

Agenda 2000 (ou "Paquet Santer" : quelle politique agricole commune à l'horizon 2000

Claude Roger, novembre 1998

La Politique agricole commune (PAC) fait l'objet d'une profonde remise en cause par les agriculteurs et citoyens : contestation des excès du "productivisme" et de ses conséquences sur la nature, sur la concentration des exploitations et les déséquilibres entre les territoires et productions ; interrogations sur le coût, la légitimité, l'efficacité et l'équité des aides directes, etc. Au sein même de l'Europe, le consensus autour de la PAC est de plus en plus menacé entre des partenaires du Sud qui la trouvent trop favorables aux grands produits du nord, et des partenaires du Nord favorables à son abandon au profit du libre jeu des marchés. Tous se retrouvent pour vouloir anticiper les conséquences prévisibles de l'élargissement de l'Europe vers plusieurs pays de l'Est, gros producteurs agricoles potentiels. Enfin, la PAC est contestée par les pays tiers aussi bien agro-exportateurs concurrents qu'agro-importateurs, au sein de l'Organisation mondiale du commerce qui définit et veille au respect des règles du jeu des échanges mondiaux. La Commission européenne a donc proposé un ensemble de réformes à entreprendre avant 2000 : l'Agenda 2000.

Depuis sa présentation en juillet 1997, "l'Agenda 2000" ou "Paquet Santer" (du nom du Président de la Commission européenne), nourrit périodiquement l'actualité de l'Europe : il s'agit ni plus ni moins que d'arrêter les perspectives de développement de l'Union européenne et de ses politiques internes pour aborder le XXI^e siècle compte tenu :

- des problèmes internes liés au cadre politique, institutionnel et budgétaire de l'Europe et à son élargissement aux pays de l'Est.

- du contexte externe des négociations multi-latérales de l'OMC pour poursuivre la libéralisation des échanges agro-alimentaires ainsi que de l'évolution ses rapports avec ses partenaires privilégiés des pays des PECO, du Mercosur, des Pays tiers Méditerranéens et des Pays ACP avec qui elle souhaite passer ou renouveler de nouveaux accords préférentiels de libéralisation, de coopération, d'association ou même d'intégration.

L'Agenda 2000 ou "Paquet Santer" (du nom du Président de la Commission européenne à Bruxelles) ,est donc un ensemble de propositions de réformes institutionnelles (Conférence intergouvernementale - CIG - pour adapter les mécanismes de prise de décisions à une Europe élargie), monétaires (monnaie unique et Banque centrale), du cadre financier (ligne directrice budgétaire), des actions socio-structurelles (simplification des fonds financiers et actions) et enfin de la Politique Agricole Commune (PAC), jugées nécessaires et prioritaires par la Commission avant les échéances de l'horizon 2000.

- **La réforme de la PAC de 1992 : un tournant inachevé et incomplet**

En ce qui concerne le volet agricole, la réforme de la PAC de 1992 avait marqué un tournant avec la systématisation du contrôle de l'offre, une baisse programmée des prix de soutien et un changement profond des modalités de distribution des soutiens : de moins en moins directement indexés sur les volumes produits par le biais du soutien des prix et de plus en plus sur le niveau de capitalisation via des aides directes. Mais cette réforme de 92 reste contraire à l'efficacité car elle perpétue des rentes coûteuses pour les consommateurs et contribuables et contraire à l'équité car les aides compensatoires non dégressives, non plafonnées et non découplées mais proportionnelles aux quantités ou aux facteurs, modifient peu la répartition du revenu et accentuent les disparités. Elle associe deux instruments d'aide à l'agriculture, l'organisation des marchés et les paiements compensatoires, qui s'inscrivent dans deux logiques assez différentes pour être dans une situation paradoxale par rapport au libéralisme. Elle ne tranche pas entre laisser jouer les forces du marché, répartir des droits à produire, ou recourir simultanément un peu aux deux premiers choix : il n'y a pas rupture avec les mécanismes antérieurs de différenciation économique de l'agriculture et d'élimination des moins compétitifs. En particulier, l'effet redistributif des aides est nul, leur répartition restant fonction de la taille des exploitations et

de leurs productions. La réforme est restée très centrée sur quelques secteurs (oléagineux, céréales et viande bovine, soit moins du quart de la valeur de la production agricole européenne). Inadaptée au contexte de chômage, de stagnation de la demande et à répondre à l'émergence de nouvelles craintes et demandes en matière de qualité, de sécurité des aliments et de développement durable, la PAC de 1992 met en évidence l'obsolescence du modèle productiviste en annulant toute possibilité de croissance dans de nombreuses productions et pour de nombreux producteurs, sans garantir pour autant une autre voie de maintien de petits et moyens agriculteurs.

Enfin, rien ne permet d'affirmer sa compatibilité après 2000 ou 2002 en terme de surplus exportables sans subvention, sans de nouvelles tensions avec les partenaires extérieurs et sous les contraintes actuelles de l'Accord de Marrakech signé à l'issue de l'Uruguay Round dans le cadre des accords du GATT, alors que se dessine déjà la reprise d'un nouveau cycle de négociations commerciales multi-latérales dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui doit induire un renforcement des contraintes extérieures ?

- **Un projet de réforme sous fortes contraintes**

Comment faire évoluer la PAC sous la contrainte externe du respect des accords du GATT à laquelle s'ajoutent les conséquences de l'élargissement à l'Est et celles anticipées des négociations devenues permanentes à l'OMC ? Il faut de plus tenir compte d'un certain nombre de considérations internes : d'une part la stabilisation des dépenses, l'introduction des préoccupations des consommateurs, la prise en compte des effets externes positifs et négatifs de l'agriculture ; d'autre part, la simplification des instruments pour disposer de mécanismes d'intervention acceptables par les pays tiers, durables et plus efficaces que le gel et les quotas et généralisables à d'autres OCM pour leur étendre la réforme.

