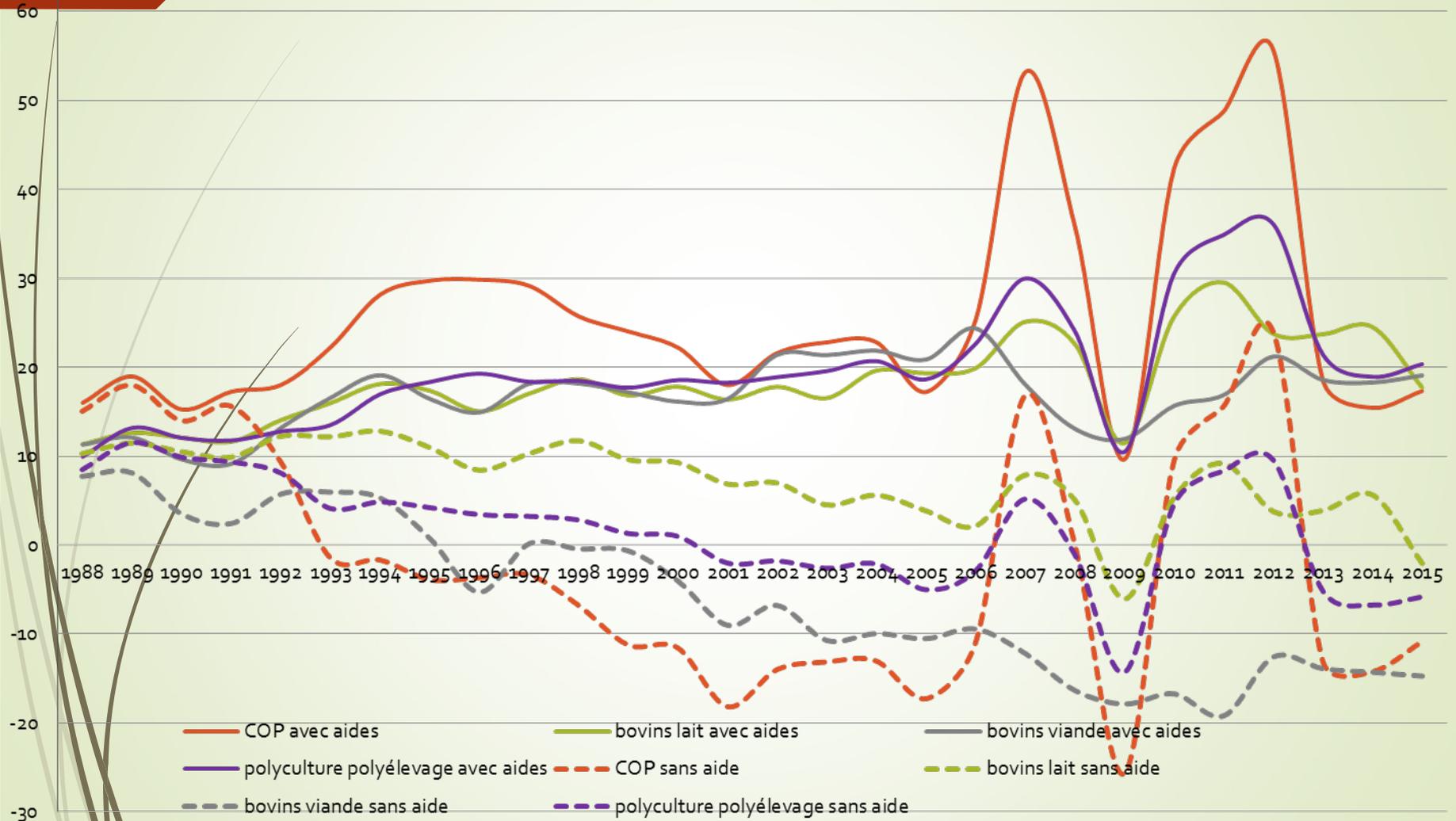
Des effets discutables de cette nationalisation et régionalisation

