

Quarante-cinq années d'organisation commune du marché des céréales : De l'OCM modèle à l'OCM unique

*par José RENARD, Directeur, Ministère de la Région wallonne,
Direction générale de l'Agriculture, Division de la politique agricole,
Bureau de coordination agricole*

Introduction

Cinquante ans après la signature du Traité de Rome, la Politique agricole commune (PAC) constitue toujours la forme la plus intégrée de politique européenne et à vrai dire elle constitue pratiquement la seule politique véritablement commune aux 27 Etats membres de l'Union européenne.

Depuis les années 1980, une fois les objectifs d'auto-provisionnement de l'Union européenne atteints, la PAC n'a cessé d'évoluer pour s'adapter aux modifications de situations et répondre aux nouvelles attentes de la société. La PAC révisée et réformée d'aujourd'hui est bien différente de celle des années 1960.

Les différentes phases connues par l'organisation commune des marchés (OCM) des céréales depuis son entrée en vigueur en 1962 traduisent parfaitement l'évolution de la PAC et ne peuvent pas en être dissociées. C'est ce que nous allons décrire dans le présent article.

1. Du Traité de Rome à la Conférence de Stresa

Le 25 mars 1957, six Etats d'Europe occidentale : la France, l'Italie, la République Fédérale d'Allemagne (l'Allemagne de l'Ouest de l'époque), les Pays-Bas, le Grand-Duché de Luxembourg et la Belgique signaient le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne (CEE). Ce dernier prévoit explicitement l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres en vue d'accompagner le fonctionnement et le développement du marché commun des produits agricoles.

Les objectifs-clé assignés à la PAC par le Traité de Rome portent essentiellement sur l'autosuffisance en denrées alimentaires de base, ce qui signifiera donc une forte orientation vers la production et peuvent être résumés comme suit:

- a) Accroître la productivité de l'agriculture
- b) Assurer un niveau de vie équitable aux populations agricoles
- c) Stabiliser les marchés
- d) Garantir la sécurité des approvisionnements
- e) Assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Par ailleurs, la prise en compte par la politique agricole du cadre social de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles est également prévue par le Traité.

La résolution finale de la Conférence de STRESA (3 au 12 juillet 1958) a servi de base à la définition de la PAC. Toutefois, il faudra attendre l'adoption par le Conseil des Ministres le

14 janvier 1962 des règlements portant organisation graduelle des marchés dans plusieurs secteurs de la production¹ pour voir « officialisés » les principes de base de la PAC:

- L'unicité des marchés impliquant la liberté des échanges ;
- La préférence communautaire dans la fourniture des denrées ;
- la solidarité financière

A ces principes viendra s'ajouter en 1968 la coresponsabilité financière des producteurs (cotisations à la production dans le secteur du sucre).

L'adoption des premières organisations communes de marché et leur entrée en vigueur au 01 juillet 1963 constituent le véritable point de départ de l'application de la PAC. Progressivement les différentes OCM se sont mises en place et couvriront 87 % de la production agricole en 1970 et 91 % en 1986. Les pommes de terre de consommation constituent la seule exception notoire.

Les objectifs de la PAC de 1957 restent globalement d'actualité (Ledent et Burny, 2002). Ils se retrouvent complètement dans la définition du modèle agricole européen arrêtée dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12-13 décembre 1997 (voir encadré).

Encadré n°1 Le modèle agricole européen.

« L'Union a la volonté de continuer à développer le modèle actuel d'agriculture européenne tout en recherchant une plus grande compétitivité interne et externe ; L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris les régions à problème spécifique. »

Dans une mise en perspective historique des problèmes de politique agricole, Sneessens (1997) distingue trois phases pour la politique agricole commune :

- Celle marquée par le souci principal de développer la production en vue d'assurer l'approvisionnement alimentaire des populations ;
- Celle marquée par la préoccupation du soutien des revenus agricoles au cours d'une période de progrès rapide commençant avec les golden sixties ;
- Celle marquée par les nouvelles attentes de la population à l'égard de l'agriculture et par les contraintes de la mondialisation commencée au cours des années 1980 et toujours d'actualité. La question de l'acceptation sociétale de la PAC devient un enjeu de plus en plus important.

2. L'organisation commune du marché des céréales de 1962 à 1992

2.1 L'OCM modèle

L'OCM des céréales fut une des premières mises en application graduellement en 1962. Elle concerne le froment tendre, le blé dur, l'orge, le seigle, l'avoine, l'épeautre, le maïs, le sarrasin, le sorgho, l'alpiste, le millet ainsi que les produits transformés de céréales (farines, malt, gruaux, amidon, gluten, sons, ...) et inclut également d'autres sources d'amidon comme

¹ Céréales, viande porcine, viande de volaille, œufs, secteur vitivinicole et fruits et légumes

les féculés et les racines de manioc. Les prix des céréales très différents entre Etats membres en 1962 se sont progressivement rapprochés et au 01 juillet 1967, le principe de l'unicité de prix des céréales était devenu réalité.

