

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DANS L'UNION EUROPÉENNE A ÉVOLUÉ AU FIL DES ANS

Créée en 1962, la Politique agricole commune (PAC) est l'un des axes fondateurs de la construction européenne après la Seconde Guerre mondiale. Elle vise à assurer la sécurité alimentaire, à soutenir le revenu des agriculteurs et à favoriser le développement des territoires ruraux. Principale dépense de l'Union européenne (UE), la PAC est financée depuis 2007 par deux grands fonds distincts, ses *deux piliers*. En plus de 60 ans, la PAC a évolué à travers de nombreuses réformes pour mieux répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Toutefois, sa part dans le budget global de l'UE diminue progressivement depuis les années 1980. La PAC 2023-2027, plus axée sur les résultats et la performance, confie davantage de responsabilités aux États membres, qui doivent désormais élaborer des plans stratégiques nationaux couvrant l'ensemble des deux piliers sur une période de cinq ans.

LES ORIGINES DE LA PAC : UNE EUROPE À RECONSTRUIRE

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe peine à se relever. L'agriculture, affaiblie, ne parvient plus à nourrir la population. Pour relancer la production et renforcer la coopération économique, six pays¹ signent en 1957 les traités de Rome, fondant notamment la Communauté économique européenne (CEE) – ancêtre de l'Union européenne (UE) créée en 1992.

La CEE vise à bâtir un marché commun, fondé sur la libre circulation des biens, des travailleurs et des capitaux. L'objectif est clair : accroître la prospérité et le niveau de vie dans les pays membres. Une période de transition (1958-1970) permet d'instaurer une union douanière, marquée par la suppression progressive des droits de douane entre États membres et l'adoption d'un tarif extérieur commun face aux pays tiers.

La naissance de la Politique agricole commune

En 1962, les États membres créent la Politique agricole commune (PAC), afin de garantir des revenus équitables aux agriculteurs et des prix stables et abordables aux consommateurs.

Ses objectifs sont ambitieux : accroître la productivité agricole, stabiliser les marchés et sécuriser les approvisionnements alimentaires. Le système repose alors sur des prix garantis fixés par les ministres de l'Agriculture. Dans les années 1960 et 1970, la PAC atteint pleinement ses cibles de production et d'autosuffisance.

Les excès du succès : surproduction et réformes

À la fin des années 1970, la production dépasse largement la demande et engendre d'importants excédents, ce qui suscite de nombreuses critiques. Les taxes à l'importation ne suffisent plus à financer la politique, désormais soutenue par les contributions des États membres.

La PAC entre alors dans une ère de réformes successives, destinées à la moderniser et à fournir une meilleure réponse aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux.

Une PAC tournée vers le développement durable

Au fil des réformes, la PAC évolue d'une logique de stabilisation des prix vers un soutien direct aux revenus agricoles. Les prix artificiels sont progressivement remplacés par des aides financières conditionnelles, liées au respect des normes environnementales, sanitaires et de bien-être animal.

Ces changements visent à rendre la PAC plus équitable et plus durable, mais elle reste la cible de critiques à l'international selon lesquelles les prélèvements aux frontières freinent la compétitivité des produits importés, tandis que les subventions à l'exportation peuvent déséquilibrer les marchés mondiaux en faisant chuter les prix.

LES PILIERS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Un fonds unique à l'origine

Au moment de sa création, la PAC est financée par un seul mécanisme : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En 1964, ce fonds est scindé en deux sections, soit :

1. La section Garantie, qui finance les interventions sur les marchés agricoles, dont le soutien des prix.
2. La section Orientation, qui finance les interventions en développement rural, comme la modernisation des infrastructures agricoles.

Vers un appui plus large au développement rural

En 1988, la section Orientation voit son mandat élargi pour inclure la promotion du développement des zones rurales. Parallèlement, la section Garantie évolue pour offrir des paiements directs aux agriculteurs, progressivement découplés de la production. Ainsi, les montants d'aide ne dépendent plus des volumes produits, ce qui favorise une agriculture plus responsable et adaptée aux besoins du marché.

La création des deux piliers actuels

Le 1^{er} janvier 2007, le FEOGA est remplacé par deux fonds distincts, aussi appelés les *deux piliers* de la PAC, c'est-à-dire :

1. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), ou le *premier pilier*, qui :
 - est entièrement financé par l'UE;

¹ Les pays signataires sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

- soutient le revenu des agriculteurs, les mesures de marché et la stabilisation des prix;
- vise à garantir l'écoulement de la production à un prix équitable, quelles que soient les fluctuations du marché.

2. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ou le *deuxième pilier*, qui :

- est cofinancé par l'UE et les États membres;
- soutient des initiatives pour une agriculture plus équitable, plus verte et plus performante;
- finance notamment :
 - l'installation des jeunes agriculteurs,
 - le développement de l'agriculture biologique;
 - la protection de la biodiversité;
 - des mesures agroenvironnementales et climatiques.