- Une meilleure capacité d'adaptation aux enjeux territoriaux
- Mais une complexification administrative et des conditions de soutiens différenciées dans un même espace de libre-échange européen et national
- Plus largement, dans un contexte de dérégulation de marchés, une fragmentation des modes de régulation nationaux et régionaux
  - Ex. des produits laitiers
    - Grandes coopératives en quasi-monopole de collecte (Pays-Bas, Irlande, Nord de l'Allemagne...) avec restructuration poussée des exploitations, forte hausse de la production... mais des limites liées notamment à la pression environnementale et à la dépendance aux aides directes
    - Contractualisation ancienne qui bénéficie d'une structuration déjà forte des producteurs (cas du Sud de l'Allemagne) avec forte valorisation des produits laitiers et soutiens publics importants (2nd pilier, biogaz...)
    - Des pays et régions confrontés à une faiblesse de l'organisation des producteurs face à l'aval (ex. France, Espagne...), à de forts coûts de collecte et de production sans forte valorisation des produits laitiers (ex. régions méditerranéennes, baltiques, montagneuses)
    - Une concurrence « libérée » et une spécialisation des régions, qui interroge sur les impacts sociaux et environnementaux

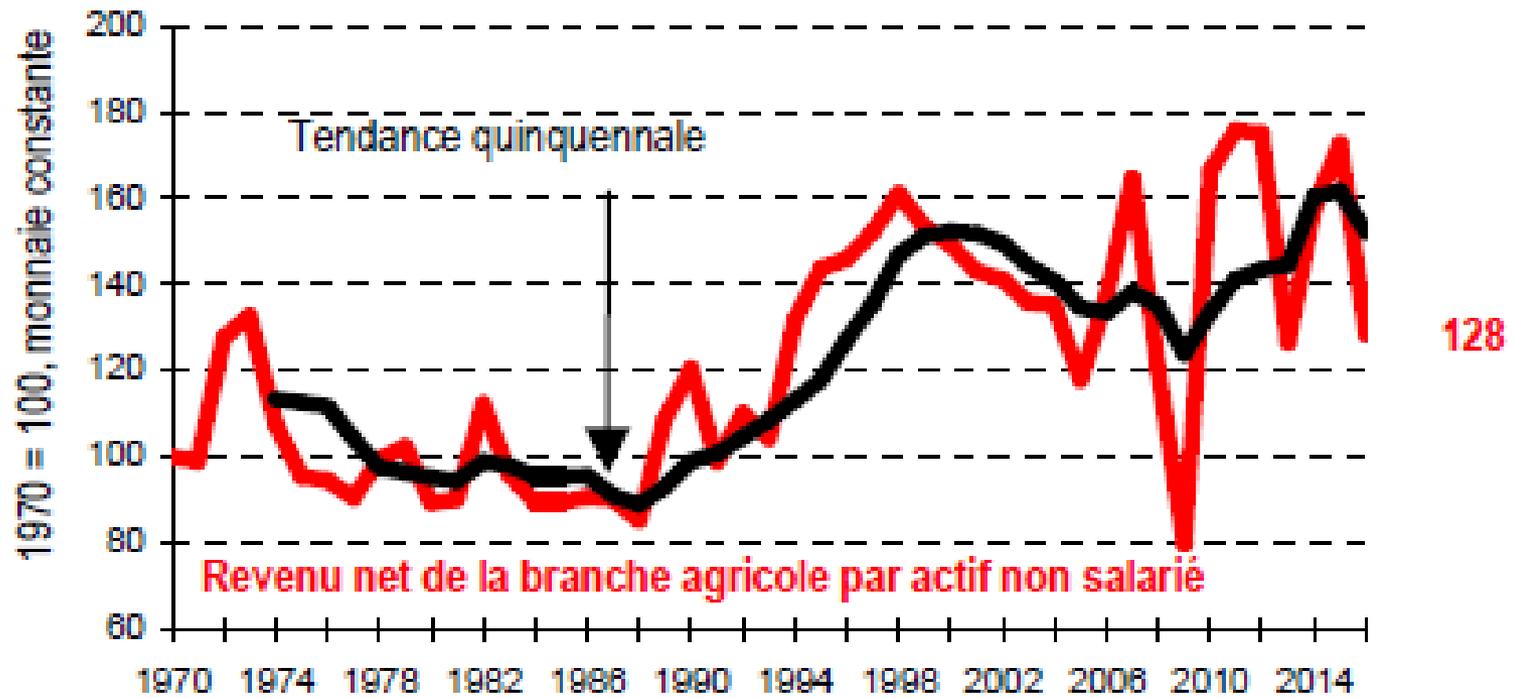
### 3. Les tensions socio-économiques engendrées, sources d'une remise en cause du compromis ?

