



GREThA

Groupe de Recherche en
Économie Théorique et Appliquée

**Retour sur une expérience unique d'interventionnisme en économie
de marché : La Politique agricole commune européenne
(1955-2015)**

Pierre DELFAUD

GREThA, CNRS, UMR 5113

Professeur émérite (sciences économiques)

Université de Bordeaux

pierre.delfaud@u-bordeaux.fr

Cahiers du GREThA

n° 2016-09

Mars

GREThA UMR CNRS 5113

Université de Bordeaux

Avenue Léon Duguit - 33608 PESSAC - FRANCE

Tel : +33 (0)5.56.84.25.75 - Fax : +33 (0)5.56.84.86.47 - www.gretha.fr

**Retour sur une expérience unique d'interventionnisme en économie de marché :
La Politique agricole commune européenne (1955-2015)**

Résumé

Au moment où réapparaissent des excédents agricoles en Europe, après la suppression des restrictions quantitatives mises en place il y a 30 ans, il est opportun de réinterroger l'histoire de la Politique agricole commune. Cette dernière constitue en effet une expérience unique qui ne peut être comprise, comme pour toute politique d'intervention en économie de marché, qu'en combinant trois dimensions : rationalité économique, acceptabilité sociale, maîtrise institutionnelle. Ceci se vérifie tout au long des soixante années d'existence de la PAC, de sa conception (1955-1962) à sa mise en œuvre accompagnée de réajustements successifs (1962-1992), jusqu'à son démantèlement progressif (1992-2015). Deux modèles sont ainsi confrontés : politique de prix administrés en premier lieu, régulation concurrentielle compensée en second lieu.

Mots-clés: Histoire européenne, politique agricole, interventionnisme, prix administrés, régulation concurrentielle

**A look back on a unique experiment in interventionism in market economies: the
European Common Agricultural Policy (1955 – 2015)**

Abstract

Now that agricultural surpluses, after the removal of quantitative restrictions put into effect thirty years ago, are beginning to reappear, it is an opportune moment to revisit the history of the Common Agricultural Policy. This policy in effect constituted a unique experiment which can only be understood, as in any policy of intervention in market economies, through the combination of three concepts: economic rationality, social acceptability and institutional capability. This can be verified throughout the sixty years of the CAP's existence, from its formulation (1955-1962) to its establishment with successive readjustments (1962-1992) through to the gradual dismantling (1992-2015). We are thus faced with two models: firstly the policy of price regulation, secondly competition policy compensation.

Keywords: History of Europe, agricultural policy, interventionism, price regulation, competition policy.

JEL: N54, Q13, Q18

<p>Reference to this paper: DELFAUD Pierre (2016) Retour sur une expérience unique d'interventionnisme en économie de marché: La Politique agricole commune européenne (1955-2015), <i>Cahiers du GREThA</i>, n°2016-09.</p>

<p>http://ideas.repec.org/p/grt/wpegrt/2016-09.html.</p>

Introduction

La nouvelle crise des marchés à laquelle est confrontée l'agriculture européenne en 2015-2016, indépendamment de causes climatiques ou sanitaires, vient rappeler que ce secteur d'activité, livré à lui-même, est confronté à une instabilité chronique, comme c'est le cas pour nombre d'autres productions de matières premières. La réapparition d'excédents dans plusieurs filières (laitière, porcine, bovine...) ramène quelques trente années en arrière, lors de l'introduction dans le Marché commun agricole de régulations quantitatives. Ces mesures ont été finalement supprimées en 2015... abandon dont les effets (redoutés) ne se sont guère fait attendre. Cela conduit à réinterroger l'histoire de la Politique agricole commune¹, expérience toujours unique à cette échelle géopolitique.

En effet si la PAC n'a aucun équivalent au plan supranational, les politiques étatiques d'intervention sur l'agriculture et l'agro-alimentaire ont cependant constitué une pratique quasi-généralisée dans les pays développés depuis la fin du XIX^{ème} siècle, y compris parmi ceux qui sont réputés comme les plus libéraux, à l'exemple des Etats-Unis d'Amérique (Cf. *L'Agricultural Adjustment Act* de 1933, symbole du *New Deal*). Cet « activisme sectoriel » s'explique par trois motivations liées :

i/ la volonté des Etats d'assurer à leur population une sécurité des approvisionnements (d'abord quantitativement, mais aussi qualitativement au regard de préoccupations sanitaires ou environnementales plus récemment) pour des productions « vitales » au plein sens du terme ;

ii/ le soutien à une catégorie professionnelle traditionnellement influente sur le plan politique - et souvent « surreprésentée » électoralement dans les démocraties parlementaires, notamment par le jeu du bicaméralisme - considérée comme un facteur de stabilité sociale et d'équilibre territorial, ce qui a contribué à justifier l'octroi d'aides au revenu agricole et à l'investissement dans le milieu rural ;

iii/ la réponse à l'instabilité chronique des marchés (et donc des prix) agricoles résultant à la fois de raisons climatiques, géostratégiques, et cycliques. Ces dernières ont été modélisées, dès 1930, par la théorie économique² et reprises, dans les attendus des textes réglementaires relatifs aux politiques

¹ La PAC est généralement jugée aujourd'hui par les nouvelles générations comme une expérience peu compréhensible, d'une sophistication déconcertante, au bilan incertain et fortement datée. Quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur ses résultats, très variable suivant le point de vue duquel on se place, elle a toutefois apporté la preuve qu'une politique interventionniste de grande ampleur est possible dans des pays libéraux, même dans un contexte de paix et, qui plus est, à une échelle supranationale, à condition qu'il existe une forte volonté politique pour ce faire. Les réflexions qui suivent ne se présentent pas comme une revue de la littérature (pléthorique) consacrée au sujet, mais comme une mobilisation de la documentation réunie en première main, semestre après semestre, pendant plus de quarante années de carrière d'enseignant-chercheur à Bordeaux (1971-2012) à l'appui des cours d'*Economie rurale* et d'*Economie européenne* de 2^{ème} et 3^{ème} cycles. Sont venues s'y ajouter les multiples sessions de formation continue organisées par notre université à destination des responsables professionnels agricoles et dont on trouvera un témoignage dans le n° spécial de la *Revue économique du Sud-Ouest* (1975-3) contenant les *Actes* du colloque de Bordeaux d'avril 1975 sur: *Le mécanisme des prix agricoles dans la CEE*, co-organisé par l'Institut d'économie régionale du sud-ouest (IERSO) et le Centre de documentation et de recherches européennes (CRDE).

² Théorème dit du *Cobweb* (« toile d'araignée » de par l'allure de sa représentation graphique) qui établit que des marchés livrés à eux-mêmes sont instables dès lors qu'il existe un délai de réaction de l'offre par rapport à la demande et une sensibilité relative aux variations de prix (« élasticité-prix ») plus forte de la première que de la seconde, ce qui est le cas pour la plupart des produits agricoles (Cf. l'exemple courant du « cycle du porc », indépendamment de toute vicissitude climatique).

d'intervention sur les marchés, sous la formulation ramassée : « étant donnée l'inélasticité de la demande en produits agricoles etc. ».

En Europe, l'interventionnisme sur l'agriculture s'est ainsi amplifié tout au long de la première moitié du XX^{ème} siècle, tant dans le contexte de pénurie provoqué par les deux guerres mondiales, que dans la situation inverse de « surproduction » face à la crise des années trente³. Mais les réponses ont été purement nationales, selon des modalités propres à chaque pays. Ceci a accentué le cloisonnement des marchés et l'hétérogénéité des systèmes de « prix administrés », combinant un volet externe : protectionnisme douanier ou accords d'approvisionnements préférentiels... et un volet interne : subventionnement d'achats à prix garantis par des offices publics ou versement direct de subventions aux producteurs... à l'illustration des deux modèles distincts mis en œuvre en France et au Royaume-Uni. C'est pourquoi l'OECE qui, après avoir achevé sa mission initiale de répartition des aides du plan Marshall, s'est engagée dans la démarche intergouvernementale d'un rapprochement des politiques économiques en Europe occidentale, a mis en place, dès 1955, un Comité ministériel de l'agriculture et de l'alimentation. Elle publiera trois *Rapports sur la confrontation et la coordination des politiques agricoles* jusqu'en 1958, avant que l'OCDE prenne le relais à une échelle élargie (exercice toujours conduit, annuellement, de nos jours).

Dans ce contexte, au milieu des années cinquante, la disparité des niveaux de prix en vigueur dans chaque pays interdisait l'ouverture immédiate des marchés agricoles nationaux. Dans le processus engagé de construction européenne trois voies étaient dès lors concevables :

- i/ celle du statu quo consistant à traiter l'agriculture – dans la lignée du GATT⁴ – comme une exception, en la laissant à l'écart du principe de libre circulation des produits (ce qui sera le choix de l'AELE) ;
- ii/ celle d'un très fort volontarisme réclamant en préalable un accord entre les Etats partenaires impliqués sur un système de prix communs (la PAC pour la CEE) ;
- iii/ celle d'une ré-inclusion de l'agriculture dans les seuls mécanismes de l'économie de marché, en considérant que les motivations précédemment évoquées en faveur de la régulation des prix agricoles ne seraient plus fondées... solution qui prévaudra finalement à l'issue des accords de Marrakech, en 1994, avec l'intégration de l'agriculture dans le champ du GATT.

Ce choix de « l'Europe des six » confère à la PAC une place privilégiée dans le Marché commun. Non par son objet : l'agriculture n'est plus depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle une activité économique prédominante en Europe occidentale, mais de par son statut singulier dans la construction de la CEE-UE : seule politique véritablement gérée « depuis Bruxelles » (conjointement avec celle de la pêche qui lui était au départ liée). La PAC a occupé ainsi une place

³ Cf. J.-C. Asselain et B. Blancheton : « Les équilibres vitaux : la dépendance alimentaire de l'Europe », *Revue économique*, 2000 - n° 2 ; ainsi que T. Pouch : « La macroéconomie des années trente aux Etats-Unis, l'oubli de la politique agricole », *Economie appliquée*, 2014 - n°2.

⁴ L'*Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce*, conclu à titre « provisoire » en 1947, entérinait des exceptions majeures pour les échanges agricoles (dérogation à l'interdiction des subventions à l'exportation et des contingents à l'importation notamment), et l'agriculture n'a été évoquée qu'à la marge dans les sept cycles de négociations précédents l'*Uruguay Round* (1986-1993).

centrale dans la gouvernance européenne comme « première⁵ » politique communautaire et a fortement déterminé les autres : budgétaire au premier rang, mais aussi monétaire, commerciale, régionale...