Cette OCM, souvent qualifiée d'OCM lourde par son caractère complet comprend un régime de prix, un système d'intervention sur les marchés et un mécanisme de protection extérieure et a longtemps constitué le modèle classique et le plus étudié des organisations communes de marché .

Différents niveaux de prix sont fixés annuellement par le Conseil des Ministres avant le début de chaque campagne (prix institutionnels):

- Le **prix indicatif** qui est le pivot de l'OCM initiale et constitue le prix que l'OCM vise à assurer et vers lequel devrait tendre le prix perçu par les producteurs dans les zones de consommation ;
- Le **prix d'intervention**, sensiblement inférieur au prix indicatif, est le prix garanti aux producteurs en dessous duquel les organismes d'intervention ont l'obligation d'acheter les quantités offertes (blé tendre, maïs, orge, sorgho, seigle et blé dur). Il constitue la limite inférieure des prix dans la Communauté ;
- Le **prix de seuil** qui est le prix minimal théorique d'importation dans la Communauté. Les prix communautaires du blé sont supérieurs aux prix pratiqués par les autres grands producteurs mondiaux. Un système d'écluse aux frontières a donc été mis en place d'une part pour protéger le marché européen d'importations massives et d'autre part pour permettre à la production communautaire de participer au commerce mondial. Le prix de seuil est fixé de telle sorte que le prix des céréales importées dans les zones de consommation majoré des coûts de transport et de déchargement corresponde au prix indicatif. La différence entre le prix de seuil et le prix d'importation (prix mondial + frais de transport jusqu'aux frontières de la Communauté) est couverte par un **prélèvement** variable. A l'inverse, des subventions (**restitutions**) sont octroyées à l'exportation de manière à rendre les produits communautaires compétitifs sur le marché mondial. Les restitutions couvrent la différence entre le prix de marché rendu dans un port CEE d'exportation et le prix obtenu sur le marché mondial.

Ces prix font l'objet de **majorations mensuelles** destinées à couvrir les frais de stockage en cours de campagne et à permettre une mise sur le marché régulière en cours de campagne.

Le niveau élevé de protection de la production communautaire de céréales s'est accompagné de contreparties consenties au niveau international qui s'avèreront, 20 ans plus tard, d'un prix très lourd à payer : l'entrée en quantités illimitées sans prélèvements ni droits de douane d'oléoprotéagineux (DILLON ROUND en 1962) ainsi que l'entrée à tarif nul ou réduit des produits de substitution des céréales : manioc, gluten de maïs. (KENNEDY Round en 1964-1967). En effet, dans le domaine de l'alimentation animale, les céréales communautaires ont été de plus en plus supplantées par ces matières premières importées moins coûteuses.

La conjonction d'une politique de prix et marchés fortement axée sur le soutien aux volumes produits sans limitation de volume et de la formidable modernisation des exploitations agricoles et des méthodes de production a conduit à une très forte croissance du taux d'approvisionnement, particulièrement dans les secteurs bénéficiant du plus fort niveau de protection. Très rapidement, la machine s'emballe et les excédents deviennent structurels,

conduisant à une explosion des dépenses du FEOGA (+ 40 % entre 1984 et 1987) surtout pour les mesures de stockage public et d'écoulement des excédents.

Dans le secteur des céréales, l'autosuffisance est atteinte au début des années 1980 (voir tableau 1). A la stagnation de la demande alimentaire européenne (saturation de la demande intérieure pour l'alimentation humaine et perte de compétitivité dans l'alimentation animale) s'ajoutent de multiples difficultés pour exporter sur le marché mondial : concurrence des Etats Unis et d'autres nations devenues également exportatrices, réduction des prix mondiaux suite à la croissance de l'offre, régression de la demande solvable.

Tableau 1 Evolution du taux d'autosuffisance en céréales, en %²

	EUR 6		EUR 9	EUR 10	EUR 12		EU 15		EU 25
Années	68/69	73/74	73/74	85/86	85/86	92/3	94/95	98/99	05/06
%	94	97	91	121	111,2	124,4	114,2	115,5	102,7

L'introduction d'un seuil de garantie en 1984 complétée en 1986-1987 par la perception au premier stade de la transformation d'un prélèvement de coresponsabilité (PCR) dont le montant était fixé à 3 % du prix d'intervention du froment tendre n'ont pas permis de freiner l'accroissement de l'offre.

2.2. Le Plan DELORS et les stabilisateurs agricoles (1988)

Dans sa communication « Réussir l'Acte unique » du 15 février 1987 (COM (87) 100 final), la Commission des Communautés européennes présidée par J. DELORS, présente la réorganisation de la PAC en réponse aux nouvelles conditions de production et des échanges comme étant une des conditions à la réussite de l'achèvement du marché intérieur sans frontières à l'horizon 1992. Pour réaliser les objectifs de restauration de l'équilibre des marchés agricoles et de véritable maîtrise des dépenses agricoles, la Commission avait proposé un ensemble de mesures formant les stabilisateurs agricoles (COM (87) 410 final) et (COM (87) 452 final). Ces derniers ont été adoptés par le Conseil européen des 11 et 12 février 1988 dans le cadre de l'adoption du plan « Delors I ».

