



Centre Franco-Autrichien  
pour le rapprochement en Europe



Institut français des  
relations internationales

Synthèse de la conférence internationale\*

## **La PAC dans la perspective de 2013: les enjeux de la transition**

organisée à la Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'Union Européenne,  
Bruxelles, le 15 septembre 2011

Le Centre franco-autrichien (CFA) organise depuis quelques années déjà des conférences dédiées aux questions relatives à la Politique Agricole Commune (PAC), et plus spécifiquement au rôle, dans la PAC, des nouveaux membres de l'Union Européenne (EU). Ces rencontres, à l'instar de celles qui se sont tenues par le passé à Budapest (2003), Varsovie (2001), ou Vienne (1996), sont également l'occasion de penser l'approfondissement des relations franco-autrichiennes par une coopération accrue dans ce domaine essentiel de la politique européenne. Dans la réalisation de ses projets dédiés au rapprochement en Europe dans le domaine de la PAC, le CFA a toujours pu compter sur le soutien d'acteurs clés de la PAC à Bruxelles, que ce soit Franz Fischler, qui fut durant de longues années Commissaire européen de l'agriculture et au développement rural, ou encore Dacian Ciolos qui en occupe la direction aujourd'hui.

A présent, le Centre souhaite profiter des efforts entrepris par la Commission Européenne dans l'optique d'une vaste réforme de la politique agricole commune, pour développer, dans le cadre d'une rencontre internationale de haut niveau, les points de vue de la France et de l'Autriche par rapport à la politique européenne. Cette conférence, organisée sous la cotutelle du Ministre autrichien de l'agriculture et de l'environnement, Nikolaus Berlakovich et de son homologue français, Bruno le Maire, s'est tenue à la Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE à Bruxelles le 15 septembre 2011.

Les principaux objectifs de cette rencontre consistaient à tirer un bilan franco-autrichien de la PAC, et à proposer une analyse des futurs défis pour l'agriculture européenne, tels que la qualité et sécurité alimentaire, le changement climatique ou encore la compétitivité de l'agriculture dans le contexte d'une crise économique et d'une instabilité des prix croissante.

---

\* Ce document est diffusé sous la seule responsabilité du Centre franco-autrichien. Il n'engage ni la responsabilité des coorganisateur de la manifestation, ni celle des participants

Pour l'aider dans l'organisation de cette conférence, le Centre a bénéficié du soutien des ministères français et autrichien de l'agriculture, de la Commission Européenne, ainsi que de son partenaire, l'Institut français des relations internationales, domicilié à Paris et du Forum écosocial de Vienne. La conférence a attiré un large public (plus de 130 personnes), et suscité de vifs débats.

Un grand nombre d'invités très prestigieux, français, autrichien et Européens, ont contribué au succès de cette événement, dont **Nikolaus BERLAKOVICH**, ministre fédéral autrichien de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau, et Bruno **LE MAIRE**, Ministre français de l'agriculture, l'alimentation, la pêche, la ruralité et de l'aménagement du territoire, qui ont enregistré une contribution vidéo pour cette occasion ; **Harald GÜNTHER**, ministre plénipotentiaire à la Représentation permanente de l'Autriche à Bruxelles, **Philippe DUCLAUD**, chef du service agricole à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, et **Georg HÄUSLER**, chef du cabinet du Commissaire à l'Agriculture et au développement rural. Les contributions des intervenants sont pour la plupart consultables sur le site internet du CFA : [www.oefz.at](http://www.oefz.at).

## **Introduction**

L'histoire de la PAC est étroitement liée à celle de l'intégration européenne (P. Jankowitsch ; D. David ; Ph. Duclaud). Ses fondations furent posées dès 1957, par la signature du Traité de Rome, qui établissait un marché commun. Elle fut, par la suite une force motrice dans l'intégration de ce même marché, et conserve aujourd'hui encore, une place très importante dans la structure institutionnelle de l'Union (Y. Madre). La PAC correspond en effet à ce premier pilier de l'Union Européenne, qui relève de la seule compétence des autorités européenne. Elle est une politique proprement communautaire de l'UE, qui concentre une part importante, quoique décroissante, du budget de l'Union.