- ▶ Un compromis fragile à l'échelle internationale
  - ▶ Les aides PAC perçues comme un dumping par d'autres pays (cf. diapo suivante)
- ▶ Une distribution des aides
  - ▶ Manquant de légitimité environnementale
  - ▶ Manquant de légitimité socio-économique
    - ▶ Dans un contexte de chômage de masse, avec une diminution constante du nombre d'emplois, y compris dans des pays avec une forte population agricole
      - ▶ Environ 45.000 emplois agricoles en moins par an de 1988 à 2010 - à comparer à la baisse d'environ 55.000 emplois/an dans l'industrie sur la même période -
    - ▶ Une remise en cause lente mais continue du modèle d'exploitation agricole familiale (Cochet, 2017)
    - ▶ Des aides qui ne varient pas en fonction des revenus et des prix (contrairement aux Etats-Unis, par exemple), alors que les revenus agricoles n'ont jamais autant varié (cf. diapo suivante)

Résultat courant avant impôt par unité de travail non salariée, avec et sans aides (\* 1.000 euros courants). Données RICA.

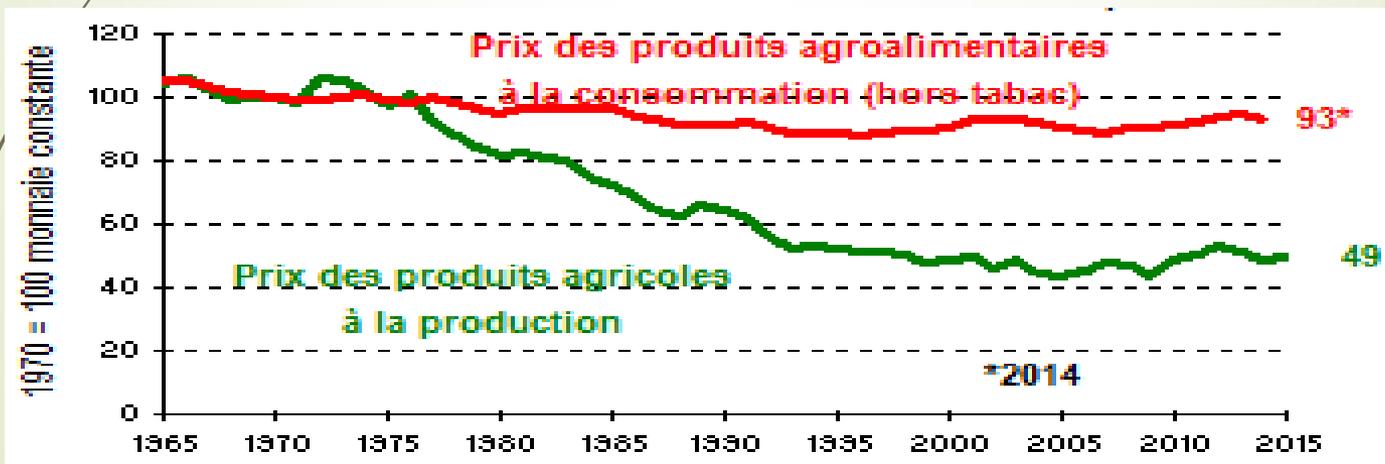


## Revenu agricole en France



- Les tensions engendrées par la dérégulation des marchés européens
  - Une volatilité structurelle de plus en plus forte des prix agricoles européens
  - Des déséquilibres de plus en plus marqués entre producteurs agricoles et entreprises de l'aval (cf. diapo suivantes)
  - Des risques de surproduction et de chutes durables des prix (ex. production laitière depuis 2014)
  - Des risques de concentration géographique des activités agricoles et de renforcement des spécialisations des régions, avec des retombées socioéconomiques et environnementales
  - Une pression vers le bas des normes sociales et sanitaires et une remise en cause de pratiques favorables à l'environnement, dans un contexte de mise en concurrence renforcée
  - Une vulnérabilité forte face aux marchés internationaux
    - Ex. du secteur laitier (embargo russe, baisse des imports des pays émergents...)
    - Une dépendance forte pour certains produits → problèmes géostratégiques et de choix démocratiques (ex. soja)