Dans le secteur des céréales, la principale mesure de stabilisation est l'introduction d'une **quantité maximale garantie** (QMG) fixée à 160 millions de tonnes, toutes céréales confondues, pour chacune des quatre campagnes de 1988-1989 à 1991-1992. Cette mesure s'accompagne des dispositions suivantes:

- Maintien du PCR jusqu'à la fin de la campagne 1991-1992 avec perception lors de la première commercialisation;
- Instauration d'un prélèvement de coresponsabilité supplémentaire (PCRS) également égal à 3 % du prix d'intervention du blé tendre, perçu au stade du premier acheteur. Si le niveau de production excède la QMG de plus de 3 %, le PCRS est entièrement perçu. Il est intégralement remboursé au producteur si la production est inférieure ou égale à la QMG. Enfin, si le dépassement est inférieur à 3 %, le montant du PCRS n'est remboursé que partiellement en fonction du taux réel de dépassement;

² toutes céréales, à l'exception du riz

- Réduction de 3% du prix d'intervention pour la campagne suivante et ajustement du prix indicatif en cas de dépassement du seuil de garantie. Les réductions des prix d'intervention sont cumulatives au cours des campagnes successives si les dépassements sont répétés.

Des mesures d'exonération du prélèvement de coresponsabilité sont prévues ::

- Les producteurs qui retirent de la production au moins 30 % de leurs terres arables (voir ci-dessous) sont exonérés pour une quantité de 20 tonnes commercialisées;
- Pour les petits producteurs, une aide directe est instaurée afin de neutraliser les effets des PCR et PCRS à concurrence d'un maximum égal aux prélèvements pour 25 tonnes de céréales ;
- Pour les céréales commercialisées comme semences ainsi que pour les céréales valorisées directement à la ferme ou transformées à façon en vue de l'utilisation dans l'alimentation animale dans l'exploitation du producteur.

Enfin même si elle fait partie des mesures visant l'amélioration des structures agricoles, l'instauration **d'un régime de retrait des terres agricoles** doit également être vue comme mesure d'accompagnement aux stabilisateurs budgétaires dans le secteur des céréales. Le retrait des terres poursuit en même temps un objectif d'adaptation de l'offre à la capacité du marché. Le régime de 1988-1989 est obligatoire pour les Etats membres et reste facultatif pour les producteurs.

Le régime d'aide au retrait des terres s'applique à toutes les terres arables effectivement cultivées et s'adresse aux agriculteurs qui s'engagent à geler pendant une période de cinq ans (avec possibilité de résiliation après 3 ans) au moins 20 % des terres arables de leur exploitation. En juin 1990, le régime est adapté pour encourager la production agricole à des fins non alimentaires. A cette fin, les Etats membres peuvent octroyer 70 % de l'aide au retrait des terres aux producteurs qui affectent 50 % de leurs terres gelées à des usages industriels. Enfin, l'adhésion volontaire à un programme annuel de mise en jachère d'au moins 15 % des superficies arables est venue compléter le régime en 1991.

3. La Réforme « Mac Sharry » du 21 mai 1992

Avec sa communication du 31 janvier 1991 (COM (91) 100 final), intitulée « Evolution et avenir de la PAC », la Commission des Communautés européennes veut lancer une réflexion et une discussion sur une réforme en profondeur de la PAC, estimant que les mesures décidées depuis le milieu des années 80 n'ont pas donné les résultats escomptés. Le problème des excédents persiste, certains marchés sont toujours en état de déséquilibre structurel et la contrainte budgétaire se fait pressante. En outre, la décision d'inclure l'agriculture dans le cycle de négociations GATT lancé en septembre 1986 à Punta del Este et qui passera à la postérité sous le nom d'Uruguay Round, place la Communauté européenne dans une position très difficile face à des partenaires commerciaux de plus en plus critiques à l'égard de la PAC et de ses surplus qui pèsent fortement sur les marchés mondiaux. A souligner également que la Commission met en avant la forte inégalité de la répartition des aides de marché entre les producteurs (20 % des producteurs recevraient 80 % des aides). Ces orientations seront traduites en propositions législatives de la Commission dès le 1er juillet 1991 (COM (91) 258 final).