A court terme, il s'agit d'abord d'appliquer l'accord de l'Uruguay Round : la contrainte la plus forte est la réduction des exportations subventionnées mais la seconde contrainte incontournable réside dans la conformité des aides tant du point de vue de leur montant que de celui de leurs modalités. Or depuis 1995, la PAC est passée sous un régime de liberté surveillée : les exportations peuvent croître mais sans subventions, pendant que les règles d'attribution des aides et leur éventuelle redistribution demeurent de son ressort à l'intérieur d'un cadre bien défini.

D'où les propositions de la Commission actuellement en discussions.

- **Le volet agricole de l'Agenda 2000**

La Commission anticipe une reprise d'une très forte croissance des stocks de céréales, de viande bovine et de certains produits laitiers d'ici 2005. Elle fait d'autre part une analyse positive de la réforme de 1992 :

- Amélioration des équilibres de marchés et réduction des stocks
- Evolution favorable du revenu agricole
- Transparence des soutiens et contrôle de leur coût améliorés
- Perspectives favorables à l'exportation à terme

Et enfin se fixe un certain nombre d'objectifs :

- Amélioration de la compétitivité internationale
- Augmenter la sûreté et la qualité des aliments
- Garantir un niveau de vie équitable aux producteurs
- Intégrer plus les objectifs environnementaux
- Encourager la création de sources de revenus et d'emplois complémentaires
- Simplification administrative et législative

La Commission accorde donc beaucoup d'importance à la dimension internationale de la politique agricole de l'Union européenne avec un net souci de la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché mondial, et de la préparation des futures échéances des négociations multilatérales à l'OMC. Elle adopte ainsi une vision essentiellement commerciale de l'environnement international dans lequel évolue l'Union européenne : le marché international devient un espace à conquérir ou au moins à préserver comme instrument de régulation des marchés internes, tout en tentant de ménager les autres "poids lourds" agro-exportateurs dans la perspective d'un accord agricole. Ainsi les grandes lignes politiques d'une réforme de la PAC reposent sur l'instrumentation et le principe de l'approfondissement de la réforme de 1992 avec une application plus forte : baisse des prix communautaires pour les rapprocher des cours mondiaux et compensation non intégrale par une augmentation des aides directes au revenu pour les produits sensibles à l'OMC : céréales, oléagineux, viande bovine et lait.

Pour la Commission, une telle approche anticipe les risques d'engorgement des marchés prévus à l'horizon 2002/2007 et les exigences des partenaires extérieurs au prochain cycle de négociation de l'OMC. Des mesures complémentaires restent encore assez vagues en matière environnementale, de plafonnement et de différenciation des aides et de réorganisation de la politique rurale. Des propositions "novatrices" sont soumises au débat : en matière de grandes cultures, un prix d'intervention unique s'appliquerait à toutes les céréales y compris le maïs ; il baisserait de 20% dès 2000 pour améliorer la compétitivité à l'exportation et la baisse ne serait compensée qu'à 50% par une aide spécifique elle aussi unique, y compris pour les oléo-protéagineux. Pour les productions animales et favoriser l'occupation du territoire par l'élevage extensif, la revalorisation des primes par tête de bovins et l'instauration d'une aide à la vache laitière seraient soumises à des critères de chargement et compenseraient à 80% des baisses de prix étalées dans le temps (-30% d'ici 2002 pour la viande bovine, -10% d'ici 2006 pour le lait avec maintien des quotas). Pour tenir compte des disparités locales et des objectifs nationaux de rééquilibrage des soutiens entre producteurs, la répartition d'une partie des versements européens serait du ressort des Etats au nom de la subsidiarité. Certes, crise de la vache folle et pressions de certains partenaires obligent, la promotion d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, plus soucieuse de qualité et le besoin d'une politique de développement rural plus affirmé, influencent quelques propositions. Mais cette volonté devra être confirmée par des mesures concrètes accompagnées de financement pour être crédible.

La diversité des objectifs de la PAC (préserver le revenu, équilibre des marchés, sécurité alimentaire interne en différents produits et externe, favoriser une agriculture avec des producteurs nombreux, responsables et pas travailleurs à façon des IAA et distribution) nécessite une multiplicité de moyens :

- l'outil unique "aide directe" est alors erroné et la dépendance du revenu à ces aides trop forte
- les dysfonctionnements internes (répartition des aides, légitimité, couverture des différents secteurs) ne sont pas atténués pendant que les régulations de marchés sont très diminuées
- les marges dégagées par les baisses de prix apparaissent insuffisantes et trop temporaires
- Faire des contre-propositions revient à ruiner les justifications de la Commission en réintroduisant le **couplage des aides** et en diminuant donc l'acceptabilité des mesures tant recherchée à l'OMC
- Faut-il toutefois anticiper aussi fortement le résultat des négociations futures à l'OMC sur l'agriculture pour définir sa stratégie globale d'ensemble ?

Source :

H. Guyomard - Présentation au Conseil scientifique de l'INRA (fév. 1998) et au Groupe de prospective du ministère de l'Agriculture.

Pour en savoir plus :

H. Guyomard - "Les changements et négociations à venir dans la PAC et l'OMC" - Revue Purpan N° 186/187, janv-juin 1998, pp 7-16.

A. Gohin, H. Guyomard, C. Le Mouél - "Eléments de définitions d'une PAC pour le 21^{ème} siècle : promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens", 1997 - INRA/ESR Rennes.