Politique interventionniste sans précédent en économie de marché, elle conduit à croiser trois approches nécessairement liées :

- celle de *la rationalité économique* sous-jacente, fortement brouillée quand on essaye de relater l'histoire de la PAC « au jour le jour », mais qui réapparaît quand on repasse le film « en accéléré » ;
- celle de *l'acceptabilité sociale*, compromis après compromis, indispensable dans un système politique où les intérêts catégoriels peuvent s'exprimer librement (et souvent « bruyamment » !) ;
- celle de *la maîtrise institutionnelle* qui est la condition même d'application de toute politique d'intervention, d'autant plus exigeante quand elle se place dans un cadre supranational au juridisme pointilleux⁶.

Si, dans une approche théorique, une économie de marché fonctionnant suivant les canons du libéralisme est susceptible d'être abordée d'un point de vue strictement économique, il ne peut pas en aller de même s'agissant d'une politique d'intervention aussi ambitieuse, ample et complexe que la PAC. Cela se vérifie sur les trois étapes de ses soixante ans d'histoire⁷ : sa conception, sa mise en œuvre (avec ses adaptations successives), son démantèlement progressif.

I- Les étapes de la conception de la PAC : sept ans de concertation et de négociation (1955-1962)

- Face au contexte de pénurie alimentaire de l'après-guerre provoquant une envolée des prix, encore ravivée par le conflit coréen au tout début des années 50, la « question agricole » ressort comme une priorité dans les projets européens, au même titre que celle de l'énergie. Dans une démarche « d'intégration sectorielle », initiée par le plan Schuman de 1950 - proposition d'un *Pool Noir* (charbon-acier) aboutissant à l'institutionnalisation de la CECA - Pierre Pflimlin et Sico Mansholt, ministres de l'agriculture respectivement de la France et des Pays-Bas, défendent dans le même temps la mise en place d'un *Pool Vert* visant à déboucher sur une *Communauté agricole européenne*. Cette première tentative va avorter, d'abord devant l'opposition du Royaume-Uni qui ne veut alors ni de solution « régionale » (limitée à l'Europe) préférant une approche « mondiale » des échanges agricoles, ni de construction supranationale en refusant d'aller au-delà d'une coopération inter-gouvernementale, mais aussi en raison de l'hétérogénéité des situations agricoles - et donc des intérêts nationaux - dans l'Europe des Six, tout particulièrement entre pays importateurs (Italie, Allemagne...) ou déjà exportateurs (France, Pays-Bas). Toutefois les propositions franco-néerlandaises avancées en 1951-1952 : marché agricole unifié, stabilisation des prix, fonds d'intervention

⁵ Ce qualificatif, couramment utilisé, peut être justifié quantitativement par le poids budgétaire des dépenses au titre de la PAC, mais aussi par d'autres indicateurs plus anecdotiques : effectifs des fonctionnaires de la Direction Générale de l'Agriculture (DG VI à l'origine), proportion des pages du JO des Communautés européennes - puis de l'UE - qui lui sont consacrées, fréquence des réunions afférentes et leur durée (les « marathons » agricoles), contentieux de la Cour de justice...

⁶ Cf. la « somme » de Cl. Blumann : *Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996, 555p.

⁷ Sur les *Evènements historiques de la Construction européenne*, Cf. les *ePublications* du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), établissement public luxembourgeois.

spécifique... seront reprises, après 1958, quand S.Mansholt deviendra le premier Commissaire européen en charge de l'agriculture.

- Avec la conférence de Messine (1-3 juin 1955), première réunion des ministres des Affaires étrangères des Six depuis l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), est engagée une relance de la construction européenne *dans le domaine économique* par la volonté de poursuivre une démarche d'intégration sectorielle concernant l'énergie (conventionnelle et atomique) et les transports, mais d'introduire parallèlement une approche « horizontale » plus générale en faveur d'un *marché commun*, dans la ligne du mémorandum présenté en ce sens par les trois Etats du Benelux à l'initiative des Pays-Bas. S'agissant de l'agriculture, le projet de construire une communauté ad hoc sur le modèle de la CECA est abandonné – il ne perdurera que pour la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA, ou Euratom). En revanche, il est admis que l'agriculture sera bien intégrée dans « le Marché commun » - une union douanière, en pratique, accompagnée d'une harmonisation des politiques économiques et sociales - et ne fera donc pas l'objet d'une exception. La rupture est ainsi consommée avec le Royaume-Uni qui quittera rapidement les groupes de travail⁸ auxquels il avait été associé, mis en place dans le cadre du *Comité intergouvernemental* créé par la Conférence de Messine pour concrétiser cette démarche sous la présidence du ministre belge des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak. Le Gouvernement britannique s'attachera dès lors à promouvoir le projet alternatif d'une large zone de libre-échange à l'échelle de l'OECE. Mais, devant la fermeté des Six sur leur propre volonté d'intégration, il n'aboutira qu'à la mise en place - hors agriculture – de *l'Association européenne de libre - échange* (AELE), par la signature le 4 janvier 1960 de la Convention de Stockholm entre « les Sept » (outre le Royaume-Uni : la Suède, la Norvège et le Danemark, la Suisse et l'Autriche, ainsi que le Portugal). *Le Rapport Spaak* est remis fin avril 1956 et approuvé par les ministres des Six le mois suivant à Venise comme base de départ de la *Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom*, ouverte, dès la fin juin 1956 à Bruxelles, dans le but de rédiger les deux traités qui seront signés à Rome neuf mois plus tard le 27 mars 1957. S'agissant de l'agriculture, le rapport confirme qu'elle s'inscrit pleinement dans l'union douanière, mais il est toutefois noté que des « problèmes spéciaux » se posent dans ce secteur en raison : de sa structure sociale, de la nécessité de garantir les approvisionnements, de l'instabilité du marché (rappel, très concis, des motivations des politiques agricoles mentionnées plus haut). Mais aucune mesure précise n'est encore proposée, témoignage des fortes dissensions existantes entre les positions des six Etats partenaires.
- *Le Traité instituant la Communauté économique européenne* consacre un titre entier à l'agriculture : Titre II de la deuxième partie sur *Les fondements de la communauté*, placé juste après celui intitulé *La libre circulation des marchandises* qui présente, en préalable, *L'Union douanière*. A ce stade, les modalités de la PAC ne sont pas fixées et le Traité de Rome se borne, après avoir rappelé que « le Marché commun s'étend à l'agriculture... » et qu'il doit « s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres », à en fixer les objectifs généraux (article 39) :
 - a/ « accroître la productivité de l'agriculture... », ce qui légitimera la politique dite *des structures* ;
 - b/ « assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole ... » ;
 - c/ « stabiliser les marchés » ;

⁸ En quatre commissions spécialisées, trois sectorielles : énergie classique, énergie nucléaire, transports et travaux publics, plus une généraliste: marché commun, investissements et problèmes sociaux.

d/ « garantir la sécurité des approvisionnements » ;

e/« assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

Ces quatre derniers objectifs appellent donc des interventions sur les prix agricoles qui, comme on le verra, pourront se révéler économiquement contradictoires. L'article 40 évoque la mise en place d'une organisation commune des marchés agricoles *par produits*, avec la possibilité d'une gradation fonctionnelle : (simples) règles communes en matière de concurrence⁹ ; coordination obligatoire des organisations nationales de marché ; intégration européenne du marché. La Commission doit présenter des propositions de mise en œuvre de la PAC dans un délai de deux ans à l'entrée en vigueur du Traité, après avoir convoqué une conférence des Etats membres sur les politiques agricoles. Cette conférence est réunie à Stresa début juillet 1958. Présidée par S. Mansholt, commissaire européen en charge de l'agriculture et vice-président de la Commission, elle se compose de six délégations nationales, conduites par leur ministre de l'agriculture respectif, incluant, à titre d'observateurs, des représentants choisis des organisations professionnelles agricoles et des experts nationaux. C'est le début d'une sorte de « co-construction » de la PAC, dans la lignée du très ancien corporatisme européen, qui explique la technicité et la précision très poussée que l'on trouvera dans les futurs règlements agricoles. L'Acte final n'avance pas de solutions concrètes explicitement formulées et conclut par une déclaration typiquement socio-professionnelle : « Rend acte avec satisfaction de l'intention exprimée par la Commission de maintenir avec les gouvernements et les organisations professionnelles une collaboration étroite et continue ». Le *Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA)* est créé, dans la foulée, à Bruxelles, en septembre de cette même année.

- Ces propositions, après de laborieux marchandages conduits par S. Mansholt, sont présentées par la Commission le 30 juin 1960, dans une option résolument intégrative, suivant six voies d'action :
 - unicité du marché avec libre circulation des produits ;
 - organisation par produit avec des prix progressivement unifiés et garantis ;
 - préférence communautaire ;
 - intervention commune ;
 - création d'un *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole* (le FEOGA) ;
 - solidarité financière.

Dix-huit mois s'écouleront avant que le Conseil des ministres de l'agriculture, à l'issue de ce que l'on appellera le premier « marathon agricole » européen, arrête le 14 janvier 1962 les propositions agricoles de la Commission : organisation de six premiers marchés¹⁰ communs par produits et fixation d'un calendrier pour les autres ; création du FEOGA et de ses deux sections : « Garantie » pour les prix et « Orientation » pour les structures (de production). Mais il faudra deux ans de plus (et un ultimatum de la France « gaullienne ») avant qu'un premier accord sur les prix communs des céréales soit trouvé au sein du Conseil des ministres, en décembre 1964, avec une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1967. Les autres produits suivront le même traitement selon des délais variables. Douze

⁹ A cet égard, l'article 42 prévoit déjà qu'un *régime dérogatoire* sera appliqué à l'agriculture, concernant les ententes (pour encourager les coopératives et autres groupements de producteurs) et les aides publiques dans le cadre de la PAC.

¹⁰ Céréales et produits liés (volailles, œufs, viande porcine) ; mais aussi fruits et légumes, vins, pour une première classification et normalisation des produits, préalable indispensable à l'unification ultérieure des marchés afférents.

ans¹¹, au moins, auront donc été nécessaires depuis l'engagement pris par les Six lors de la conférence de Messine pour la réalisation complète du [Marché commun agricole](#).