Les Ministres de l'Agriculture sont parvenus le 21 mai 1992 à un accord politique sur la réforme de la PAC. Les textes juridiques traduisant cet accord politique ont été adoptés le 30 juin suivant. La réforme suit les orientations principales proposées par la Commission :

- Une baisse drastique étalée sur 3 ans des prix garantis dans certains secteurs de la production : céréales (- 29%), viande bovine (-15 %) et lait (-5 %) ;
- La compensation des baisses de prix par l'octroi d'aides compensatoires qui ne sont plus liées aux volumes produits mais sont fonction des facteurs de production (superficies cultivées ou têtes de bétail) ;
- L'instauration de mesures de limitation de la production : gel de terres obligatoire, limitation des primes animales par la charge de bétail, maintien des quotas laitiers ;
- La mise en place de mesures d'accompagnement: boisement des terres agricoles, préretraite pour les agriculteurs et mesures d'aides pour des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

Pour ce qui concerne l'OCM des céréales, la réforme maintient temporairement le régime des prix basé sur trois types de prix institutionnels. Une réduction de 29 % par rapport à la référence 1992-1993 étalée sur trois campagnes, au lieu des 35 % proposés, est décidée. Les prix d'intervention sont eux réduits de 35,5 % ; Les mécanismes d'intervention sur les marchés, la protection aux frontières externes avec une différence d'environ 45 écus la tonne entre le prix indicatif et le prix de seuil ainsi que les subventions à l'exportation sont maintenus dans leur principe. Le blé tendre fourrager n'est plus admis à l'intervention depuis la campagne 1993-1994.

Tableau 2. Récapitulatif des décisions de la réforme 1992 sur le secteur des céréales³

Année	Prix indicatif	Prix d'intervention		Aide compensatoire/tonne ⁴		Prix de seuil ⁵
		Ecus 1992	Ecus 1995 ⁶	Ecus 1992	Ecus 1995 ⁷	
1993/1994	130	117		25		175,00
1994/1995	120	106,60		35		165,00
1995/1996 et suivantes	110	98,71	119,00	45	54,34	155,00

Les modifications les plus spectaculaires vont se produire dans la **formation du revenu des producteurs**. En effet une partie importante provient de la commercialisation de la production et un complément provient de l'aide compensatoire versée au titre du régime de soutien aux cultures arables qui inclut les céréales ainsi que les oléagineux et les protéagineux.

Les producteurs de cultures arables peuvent bénéficier des paiements compensatoires à condition de retirer de la production, de geler une partie, fixée à 15 % à partir de 1993-94 de leurs terres de culture. Ce **régime de gel de terre obligatoire** ne s'applique pas aux petits

³ Ces prix en écus/tonnes valables pour toutes les céréales ont été ajustés par la suite pour des raisons agrimonétaires (d'abord division par 1,013088 et ensuite multiplication par 1,207509).

⁴ A multiplier par le rendement moyen régional

⁵ Valeur en écus de 1992, sera supprimé le 01.07.1995 à l'entrée en vigueur des accords de Marrakech

⁶ Après ajustement agrimonétaire visé en note 3

⁷ Après ajustement agrimonétaire visé en note 3

producteurs qui exploitent une superficie inférieure à la superficie théorique nécessaire à la production de 92 tonnes de céréales compte tenu du rendement régional (cfr infra). Le gel de terres est fondé sur la rotation des cultures pour une période de 5 ans. On retiendra encore que le taux de gel pour les oléagineux ne peut être inférieur à 10 % en vertu des engagements internationaux de la Communauté européenne (accords de Blair house). Enfin il est possible pour les producteurs de geler plus de superficie que requis par le gel obligatoire. Ce gel volontaire est toutefois limité à 50 % de la superficie (cultures + gel) faisant l'objet d'une demande de paiement compensatoire. Enfin, les terres mises en jachère peuvent sous certaines conditions être consacrées à des cultures non destinées à des usages alimentaires. La jachère industrielle bénéficie du même niveau d'aide que les terres mises hors culture (57 écus par tonne à multiplier par le rendement régional).

Divers assouplissements aux règles du gel obligatoire ont été apportés au cours des campagnes suivantes, particulièrement la possibilité d'un gel fixe pendant au moins 5 ans des mêmes parcelles ou le gel libre sans obligation de rotation. Dans ces cas, le taux de gel est égal au taux du gel rotationnel augmenté de 5 points et le niveau d'aide est identique. L'évolution du marché des céréales a conduit à une réduction du taux de gel obligatoire à 12 % pour 1995-1996 et 10 % pour la campagne suivante. L'écart de 5 points supplémentaires imputé aux autres formes de gel de terres a été aboli pour la campagne 1996-1997 tout en maintenant le taux de départ pour les engagements en cours.

Le régime d'aide aux producteurs de cultures arables contient un début de découplage des aides par rapport aux volumes produits. Les **aides sont désormais payées par hectare** en introduisant un élément de forfaitarisation. Les montants par ha ne reposent pas sur les quantités réellement produites dans l'exploitation mais bien sur des rendements moyens régionaux calculés sur la moyenne des trois années au cours de la période quinquennale 1986-1987 à 1990-1991 en éliminant les extrêmes de rendement. Le montant de l'aide par ha est le produit de la multiplication du montant de l'aide en écus par tonne pour l'année en cause par le rendement régional.

En Belgique, treize zones de rendement correspondant aux régions agricoles ont été ainsi définies, permettant de moduler le rendement moyen historique de 6,24 tonnes/ha retenu pour la Belgique en fonction de la productivité régionale.

