

« Les paysans sont trop aidés. »

*L'aide à l'agriculture en Europe est aussi une aide
au consommateur européen.*

Jean-Michel Lemétayer, président de la FNSEA, 2008

Cette idée reçue part de l'impression, fautive, que les aides concernent des individus : elles sont en fait un soutien à une filière essentielle à notre économie. L'Europe est construite sur l'idée de donner aux agriculteurs une rémunération de leur travail et pas de les transformer en assistés dépendants des subventions. Les agriculteurs récusent et sont révoltés par cette vision.

Hors l'appui à la protection sociale agricole, les soutiens budgétaires à l'agriculture française atteignent 15,7 milliards d'euros en 2009 : les fonds communautaires représentent 62 % de cette enveloppe aux côtés des crédits de l'État et, plus marginalement, de ceux des collectivités territoriales. En 2008, les aides de la PAC ont concerné 508 000 bénéficiaires pour 10,4 milliards d'euros dont 487 177 agriculteurs pour 9,5 milliards. Si la France, sur ses crédits propres, consacre annuellement sur les dernières années 5 milliards d'euros à l'agriculture, le soutien communautaire double presque cet effort. Le budget du ministre français chargé de l'Agriculture se négocie plus à Bruxelles qu'à Paris.

Ce montant est-il si élevé ? Non si l'on compare avec les États-Unis, autre grande puissance agricole. Les aides américaines aux agriculteurs ont quadruplé en montant global (15 milliards de dollars en 2008 pour les aides de marché et plus de 60 milliards de

dollars pour l'aide alimentaire, qui est souvent une aide déguisée à l'écoulement des produits) et en aide individuelle depuis 1996 : elles composent la grande majorité du revenu (plus bas en moyenne qu'en France). Elles s'adressent de surcroît à trois millions d'actifs agricoles, et en fait, surtout, à 250 000 exploitations qui représentent 75 % de la production. Le Congrès, qu'il soit selon les moments dominé par les Républicains et les Démocrates, n'a cessé d'ajouter des aides d'urgence et de trouver le *Farm Bill* (loi agricole) de George W. Bush fort timide.

Où vont ces aides nationales et communautaires ? D'abord vers les grandes cultures de céréales et les productions végétales et ensuite vers les exploitations laitières ou herbagères, principalement bovines. Le secteur du porc est peu soutenu, étant donné le caractère très interdépendant des marchés nationaux au sein de l'Union : aider cette filière reviendrait à financer la concurrence entre producteurs de l'Union par des crédits publics. Les élevages ovins reçoivent un appui plus limité mais en hausse en raison de leur importance dans l'écosystème de nombreuses régions de moyenne montagne et de polyculture. En 2005, les agriculteurs, toutes productions confondues, ont perçu en moyenne 27 400 euros d'aides directes, soit 13 800 euros par unité de travail agricole (personne active à temps plein sur l'exploitation), 363 euros d'aide par hectare et 20 396 euros en 2008 pour les aides de marchés. Ces aides sont justifiées par l'importance qu'elles représentent dans le revenu agricole qui, en leur absence, serait grandement fragilisé. Elles ne représentent que 18 % de la valeur de la production mais beaucoup en termes de revenus. Comme le montre une étude menée par le ministère de l'Agriculture en 2004 et publiée par l'Inra, sur la base des analyses comptables d'un

échantillon d'exploitations, l'impact des aides sur le revenu a considérablement crû depuis la réforme de la PAC en 1992 pour atteindre 66 % du revenu disponible.

Pourquoi de telles aides ? Et pourquoi des aides directes ? Pour assurer sa souveraineté alimentaire, l'Europe a fait le choix de privilégier ses produits : le tarif extérieur commun et la préférence communautaire en sont les traductions, les coûts de production européens étant supérieurs à ceux en vigueur dans la plupart des pays du globe. Les aides ont donc d'abord été payées au produit par l'achat et le stockage financés par le budget de l'Union européenne. Devant le coût budgétaire croissant de cette forme d'action et face aux critiques américaines, le choix a été fait de privilégier des aides directes. Le montant moyen payé par exploitant a mécaniquement augmenté. L'existence d'aides directes, dont le principe surprend l'opinion, est liée à la volonté de l'Europe (et donc de ses États membres dont la France), à partir de 1992, de limiter le coût de la PAC et d'éviter le retour de la surproduction qu'induisaient les seules aides aux produits (tout en évitant l'accusation américaine d'excèsifs soutiens internes). Conjugées à l'agrandissement des exploitations céréalières et la baisse du nombre d'exploitations, les aides par exploitations ont augmenté fortement depuis 1990 (multiplication par sept en moyenne).