La PAC a considérablement évolué par le passé (Ph. Duclaud). Elle s'est réformée à de nombreuses reprises : à la fin des années 1960 avec le Plan Mansholt qui vitalisa la modernisation des exploitations et soutint la formation des exploitant ; en 1992 avec les réformes MacSharry, qui visèrent à normaliser la PAC au plan international ; en 1999 avec l'Agenda 2000, qui divisa la PAC en deux piliers (soutien à la production et développement rural) ; en 2003, avec le découplage des aides ; en 2005, avec la réforme du régime du secteur sucrier. Depuis 2010, une nouvelle réforme est sur les rails, mue par la volonté affichée par la Commission de transformer la PAC afin de la rendre plus compétitive, plus dynamique, plus efficace, plus prévisible, et de répondre, aux défis majeurs qui s'imposeront aux Européens d'ici 2020 (Ph. Duclaud).

## **Un bilan de la PAC et une nouvelle réforme ?**

Compte tenu de ses nombreuses évolutions, il n'est pas aisé de dresser un bilan de la PAC, même si tous les experts présents à la conférence ont souligné les développement globalement positifs qu'elle a sous-tendus. Car la PAC des années 1970/1980 est bien

différente de celle que nous connaissons aujourd'hui (H. Guyomard). Conçue pour accroître la production agricole européenne et la productivité du secteur, la PAC des années 1970/1980 intégrait des mesures protectionnistes fortes. Elle était caractérisée par l'instauration de droits à l'importation pour les produits agricoles étrangers et de subventions à l'exportation pour les produits européens. Ces mesures visaient à renforcer la sécurité alimentaire de l'Union, augmenter la productivité agricole, assurer un niveau d'existence à la population rurale, stabiliser les marchés et veiller à ce que les prix des produits alimentaires restent appropriés (E. Klauser). Ces mesures eurent l'effet désiré – celui de faire passer l'Europe « d'une situation où elle était déficitaire structurellement à une situation dans laquelle elle était devenue excédentaire » (H. Guyomard). Appuyée par une recherche agronomique et des investissements visant principalement l'accroissement de la productivité, la PAC connut en ce sens un véritable succès (M. Brestic). Elle conféra à l'Union une sécurité en termes d'approvisionnement alimentaire qui était la raison d'être de cette PAC (H. Guyomard ; Y. Madre). Et ce faisant, elle participa à la dynamique d'intégration européenne en ouvrant de nouveaux champs de coopération (D. David).

Ce succès eut un coût. Sur le plan financier tout d'abord, l'écoulement des excédents agricoles de l'UE sur les marchés internationaux profitait de subventions à l'exportation, qui du fait de l'accroissement de la productivité, devinrent de plus en plus pesantes pour le budget de l'Union (H. Guyomard). Sur le plan environnemental, ensuite, la course à la productivité généra des externalités négatives, que les agents économiques négligèrent de prendre en compte (H. Guyomard ; Y. Madre). Sur le plan humain, enfin, l'intensification de l'agriculture contribua à la disparition de nombreuses exploitations agricoles, insuffisamment compétitives (H. Guyomard). Sans mentionner le déficit de reconnaissance, duquel la PAC souffrait, auprès des citoyens européens.

Depuis les années 1990, des réformes se sont employées à rectifier certains traits déficients de la PAC. L'UE a ainsi remis en cause l'emploi exclusif des prix garantis comme mode de gestion de la PAC (qu'elle diminua par ailleurs en 1992) et a introduit des modalités compensatoires. Elle souligna l'importance du développement rural par la dichotomisation de la PAC en 1999 et mis en œuvre le découplage des aides en 2003, afin de permettre aux exploitants d'orienter leurs choix de production en fonction des signaux du marché. Preuve de cette évolution constante, depuis 2008, les états membres peuvent également redistribuer leurs aides et ajuster leur modèle de découplage, afin de mieux répondre à la grande diversité sous-jacente aux structures agricoles européennes (P. Boulanger ; M. Hofreither). Plus fondamentalement, l'UE compléta le volet stratégique de la PAC en la dotant de trois nouveaux objectifs, soulignent la nécessité d'une croissance intelligente, durable et inclusive (P. Boulanger).

En fin de compte, c'est précisément en raison de sa capacité à évoluer que la PAC doit sa force et sa résilience. Cette capacité d'adaptation répond aux évolutions importantes qui ont mû l'Europe et le monde ces cinquante dernières années (Y. Madre ; Ph. Duclaud). Cette évolution, suit un cours qui ne se tarit pas, comme le prouve cette nouvelle réforme qui s'annonce – une réforme qui ne ferait pas l'objet d'un débat si la situation ne l'exigeait pas (Y. Madre). Car des contraintes importantes demeurent, que la PAC ne peut négliger.