Enfin, les Etats membres ont déterminé des **superficies de base** correspondant aux superficies moyennes annuelles (1989-1991) consacrées aux cultures arables et au gel de terre. La superficie de base constitue un plafond de superficies éligibles aux aides. Lorsque la somme des demandes d'aides compensatoires dépasse cette superficie de base, les superficies éligibles de chaque producteur sont réduites proportionnellement au dépassement et un gel de terres extraordinaire proportionnel au dépassement doit être appliqué sans compensation par les producteurs soumis à l'obligation de gel des terres. Un stabilisateur de rendement destiné à éviter des glissements de surfaces entre zones avec des différences de rendement est d'application dès la campagne 1994-1995.

4. L'Agenda 2000

Moins de 10 ans après la chute du communisme, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ont déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne (UE), nouvelle dénomination de la Communauté depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en novembre 1993. La

Commission européenne a présenté le 16 juillet 1997 une communication (COM (97) 2000 final) qui a servi de base au document stratégique « Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large » (Bulletin de l'Union européenne, supplément 5/97). Cet ouvrage comprend trois grandes parties : une analyse et un bilan des politiques de l'Union, dont la PAC, depuis l'Acte unique, les questions horizontales liées au défi de l'élargissement et le futur cadre financier 2000-2006 dans la perspective d'une Union élargie.

L'évaluation de la PAC depuis la réforme de 1992 fait ressortir :

- Une nette restauration des équilibres de marchés et la fonte des stocks publics d'intervention dans les secteurs réformés. Ainsi dans le secteur des céréales, le gel des terres a permis une certaine maîtrise de la production et la baisse des prix a permis la reconquête de parts de marché dans l'alimentation animale ;
- Une évolution générale positive du revenu agricole liée à l'amélioration de la situation des marchés;
- Des effets plus mitigés sur l'environnement ;
- Un meilleur contrôle des dépenses agricoles et une augmentation de la transparence par le système des aides directes ;
- Un manque de cohérence générale dans la politique de développement rural.

Les négociations multilatérales du cycle d'Uruguay ont débouché sur les accords de Marrakech qui par ailleurs instituent l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). L'accord sur l'agriculture fait partie intégrante des Accords de Marrakech et est entré en vigueur le 01 juillet 1995. Compte tenu des engagements de l'Union européenne dans ces accords et notamment le régime à l'importation des céréales, le prix indicatif et le prix de seuil des céréales sont supprimés au 1^{er} juillet 1995.

Toutefois les perspectives à long terme pour de nombreux produits agricoles ne se présentent pas sous un jour prometteur pour l'agriculture européenne qui ne pourrait que très peu profiter de l'augmentation attendue de la demande sur le marché mondial:

- Le différentiel entre les prix de l'UE et les prix mondiaux reste élevé rendant difficile l'exportation compte tenu des engagements pris à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'où un risque de formation d'excédents non exportables ;
- Le lancement en 1999 d'un nouveau cycle de négociations multilatérales à l'OMC à la suite du cycle d'Uruguay et qui devrait porter sur les trois piliers du volet agricole des accords de l'OMC : soutien interne, accès au marché et engagements à l'exportation.

De nouveaux défis devront également être rencontrés par l'agriculture européenne :

- Le volet agricole de l'élargissement de l'UE ;
- La prise en compte des nouvelles attentes des consommateurs dont la sûreté des denrées alimentaires et la qualité de l'environnement;
- L'emploi dans les zones rurales.

Les propositions législatives détaillées présentées le 18 mars 1998, parallèlement au lancement du processus d'élargissement de l'UE, traduisent en termes politiques les orientations de l'Agenda 2000. En matière agricole, la proposition de nouvelle réforme de la PAC (COM (98) 158 final) vise la poursuite et l'approfondissement de la réforme de 1992 avec un objectif d'amélioration de la compétitivité de l'agriculture européenne.

Les Ministres de l'Agriculture sont parvenus le 11 mars 1999 à un accord politique sur le volet agricole de l'Agenda 2000. Pour respecter le caractère d'ensemble de l'Agenda 2000, c'est le Conseil européen qui doit in fine se prononcer. Un accord global est trouvé lors du

Conseil européen de Berlin (24-25 mars 1999) qui par ailleurs apporte des modifications au compromis agricole du 11 mars.

La réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 s'articule selon deux grands axes :

- La poursuite et l'approfondissement de la réforme de 1992 dans les secteurs des céréales, de la viande bovine et du lait avec de nouvelles baisses de prix partiellement compensées par un relèvement des aides compensatoires;
- La mise en place d'une politique de développement rural coordonnée et constituant un véritable deuxième pilier de la PAC.

