

La Politique Agricole Commune (PAC) est une politique fondatrice de l'Union Européenne. Si ses 2 objectifs initiaux (Soutien au revenu et des agriculteurs européens et souveraineté alimentaire) restent d'actualité, la PAC a fait l'objet de réformes successives qui ont élargi ses objectifs pour tenir compte de l'ensemble des services écosystémiques que l'agriculture apporte à la collectivité.

Une politique fondatrice de l'Union Européenne

Mise en œuvre à partir de 1962 la PAC voulait répondre à 2 objectifs :

- Soutenir le revenu des agriculteurs européens, catégorie socio-professionnelle en net décalage défavorable par rapport aux autres secteurs d'activité
- Assurer notre souveraineté alimentaire, alors que l'agriculture européenne des années 50 ne parvenait pas à nourrir notre population et nous rendait très dépendants des importations.

Dès les années 70, l'autonomie alimentaire est atteinte et l'UE devient la première puissance exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires. Le revenu moyen des agriculteurs s'améliore grâce à un système de prix garantis fonctionnant jusqu'en 1992.

Aujourd'hui encore, la PAC est le premier budget de l'UE (55 Mds € soit plus de 30% du budget global de l'Union). Avec 9,3 Mds €/an, la France est le premier bénéficiaire de la PAC, compte-tenu de l'importance de son agriculture.

Des réformes successives :

En 60 ans, les objectifs et les règles de fonctionnement de la PAC ont régulièrement évolués compte tenu du contexte socio-économique, et de l'ensemble des services écosystémiques que l'agriculture rend à la société et qu'il est légitime de rémunérer.

En 1992, le soutien par des prix garantis est abandonné, car il devenait budgétairement insoutenable pour l'UE, vu l'augmentation des volumes, et parce qu'il était accusé de pousser à l'intensification jusqu'à la surproduction. En externe, cette garantie des prix et l'aide à l'exportation de nos excédents étaient accusées de fausser le marché et de brider le développement de la production locale chez nos pays acheteurs.

Il est remplacé par une aide directe à l'hectare, indépendant du volume de production, mais variable selon le type de production lié à ces hectares à cette époque. Certaines productions qui n'avaient pas de prix garantis (ex : maraichage) ne touchent alors pas d'aide à l'ha. Si ce nouveau mode de soutien au revenu n'incite plus à l'intensification, il lui est reproché de pousser à l'agrandissement.

Dans les années suivantes, de nouveaux concepts apparaissent à la fois pour corriger (partiellement) certains défauts, sources d'inégalités et pour prendre en compte l'ensemble des services écosystémiques que l'agriculture remplit au bénéfice de l'ensemble de la société :

Conditionnalité : depuis 2005, le versement des aides de la PAC est conditionné au respect de « Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales » (telles que le maintien des prairies permanentes, la rotation des cultures ou le maintien des haies et des bandes tampon le long des cours d'eau), de normes relatives à la santé et au bien-être animal, ainsi que de normes sociales sur les conditions d'emploi et la sécurité des travailleurs en agriculture.

Convergence : le montant des primes à l'hectare étant, à l'origine, lié au type de production pratiqué sur ces surfaces en 1990 (lait, viande, céréales etc ...), de fortes inégalités existaient entre exploitations d'un même pays, ainsi qu'entre pays. Une convergence progressive est appliquée depuis plusieurs années pour qu'en 2026-2027, aucun agriculteur ne touche une aide à l'ha inférieure à 85% de la moyenne nationale et qu'aucun pays ne touche moins de 90% de la moyenne européenne.

Païement redistributif : pour limiter l'incitation à l'agrandissement, 10% des aides PAC est affecté à un surpaiement des 52 premiers ha, ce qui joue en faveur des petites et moyennes exploitations, mais sans compenser totalement le déséquilibre entre grandes et petites exploitations.

A ces aides liées à la surface, s'ajoutent certaines « aides couplées », c'est-à-dire liées à une production donnée, notamment pour l'élevage bovin, ovin et caprin.

Le 2^{ème} pilier de la PAC

Depuis l'année 2000, considérant que la pérennité de l'agriculture ne dépend pas uniquement d'un soutien au revenu agricole, mais aussi du dynamisme des territoires ruraux, le budget de la PAC a été scindé en 2 piliers :

- Le 1^{er} pilier (3/4 du budget PAC) constitué des primes versées directement à chaque agriculteur, et financé en totalité par le budget de l'UE (soutien au revenu)
- Le 2^{ème} pilier (1/4 du budget PAC) constituant le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) qui finance des projets et qui impose un cofinancement national ou régional, ce qui amplifie son impact bien au-delà du financement de l'UE.

Ainsi, selon des modalités qui peuvent varier selon les priorités des régions, le 2^{ème} pilier de la PAC peut financer :

- L'aide à l'installation des jeunes agriculteurs
- l'aide à l'agriculture biologique et à la transition agro-écologique
- la création d'entreprises ou de services en milieu rural
- La protection de zones sensibles et le maintien de l'agriculture dans ces zones (zones humides, montagne et piedmont ...)

Il finance aussi les projets proposés par les acteurs locaux d'un territoire donné à travers les programmes LEADER sur des thématiques telles que circuits courts, transition énergétique, culture, tourisme, économie locale...