Même si la transmission des aides aux agriculteurs s'est aujourd'hui améliorée, force est de constater qu'un quart des exploitations (souvent les plus grandes et celles ayant les plus hauts revenus) reçoivent les trois quarts des subventions, alors qu'elles n'emploient que 60% de la main d'œuvre agricole (C. Moreddu). Et avec un revenu agricole s'élevant en moyenne à 40% du revenu des autres secteurs économiques ; avec une productivité agricole stagnant depuis 15 ans ; avec des accidents climatiques qui vont en s'amplifiant et un environnement économique plus concurrentiel que jamais, les défis auxquels l'agriculture européenne est confrontées sont loin d'être taris (Y. Madre). C'est notamment pourquoi une nouvelle réforme de la PAC s'impose aujourd'hui.

### **Le défi humain de la réforme de la PAC**

Le rôle de la PAC, aujourd'hui, ne peut se limiter pas au soutien de la production agricole européenne. La PAC doit également servir à préserver une certaine diversité agricole au sein de l'Union Européenne, et à protéger les agriculteurs, et leur emploi (B. le Maire). Ceux-ci (sur)vivent en effet aujourd'hui dans des situations très précaires, et doivent compter avec des contraintes éthiques et environnementales, pour lesquelles ils ne sont pas rémunérés (Y. Madre). Trop souvent dispersés, ils ne peuvent peser dans les négociations, et pâtissent d'une répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne alimentaire qui leur est très défavorable (G. Brun). C'est afin de permettre aux agriculteurs de poursuivre leur activité que la PAC se doit de protéger plus activement cette catégorie socioprofessionnelle, notamment au travers d'investissements et d'aides dans ce domaine (Y. Madre). La PAC doit en particulier veiller à ce que les agriculteurs restent compétitifs. Le rôle de la recherche agronomique est ici essentiel, quand il permet d'augmenter la plus-value dont peuvent jouir les producteurs, et de renforcer leurs capacités de production (E. Klauser). L'utilisation des OGM, par contre, ne peut s'inscrire dans cette démarche humaniste, car elle sous-tend une agriculture non-pérenne (E. Klauser).

La réforme proposée de la PAC répond, selon les premières analyses, à ce défi humain (Y. Madre). Elle fut pensée en collaboration avec des groupes de réflexion mettant en relation les états membres et les professionnels agricoles. Et elle aspire à répondre aux préoccupations conjointes des agriculteurs et des consommateurs européens (N. Berlakovich). Elle pourrait en ce sens devenir un exemple de politique intégrée, s'adressant à la totalité des citoyens, à condition néanmoins de la rendre plus accessible et plus compréhensible à tous (E. Klauser). Il faut en effet prendre conscience que le défi humain de la PAC est lié au défi environnemental de la durabilité, et qu'il vise à préserver un monde rural vivant, qui bénéficie à tous (Y. Madre).

### **Le défi environnemental du « verdissement » de la PAC**

Bien que la problématique originelle de la PAC, qui consiste à s'assurer de pouvoir nourrir la population européenne à des prix raisonnables, reste d'actualité, la dimension environnementale de la PAC a gagné en importance au fil des ans (H. Guyomard ; D.

David ; Ph. Duclaud ; H. Günther). Si les objectifs de la PAC ont été correctement redéfinis, force est de constater qu'en pratique, il reste encore beaucoup à faire avant que la problématique du « verdissement » ne soit traitée comme une partie intégrante de la PAC. Institutionnellement, tout d'abord, comment intégrer le verdissement dans la PAC ? Doit-il se limiter au deuxième pilier de la PAC (développement rural) ou s'intégrer, également, dans une forme qu'il reste à définir, au premier pilier (soutien aux prix) (E. Klauser) ? Quelles modalités peut-on prévoir pour son application ; faut-il par exemple coupler le verdissement à la conditionnalité (G. Brun) ? Une chose est sûre, le principe même du verdissement assouplit la dichotomie des deux piliers (M. Hofreither) et accroît la légitimité de la PAC auprès des citoyens (G. Brun).