Concrètement pour le secteur des céréales, le prix d'intervention est réduit de 15 %. La réduction est étalée sur deux campagnes : 2000-2001 et 2001-2002, à raison de deux réductions de 7,5 % chacune (la Commission proposait une baisse de 20 % en une seule fois). Les majorations mensuelles dont la suppression était proposée sont maintenues. A noter en matière de prix, l'insertion d'une clause de révision à mi-parcours avec une évaluation de la situation du marché permettant de juger de l'opportunité de réductions complémentaires des prix.

Tableau 3 Décisions Agenda 2000 dans le secteur de céréales

Années	Prix d'intervention en euros/t	Aide compensatoire en euros/tonne ⁸	Aide au gel de terre en euros/tonne ⁹
1999/2000	119,19	54,34	68,83
2000/2001	110,25	58,67	58,67
2001/2002 et suivantes	101,31	63,00	63,00

Le niveau des aides aux cultures arables est relevé à 58,67 euros/tonne en 2000-2001 et à 63 euros/tonne pour 2001-2002, soit une compensation de 50 % de la réduction additionnelle des prix. Les montants des aides aux oléagineux s'alignent progressivement en trois campagnes sur les aides aux céréales. Les protéagineux continuent par contre à bénéficier d'un différentiel d'aide avec une aide de base de 72,50 euros/tonne jusque 2006-2007. Le système de superficie de base et de rendements régionaux issu de la réforme de 1992 est maintenu. Le régime de gel de terres obligatoire est maintenu mais nettement adapté : le taux de base est fixé à 10 % pour les 6 campagnes allant de 2000-2001 à 2006-2007, le montant de l'aide au retrait des terres est aligné sur le montant des aides aux cultures, un paiement peut être octroyé sur une base pluriannuelle pour une période n'excédant pas 5 ans, le gel additionnel en cas de dépassement de la superficie de base est supprimé et enfin, les Etats membres sont autorisés à octroyer une aide nationale pour couvrir au maximum 50 % des coûts de démarrage de cultures pluriannuelles de production de biomasse sur les terres gelées.

5. La réforme de juin 2003 et la révolution du découplage

Le Conseil européen de Berlin des 24-25 mars 1999 a chargé la Commission européenne de conduire une révision à mi-parcours du volet agricole de l'Agenda 2000 avec deux préoccupations centrales : le volet financier et budgétaire des décisions de mars 1999 et le débat public sur la PAC et son avenir. Cette révision devait également se situer dans le respect

⁸ A multiplier par le rendement moyen régional

⁹ Id

des conclusions du Conseil européen de Göteborg avec la décision unanime d'inscrire l'objectif du développement durable dans le domaine de la PAC.

Toutefois, la Communication de la Commission européenne du 10 juillet 2002 au Conseil et au Parlement européen intitulée « Révision à mi-parcours de la PAC – pour une agriculture durable (COM (2002) 394 final) » propose bien plus qu'un examen à mi-parcours. Cette communication présente en effet des orientations politiques pour une nouvelle réforme de la PAC, avec une idée forte: le découplage des aides, découplage qui constitue l'étape ultime du processus commencé en 1992 avec les aides directes compensatoires.

Les 7 propositions législatives de réforme de la PAC présentées par la Commission européenne le 22 janvier 2003 (COM (2003) 23 final) reprennent la plupart des principes et orientations avancées dans la communication de juillet 2002, après examen politique de celle-ci par le Conseil et avis du Parlement européen à l'automne 2002 ; elles prennent également en compte les conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 24-25 octobre 2002 sur le financement des aides directes et des mesures de marché de la PAC jusque 2013 dans une Union européenne élargie à 25 membres. Retenons comme objectifs de ces propositions :

- La compétitivité de l'agriculture européenne et son orientation vers le marché;
- La préparation de l'élargissement de l'UE à 10 nouveaux membres au 01 mai 2004 ;
- Les négociations multilatérales à l'OMC dans le cadre du Cycle de Développement de DOHA (DDA) et plus particulièrement la date butoir du 31 mars 2003 pour finaliser les modalités de mise en œuvre du DDA ainsi que la Conférence ministérielle OMC de Cancun (10 au 14 septembre 2003) ;
- Le renforcement du développement rural ;
- Le soutien au revenu des producteurs.

Les propositions de la Commission s'articulent autour des axes suivants:

- Poursuite des réformes sectorielles dans les secteurs du lait et des cultures arables ;
- Introduction d'un mécanisme de soutien direct découplé à partir de 2004 : un système d'aide unique au revenu par exploitation, découplé totalement, et basé sur des références historiques (période 2000-2002) réunirait pour chaque exploitation toutes les aides directes de l'Agenda et celles proposées dans la nouvelle réforme. Ce soutien pourrait être octroyé sans obligation de produire ;
- Conditionnalité des aides : le paiement des aides serait conditionné par le respect de normes réglementaires en matière environnementale, de sécurité des aliments, de santé et bien-être des animaux et de sécurité au travail,
- La poursuite du gel de terres obligatoire
- Le transfert de moyens financiers vers le développement rural par le biais de la dégressivité des aides (= modulation dynamique appliquée aux aides);
- Le renforcement du développement rural ;
- La mise en place d'un système de conseil agricole.

