

50ème anniversaire de la PAC

Les leçons à tirer de son histoire mouvementée

Lucien Bourgeois

La crise économique redonne davantage de sens à des politiques communes en Europe.

On ne sait si on doit se réjouir de pouvoir fêter le 50ème anniversaire de cette noble institution qu'est la PAC. On pouvait même penser, avant la crise de 2008, qu'elle allait imploser sous les coups de boutoirs de tous ceux qui lorgnent sur la part importante du budget européen consacrée à l'agriculture. Depuis la crise, il y a un plus large consensus sur le maintien de ce budget. Mais n'est-ce pas là une nouvelle péripétie d'une histoire assez mouvementée qui n'a rien à voir avec une construction politique rationnelle d'une Europe enfin pacifiée.

L'EUROPE DE L'OUEST COUPEE DE SES GRENIERS A BLE DE L'EST

Au moment des commémorations, certains sont tentés de réinventer une histoire lisse et sans conflits. Les Européens ont en mémoire les tickets de rationnement de la Deuxième guerre mondiale. Ces mauvais souvenirs les auraient conduits à redevenir sages et à ne plus négliger leur agriculture comme ils l'avaient fait à la fin du XIXème siècle au moment où ils pouvaient se fournir à meilleur compte dans les colonies. Comme une vertu n'arrive jamais seule, ils auraient décidé de se réconcilier avec les Allemands pour faire cette politique agricole.

En fait, cela ne s'est pas passé tout à fait comme cela. Le Traité de Rome qui a institué la PAC n'a été signé qu'en 1957. Pendant douze ans, chaque pays a relancé sa production agricole avec ses propres moyens et l'aide américaine du Plan Marshall. Grâce à une politique très « productiviste », le défi alimentaire a été tellement bien relevé que nous avons connu, en France, une première crise de surproduction en 1953. Cela a conduit le Gouvernement à faciliter le stockage d'une partie des excédents pour limiter la baisse des prix et créer de nouveaux organismes interprofessionnels de gestion des

stocks comme la SIBEV pour les viandes et Interlait pour le beurre et la poudre de lait.

Mais l'Europe restait coupée en deux à cause de la Guerre froide et les pays de la partie Ouest étaient coupés de leur zone d'approvisionnement traditionnelle en blé. Plus question d'en faire venir des blés de Pologne, de Russie, d'Ukraine ou de Hongrie. La sécurité alimentaire restait une préoccupation, en particulier en Allemagne et en Italie, pays qui avaient peu de terres disponibles et qui étaient très importateurs.

L'EXPEDITION DE SUEZ OBLIGE LA FRANCE ET LE ROYAUME-UNI A CHERCHER DES ALLIES

Par ailleurs, les Français et les Anglais subissent un camouflet douloureux lors de leur expédition de Suez en 1956. Les deux super puissances mondiales que sont les Etats-Unis et l'URSS leurs rappellent alors qu'ils ne sont pas des puissances souveraines qui peuvent se permettre d'intervenir seules en dehors de leurs frontières nationales. Les Britanniques en concluent qu'ils n'ont pas d'autre solution que de se ranger encore plus systématiquement du côté américain. Les Français estiment qu'il leur faut devenir le plus rapidement possible une puissance énergétique nucléaire. Pas étonnant, dans ces conditions, que l'on cherche à mettre en place une politique concertée avec les autres pays européens.

Le Traité de Rome se justifie aussi par l'idée ancienne, déjà développée par Hitler, d'une spécialisation de la production entre une Allemagne industrielle et une France agricole. Fort heureusement pour notre niveau de vie, la France est devenue aussi une grande puissance industrielle.

En fait, le Traité permettait surtout une mutualisation intelligente de la gestion des crises sur les marchés agricoles entre des pays excédentaires et des pays déficitaires et une restructuration plus rapide des exploitations grâce à la croissance des emplois créés par l'industrie. Cela a permis aux six pays concernés de mieux assurer leur indépendance alimentaire malgré les aléas climatiques ou économiques sur les marchés.

Mais il y a dans ce Traité un autre volet souvent oublié. Il concerne la création d'une instance européenne de l'atome (Euratom). Les produits agricoles sont ainsi considérés, au même titre que l'énergie nucléaire, comme un enjeu stratégique pour permettre à l'Europe d'assurer dans ces domaines son indépendance réelle vis-à-vis des deux grandes puissances mondiales de l'après-guerre.

**LES PRODUITS AGRICOLES
CONSIDERES
COMME UN ENJEU
STRATEGIQUE**

NECESSITE FAIT LOI APRES LA CONSTRUCTION DU MUR DE BERLIN

Mais il faudra du temps pour appliquer ce Traité dans sa partie agricole. Au moment de la signature, la France entreprend la bataille d'Alger. Autrement dit, le gouvernement français pense à cette époque qu'on peut garder le pouvoir dans ce pays.

On ne se décidera vraiment à mettre en œuvre la PAC que lorsque le Mur de Berlin sera érigé à partir d'août 1961. Très peu de temps après, la France signe les accords d'Evian qui mettent fin à la Guerre d'Algérie. La crainte des chars soviétiques, la perte définitive de notre empire colonial et la conscience qu'il ne fallait prendre aucun risque de déstabilisation de la paix sociale avec une crise alimentaire ont créé un contexte favorable pour la mise en œuvre d'une mutualisation des politiques agricoles nationales.

Au 1^{er} juillet 1962, les premiers règlements communautaires pour les céréales, les porcs et les volailles entrent en vigueur. Il faudra attendre le 1^{er} novembre 1964 pour ceux concernant la viande bovine et les produits laitiers.

COMMENT FAIRE UNE POLITIQUE COMMUNE SANS MONNAIE COMMUNE ?