Le verdissement de la PAC devra par ailleurs passer par l'innovation, qui seule permettra de développer une intensification écologique de la production agricole européenne (G. Häusler). L'objectif n'est pas des moindres : il s'agit d'œuvrer pour une transition vers un nouveau système de production qui protégera les ressources, tout en relevant le défi de la sécurité alimentaire (H. Guyomard). En clair, la PAC devra réussir la difficile synthèse d'une production satisfaisante et d'un développement écologique et durable (G. Häusler ; B. le Maire ; N. Berlakovich). Face à ce défi, il est possible que la PAC ne soit pas correctement armée (H. Guyomard). Au cœur de préoccupations existentielles, illustrées par un appauvrissement constant de la biodiversité et par les effets croissant du changement climatique, il est peu probable que les aides de la PAC suffisent à transformer les modes de production, et susciter l'innovation requise. Il serait donc temps que les acteurs concernés commencent à réfléchir à une rémunération par le marché, et développent de nouveaux modes de coopération (H. Guyomard). Car un modèle de développement durable agricole européen devrait se fonder sur une compétitivité qui ne dépend pas uniquement des subventions de l'UE (M. Brestic). Demander aux agriculteurs d'atteindre des résultats explicites et chiffrés, au lieu de conditionner les aides au seul emploi de méthodes vertes, permettrait par exemple à ceux-ci de choisir la pratique la plus adaptée à leur situation et de renforcer leur entrepreneuriat (C. Moreddu). Il conviendra en outre de mesurer l'impact des systèmes agricoles sur l'environnement avec plus de précision, de développer des instruments cohérents et adaptés aux situations locales, et surtout, d'appliquer avec plus de détermination le principe du pollueur-payeur (C. Moreddu).

La dimension environnementale de la PAC ne peut enfin ignorer le défi de la régionalité. Face à l'intérêt croissant des citoyens pour les produits régionaux, la PAC devrait soutenir leur développement, car il s'agit d'un moyen de valoriser les terroirs tout en luttant contre le changement climatique, auquel contribuent les transports de marchandises. Il est notamment essentiel que l'Europe cultive sa pluralité et sa diversité, préserve ses zones écologiques et ses biotopes, et d'évite que l'agriculture ne se concentre sur des zones de production intensive (E. Klauser ; H. Günther). Un mécanisme de certification pourrait en ce sens compléter le dispositif actuel, qui permettrait de tenir compte des spécificités de chaque pays, et la France, ayant déjà une certaine expérience en la matière, pourrait partager son savoir-faire (G. Brun).

## **Le défi de la sécurité alimentaire et de la gestion des crises**

Le défi alimentaire, qui fut constitutif de la PAC, reste, contre toute attente, d'actualité aujourd'hui, car la PAC vise en effet principalement à nourrir 500 millions d'Européens (B. le Maire ; P. Jankowitsch). Au niveau global, il faut également garder à l'esprit qu'une augmentation de 70% de la production alimentaire mondiale serait nécessaire pour nourrir les 9 milliards d'êtres humains sur terre en 2050. Cette augmentation sera d'autant plus problématique qu'elle s'accompagne d'une hausse dans la consommation mondiale de produits carnés et de lait, particulièrement voraces énergétiquement, et de des productions liées aux biocarburants (E. Klauser ; D. David ; H. Günther). La PAC doit par conséquent d'ores déjà se préparer à répondre à ces défis globaux, même si les véritables solutions ne peuvent être trouvées qu'au plan international. Et elle doit maintenir l'indépendance alimentaire de l'Europe (B. le Maire).

Au défi traditionnel de la sécurité alimentaire, vient s'ajouter celui de la stabilisation et de la gestion des risques croissants (D. David). Il faut ici distinguer trois types de risques (C. Moreddu) : les risques individuels, qui portent sur les exploitants, ceux que le monde agricole peut appréhender, collectivement, et ceux, catastrophiques ou systémiques, qui requièrent une intervention publique coordonnée. Pour ces derniers, il convient de définir à l'avance les termes et les conditions du soutien que l'Union peut assurer, en établissant des protocoles d'intervention précis, s'appuyant sur des règles communes, éventuellement négociées au niveau régional, et intégrant une modélisation de la répartition des coûts (C. Moreddu). Plus généralement, il est clair que la question de la gestion des risques est devenue essentielle aujourd'hui. Il ne suffit plus de réagir aux crises ; il faut agir en amont, par une véritable politique de stabilisation, ex ante. De multiples pistes peuvent être évoquées, par exemple, des aides contra-cyclique et des mécanismes d'assurance (H. Guyomard). Quant au versement de compensation en Europe, qui a pour objet d'atténuer la volatilité des prix, il ne résout pas les problèmes, dans la mesure où ces mécanismes ne sont pas initiés au niveau international (M. Hofreither). L'expérience que la France a acquise dans la gestion des risques peut enfin servir de source d'inspiration. Elle s'appuie sur trois volets : la prévention des risques, grâce à une meilleure organisation collective et à l'extension de certaines dispositions du paquet lait de la PAC, le développement d'une boîte à outil complète pour que les acteurs agricoles puissent agir plus facilement, et l'introduction d'assurances-revenus et de fonds de mutualisation ; et enfin, un cadre législatif plus souple et des outils pensés pour répondre à tout type de crise (G. Brun).