Dans le secteur des céréales, les perspectives semblent favorables notamment sur le marché mondial, à l'exception du seigle. La Commission propose donc pour rapprocher les prix communautaires du prix mondial et permettre ainsi l'exportation sans restitution :

- Une nouvelle réduction du prix d'intervention de 5 % (en réalité 5,9 %), soit réaliser complètement la réduction proposée dans l'Agenda 2000, amenant ainsi le prix d'intervention du blé tendre à 95,35 euros par tonne à partir de 2004-2005, avec compensation augmentée à 66 euros par tonne également comme prévu dans l'Agenda 2000. Les paiements directs seraient intégrés dans le paiement unique ;

- La suppression des majorations mensuelles du prix d'intervention ;
- La suppression de l'intervention pour le seigle. Ce sous-secteur connaît un excédent structurel qui pourrait conduire à des stocks publics d'intervention de 6 millions de tonnes en 2003-2004 et de 12,8 millions de tonnes en 2009/2010 ;
- La suspension des restitutions à la production d'amidon.

Après plusieurs semaines d'intenses discussions, les Ministres de l'Agriculture de l'UE sont parvenus le 26 juin 2003 à un accord politique sur la réforme de la PAC. S'agissant du découplage des aides directes le compromis garde le principe de base du découplage et du paiement unique à l'exploitation. A côté du modèle historique par exploitation, les Etats membres peuvent mettre le régime en œuvre sur une base régionale, ce qui signifie un montant d'aide uniforme pour chaque ha de superficie agricole utile (SAU) d'une région définie. L'enveloppe globale historique de la région est divisée par le nombre d'hectares de la SAU pour obtenir ce montant. En outre, une série de dérogations sectorielles permettent aux EM de réintroduire quelques éléments de couplage des aides. Ainsi pour les cultures arables (céréales, oléagineux, protéagineux), il est permis aux EM de garder couplés 25 % de l'aide/ha. Les Etats membres doivent mettre le régime en application au plus tôt le 01 janvier 2005 et au plus tard le 01 janvier 2007.

Le régime de gel de terres obligatoires est maintenu mais de façon très différente de la proposition de la Commission. Les producteurs soumis à l'obligation de gel pendant la période de référence se voient octroyer un nombre de droits au paiement « gel » égal au nombre d'ha en jachère obligatoire. Ces droits doivent être utilisés en premier. En outre, les possibilités de gel rotationnel et de production non alimentaire sur les terres en jachère sont réintroduites. Notons enfin qu'une aide spéciale de 45 euros/ha dans les limites d'une superficie maximale garantie de 1 500 000 ha peut être octroyée sous certaines conditions de contrat avec un transformateur pour des cultures spécifiquement destinées à des fins énergétiques.

Le Conseil s'est écarté des propositions de la Commission pour le secteur des céréales : il n'y a pas de nouvelle réduction du prix d'intervention qui reste maintenu à 101,31 euros par tonne, toutes céréales admissibles à l'intervention confondues (blé tendre panifiable, blé dur, maïs et sorgho). Par conséquent les aides directes ne sont pas augmentées. Les majorations mensuelles sont réduites de 50 % au lieu d'être supprimées. Enfin l'intervention pour le seigle sera supprimée de façon plus progressive.

6. Et en 2007 ?

Douze nouveaux Etats membres (NEM) ont rejoint l'Union européenne, dix au 1^{er} mai 2004 et deux au 1^{er} janvier 2007 augmentant sensiblement la SAU de l'UE. Les 15 anciens Etats membres ont progressivement mis en œuvre le régime de paiement unique sur leur territoire. La très large majorité des NEM applique un régime simplifié d'aide par ha. Le Conseil européen de décembre 2005 a défini le cadre financier de l'UE pour la période 2007-2013. et de nouvelles échéances se préparent déjà dont les plus importantes seront le « bilan de santé de la PAC » en 2008 et la révision à mi-parcours en 2009 des recettes et dépenses de l'UE.

6.1 L'intervention pour le maïs

Avec les derniers élargissements, l'UE jusque là importatrice nette de maïs est devenue un très important producteur. Des récoltes très abondantes en 2004 conjuguées à des difficultés

d'écoulement dans les pays enclavés d'Europe centrale sans accès direct à la mer ont provoqué d'importantes mises à l'intervention. C'est ainsi que les stocks publics de céréales, quasiment nuls à la fin de la campagne 2003-2004 sont passés à 2,8 millions de tonnes un an plus tard, pour doubler l'année suivante et atteindre environ 9 millions de tonnes fin 2006, dont 2/3 de maïs. La Commission estime que le problème est devenu structurel et risque de devenir ingérable à terme (estimation de stocks de 15 millions de tonnes à l'horizon 2013). Comme pour le seigle en 2003, la Commission veut frapper fort et a proposé le 15 décembre 2006 (COM (2006) 755 final) la suppression dès la campagne 2007-2008 de toute intervention pour le maïs (l'intervention pour le blé et l'orge serait provisoirement maintenue). La proposition est en discussion devant le Conseil et soulève de très nombreuses réserves.