Pourquoi l'agriculture ne se rémunère-t-elle pas seule ? Il faut rappeler que la valeur ajoutée qu'elle crée est, de longue date, transmise par les industries agroalimentaires à des consommateurs qui veulent des produits les moins chers possibles : l'aide publique est un moyen indirect pour que le consommateur dispose de denrées abordables, et ce même si les politiques européenne et française, à l'inverse de la politique américaine, ont toujours veillé à assurer un

prix rémunérateur à l'exploitant. La Politique agricole commune est précisément fondée sur cette idée : permettre à l'agriculteur de vivre par des prix rémunérateurs.

Cette politique est-elle trop coûteuse pour les contribuables ? Chacun pourra en juger sachant qu'elle représente en France, actuellement, 210 euros par personne par an pour 0,78 % du PIB national et en Europe 113 euros par personne. Quel serait le prix pour avoir à la fois des produits disponibles, de qualité, abordables et une activité agricole qui permet d'entretenir le paysage ? Ce « coût de la non-PAC » (Michel Barnier) ne doit pas être sous-estimé. La PAC garantit de surcroît à l'Europe et à la France leur indépendance alimentaire. Dans sa volonté modernisatrice, le gaullisme pensait faire coup double : transformer l'agriculture pour qu'elle facilite et ne freine plus la croissance du pays mais aussi faire de l'agriculture, activité fondamentale, un des piliers d'une Europe cohérente et devenue un partenaire des États-Unis. Il est symptomatique que les plus vives critiques de la PAC soient exprimées par les Britanniques et de nouveaux adhérents, moins sensibles à cet ancrage historique.

Est-elle injuste ? Force est de constater que des secteurs en bénéficient davantage que d'autres. Elle traduit aussi la réalité d'une agriculture française très diversifiée : selon son chiffre d'affaires, une exploitation céréalière peut voir l'aide attribuée varier de 1 à 4. L'écart est supérieur en bovin-lait mais plus réduit en bovin-viande. L'importance des soutiens aux grandes cultures – et la tendance marquée de ces exploitations à l'agrandissement pour abaisser leurs coûts de revient – explique la concentration des aides liées à la surface cultivée : dans une étude de 2007, le service statistique du ministère de l'Agriculture, sur la base des seules aides à ce secteur, montrait que 7 % des exploitations

recevaient 29 % des aides et que 24 % en recevaient très peu. L'étude publiée par l'Inra en 2004 illustre que, toutes productions confondues, 60 % des aides étaient perçues par 20 % des exploitations. En 2000, l'Union européenne admettait qu'au niveau communautaire, la moitié des aides allait alors à 10 % des bénéficiaires tandis que 60 % des exploitations de l'Union n'en recevaient que le dixième. En raison de sa diversité d'exploitations, la France est davantage redistributrice que d'autres pays : la part des exploitations recevant plus de 20 000 euros d'aides n'est que de 30 % contre près de la moitié en Angleterre, où l'effet d'une taille moyenne plus élevée des exploitations joue à plein.

Est-elle utile pour l'économie rurale ? Bien sûr, quand on se rappelle que des pans entiers de nos zones rurales les moins denses dépendent des aides pour maintenir des exploitations au rendement toujours fragile, notamment dans les secteurs de l'élevage bovin et ovin (Massif central, Bourgogne, Alpes du Sud). L'enjeu certainement, comme le note l'économiste Philippe Chalmin, est de pouvoir continuer à aider les secteurs d'élevage, moins compétitifs sur les marchés mondiaux et aux incidences positives directes sur les paysages, et de favoriser l'ouverture croissante du secteur des grandes cultures céréalières, davantage prêt à affronter la concurrence internationale.

Cette politique va-t-elle encore coûter plus cher ? Il est probable que non : la PAC, avec 54 milliards d'euros, est certes la première politique communautaire dans l'histoire (après la Communauté du charbon et de l'acier, et ce pour les mêmes raisons de stabilité politique) et par son montant (faute d'alternative crédible à ce stade). Sa part dans le budget communautaire est toutefois en baisse : 70 % en 1984 et 42 % aujourd'hui.

D'autres appuis donnés par l'État aux agriculteurs sont liés aux caractéristiques mêmes de l'agriculture. Il s'agit d'abord des dépenses fiscales (coût pour le budget français du régime fiscal agricole) qui s'établissent, en 2007, à 2,8 milliards d'euros : cet appui, notamment le régime du forfait agricole et les aides à l'investissement ou le remboursement de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers, est la traduction de la faiblesse du revenu de nombre d'agriculteurs et de la difficulté à assumer de lourds investissements pour des exploitations de petite taille.