Prix agricoles à la production et prix alimentaires (euros constants, source INSEE et comptes de l'agriculture, traitement APCA)





F

Source : observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires

# Pour ouvrir le débat, quelques propositions d'alternatives politiques pour une transition écologique et sociale des agricultures européennes

- ▶ Un rééquilibrage du rapport de force entre producteurs / transformateurs / distributeurs / consommateurs, avec deux options
  - ▶ Une régulation des marges au sein des filières (ex. des produits laitiers aux USA)
  - ▶ Un renforcement *soutenu* de l'organisation des producteurs face à l'amont et l'aval
- ▶ Des aides
  - ▶ contra-cycliques
  - ▶ versées selon l'emploi agricole maintenu
  - ▶ dont une partie serait conditionnée à un contrat de transition des pratiques
- ▶ Une condition : la régulation des échanges et des volumes de production
- ▶ Une politique forte et nationale d'aide à la territorialisation des circuits alimentaires

# Annexe. Quelques données chiffrées sur l'agriculture française

(sources : Agreste)

23

	1955	1970	1988	2000	2010
Surface agricole (Mo ha)	33	31,5	28,6	27,8	27,4
Surface moyenne (ha) / exploitation	15	21	28	42	54
Nb d'exploitations	2,2 Mo	1,5 Mo	1 Mo	660.000	490.000
Actifs agricoles (Mo)	6,1	3,8	2	1,3	1
Part dans la population active	27%	14%	6%	4,5%	3,5%
<b>PRODUCTIONS</b>					
Blé tendre (Mo t)	10,4	14,4	31,4	36,1	35,7
Rendement blé (qtx/ha)	25	45	66	75	74
Orge (Mo t)	2,7	9,4	11	10,6	10,2
Mais (Mo t)	1,1	5,7	14	17	14
Oléagineux (colza, tournesol) (Mo t)	0,1	0,7	4,7	5	7,3

	1955	1970	1988	2000	2010
Lait (Mo hectolitres)	178	212 (253 en 1984)	223	226	227
Viande bovine (Mo t)	0,9	1,2	1,9	1,8	1,5
Viande porcine ( Mo t)	0,4	1	1,7	2,3	2
Viande volaille (Mo t)	0,3	0,6	1,9	2,3	1,8
Vin (Mo hl)	60	70	65	56	45
Excédent de la balance agroalimentaire (Mo euros courants)	-1,5	0	7,9	9,3	7,9
Valeur ajoutée agricole / PIB	11%	7%	3%	2%	1,5%

# Quelques références bibliographiques

## Sur l'histoire et l'analyse des politiques agricoles et de la PAC

- « Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure », Butault J.P. (dir.), INRA Editions, 2004
- « Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités », Boussard J.M., Gérard F., Piketty M.G., 2005, CIRAD, Paris
- « La Politique agricole commune (PAC) au coeur de la construction européenne », Petit Y., La Documentation française, 2017.
- « La Politique Agricole Commune », Jean-Christophe Bureau, Sophie Thoyer, Repères, La Découverte, 2014
- « Le développement rural en Europe : Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ? », Trouvé A., Berriet-Sollic M., Lépicié D. (dir.), 2013, Ed. Peter Lang

## Pour ouvrir la discussion

- "Quelle PAC pour quelle agriculture ?" Synthèse des propositions du groupe « PAC 2020 » de l'Académie d'Agriculture de France, Mars 2017, rapporteur Gilles Bazin
- « Le business est dans le pré. Les dérives de l'agro-industrie », Trouvé A., Fayard, 2017.