Mais à peine la PAC commence-t-elle que les monnaies fluctuent avec la dévaluation du franc en août 1969 et la réévaluation du mark quelques mois plus tard. Cerise sur le gâteau, le Gouvernement américain suspend la convertibilité du dollar en or et dévalue le dollar. Tous ces événements monétaires vont soumettre à rude épreuve une politique agricole européenne sans monnaie unique et sans politique économique commune pour l'ensemble des secteurs. Néanmoins, pour maintenir cette politique commune, il faudra en passer par des artifices comme les montants compensatoires monétaires. Ces mécanismes permettront de surmonter les nombreuses crises monétaires mais ils auront de nombreux effets pervers sur la répartition de la production entre les pays européens.

COMMENT FAIRE CAUSE COMMUNE SANS AUTORITE COMMUNE ?

Dès le début des années 80, l'Europe devient autosuffisante même en céréales alors qu'elle dispose de trois fois moins de terres arables que les Etats-Unis et qu'elle doit nourrir à cette époque 100 millions d'habitants de plus. Nos pays essaient la guerre commerciale avec les Etats-Unis en profitant de la hausse du dollar et de l'embargo américain sur l'URSS après l'invasion de l'Afghanistan. Mais la progression de la production coûte de plus en plus cher au

budget à cause des aides à l'exportation. Chaque quintal produit en plus oblige à dégager une aide pour l'exporter. Après de nombreuses tergiversations, les Etats européens se décident à mettre en œuvre une limitation de l'offre dans le secteur des produits laitiers en 1984 sous la forme de quotas de production. Mais ils ne parviennent pas à instituer, comme aux Etats-Unis, un système de gel des terres pour les céréales.

Les Etats-Unis sifflent la fin de la partie peu de temps après que le Mur de Berlin soit tombé. Ils n'ont plus aucune raison de se montrer compréhensifs envers cette Europe qui n'est plus coupée en deux. Personne ne croit plus au risque d'une invasion par les chars russes !

**LES PAYS EUROPEENS
AVAIENT PLUS DE FACILITE
A SE METTRE D'ACCORD
QUAND ILS CRAIGNAIENT
POUR LEUR SOUVERAINETE**

Les pays européens avaient plus de facilité à se mettre d'accord quand ils craignaient pour leur souveraineté. La construction européenne devient plus compliquée maintenant que les risques extérieurs semblent avoir disparu. Les gouvernements de l'Union européenne sont désarmés et incapables d'élaborer une PAC qui puisse satisfaire tous les pays et les acteurs de toutes les filières par produits. La seule solution qui s'impose en 1992 est d'adopter une copie du système américain des aides directes et du pilotage des marchés par le prix mondial.

DEPUIS 1992, LA MAITRISE BUDGETAIRE TIENT LIEU DE STRATEGIE

La réforme de 1992 a été ensuite complétée par les décisions successives de 1999, de 2003 et de 2007. Mais la philosophie est restée la même. La protection extérieure doit être supprimée et les prix européens doivent s'aligner sur le prix mondial. On institue des aides directes pour compenser une partie de la perte de revenu pour les agriculteurs.

Il y a un élément très positif. Cela a permis de maîtriser les dépenses budgétaires malgré un élargissement conséquent du périmètre de l'UE. Certes, on a progressivement justifié les aides directes par les « conditionnalités environnementales ». Mais cela ne suffit pas à créer un objectif stratégique commun et la PAC a été menacée d'implosion à de nombreuses occasions. La crise sur les produits alimentaires de 2008 et les émeutes de la faim dans de nombreux pays pauvres sont venues opportunément rappeler qu'il y avait la lettre A dans le sigle PAC. Ce A signifie agricole+. Or, si on se préoccupe de produits agricoles différemment des autres produits industriels, c'est qu'ils ont un rapport étroit avec

l'alimentation des hommes et que cela conditionne souvent la stabilité politique de chaque pays.

La crise économique actuelle fait apparaître les graves insuffisances d'une PAC moins légitime que dans la période qui précédait la chute du Mur de Berlin. La nouvelle PAC adoptée depuis 1992 a créé un système d'aides directes dites découplées, difficiles à justifier en période de dette publique croissante. De plus, la volatilité des prix rend ces aides peu efficaces. Elles sont insuffisantes les années où les prix sont bas et difficiles à justifier lorsque les prix sont hauts. Si l'on ajoute à cela que le dogme de la PAC n'a pas changé en matière d'emploi. Moins il y aura d'agriculteurs, plus les entreprises seront capables de résister à la concurrence internationale. L'agriculture française vient encore de perdre 300 000 actifs permanents dans les 10 dernières années. Au moment où le chômage ne cesse de progresser dans tous les pays de l'UE, ne faudrait-il pas remettre les hommes au centre du dispositif ?

LA PAC POURRAIT REDEVENIR UN PROJET FEDERATEUR DANS UNE EUROPE EN CRISE

La crise économique pourrait être une occasion de remettre la PAC en phase avec les préoccupations sociétales. Or, la Commission européenne persiste et signe dans ses dernières propositions pour la PAC après 2013. La Commission reste sur une politique d'aides directes et de réduction de la main d'œuvre. Certes, elle propose un verdissement des aides mais est-ce encore la préoccupation première quand la pauvreté de certains fait craindre pour leur sécurité alimentaire et quand le chômage explose ? La PAC est née pour apporter de la sécurité à une Europe qui pansait ses plaies de deux guerres mondiales. Elle pourrait actuellement apporter d'autres formes de sécurité à une Europe touchée par la crise. ■

L'auteur remercie Jean-Marc Boussard de ses suggestions et précisions.