II- La mise en œuvre de la PAC : une politique de prix administrés (1962-1992)

Durant ses trente premières années, c'est bien sous cet intitulé que se présente la PAC en tant que *politique communautaire intégrée*, même si elle est accompagnée, de façon supplétive, d'une politique des structures : le rapport des crédits de la section O (préfixés chaque année dans le budget communautaire) et de la section G (variables en cours d'exercice suivant l'évolution des divers marchés agricoles) s'établissant alors sur un ratio de moins 1 à 10.

La politique des structures reste en effet très majoritairement de compétence nationale, la Communauté n'intervenant qu'en cofinancement¹² (à l'exemple du FSE ou, plus tard, du FEDER). C'est pourquoi les interventions de la section O apparaîtront comme un « saupoudrage » de concours, à la demande des Etats, dans des domaines tels que l'irrigation, le remembrement, la modernisation des bâtiments d'exploitation, les capacités de stockage et de transformation en aval... La tentative du *Plan Mansholt* présenté dès 1968 en vue de promouvoir une politique plus ambitieuse se limitera à trois directives de mars 1972 (modernisation des exploitations, cessation d'activité, formation) de faible portée, vu la modestie des moyens engagés. Il faudra donc attendre le troisième élargissement de la Communauté pour connaître une relance de cette politique avec l'inclusion de la section O dans les « Fonds structurels européens » à partir de 1988 (Cf. infra II-3 et III-3).

II-1 Le fonctionnement institutionnel

Sur le plan juridique¹³, les instruments de la politique des structures (*directives*) traduisent une moindre intégration que ceux appliqués à la politique des prix (*règlements* principalement). Chacune des organisations communes de marché (OCM) est définie et administrée à partir d'un *règlement de base* qui sera périodiquement adapté ou refondu au gré des évolutions des marchés et des

¹¹ Cependant, en vue d'accélérer l'ouverture des échanges intracommunautaires, une fois le niveau des prix communs fixés, et durant la période intérimaire de convergence des prix agricoles de chaque Etat membre vers ce niveau, une procédure dite « d'éclusage » a été mise en place. Les administrations douanières nationales reçoivent pour mission de compenser aux frontières les écarts de prix subsistants, en taxant les importations à prix inférieurs au niveau communautaire (cas de la France) et en subventionnant les exportations à prix supérieurs (cas de la RFA). Cette pratique sera renouvelée ultérieurement dans les phases transitoires des élargissements successifs sous la dénomination de « montants compensatoires adhésion » et on la retrouvera plus loin (Cf. infra II-4.1) avec la mécanique des « montants compensatoires monétaires ».

¹² Au milieu des années 70, les *Rapports annuels* de la DG VI sur *La situation de l'agriculture dans la Communauté* estimaient que la section O du FEOGA ne finançait qu'une proportion de l'ordre de 5% de l'ensemble des dépenses *structurelles et sociales* en faveur de l'agriculture dans l'Europe des 9 (mais en réintroduisant *la politique des prix*, via la section G, le FEOGA couvrait déjà le tiers de la dépense agricole totale dans la Communauté).

¹³ Cf. J.-C. Gautron : « Les aspects juridiques de la politique commune des prix agricoles », *RESO*, 1975-3 (op. cité, note 1).

réformes successives de la PAC. C'est le *Règlement céréales*¹⁴ qui a servi de modèle à la vingtaine d'autres OCM qui ont été simultanément ou ultérieurement instituées¹⁵. Ceci a permis de construire une ossature commune, mais aussi d'introduire de multiples variantes liées à l'équilibre économique propre aux différents marchés et à leurs spécificités. Rétrospectivement en effet, ce qui est le plus saisissant en se replongeant dans la réglementation de la PAC, c'est le degré de détail (plus que de « complexité ») auquel on est parvenu, sous l'exigence et l'expertise des professionnels associés.

Le Conseil dispose des compétences de décision et les exerce à l'unanimité comme prévu par le Traité de Rome au cours des premières étapes de mise en place de la CEE puis, après le refus français du passage à la majorité qualifiée, « d'un commun accord » concernant les décisions majeures de la PAC : règlements de base ou modificatifs portant organisation des marchés, fixation des prix communs et leur révision annuelle... à la suite de *l'Arrangement de Luxembourg* du 29 janvier 1966. Les propositions émanent en quasi-totalité de la Commission, préparées en amont par sa Direction générale de l'agriculture en association avec le COREPER¹⁶ et après consultation des groupements professionnels membres du COPA. La Commission exerce, par délégation, des pouvoirs d'application de la PAC et de gestion des différentes OCM afin d'avoir la réactivité nécessaire face à l'évolution des marchés. Pour chacune de ces dernières, elle dispose d'un *Comité de gestion par produit* composé de fonctionnaires nationaux représentants des Etats membres qui rendent leurs avis à la majorité qualifiée, nonobstant l'accord de Luxembourg. Elle s'appuie aussi, plus formellement, sur un *Comité consultatif agricole* comprenant pour moitié des représentants de l'agriculture et de la coopération, pour un quart de l'industrie et du commerce agricole, pour le quart restant des syndicats de travailleurs et d'associations de consommateurs. Ainsi perdue l'esprit partenarial de la conférence de Stresa.

II-2 La logique économique du système

L'objectif initial est d'assurer un *encadrement des prix* en s'efforçant, par des mesures appropriées, de les maintenir dans une sorte de *marge de fluctuation*, entre un prix maximum « raisonnable pour le consommateur » et un prix minimum « équitable pour le producteur », si l'on veut faire référence à l'article 39 du Traité de Rome, ce qui est rarement explicité¹⁷. Cette logique est commune à toutes les OCM, mais les moyens d'application varient selon les marchés, tant en raison de leur situation d'équilibre (excédentaire ou déficitaire au regard du ratio offre / demande à l'intérieur de la CEE), que du degré d'homogénéisation des produits (facilitant la normalisation, et donc les interventions sur les différents prix en vigueur), et de l'efficacité des organisations professionnelles en place

¹⁴ Le premier règlement de base qui en fixe les principes est le règlement CEE 19/62, mais le règlement opérationnel sera le n° 120, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1967, refondu en 1975, 1992, 2003 et inclus en 2007 dans l'OCM unique (Cf. infra).

¹⁵ Concernant les autres principales OCM, les dates effectives d'entrée en vigueur de la politique des prix afférente sont : 1967 également pour la viande porcine, la volaille et les œufs, mais aussi les matières grasses (huile d'olive, graines oléagineuses) et le sucre ; 1968 pour le lait et les produits laitiers, la viande bovine... ce qui respecte la date officielle d'achèvement de l'Union douanière européenne avancée au 1^{er} juillet 1968. Toutefois d'autres OCM importantes ne seront qu'ultérieurement opérationnelles : en 1970 pour le vin, le tabac brut, les produits de la mer ; 1972 pour les fruits et légumes... 1993 pour la banane.

¹⁶ Comité des représentants permanents (des Etats) auprès de la Commission.

¹⁷ Cf. P. Delfaud : « Principes de la politique commune des prix agricoles », et B. Laval et J-M. Uhaldeborde : « Les prix agricoles dans les règlements communautaires par produit », *RESO*, 1975-3 (op. cité, note 1).

(fonction de leur niveau de centralisation). C'est pourquoi, en vue de rendre compte de ces différences notables dans la portée effective de l'encadrement des prix agricoles, la terminologie pour qualifier ces derniers n'est pas la même d'une OCM à l'autre, tant dans leur volet « externe » qu'« interne », suivant le distinguo de la Commission. En effet, faute de pouvoir imposer directement des prix en économie de marché, sauf à revenir à des mesures d'exception à l'exemple de la lutte contre « le marché noir » des années 40, les autorités communautaires doivent procéder par des voies indirectes en se servant, à la fois, de l'environnement international et de la mobilisation des organismes nationaux opérant sur les différents marchés.

II-2.1 Le prix maximum découle du volet externe de la PAC

Pour ce faire est d'abord arrêté chaque année, produit par produit, un prix que l'on peut qualifier de « prix souhaité¹⁸ », prix politique négocié entre les ministres de l'agriculture des Etats membres. Sa dénomination réglementaire (par une sémantique choisie !) reflète déjà le degré de directivité de chaque OCM : prix *indicatif* (céréales, sucre, lait, matières grasses), *d'orientation* (viande bovine, vin), *de base* (viande porcine, fruits et légumes), *d'objectif* (tabac)... Les prix du marché mondial sont, sauf situations exceptionnelles abordées ci-après, notablement plus bas que ces prix souhaités pour le marché intérieur. En effet, depuis le milieu des années cinquante, les surplus des pays exportateurs sont difficiles à écouler face à la faiblesse des demandes « solvables » (conséquence du « sous-développement »), ce qui génère des pratiques largement répandues de *dumping*.

Au nom de la préférence communautaire, la CEE va donc fixer pour les produits agricoles importés des prix minima d'accès au marché commun, directement dérivés des prix souhaités précédents en prenant en compte les frais de transport et de commercialisation afférents, dénommés (plus explicitement ?) : prix *de seuil* (pour le groupe céréales, sucre, lait, matières grasses), prix *d'écluse* (viande porcine, volailles), prix *de référence* (vin, fruits et légumes)... Afin de combler l'écart avec le niveau (fluctuant) des prix mondiaux, sont mobilisés principalement des instruments tarifaires¹⁹: droits de douanes à taux fixes, *prélèvements variables à l'importation*, combiné des deux (une part fixe plus, si besoin, une part variable supplémentaire) selon les OCM en cause. Toutefois, s'agissant des produits pour lesquels la CEE est lourdement déficitaire (par exemple : blé dur, tabac, soja...), le Marché commun agricole reste plus largement ouvert aux importations (avec des droits de douanes nuls ou limités), les producteurs européens recevant alors des aides directes compensatoires sur le modèle des *deficiency payments* anglais, ce qui relève déjà des aides internes abordées ci-après. Dans tous les cas de figure, c'est bien ainsi ce prix de revient à l'importation qui fixe la limite haute

¹⁸ Qualificatif seulement justifié en se plaçant *du point de vue des producteurs* : le prix le plus favorable qu'ils puissent espérer... alors qu'il est, en revanche, le plus défavorable auxquels sont exposés *les acheteurs* (substantif mieux adapté ici que celui de consommateurs, s'agissant pour l'essentiel de marchés de matières premières : « produits bruts »).