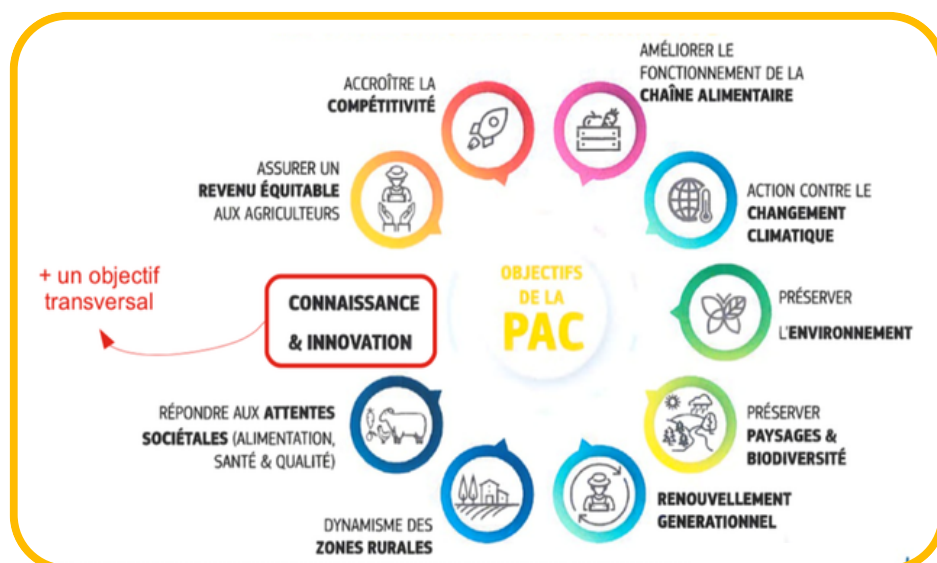


La PAC 2023-2027

La dernière réforme de la PAC a été mise en œuvre en 2023. Outre de renforcer les objectifs environnementaux, elle se caractérise par 2 changements :

- Une flexibilité accrue laissée aux états membres dans les modalités de mise en œuvre de 9 objectifs communs, chaque pays définissant son « Plan Stratégique National » pour atteindre ces objectifs.
- L'attribution de 25% des aides du 1^{er} pilier aux agriculteurs engagés dans un « éco- régime », c'est-à-dire dans un système de production contribuant fortement à la lutte contre le changement climatique, au stockage du carbone et à la préservation de la biodiversité (exemples : agriculture biologique, certification environnementale, enherbement des vignes et vergers, cultures sans labour etc ...)

PAC 2023-2027 : Les 9 objectifs communs



Source : Commission européenne

Une vision pour l'agriculture européenne : vers la PAC 2028-2034

Tous les 7 ans, les pays de l'UE se donnent un cadre budgétaire orientant les budgets et les programmes de l'Union pour les années à venir. Les « réformes de la PAC » suivent ce rythme. Le cadre budgétaire actuel couvre la période 2021-2027 et celui de la période 2028-2034 est déjà en cours de réflexion. Pour préparer ce que sera la PAC 2028-2034 et nourrir cette réflexion, la nouvelle Commission mise en place en fin 2024 a proposé une « Vision pour l'Agriculture Européenne », qui s'articule sur 4 domaines prioritaires :

- Un secteur attrayant: l'agriculture doit être un secteur suffisamment stable pour que les jeunes aient envie d'en faire leur métier, notamment grâce à des revenus équitables et à un soutien public mieux ciblé
- Un secteur compétitif et résilient: l'UE continuera de donner la priorité à la sécurité et à la souveraineté alimentaires de différentes manières. Les négociations et accords commerciaux doivent protéger les intérêts des agriculteurs européens et harmoniser davantage les normes de production pour les produits importés, afin de garantir que les normes ambitieuses de l'UE n'entraînent pas de désavantage concurrentiel, tout en restant conformes aux règles internationales

- Un secteur à l'épreuve du temps : le secteur agricole européen joue un rôle important dans la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Il nous faut concilier l'action pour le climat et la sécurité alimentaire.
- Des conditions de vie et de travail équitables dans les zones rurales, afin de garantir que les zones rurales restent dynamiques et fonctionnelles

C'est sur cette base que s'engagent, dans chaque Etat Membre et au sein des institutions européennes, les négociations pour définir la future PAC 2028.

« L'alimentation et l'agriculture sont vitales pour les citoyens, l'économie et la société en Europe. Nous devons garantir notre propre souveraineté alimentaire.

La vision pour l'agriculture que nous présentons rendra le secteur plus durable et aidera l'agriculture à rester un secteur attrayant et rémunérateur afin qu'un nombre suffisant de jeunes la choisissent comme profession. Et elle permettra à l'agriculture de continuer à participer pleinement aux efforts déployés par l'UE pour lutter contre les effets du changement climatique. »

Christophe Hansen, commissaire à l'agriculture et à l'alimentation

Quand vous pensez PAC, n'oubliez pas que :

- Même si le nombre d'exploitations agricoles a fortement diminué depuis les années 60, il est certain que cette diminution aurait été beaucoup plus rapide et destructrice sans le soutien de la PAC. Contrairement à d'autres régions du globe, le modèle dominant de l'agriculture européenne reste l'exploitation familiale dirigée par des agriculteurs qui travaillent sur l'exploitation et non l'entreprise capitaliste mise en gérance et employant uniquement des salariés.
- A l'heure où l'urgence climatique et la chute de la biodiversité s'accroissent, il est logique que l'ensemble des fonctions écosystémiques de l'agriculture soient reconnues et que les agriculteurs soient rémunérés à ce titre. Les crédits européens de la PAC y contribuent et incitent les États Membres à agir dans le même sens en complément. Les « primes PAC » ne sont pas des « aides sociales » mais la juste rémunération de services réels remplis par les agriculteurs.
- La PAC est une des politiques sectorielles de l'UE et se doit d'être en cohérence avec l'ensemble des autres politiques européennes. La pérennité de l'agriculture française et européenne dépend autant de la PAC que des décisions prises dans le cadre des politiques commerciale, environnementale ou de la recherche.