Pour les mêmes raisons, la solidarité nationale a joué à plein pour le régime social des exploitants agricoles désormais largement intégré à la Sécurité sociale, notamment pour la maladie : les ressources propres (cotisations et CSG) sont stables, à 15,8 % des recettes en raison d'un fort déséquilibre entre actifs cotisants et retraités bénéficiaires (un pour trois). Les cotisations professionnelles couvrent toutefois 23 % des prestations. Du fait de ce déséquilibre démographique, les concours publics et la compensation entre régimes sociaux assurent l'équilibre avec 13,1 milliards. Le déficit de ce régime est de 1,1 milliard fin 2009 et est couvert par des ressources affectées prélevées jusqu'ici sur la TVA et désormais sur des recettes diverses sur le tabac, l'alcool ou les véhicules de société.

Faut-il renoncer à soutenir l'agriculture dans les pays riches pour ne s'approvisionner que dans les pays du Sud, ce qui leur permettrait d'avoir des débouchés rentables ? Il n'est pas certain qu'accepter une dépendance, qui s'ajoute à celle de l'énergie fossile, soit de bon augure dans un monde incertain. Pas sûr non plus que les conditions de production dans de nombreux pays du Sud soient respectueuses de l'environnement, de la santé de la

main-d'œuvre ou des exigences sanitaires des marchés occidentaux.

Pas sûr enfin que l'agriculture doive être laissée à elle-même sans que de graves inconvénients n'apparaissent. L'agriculture, parce qu'elle secrète le premier stade de la productivité d'ensemble de l'économie, est partout dans les nations développées un secteur aidé.

À l'inverse, une aide insuffisante conduit à une modernisation incomplète, comme en témoigne le difficile équilibre alimentaire de la Chine. Après la judicieuse décision de Deng Xiao Ping, en 1978, de démanteler des communes populaires et de donner la liberté de vente au paysan, le régime a cessé de soutenir ses campagnes, utiles réservoirs d'une main-d'œuvre migrante exploitée au profit du secteur industriel d'une Chine devenue « l'atelier du monde ». Le pays doit se résoudre à acheter des terres à l'étranger pour sécuriser les besoins d'une population aux besoins croissants. Cinquième exportateur mondial de produits agricoles mais aussi quatrième importateur mondial de ces mêmes produits, la Chine enregistre – le fait est assez rare pour être noté – un déficit non négligeable sur ce poste : 27 milliards de dollars en 2007.

Les étapes de la Politique agricole commune

- 1957** : en mars, signature du traité de Rome par six États membres (France, République fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg). La PAC est créée avec pour objectifs l'indépendance alimentaire de l'Europe, la stabilisation et l'organisation des marchés et l'assurance d'un bon niveau de vie pour les agriculteurs.
- 1958** : en juillet, conférence de Stresa (Italie) lors de laquelle les États membres s'accordent sur les principes d'unicité de prix au sein de l'Europe, de préférence communautaire et de solidarité financière. La PAC entre en œuvre en juillet 1962.
- 1968** : en juillet, les droits de douane au sein de la Communauté européenne sont supprimés et un tarif douanier extérieur commun est mis en place. Le Marché commun est ainsi en vigueur. Il concerne immédiatement la viande, le lait et le sucre.
- 1984** : en mars, devant la surproduction laitière et le coût du stockage et des dégagements de produits laitiers, des quotas laitiers sont instaurés : critiqués, ils sauveront pourtant nombre de zones fragiles, notamment de montagne.
- 1992** : en mai, l'Union européenne, pour lutter contre la surproduction et traduire ses engagements internationaux de réduction de soutiens (accord de Blair House avec les États-Unis), met en place une réforme essentielle par des aides directes à l'agriculteur (et non plus au produit ou de soutien de marché), assorties de l'obligation de geler des terres et du plafonnement des aides par production. Elle sera vivement contestée en France et sera à l'origine de la création de la Coopération rurale.
- 1999** : en mars, la réforme dite de « l'agenda 2000 » modernise le modèle en le faisant reposer sur

deux piliers : les aides aux productions, aux exploitants et aux marchés d'une part, les aides au développement rural et aux zones fragiles d'autre part.

- 2003** : en juin, l'accord de Luxembourg, tout en préservant les acquis de 1992 et 1999, introduit la possibilité de découplage des aides de la production, crée des droits à primes et conditionne l'octroi des aides à de bonnes pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.
- 2006** : en décembre à Hong Kong, l'Union européenne accepte le principe de la suppression, en 2013, des restitutions à l'exportation.
- 2008** : la Commission européenne lance un processus de modernisation de la PAC connu sous le nom de « bilan de santé ». Un accord est conclu en novembre 2008 qui privilégie les dépenses du second pilier (aides au développement rural et non à la seule agriculture) et conforte, par une augmentation de 1 % par an jusqu'en 2015, les quotas laitiers.