¹⁹ La CEE a également recours, en sus de l'apposition *de normes* de plus en plus strictes, à d'autres mesures non tarifaires: des *contingents d'importation* notamment. Mais il s'agit moins alors de protéger les producteurs communautaires que de prolonger les échanges préférentiels avec d'anciennes colonies, traitement qui sera élargi, après 1973, avec l'adhésion du Royaume-Uni (sur le marché du sucre en particulier) vis à vis des nouveaux Etats ACP associés provenant du Commonwealth. Ici encore le GATT a toléré cette discrimination explicite au nom d'un « héritage historique », ce qui ne sera plus le cas, après 1993, lors de l'institution d'une OCM banane intégrée (Cf. supra note 15), étendant à l'ensemble des Etats membres (Allemagne et Suède notamment, pays gros consommateurs) les préférences accordées aux pays ACP par leurs anciennes métropoles, au préjudice « des bananes dollar » originaires d'Amérique latine.

de la marge de fluctuation. C'est pourquoi, dans des conditions exceptionnelles qui ont entraîné une « flambée » de certains prix mondiaux (ce qui s'est produit deux fois dans la période étudiée : en 1974-1975²⁰ et 1979, en corollaire des chocs pétroliers), des mesures inédites de limitation des exportations communautaires ont été mises en œuvre : interdiction d'exporter (blé dur...) ou *prélèvements à l'exportation* (blé tendre, sucre...).

On est donc en présence d'une PAC au protectionnisme clairement affirmé, utilisant à plein les « dérogations » accordées par le GATT en faveur des unions douanières (réputées, en compensation, créatrices d'échanges entre leurs membres dans une proportion espérée supérieure aux « détournements de trafic » provoqués au détriment des pays – tiers). Cette exception aux canons du libre-échange est d'autant plus manifeste que, réciproquement, de façon à permettre l'exportation de produits agricoles de la CEE, des subventions sont accordées aux exportateurs européens pour compenser la différence entre prix du marché intérieur et prix mondiaux. Par euphémisme, elles sont qualifiées de *restitutions à l'exportation* pour faire pendant aux *prélèvements à l'importation* (et autres perceptions douanières).

Les réactions négatives des pays tiers - à l'exemple premier des Etats-Unis face à la réduction de leurs exportations de volailles vers le marché européen - ont été parfois très vives : les médias internationaux ont parlé de *Chicken War* lorsque, en 1963, l'Administration Johnson a pris des mesures de représailles en taxant certains produits sensibles en provenance de la CEE, tout en réclamant auprès des instances du GATT la mise en place d'un *Panel* en vue de proposer une solution de conciliation. Mais ces différends sont restés ponctuels et bilatéraux, les grands cycles (*rounds*) de négociation ayant délibérément laissé de côté les échanges agricoles²¹, suivant un accord - au moins tacite - entre les Etats-Unis et la CEE, jusqu'aux négociations de l'*Uruguay Round* à la fin des années 80.

II-2.2 Le prix minimum dépend du volet interne de la PAC

Ainsi protégés de la concurrence extérieure, jusqu'au niveau du prix d'entrée imposé aux importations en provenance des pays tiers, les marchés agricoles communautaires encore déficitaires enregistrent des prix orientés à la hausse, tant que la demande reste supérieure à l'offre intérieure. Ils atteignent donc le prix souhaité, niveau à partir duquel les achats sur le marché mondial complètent les besoins (exemple caractéristique du maïs dans les premières années de la PAC). Dans cette situation, le volet externe suffit donc à assurer les prix promis aux producteurs ce qui, compte tenu de leur niveau relatif élevé, encourage le développement de la production européenne. L'équilibre du marché intérieur va ainsi s'inverser, produit après produit, l'offre

²⁰ Celle-ci intervient à point nommé pour favoriser le succès du OUI au référendum britannique organisé par le 1^{er} ministre travailliste Harold Wilson en faveur du maintien (ou non) du Royaume-Uni dans la CEE ... lointain précédent à la procédure engagée en 2016 sur le *Brexit*.

²¹ Toutefois lors du *Dillon Round* (1960-1961), premier cycle de négociation multilatérale incluant es qualité l'union douanière européenne, à côté d'une réduction des droits de douanes sur les produits industriels, la CEE a accepté le libre accès au Marché commun pour les produits de substitution de céréales (PSC), issus des déchets de l'industrie de transformation agro-alimentaire nord-américaine. Cette « concession » a permis de développer une filière d'élevage à bas coûts en Europe, nonobstant les prix élevés des aliments du bétail originaires du marché intérieur, localisée en raison des coûts de transports près des ports atlantiques d'importation des PSC, à l'image du modèle « intensif » des Pays-Bas ou de la Bretagne, en difficulté de nos jours.

tendant à devenir supérieure à la demande, à l'exemple premier du blé ou du lait. Les prix se retournent à la baisse et s'éloignent par conséquent du prix souhaité.

C'est alors qu'entre en jeu la limite inférieure de la marge de fluctuation. Pour la faire respecter la PAC déploie des mesures d'inégale portée selon les OCM en cause, ce dont témoigne à nouveau la gradation dans le vocabulaire utilisé. S'agissant des marchés les mieux organisés est institué un *prix d'intervention* (céréales, beurre et poudre de lait, viande bovine, tabac, sucre²²...) qui est un véritable « prix minimum garanti » grâce aux interventions financières (obligatoires) des offices publics ou organisations interprofessionnelles habilitées (à l'exemple de l'ONIC ou d'INTERLAIT en France). Sur des marchés plus atomisés (fruits et légumes, viande porcine...) un *prix d'achat* est prévu, mais variable suivant les conditions du moment, éventuellement précédé de mesures préventives (retrait de ventes partiellement indemnisées, aides au stockage privé). Pour les vins de table un prix de *déclenchement* ouvre similairement des possibilités de prise en charge des frais de stockage et plus exceptionnellement de distillation... En pratique ce sont les aides directes internes dites « compensatoires de prix » qui sont les plus sollicitées pour subventionner l'écoulement sur le marché intérieur des excédents par des *primes à l'achat* (aux négociants et transformateurs), dont l'efficacité est fonction de l'élasticité de la demande par rapport aux prix. Mais elles concernent aussi (comme on l'a dit plus haut) certains produits déficitaires en comblant par des *primes à la production* les écarts entre les prix souhaités afférents et les prix des importations à bas coûts.

II-3 Le mécanisme financier

Le FEOGA est l'unique « guichet » de la PAC. Il ne se présente pas comme un fonds autonome, à l'instar du Fonds européen de développement (FED) en faveur des Etats associés ACP, mais comme un chapitre du budget général de la CEE (avec une double ligne de crédits : section Orientation et section Garantie). Il ne bénéficie donc pas de ressources affectées mais des recettes communes du budget. Son poids relatif prépondérant (entre 90 et 70% des dépenses totales de la Communauté sur la période étudiée) fait que le financement de la PAC est à l'origine des grandes décisions budgétaires de la CEE : du compromis laborieux sur les ressources propres du 21 avril 1970 au premier accord interinstitutionnel sur le *Cadre financier pluriannuel* (CFP) 1988-1992 (dit « Paquet Delors I », introduisant le principe d'une discipline budgétaire²³), en passant par le « Mécanisme de correction » accordé au Royaume-Uni (« de Mme Thatcher ») en 1984²⁴.

Du côté des dépenses, la Section O reçoit une dotation annuelle précisément budgétée, dont la répartition entre les Etats membres est de fait pré-négociée, pratique qui deviendra totalement explicite dans les CFP, sur le modèle du FEDER (étendu alors à l'ensemble des fonds structurels). Budgétairement maîtrisée, la Section O progresse ainsi par paliers au rythme des élargissements successifs, avec un quasi doublement entre 1988 et 1992 (le cap des 3 milliards d'Ecus étant franchi en 1993). La Section G est à « guichet ouvert » en fonction des besoins de financement des

²² Si pour les produits précités l'intervention est (en principe) quantitativement illimitée, pour le sucre elle ne s'applique qu'à un quota prédéterminé : *sucre A* (un complément d'ajustement quantitatif étant encore garanti mais assujéti à une contribution aux frais de stockage : *sucre B*, le surplus devant être écoulé sans subventions sur le marché mondial : *sucre C*). Ceci servira de modèle aux réformes des années 80 (Cf. infra II-4.2).

²³ Plafonnant le taux annuel de progression des dépenses de la section G du FEOGA à 74% de celui du PNB de la Communauté.

²⁴ Réduction accordée au R-U dans sa part de contribution au budget communautaire, en raison de la faiblesse des « retours » au titre de la PAC pour ce pays, réduction prise en charge par les autres Etats membres.

différentes OCM, variables suivant les années et les Etats membres, ce qui concrétise le principe de solidarité financière entre ces derniers. « Victime de son succès » la PAC, par ses encouragements à produire, est allée en effet au-delà de l'autosuffisance (« reconquête du marché intérieur ») et accumule des excédents de plus en plus coûteux à résorber, tant par les restitutions à l'exportation que par les subventions internes qui deviennent prépondérantes. Le volume des dépenses de la section G « explose » ainsi : de moins de 2 milliards d'unités de compte (dollar américain) à la mise en place du marché commun en 1968 à 25 milliards d'Ecus en 1988, et 33 en 1992. Ce constat sera le moteur des « réformes successives » engagées sur les années 80 (une nouvelle série d'ajustements en fait) de la politique des prix agricoles, avant le grand tournant de 1992.

II-4 Les ajustements de la politique des prix

Si les adaptations de l'économie de marché sont réputées « continues et automatiques » dans la doctrine libérale, elles n'en sont pas moins nécessaires dans une démarche interventionniste et n'en finissent jamais ... illustration de l'expression populaire de « mettre le doigt dans l'engrenage ».

II-4.1 Première vague : les Montants compensatoires monétaires (MCM)

A peine son installation achevée, en 1968, suivant le calendrier de l'Union douanière européenne, la PAC a été confrontée à une première perturbation : l'instabilité chronique des taux de change intra-communautaires. Facilitée jusque-là par le système de Bretton-Woods, limitant les fluctuations des cours des devises à + ou -1% par rapport au \$ (marge réduite même à $\pm 0,75\%$ pour les pays de l'OECE avec l'Accord monétaire européen de 1958), la fixation annuelle des prix agricoles se fait en Unité de compte (c'est-à-dire en \$, jusqu'à la mise en œuvre de l'ECU en 1979), directement traduite en monnaie nationale dans chaque Etat membre au taux de change en vigueur. La dévaluation du FF suivi de la réévaluation du DM en 1969 pose pour la première fois la question de l'impact des taux de change sur les prix administrés. La réponse arithmétique, pour garder l'unicité des prix communs, consiste à remonter les prix agricoles en France (ce qui satisferait les agriculteurs français mais risque d'alimenter la spirale inflationniste post-dévaluation) et à diminuer les prix agricoles en Allemagne (au grand dam des agriculteurs de ce pays). Pour différer ces ajustements, jugés à court terme intempestifs par la Communauté, les prix intérieurs des deux pays restent provisoirement inchangés, et des MCM sont institués aux frontières (sur le modèle des « éclusages » de la période transitoire initiale de la PAC²⁵), les exportations agricoles de la France étant taxées et celle de l'Allemagne subventionnées. Ceci peut ressortir comme une « surcompensation », alors que les agriculteurs français payent plus cher leurs intrants importés du fait de la dévaluation du FF, et les agriculteurs allemands moins cher du fait de la réévaluation du DM.