## **La dimension budgétaire de la PAC**

D'après les estimations budgétaires des experts, le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (soutien au prix) capterait 72.8% du budget de la PAC (soit 386,9 milliards d'euros) entre 2014 et 2020, contre 23,2% (soit 281,8 milliards d'euros) pour le deuxième pilier (développement rural). Ceci porterait la contribution européenne à la PAC à près d'un tiers du budget de l'UE, contre 48% dans les années 1980/1990 (P. Boulanger ; G. Nagy). Les principaux gagnants de cette réforme de la PAC seraient les états baltes, le Royaume-Uni, la Suède,

la Slovaquie, la Roumanie et la Pologne, et les principaux perdants, la Belgique, la France, Chypre, la Slovénie, les Pays Bas, l'Allemagne, le Danemark et l'Italie (G. Nagy).

Stratégiquement, il conviendra à l'avenir d'investir dans la durabilité et de préserver la compétitivité de l'agriculture européenne sur le long terme au lieu de se concentrer le financement des revenus agricoles (Ph. Duclaud). En outre, une plus grande cohérence avec les politiques de l'environnement et de l'alimentation sera nécessaire, et davantage d'investissement devront être dédiés aux infrastructures et à l'innovation scientifique mais aussi organisationnelle (C. Moreddu). Un système de droit de la protection intellectuelle efficace dans ce domaine pourrait favoriser à l'ensemble du secteur (C. Moreddu). Il pourrait également être intéressant de cibler les paiements directs au regard d'objectifs strictement définis, de préférence quantitatif, et d'identifier des mesures ambitieuses ayant un impact budgétaire faible (P. Boulanger). Car compte tenu de la portée des défis auxquels la PAC doit faire face, et du contexte budgétaire très serré, qu'impose la crise actuelle et les perspectives d'élargissement, il serait difficile de faire aboutir les grandes ambitions de la réforme sans une grande ingéniosité considérable, et la contribution proactive de chacun d'entre nous (G. Brun ; Y. Madre ; D. David ; H. Stark).

## Liste des références

- B. le Maire *ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Paris.*
- C. Moreddu '« La PAC après 2013 : améliorer la durabilité et la compétitivité à long terme du secteur agroalimentaire »', *économiste, direction des Echanges et de l'Agriculture, OCDE Paris.*
- D. David *Directeur exécutif, Institut français des relations internationales, Paris.*
- E. Klausner '« La PAC à l'horizon 2020 — une politique optimale pour relever les défis alimentaires, agricoles et sociaux »', *chef du département „Agriculture et alimentation“, ministère de l'Agriculture, Vienne.*
- G. Brun '« Verdissement et régulation : deux enjeux centraux de la négociation »', *sous-directeur des affaires européennes au sein de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Paris.*
- G. Häusler *chef de cabinet du commissaire à l'Agriculture et au Développement rural, Bruxelles*
- G. Nagy '« Vers une redistribution pragmatique des fonds de la PAC »', *unité de l'agriculture, Représentation permanente de la Hongrie auprès de l'UE, Bruxelles*
- H. Günther *ministre plénipotentiaire, Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE, Bruxelles.*
- H. Guyomard '« 20 ans de la réforme de la PAC : le verre à moitié plein, à moitié vide »', *directeur scientifique, INRA, Paris.*
- H. Stark *Conseiller pour le CFA, Institut français des relations internationales, Paris.*
- M. Brestic '« Les défis de la recherche agronomique : entre possibilités et scepticisme »', *vice-recteur de l'Université agronomique de Nitra, République slovaque*
- M. Hofreither '« Exigences sociales : quels outils pour y répondre ? »', *institut du développement économique durable, Université des ressources naturels et des sciences appliquées, Vienne*
- N. Berlakovich *ministre fédéral autrichien de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Vienne.*
- P. Boulanger '« Réformer la PAC et le budget européen »', *chercheur, Groupe d'Economie Mondiale (GEM) Sciences Po Paris*
- P. Jankowitsch *Secrétaire Général, Centre franco-autrichien, Vienne*
- Ph. Duclaud *chef du service agricole, Représentation permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles.*
- Y. Madre '« Réforme de la PAC—Principales orientations »', *membre du cabinet du commissaire à l'Agriculture et au Développement rural*