6.2 La proposition de création d'une OCM unique

La simplification de la PAC constitue une priorité de la Commission européenne et des Etats membres. La proposition présentée par la Commission le 18 décembre 2006 et visant l'instauration d'une Organisation commune de marché unique (OCM unique) pour l'ensemble des produits agricoles (COM (2006) 822 final) devrait constituer un exemple de **simplification technique** sans introduire de changement de politique. En effet, la plupart des règlements de base régissant ces OCM ont une structure identique, comportent de nombreuses dispositions analogues et prévoient fréquemment des solutions différentes pour des problèmes identiques voire de même nature.

Les travaux d'analyse et d'examen ont commencé en janvier 2007 sous Présidence allemande qui souhaite conclure ce dossier à la fin du 1^{er} semestre 2007.

Pour ce qui concerne le contenu de cette très vaste proposition, retenons principalement

- Fusion en une seule OCM de 21 OCM existantes, couvrant quasiment l'entièreté de la production primaire
- Regroupement en un seul règlement de 41 actes législatifs du Conseil (passage de 600 à 200 articles) ;
- Uniformisation des règles applicables aux instruments classiques des OCM : intervention publique, stockage public et privé, normes de commercialisation et de qualité, importation et exportation, mesures de sauvegarde, règles de la concurrence et aides d'État ainsi que la communication des données et la transmission de rapports.
- Les OCM encore à réformer : Vins, fruits et légumes, bananes (décision en point A lors du présent Conseil) qui donneront lieu à des mesures de simplification politique ne seraient pas, dans un premier temps, incluses dans l'OCM unique. Elles ne le seront qu'après adoption des réformes par le Conseil.

Selon la Commission, à terme quatre législations principales du Conseil devraient suffire à couvrir l'ensemble de la PAC: l'OCM unique qui vient d'être proposée, le régime des aides directes (actuel règlement 1782/2003), le développement rural (règlement FAEDER 1698/2005) et le règlement 1290/2005 sur le financement de la PAC.

7. Conclusions

L'OCM des céréales, une des premières mises en application et l'exemple classique d'une OCM complète avec soutien des prix de marchés et protection aux frontières a connu de nombreuses évolutions et même des révolutions au cours de ses 45 années d'existence. Elle est passée progressivement d'une OCM modèle, classique avec un mécanisme fort de soutien des prix à une OCM où les prix jouent un rôle de moins en moins important et où des aides directes dont le stade ultime est l'aide complètement découplée se substituent de plus en plus au soutien des prix pour finalement aboutir à une proposition de dilution dans une OCM unique.

Ces changements reflètent complètement l'adaptation continue de la PAC et nous montrent bien que celle-ci n'est pas immuable. Des ajustements et même des réformes en profondeur ont été apportés au fil des années pour adapter la politique aux élargissements successifs de l'Union européenne, aux nouvelles attentes du citoyen et du contribuable européens, à la pression croissante de la mondialisation de l'économie, voire la prise en considération de préoccupations nouvelles qui n'étaient pas à l'ordre du jour au moment de la naissance de la PAC comme la multifonctionnalité de l'agriculture. Tout cela est bien sûr à voir dans un contexte de contrainte budgétaire toujours plus forte.

Bibliographie

- Commission des CE. *La situation de l'agriculture dans la Communauté*, Rapports annuels
Commission des CE (1987). *La Politique agricole commune et sa réforme*
Commission des CE (1989.) *Une politique agricole commune pour les années 1990*
Commission des CE (1992 a). *Cahiers de la PAC, Céréales*
Commission des CE (1992 b). *Cahiers de la PAC, la réforme de la politique agricole commune*
Commission des CE (1993). *Cahiers de la PAC, Céréales*
Commission des CE (1997). *Agenda 2000 Pour une Union plus forte et plus large*
Commission des CE (2002). *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune Communication au Conseil et au parlement européen*, COM (2002) 394 final
Commission des CE (2003). *Réforme de la PAC : Perspectives à long terme pour une agriculture durable*, COM (2003) 23 final, Propositions de règlements du Conseil
Ledent A. et Burny P. (2002). *La politique agricole commune des origines au 3^{ème} millénaire*, Presses agronomiques de Gembloux
Renard J. (1988). *Les stabilisateurs agricoles*. Rapport de stage. Ministère de l'Agriculture, Bruxelles.
Renard J. (1996) . La PAC : évolution des productions agricoles et des prix, in Estimation de la production à une échelle régionale, Fondation Universitaire luxembourgeoise, Arlon.
Sneessens JF. (1997). L'Agenda 200 à la lumière de l'évolution de la PAC. Actes du colloque La Belgique et le volet agricole de l'Agenda 2000. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, Bruxelles.

Cet article a en outre nécessité la consultation de nombreux documents et rapports à usage interne.