Avec la généralisation des changes flottants, après 1973, les MCM sont étendus à l'ensemble des échanges intracommunautaires, le « serpent monétaire européen », puis le SME, ne suffisant pas à rétablir une stabilité d'ensemble des taux de change. C'est un des paradoxes du Marché commun agricole : les compensations aux frontières par les MCM sont alors en pourcentage très supérieures aux anciens droits de douanes intracommunautaires !²⁶

²⁵ Cf. note 11.

²⁶ A titre d'exemple, sur la campagne agricole 1973/74 : MCM de + 14% pour l'Allemagne et de - 21% pour l'Italie par rapport au prix commun indicatif du blé, soit un écart cumulé de 35%.

En 1984, dans la perspective d'achèvement du marché unique, la décision est prise de démanteler les MCM. Pour y parvenir, sont d'abord résorbés les MCM négatifs par relèvement des prix agricoles dans les pays à monnaie dépréciée. Certains MCM positifs sont supprimés, de la même façon, en portant les prix communs au niveau des prix allemands, ce qui revient en fait à une quasi-indexation des prix agricoles européens sur la monnaie la plus forte: le DM, décision plutôt favorable aux producteurs des autres pays de la CEE. Les MCM positifs subsistants sont aussi progressivement supprimés, ce qui entraîne bien des baisses de prix dans les Etats membres à monnaie appréciée ; mais les pertes de revenus estimées pour les producteurs sont alors compensées par des aides directes supplémentaires (à financement partagé entre le FEOGA et les Gouvernements concernés), incluses dans la nouvelle PAC d'après 1992. Cette méthode persistera, même après l'avènement de la monnaie unique, vis-à-vis des Etats qui n'ont pas intégré la zone euro.

II-4.2 Deuxième vague : les efforts de réduction des dépenses de la Section Garantie

Au milieu des années 80, pour enrayer la « dérive » des dépenses agricoles, la CEE n'engage pas de réforme générale, mais une série d'ajustements diversifiés (dites « mesures de régulation ») au sein des OCM les plus dispendieuses par révision des règlements afférents. Une démarche économiquement rationnelle, pas forcément explicite à première vue, sous-tend cependant ces réformes.

- **Pour les produits agricoles européens jugés non (ou peu) exportables**, la PAC introduit des *quotas de production*, à l'exemple préexistant de l'OCM sucre²⁷, de façon à ramener l'offre au niveau de la demande intérieure. La mise en place d'un tel système pour le lait (Règlements du 1^{er} avril 1984) marque un degré de plus sur la voie du « dirigisme communautaire », s'accompagnant d'un exercice redoutable de répartition des « droits à produire », d'abord par le Conseil entre Etats membres, puis à l'intérieur de ces derniers entre exploitations laitières, à l'initiative des autorités nationales, les dépassements étant assortis de pénalités dissuasives (de 75% puis 100% du prix indicatif !). La contrepartie positive réside dans le maintien de débouchés contractuels avec les industriels transformateurs et de prix garantis pour les producteurs... qui, de ce fait, après avoir vigoureusement protesté à l'instauration des quotas, manifesteront une inquiétude aussi vive quelques 25 ans plus tard à leur suppression. Les excédents sont ainsi rapidement résorbés au prix d'une forte réduction du nombre d'exploitations laitières et de leur concentration (les quotas étant négociables et les cessations d'activité subventionnées). Des résultats à peu près similaires sont obtenus, après les décisions prises en 1988, pour les vins de table sur la distillation obligatoire à bas prix au-delà de certains volumes, et la viande bovine par l'arrêt pur et simple des achats à l'intervention en cas de dépassement de *Quantités maximales garanties* (QMG).
- **Pour les produits a priori exportables**, ces QMG sont quasi généralisées²⁸ à compter d'avril 1988, à l'exemple premier des céréales. Mais en cas de dépassement les « sanctions » sont limitées à un

²⁷ Cf. supra note 22.

²⁸ Simultanément est introduite une incitation au « retrait de terres arables » en subventionnant (par cofinancement entre le FEOGA et les Etats membres) des jachères. Cette politique, à forte portée symbolique, aura des effets limités sur la production (seules les parcelles les moins fertiles étant délaissées, retrait compensé par une hausse des rendements sur les autres).

alourdissement (de l'ordre de 3% dans l'exemple du blé) des taxes de coresponsabilité déjà mises en place pour faire participer les producteurs au financement des OCM, et à une baisse des prix garantis (également de 3%) sur la campagne suivante. Les effets seront donc beaucoup moins perceptibles que dans les situations précédentes. Mais il s'agit alors d'un premier signal vers la diminution des prix européens (et donc du montant des restitutions à l'exportation accordées), préfiguration de la grande réforme de 1992 qui se profile déjà depuis l'ouverture du cycle de négociation de l'Uruguay Round à Punta del Este en septembre 1986.

III Le lent démantèlement de la PAC : une régulation concurrentielle compensée (1992-2015)

Retour à une régulation concurrentielle, oui, du fait d'un nouveau contexte sur le marché mondial entraînant un démantèlement par étapes de la politique européenne des prix agricoles. Mais doublement compensée (du moins jusqu'à présent) au fil du calendrier des CFP : en premier lieu, par une nouvelle génération d'aides directes aux producteurs, mais aussi au titre de la politique des structures agricoles qui s'élargit parallèlement au développement rural. La PAC perd ainsi progressivement sa singularité dans la construction européenne.

III-1 Le nouveau contexte mondial

L'Uruguay Round s'ouvre dans un climat de « renversement d'alliances ». Les Etats-Unis qui, sur les cycles précédents, faisaient cause commune avec la CEE pour que les échanges agricoles restent une exception aux règles de base du GATT, rejoignent la position des autres pays exportateurs de produits agricoles (rassemblés dans *le groupe de Cairns* à l'initiative de l'Australie) pour remettre en cause les dérogations tolérées, ce qui vise au premier rang la PAC européenne accusée d'être la première responsable des « excédents » sur le marché mondial. Dans la négociation, les différents instruments de politique agricole vont être traités en deux grandes catégories :

- *les mesures externes*, les premières visées, s'agissant des subventions à l'exportation et des prélèvements douaniers variables à l'importation ;
- *les aides internes*, symboliquement classées dans des « boîtes » de différentes couleurs, allant des moins aux plus acceptables : boîte orange pour les soutiens directs aux produits sans conditionnalité, bleu pour les mesures compensatoires liées à des programmes de limitation de la production, verte pour les autres subventions (sanitaires ou environnementales par exemple) réputées sans effet de distorsion de concurrence.

Un accord bilatéral préalable entre les E-U et la CEE (dit de Blair House²⁹, par référence au lieu de la réunion à Washington) débloque la négociation, en novembre 1992, privilégiant les boîtes verte et bleue en substitution des autres mesures. Ceci permet au commissaire européen en charge de

²⁹ Cet accord comprend aussi un volet spécifique sur les oléo-protéagineux qui confirme et actualise les concessions précédentes, accordées dès 1962 par la CEE aux E-U (Cf. supra note 21).

l'agriculture, Ray Mac Sharry, d'anticiper par un premier train de réformes les obligations agricoles qui seront imposées dans l'acte final de Marrakech (15 avril 1994) pour la période 1995-2000 : réduction des subventions à l'exportation (- 36 % sur les dépenses, - 21% sur les volumes concernés) ; ouverture de l'accès aux marchés (- 36 % en moyenne pour les droits de douanes, désormais affichés - « consolidés » - à taux fixes, et 5% d'accès minimum par groupes de produits en proportion de la consommation intérieure) ; réduction des aides internes aux produits (à concurrence de -20% pour la Marge globale de soutien, MGS) ; « clause de paix » entre signataires jusqu'en 2013.

III-2 Une réforme graduelle de la politique des prix et des revenus agricoles

A ce jour, cinq grandes étapes ont jalonné la réforme de la PAC.

- **Le Plan Mac Sharry** constitue la première, avec pour horizon le Cades financier septennal 1993-1999. Il se présente pour l'essentiel comme un « paquet législatif » de juin 1992 modifiant les règlements des OCM concernées (principalement : céréales, oléo-protéagineux, viande bovine). Trois grandes orientations se combinent dans la ligne de l'accord de Blair-House :
 - *baisse sensible des prix administrés* (indicatif et d'intervention, de 30% en trois ans pour commencer) ce qui permet de réduire les droits à l'importation (désormais appliqués en pourcentage, épousant donc l'évolution des prix mondiaux³⁰) et, plus encore, les restitutions à l'exportation ;
 - *compensation* (affichée comme quasi intégrale, en référence « historique » aux rendements moyens des années antérieures) des pertes de revenus subies, grâce à des subventions directes aux producteurs (du type *deficiency payments*, à l'instar des E-U) attribuées forfaitairement à l'hectare pour les productions végétales et par tête de bétail pour les productions animales (et non sur les volumes produits, de façon à ne plus pousser au productivisme), ce qui permet de classer ces aides dans la boîte bleue ;
 - *conditionnalité* sur les méthodes de production tant végétale (gel de terres désormais obligatoire pour percevoir les aides directes) qu'animale (« extensification » par respect d'un nombre plafonné de bovins à l'hectare de prairie), auxquelles s'ajoutent des incitations complémentaires socio-environnementales, cofinancées entre le FEOGA Garantie et les Etats membres (prétraitements, aides aux boisements, subventionnements de « bonnes pratiques » environnementales).
- **L'Agenda 2000**, c'est l'intitulé du rapport présenté par la Commission en juillet 1997 sur les nouvelles perspectives de l'UE, notamment du fait de l'élargissement aux PECO, et qui sert de base à l'Accord de

³⁰ Alors en redressement, du fait de la demande des pays émergents, ce qui facilite la mise en œuvre de la réforme. Toutefois, les nouveaux droits de douanes agricoles à taux fixe apposés par la CEE en remplacement des prélèvements variables à l'importation (procédure dite de « tarification »), bien que sensiblement abaissés, restent relativement élevés à l'issue de l'Uruguay Round, le nouveau cycle de négociations engagé à Doha à compter de 2001 dans le cadre de l'OMC n'ayant toujours pas abouti en 2016. Ils se situent, aujourd'hui, à l'entrée dans l'UE, autour de 18% en moyenne (soit 3 fois plus que sur les importations du textile-habillement et 6 fois plus que sur les autres produits manufacturés), ce qui est encore notablement supérieur aux droits de douanes agricoles américains... mais très inférieur aux taux en vigueur au Japon et dans des pays émergents tels que le Brésil ou l'Inde. « L'exception agricole » n'est pas encore résorbée dans les échanges mondiaux, d'autant que les « moyennes » évoquées recouvrent de fortes dispersions du fait du maintien de « contingents tarifaires », voire de la possibilité de leur rétablissement temporaire en cas de crise.