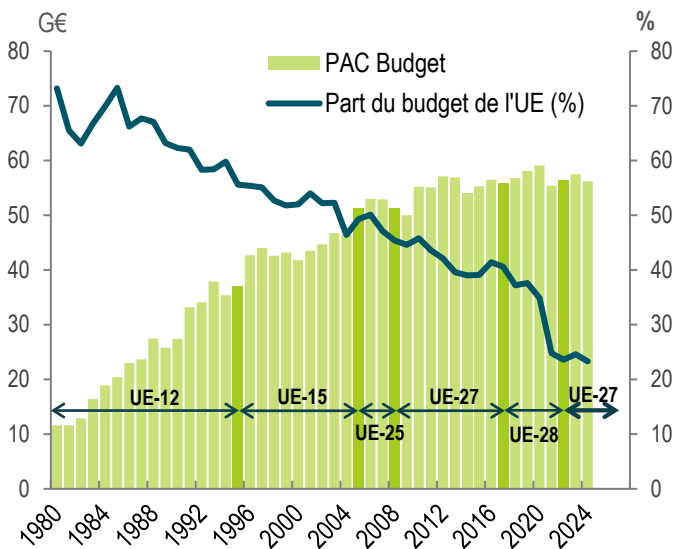
LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Une part en déclin dans le budget européen

Historiquement, la PAC représente le principal poste de dépenses de l'UE. Toutefois, sa part relative dans le budget global diminue au fil des réformes et de l'établissement de nouvelles priorités européennes.

En 1980, la PAC absorbe plus de 70 % du budget total de l'UE. En 2024, l'enveloppe qui lui est consacrée est de 56,2 milliards d'euros (G€), ou environ 23 % du budget.

Figure 1. Évolution des dépenses de la PAC (en G€), et de leur part dans le budget de l'UE (%), de 1980 à 2024



Source : Euromonitor; compilation du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

Répartition des fonds entre États membres

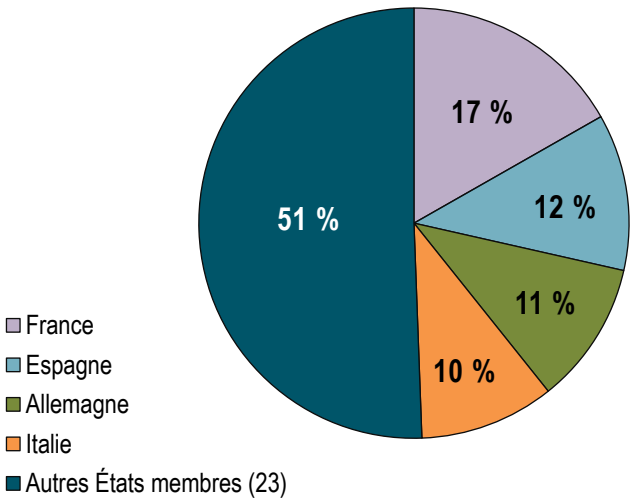
Pour la période 2023-2027, la PAC dispose d'un budget total de 269 G€ (environ 435 milliards de dollars canadiens), dont :

- 203 G€ (75 %) pour le FEAGA;
- 66 G€ (25 %) pour le FEADER.

Ces sommes sont réparties entre les 27 États membres en fonction de leur poids dans le revenu agricole européen.

En 2024, la France demeure le principal bénéficiaire avec 9,4 G€, suivie de l'Espagne (6,6 G€), de l'Allemagne (6,0 G€) et de l'Italie (5,7 G€). Les autres États membres se partagent un peu plus de 32 G€.

Figure 2. Répartition du budget de 2024 de la PAC entre les 27 États membres de l'UE



Source : Touteleurope.eu [<https://www.touteleurope.eu/agriculture-et-peche/budget-de-l-ue-a-qui-profite-la-pac/>]; compilation du MAPAQ.

LA PAC 2023-2027 : PLUS MODERNE ET PLUS CIBLÉE

Des objectifs alignés sur les priorités européennes

Pour la période de 2023 à 2027, la PAC poursuit des objectifs étroitement liés à ceux de l'UE. Elle vise à :

- assurer un avenir durable aux agriculteurs européens;
- mieux soutenir les petites exploitations et les jeunes producteurs;
- offrir davantage de flexibilité aux États membres pour adapter les mesures à leurs réalités locales.

Cette approche marque une nouvelle étape dans la modernisation de la PAC, désormais axée sur les résultats et la performance plutôt que sur le simple respect des règles.

Des plans stratégiques nationaux pour une mise en œuvre adaptée

Depuis 2023, chacun des 27 États membres doit élaborer un plan stratégique national (PSN) couvrant les deux piliers de la PAC pour une durée de cinq ans. Ces plans garantissent :

- la cohérence entre les interventions financées;
- l'utilisation complémentaire et efficace des ressources européennes et nationales.

En tout, les États membres ont défini plus de 2 500 interventions, adaptées à leurs priorités agricoles, environnementales et sociales.

Un suivi axé sur la performance

La nouvelle PAC introduit un mécanisme d'évaluation continue en vue d'assurer la transparence et l'efficacité des mesures. Un premier examen des performances des PSN aura lieu en 2025. Un second examen est prévu pour 2027 et, dans l'éventualité où des écarts importants seraient constatés, la Commission européenne prévoit demander aux États concernés de corriger ou d'ajuster leurs actions afin d'atteindre les objectifs fixés.