Berlin de mars 1999 pour le CFP 2000-2006. S'agissant de la PAC, cette deuxième étape de la réforme se présente en deux volets :

- *vertical*, par de nouvelles modifications des OCM concernant principalement les grandes cultures et la viande bovine (baisses supplémentaires des prix garantis partiellement compensés par les primes), le lait (quotas maintenus, mais annonce d'une baisse des prix d'intervention pour 2005-2006) et le secteur viti-vinicole (assouplissement du contrôle de la production et distillation seulement « en cas de crise ») ;
- *horizontal*, par la promotion au travers des aides directes des OCM d'incitations environnementales et de premières « modulations » (suivant la dimension des exploitations³¹) à l'initiative des Etats membres, et surtout par la création « d'un second pilier » de la PAC cofinancé par la section G³² et les Etats au travers d'un Règlement de développement rural (RDR)³³, tandis que la section O est associée de façon complémentaire à la politique de cohésion.

- **La révision à mi-parcours**, adoptée le 26 juin 2003 à Luxembourg à la veille du cinquième élargissement et de l'expiration de la « clause de paix » inscrite dans l'accord de l'Uruguay Round, est en fait la réforme la plus explicite. Trois principes s'imposent désormais, qui seront les fils conducteurs des étapes suivantes :
 - *le découplage* des aides par rapport aux volumes produits, remplacées par un Droit de paiement unique (DPU) à l'exploitation³⁴ qui rejoint la boîte verte du GATT-OMC ;
 - *la conditionnalité* subordonnant les paiements uniques au respect de normes environnementales ou sanitaires ;
 - *la redistribution* d'une partie des DPU (5%), par modulation au détriment des plus grosses exploitations bénéficiaires vers le second pilier de la PAC, à l'initiative des Etats membres.
- **La programmation 2007-2013** ressort comme une période de consolidation de la réforme. Elle s'ouvre d'abord sur deux décisions organisationnelles fortement symboliques :
 - *la création* simultanée du *Fonds européen agricole de garantie* (FEAGA) et du *Fonds européen agricole de développement rural* (FEADER) en remplacement du FEOGA et de ses deux sections G et O, décidée par un règlement du 22 juin 2005 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, en vue de clarifier le financement des deux piliers de la PAC³⁵ ;

³¹ Modeste aboutissement des critiques réitérées (à chaque bilan de la PAC !) sur « l'inégalité » dans les soutiens aux exploitations agricoles, car il ressort que, de façon quasi constante, les 20% les plus productives récupèrent 80% des subventions européennes.

³² Pour une part de ses crédits qui passe (en milliards €) de 4,2 en 2000 à 6,6 en 2006, à rapprocher des 36,3 et 43,7 (aux mêmes dates) de dépenses consacrées au soutien des marchés du « premier pilier ».

³³ Règlement du 17 mai 1999, visant à mieux prendre en compte « l'aménagement de l'espace et la protection de la nature », suivant des mesures variables selon les pays ; par exemple en France : principalement au travers des Indemnités compensatrices d'handicaps naturels (ICHN) et des Mesures agro-environnementales (MAE).

³⁴ Le niveau global des dépenses de la section G est donc plus facile à maîtriser et à anticiper. Ainsi, s'agissant des nouveaux Etats membres, l'enveloppe disponible pour les DPU sera, au départ, fixée à seulement 25% du taux plein communautaire en 2004, avec un objectif de 100% en 2013 (non encore atteint Cf. point suivant).

³⁵ Les crédits de la PAC qui s'établissaient (en milliards €) à 50,3 pour la section G (dont 6,6 dans le 2^{ème} pilier) et 3,9 pour la section O en 2006, passent en 2007 à 10,7 pour le FEADER (qui regroupe désormais toutes les dépenses du 2^{ème} pilier) et 43,2 pour le FEAGA (1^{er} pilier). La proportionnalité entre les deux nouveaux fonds est donc de l'ordre de 1 à 4 (et non plus de 1 à 12 comme précédemment entre les sections O et G).

- le *regroupement* des 21 OCM préexistantes en une « OCM unique » par un règlement du 22 octobre 2007, témoignage de la simplification de la politique des prix administrés³⁶ (largement par abandons successifs des dispositifs initiaux).

Elles sont suivies d'un nouveau paquet agricole, adopté le 20 novembre 2008, à l'issue du « **Bilan de santé** » de la PAC établi par la Commission ; il s'en dégage :

- *l'accentuation de mesures antérieures* (conversion en DPU des dernières aides couplées existantes ; transfert d'une part majorée des dotations des DPU vers le second pilier ; liberté accrue pour les Etats membres dans l'aide aux zones en difficulté (d'élevage en premier lieu)... ;

- *la confirmation* du caractère désormais exceptionnel de l'intervention sur les marchés comme « filet de sécurité » en cas de crise ;

- *la remise en cause de contraintes existantes* sur la production « pour mieux réagir aux signaux du marché » dans une voie plus libérale (suppression progressive des quotas laitiers, étalée jusqu'en 2015, fin des jachères obligatoires, retrait de certaines normes agroenvironnementales jugées « non adaptées » pour les agriculteurs...).

• **La programmation 2014-2020: vers l'achèvement de la réforme ?**

Après un accord interinstitutionnel entre Parlement, Conseil et Commission en juin, la « réforme 2013 » est adoptée, dans le cadre de « la stratégie Europe 2020 » le 16 décembre, sous la forme de quatre nouveaux règlements de base³⁷. Au-delà d'une réécriture quasi-intégrale des principes et des modalités de la PAC, en compilation des réformes antérieures, quelques novations apparaissent :

- *contraction du budget de la PAC* sur les 7 ans à venir, car pour la 1^{ère} fois les crédits sont affichés en diminution (en € constants 2011), de -1,8% pour le FEAGA (plafond total cumulé de 278 milliards) et de -7,6% pour le FEADER (95 milliards), mais avec des possibilités de transfert dans les deux sens³⁸, à l'initiative des Etats ;

- *plus d'équité* dans les enveloppes d'aides directes attribuées (objectif inscrit dès 2003, mais loin d'être concrétisé), tant entre les Etats membres (*convergence externe*, par réduction du tiers de l'écart entre le niveau d'aide actuel et 90 % de la moyenne communautaire en 2020) qu'à l'intérieur de ceux-ci (*convergence interne*, par abandon des références historiques, source de « rentes de situation », et mise en place d'ici 2020 d'un paiement direct minimum à l'hectare (devant atteindre par exemple en France 70% de la moyenne nationale) ;

- *plus de flexibilité*, les DPU par exploitation sont remplacés dans le premier pilier par des « Droits de paiement de base » (DPB), dégressifs de 5% au-delà de 150 000€, complétés *de façon obligatoire* d'un « paiement vert »³⁹ (à concurrence de 30% des enveloppes nationales) et d'une majoration spécifique « jeunes agriculteurs », ainsi que *de façon facultative*, à l'initiative des Etats sous respect de plafonds communautaires, de « paiements redistributifs » (majoration des aides aux premiers hectares pour les

³⁶ Ce qui entraîne, à l'échelle de la France, la fusion des organismes d'intervention agricoles sectoriels en un établissement national unique : *FranceAgriMer* à partir du 1^{er} avril 2009.

³⁷ Financement, gestion et suivi de la PAC ; Développement rural (FEADER) ; Paiements directs ; Organisation commune de marché.

³⁸ A concurrence de 15% des enveloppes nationale du P1 vers le P2 dans le cas le plus courant, mais de 25% du P2 vers le P1 dans les Etats où les paiements directs par ha sont encore inférieurs à 90% de la moyenne de l'UE (Cf. graphique ci-dessous, en fin de chapitre).

³⁹ En rétribution de « la fourniture de biens publics environnementaux » par les agriculteurs au travers de trois « pratiques obligatoires » : prairies permanentes, surfaces d'intérêt écologique, diversification des cultures.

petites exploitations), de paiements supplémentaires dans « les zones à contraintes naturelles », et même « d'un soutien couplé limité » dans des secteurs vulnérables⁴⁰ ;

- *plus de réactivité* à l'évolution des marchés, tant *en phase d'expansion* pour mieux répondre à la demande avec la suppression définitive des restrictions quantitatives (quotas laitiers dès 2015, sucriers en 2017, droits de plantation viticoles pour 2018...), qu'*en période de crise* par recours aux « mesures de marché » (détaillées dans le nouveau règlement OCM en tant que filet de sécurité), dont on peut craindre que d'exceptionnelles elles deviennent récurrentes si la « dérégulation » en cours ramène à une instabilité chronique des prix agricoles.

III-3 Des compléments au titre de la Politique de développement rural (PDR)

La PDR est à l'intersection de la PAC et de la politique de cohésion. Cette dernière, comme la politique régionale qui l'a précédée, a servi de ciment⁴¹ à l'Europe des Six puis aux élargissements successifs de la CEE-UE. Ce fut d'abord le cas en mobilisant, principalement en faveur de l'Italie du sud, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds social européen (FSE), créés dès le Traité de Rome, puis la section O du FEOGA à partir de 1962 (Cf. supra II-introduction). Après le premier élargissement vient s'y ajouter le Fonds européen de développement régional (FEDER), institué en 1975 à la demande du Royaume-Uni en vue de rééquilibrer ses comptes vis-à-vis du budget communautaire⁴². Mais ce sont les élargissements vers l'Europe du sud qui donnent naissance à « la politique de cohésion », terme introduit dans l'Acte Unique en 1986, concrétisée dès le 1^{er} CFP grâce à la coordination des « Fonds structurels » dont les dotations sont doublées sur cinq ans. La politique des structures agricoles, cofinancée par le FEOGA-Orientation et les Etats membres, jusque-là au seul bénéfice de l'agriculture stricto sensu et de ses filières amont et aval, connaît dès lors des « débordements » vers le développement rural, mais de façon inégale au gré des CFP et des marges d'initiative laissées aux Etats membres.

- **La programmation 1989-1993** s'ouvre par un « règlement de coordination » du 24 juin 1988 qui pose quatre grands principes : concentration des fonds par objectif et par région ; partenariat entre la Commission, les Etats membres et les autorités régionales ; programmation (pluriannuelle) ; additionnalité des contributions communautaires et nationales. Cinq objectifs (six en fait, avec la dualité rural / agricole) sont définis :
 - *trois « régionalisés »* : 1/régions en retard de développement (PIB/h ≤ 75% de la moyenne communautaire), 2/régions en déclin industriel, 5b/zones rurales en difficulté ;
 - *trois « nationaux »* : 3/chômage de longue durée, 4/intégration des jeunes actifs, 5a/ajustement des structures agricoles.

Un règlement d'application par fonds est publié en décembre 1988: FEDER, FSE, FEOGA-O. S'agissant de ce dernier, intervenant sur les objectifs 1 et 5, si le 5a prolonge la politique des structures agricoles,

⁴⁰ En France, en 2015, la ventilation des aides du 1^{er} pilier est ainsi de : 49% pour les DPB, 30% pour les paiements verts, 1% pour les jeunes agriculteurs, 5% pour les paiements redistributifs, 15% (plafond maximal autorisé) pour les soutiens couplés.

⁴¹ Cf. P. Delfaud « La politique régionale ciment des élargissements successifs de la CEE-UE », in *Mélanges Gautron*, Editions Pédone, 2004.

⁴² D'où l'affichage, pour la première fois explicite, d'une pré-répartition des crédits du FEDER « sous quotas nationaux ».

le 5b « zoné » est consacré explicitement au développement rural, y compris dans ses composantes non-agricoles. Cette nouvelle orientation est, en sus, confortée par le lancement, dans le cadre des « Programmes d'initiative communautaire » (PIC), de *LEADER* (Liaisons entre actions de développement rural) pour 1991-1993⁴³, qui vise à dynamiser des initiatives locales dans « les campagnes », en lançant des appels à projets innovants appuyés sur des Groupes d'action locale (GAL) émanant de la société civile.

- **La programmation 1994-1999** est renforcée par la création, en 1993, de *l'Instrument financier d'orientation de la pêche* (IFOP)⁴⁴ et surtout par la mise en œuvre, à la suite du Traité de Maastricht, du *Fonds de cohésion* sélectivement destiné aux Etats membres dont le PIB est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Ceci permet un nouveau doublement des crédits des fonds structurels sur ce 2^{ème} CFP. Le dispositif opérationnel antérieur est quasiment inchangé (notamment pour le FEOGA-O), avec la seule adjonction d'un objectif 6 pour les régions « de faible densité », après l'entrée de la Suède et de la Finlande dans la CEE.
- **La programmation 2000-2006**, à moyens financiers maintenus, ramène les objectifs de 6 à 3. Le 1 est inchangé et devient de plus en plus dominant avec l'arrivée des PECO ; le nouvel objectif 2 regroupe les interventions « zonées » des ex 2, 5b et 6 ; le nouvel objectif 3 les ex 3 et 4 (FSE). L'ex 5a disparaît donc, mais on le retrouve dans le 2^{ème} pilier de la PAC sous financement du FEOGA-Garantie au titre du RDR, comme on l'a vu supra (III-2 Agenda 2000). Pour sa part, le FEOGA-Orienté concentre alors ses interventions structurelles sur les régions de l'objectif 1. Pour chacun de ces objectifs un *Document unique de programmation* (Docup) inter-fonds est établi. Le nombre des PIC est aussi fortement réduit, mais LEADER (considéré comme un succès) est renouvelé.
- **La programmation 2007-2013** traduit un retour en arrière. Si la Commission réaffirme que la stratégie déployée (toujours inspirée du triptyque de Lisbonne-Göteborg : économie de la connaissance-innovation-développement durable) est la même « pour la ville et la campagne », les objectifs opérationnels affichés ne sont plus communs (comme sur les trois CFP précédents), mais déclinés par fonds : FEDER-FSE d'un côté, FEADER de l'autre. Pour ce dernier, conformément au règlement du 20 septembre 2005 qui fait suite à sa création, la nouvelle politique de développement rural s'articule autour de 4 axes :
 - compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
 - environnement et aménagement de l'espace rural ;
 - qualité de vie et diversification en milieu rural ;
 - initiatives locales (LEADER).

Les Etats membres (co-financeurs) disposent de notables marges d'adaptation dans l'établissement de leur plan national correspondant, d'autant que le zonage a disparu. Si la dimension « multifonctionnelle » de la politique de développement rural est ainsi clairement affirmée, au-delà du seul secteur agricole, le choix des priorités est largement dévolu aux autorités nationales.

⁴³ Financé par prélèvement sur l'enveloppe globale du FEOGA (et renouvelé sur les deux CFP suivants) avant d'être rattaché au FEADER après 2007.

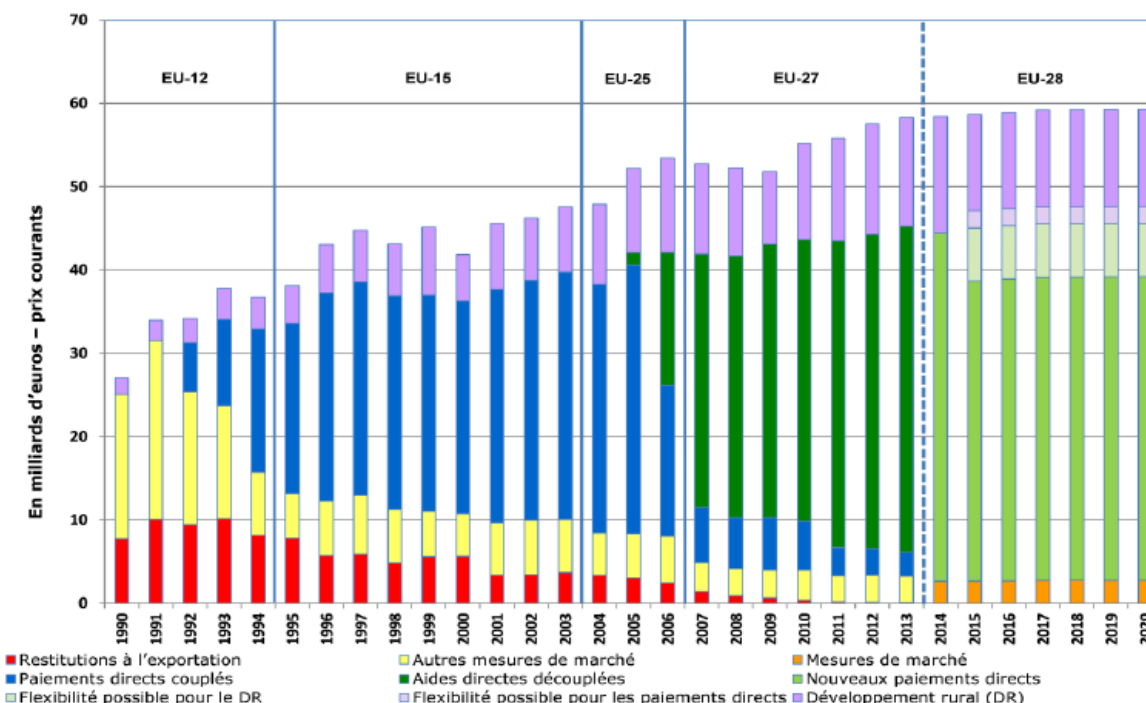
⁴⁴ L'IFOP sera réformé en 1999 et deviendra *Fonds européen de la pêche* (FEP) en 2006, puis Fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) en 2014.

- **La programmation 2014-2020** consolide la démarche précédente. Le règlement du 16 décembre 2013, relatif au développement rural, confirme une programmation distincte pour le FEADER (incluant toujours LEADER) autour de trois objectifs stratégiques à long terme (dans le cadre d'*Europe 2020*), en continuité des précédents :
 - compétitivité de l'agriculture ;
 - gestion des ressources naturelles et préservation du climat ;
 - développement territorial équilibré des économies et communautés agricoles. Ils sont mis en œuvre au travers de programmes nationaux ou régionaux (cas de la France désormais), retenant au moins quatre des six priorités européennes communes, formulées en termes très généraux :
 - transferts de connaissances et innovation dans l'agriculture, la sylviculture et les zones rurales ;
 - viabilité et compétitivité de tous types d'agriculture et gestion durable des forêts ;
 - organisation de la chaîne alimentaire, bien-être animal et gestion des risques ;
 - écosystèmes agricoles et forestiers ;
 - transition écologique dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ;
 - inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique dans les zones rurales.L'accent peut donc être mis sur le soutien à l'agriculture stricto sensu ou au monde rural dans son ensemble, à l'initiative des Etats membres⁴⁵. Parmi les Fonds structurels et d'investissement européens (ESI, nouvelle appellation), le FEADER avec une dotation pour sept ans de 95 milliards € est loin derrière le FEDER (314), mais devant le FSE (80), le Fonds de cohésion (63), le FEAMP (6). En additionnant le FEADER et le FEAGA (doté de 278 milliards d'euros) la PAC atteint donc 373 milliards, soit 35 % du total des crédits programmés sur 2014-2020.

Le graphique ci-après traduit, sous l'angle financier, la mutation de la PAC sur trente ans.

⁴⁵ La France, pour sa part, continue de donner une priorité à l'agriculture stricto-sensu, le FEADER y reste considéré comme un fonds avant tout « agricole », ainsi que le montre la ventilation de ses crédits, au plan national, confirmant la prépondérance des *Indemnités de compensation des handicaps naturel* (ICHN), suivies des autres *Mesures agro-environnementales et climatiques* (MAEC) et des *Plans de modernisation des bâtiments d'élevage* (PMBE), ce qui explique la place privilégiée des régions de montagne (Midi-Pyrénées et Auvergne en tête) dans la répartition des dotations par région (Cf. la contribution de l'Ecole d'agriculture de Montpellier: *Réforme de la PAC 2015-2020* sur son site supagro.fr et la plaquette du Ministère de l'agriculture : *Le FEADER 2014-2020 en France*, sur le site europe-en-france).

Graphique 1 : Evolution annuelle de 1990 à 2020 des dépenses de la PAC (prix courants)



Source: DG Agriculture et développement rural

III-4 Premier bilan de la réforme

Le bilan (provisoire) que l'on peut établir de la réforme de la politique européenne des prix et des revenus agricoles se résume, dès lors, en quatre points :

- **1/ Le total des aides accordées au titre de la PAC** reste très significatif et il ressort plus clairement qu'auparavant (les subventions directes aux producteurs étant plus « transparentes » que les diverses procédures antérieures d'intervention sur les marchés) : sur la seule année 2015 près de 60 milliards € pour l'ensemble de l'UE, un peu plus de 9 pour la France (première bénéficiaire). Dans les comptes nationaux de l'agriculture française⁴⁶, ceci équivaut approximativement pour la branche agricole au tiers du « revenu des facteurs » (valeur ajoutée nette + subventions - impôts sur la production), et à la moitié de l'excédent net d'exploitation (après déduction de la rémunération des salariés).

⁴⁶ Compte prévisionnel, au 15 décembre 2015.

- **2/ La ventilation des aides de la PAC**, comme on l'a vu, n'accorde plus qu'une place restreinte au « soutien aux produits »⁴⁷. Comptablement, le « découplage » est donc devenu une règle européenne, principalement désormais au travers de *Droits de paiements de base* forfaitaires. Mais ces derniers sont assortis de façon obligatoire (par décision de l'UE) ou optionnelle (à l'initiative des Etats membres, de plus en plus co-financeurs) de toute une batterie de mesures complémentaires qui viennent non seulement compliquer et alourdir les procédures administratives de mise en œuvre (ce dont se plaignent de façon récurrente et croissante les exploitants agricoles !), mais aussi mélanger et brouiller les objectifs poursuivis : compensation de pertes de revenu par référence à la politique antérieure de prix administrés, ambitions environnementales, discrimination positive en faveur des jeunes, des petites exploitations, de territoires fragilisés... nouvelle illustration de la « règle de Tinbergen »⁴⁸.

- **3/ Sur le plan international**, la nouvelle PAC est réputée se déployer « sans distorsion de concurrence » d'où l'inscription de ses principales mesures dans la boîte verte des négociations du GATT-OMC. Toutefois le montant des subventions forfaitaires précitées constitue un avantage comparatif fort par rapport aux Etats qui n'ont pas les moyens d'en faire autant. En effet, même si elles sont apparemment neutres sur le soutien à tel ou tel produit particulier, les aides découplées, couvrant tout ou partie des coûts fixes d'exploitation, conduisent les agriculteurs européens (ou nord-américains qui bénéficient de dispositifs similaires) à « travailler au coût marginal » ce qui leur permet d'accepter des prix plus bas que leur coût moyen de production, pratique qui s'apparente toujours à un dumping international, même si elle est moins visible que les précédentes subventions à l'exportation.

- **4/ Sur le plan interne**, le même raisonnement explique l'inégalité croissante qui s'établit aujourd'hui suivant les productions. Les DPB sont quasiment similaires entre les filières, quelles que soient les différences de rentabilité de l'une à l'autre⁴⁹. Les écarts se creusent donc au gré de l'évolution différenciée des prix sur les marchés (surtout lorsqu'ils se retournent à la baisse), ce qui est aujourd'hui globalement défavorable aux productions animales par rapport aux productions végétales, source de tensions à l'intérieur même du secteur agricole. La Commission européenne, avec « la nouvelle PAC », apparaît désarmée pour y faire face et ce sont les autorités nationales qui tentent d'intervenir⁵⁰... menace sur l'unicité même du Marché commun agricole.

Voici donc, après les crises financières de la zone euro, la remise en cause des accords de Schengen, les incertitudes du *Brexit*, une interrogation de plus sur la pérennité de la construction européenne.

⁴⁷ 15% maximum des aides du 1^{er} pilier, plus en pratique une part notable des paiements verts et des aides du 2^{ème} pilier qui ne s'applique, de fait, qu'à certaines filières (d'élevage tout particulièrement).

⁴⁸ La réussite d'une politique économique implique que l'on mette en œuvre autant d'instruments d'intervention qu'il y a d'objectifs distincts à atteindre ; ce que l'on peut reformuler en affirmant qu'un même instrument ne permet pas d'atteindre efficacement plusieurs objectifs à la fois.

⁴⁹ Dans une orthodoxie parfaitement libérale on pourrait y voir une incitation positive au transfert de facteurs de production vers les filières les plus porteuses. Mais, sauf entre spéculations voisines, la conversion des exploitations agricoles est entravée par des conditions géographiques et les barrières (à la sortie comme à l'entrée) qui résultent du montant, de plus en plus élevé, du capital technique de production nécessaire.

⁵⁰ Par des aides d'urgence spécifiques, ou en cherchant à imposer des accords d'approvisionnements pré-négociés entre opérateurs des filières en crise (grande distribution - industrie de transformation - organisations de producteurs), retour vers des « préférences commerciales nationales ».

References

Bibliographie sélectionnée

Asselain, J-C., Blancheton, B., 2000. Les équilibres vitaux : la dépendance alimentaire de l'Europe. *Revue économique*, vol.51, n° 2, pp. 195-212.

Barthe, M-A., 2014. *Economie de l'Union européenne*. Economica, Paris, 5^{ème} édition.

Blumann, Cl., 1996. *Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*. Litec, Paris.

Bureau, J-Ch., 2007. *La Politique agricole commune*. La Découverte, Paris.

Daucé, P., 2015. *Agriculture et monde agricole*. Documentation française, Paris.

Dechambre, B., 2007. La PAC et le développement rural. *L'agriculture, nouveaux défis*, INSEE, PARIS, pp. 167-176.

Delfaud, P., 1975. Principes de la politique commune des prix agricoles. *Revue Economique du Sud-Ouest*, vol. 24, n°3, pp.267-288.

Delfaud, P., 2004. La politique régionale ciment des élargissements successifs de la CEE-UE. *Mélanges Gautron*, Pédone, Paris, pp. 633-647.

Desquilbert, M., Gohin, A., Guyomard, H., 1999. *La nouvelle réforme de la PAC*. Economie et Statistique.

Gautron, J-C., 1975. Les aspects juridiques de la politique commune des prix agricoles. *Revue Economique du Sud-Ouest*, vol.24, n°3, pp. 289-307.

INRA, collectif, 2004. *Les soutiens à l'agriculture : Théorie, histoire, mesure*. Ed Quae, Paris.

Laval, B., Uhaldeborde, J-M., 1975. Les prix agricoles dans les règlements communautaires par produit. *Revue Economique du Sud-Ouest*, vol. 24, n°3, pp.309-367.

Loyat, J., Petit, Y., 2008. *La PAC une politique en mutation*. Documentation française, Paris, 3^{ème} édition.

Pouch, T., 2014. La macroéconomie des années trente aux Etats-Unis : l'oubli de la politique agricole. *Economie appliquée*, Tome LXVII - n°2, pp. 75-98.

Sites consultés

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (cvce.eu).

Chambres d'agriculture (chambres-agriculture.fr).

Commission européenne (ec.europa.eu).

DG Agri (ec.europa.eu/agriculture/).

Europe en France, le portail des Fonds européens
(europe-en-france.gouv.fr).

FranceAgriMer (franceagrimer.fr).

Législation européenne (eur-lex.europa.eu).

Montpellier SupAgro (supagro.fr).

Ministère de l'agriculture, site Alimagri (agriculture.gouv.fr).

Parlement européen (europarl.europa.eu).

Représentation en France de la Commission européenne (ec.europa.eu/France/).

Toute l'Europe (touteleurope.eu).

Union européenne, site officiel (europa.eu).

Cahiers du GREThA

Working papers of GREThA

GREThA UMR CNRS 5113

Université de Bordeaux

Avenue Léon Duguit
33608 PESSAC - FRANCE
Tel : +33 (0)5.56.84.25.75
Fax : +33 (0)5.56.84.86.47

<http://gretha.u-bordeaux.fr/>

Cahiers du GREThA (derniers numéros – last issues)

- 2015-31 : BERGÉ Laurent, WANZENBOCK Iris, SCHERNGELL Thomas : *Centrality of regions in R&D networks: Conceptual clarifications and a new measure*
- 2015-32 : ODUOR Jacob, MABROUK Fatma, SHIMELES Abebe : *Remittances and Youth Labor Market Participation in Africa*
- 2015-33 : CHOUNET François, MAVEYRAUD Samuel : *Corrélation des taux de change et régime d'étalon-or durant la Première Guerre mondiale*
- 2015-34 : CAPARROS Alejandro, PEREAU Jean-Christophe : *Multilateral versus sequential negotiations over climate change*
- 2015-35 : BECUWE Stéphane, BLANCHETON Bertrand, ONFROY Karine : *Données du commerce extérieur de la France entre 1836 et 1938 - Base Montesquieu*
- 2016-01 : CHENAF-NICET Dalila, ROUGIER Eric : *The effect of macroeconomic instability on FDI flows: A gravity estimation of the impact of regional integration in the case of Euro-Mediterranean agreements*
- 2016-02 : COMBARNOUS François, DEGUILHEM Thibaud : *Urban labor market revisited: Why quality of employment matters in Bogota*
- 2016-03 : DEGUILHEM Thibaud, FRONTENAUD Adrien : *Régimes de qualité de l'emploi et diversité des pays émergents*
- 2016-04 : BENABDEJLIL Nadia, LUNG Yannick, PIVETEAU Alain : *L'émergence d'un pôle automobile à Tanger (Maroc)*
- 2016-05 : MAICHANOU Ahamadou, *La micro-assurance agricole indicielle: raisons et conditions d'exercice au Niger*
- 2016-06 : MAICHANOU Ahamadou, *Déterminants d'emprunt et de risque de crédit des ménages ruraux au Niger*
- 2016-07 : BERTHE Alexandre, *Mesurer les inégalités d'accès à l'eau et à l'assainissement dans le Nord et le Nordeste du Brésil : quels enseignements en matière de justice sociale ?*
- 2016-08 : LORENZON Emmanuel, *Collusion with a Greedy Center in Position Auctions*

La coordination scientifique des Cahiers du GREThA est assurée par Emmanuel PETIT.

La mise en page est assurée par Julie VISSAGUET