

La réforme de juin 2003 ou la fin d'une politique agricole commune européenne

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 3, 167-76, MAI-JUIN 2004, Economie

Auteur(s) : Jean-Christophe KROLL*

Professeur à l'ENESAD de Dijon UMR INRA-ENESAD d'Economie et Sociologie Rurales 26 bd Docteur Petitjean B.P. 87999 21079 DIJON Cedex

*tél : 03 80 77 25 46 fax: 03.80.77.25.71.

ARTICLE

Après quelques ultimes réticences de la présidence française au sommet de Thessalonique à la mi-juin 2003, les principes de la nouvelle réforme proposée par le commissaire Franz Fischler étaient arrêtés une semaine plus tard à Luxembourg, le 26 juin, avec l'ambition de simplifier les dispositifs et de dégager l'horizon des agriculteurs de l'Union jusqu'en 2013. Le processus dans lequel s'inscrit cette dernière réforme de la PAC permet toutefois de douter de sa pertinence et de sa durabilité. En 1999, déjà, à Berlin, les débats ouverts sur l'« Agenda 2000 » débouchaient sur une nouvelle adaptation de la réforme de 1992, pour permettre de préparer l'élargissement de l'Union et la négociation à l'OMC, afin de stabiliser l'environnement économique des agriculteurs européens jusqu'en 2007. Pourtant, ce qui ne devait être qu'un ajustement à mi-parcours s'est transformé, trois ans plus tard, en une nouvelle réforme, toujours justifiée par les mêmes raisons : élargissement et maîtrise du budget d'une part, contraintes commerciales internationales d'autre part. Au nom de la même logique, faut-il s'attendre à une nouvelle réforme en 2007, au moment où il s'agira de négocier la phase finale du cycle de Doha ainsi que l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union ? Cette accélération du cycle des réformes, cette impossibilité à définir les fondements d'une politique agricole cohérente, capable de s'inscrire dans la durée, n'est-elle pas finalement l'expression de l'inadéquation de la PAC aux exigences socio-économiques auxquelles elle doit faire face, voire un signe avant coureur de sa décomposition ? De fait, la nouvelle PAC arrêtée en 2003 apparaît peu durable, aussi bien en raison de ses incohérences internes, tant les effets à en attendre risquent d'aller à l'opposé de ceux qu'elle prétendait atteindre, que pour des raisons externes, tant l'environnement institutionnel de la nouvelle Union européenne qui se dessine lui paraît hostile.

Des fondements économiques extrêmement fragiles

L'une des raisons internes essentielles qui contribue à miner la crédibilité de la PAC réside dans les présupposés économiques sur lesquels reposent les dernières réformes, discutables en théorie, et conduisant à des constats empiriques peu probants [1]. Tout cela risque de conduire à une confusion nouvelle, qui, loin de clarifier l'avenir, risque au contraire d'en assombrir encore un peu plus les perspectives.

Un modèle économique extrêmement frustré

En matière de politique agricole, l'expertise économique sur laquelle s'appuie la Commission est très sélective. Elle s'inscrit dans un courant de pensée bien précis, d'inspiration libérale, qui est loin de

refléter la diversité des analyses et des débats de politique agricole qui animent la communauté scientifique des économistes et des sociologues ruraux européens¹.

Le modèle de représentation de l'activité économique mobilisé pour justifier l'enchaînement des réformes et le « découplage » des aides qui en constitue le principe central se réfère explicitement à « l'économie du bien-être » dont la doctrine se situe en filiation directe de la pensée libérale du XIX^e siècle. Elle s'illustre par la parabole bien connue de « la main invisible » censée guider automatiquement le libre jeu du marché et des égoïsmes individuels vers la maximisation du bien-être collectif. Ainsi, chaque fois que l'État intervient pour encadrer le fonctionnement du marché, pour contrarier l'ordre économique spontané des choses, cela conduit à une situation économique moins favorable, à une dégradation du « bien-être collectif » par rapport à une situation de laisser faire.

En matière de politique agricole, cela signifie que chaque fois que l'État intervient pour soutenir les prix agricoles, cela conduit à une perte de bien-être collectif, car les consommateurs (les plus nombreux mais les moins organisés) perdent toujours plus par l'augmentation des prix que ne peuvent gagner les producteurs (une minorité agissante et bien organisée pour défendre ses « rentes »). Il faut donc baisser les prix et faire entrer librement les produits alimentaires bon marché en provenance du marché mondial pour améliorer le bien-être collectif, en premier lieu celui des consommateurs et pour éliminer les rentes indues des producteurs agricoles.

Outre l'alignement des prix intérieurs sur les prix mondiaux qui, dans le modèle, représentent les justes prix – ceux qui se formeraient spontanément sans intervention publique – le découplage des aides apparaît comme un principe central de la politique agricole. Supposons en effet que le soutien des prix permette une amélioration du revenu (du « bien-être ») des producteurs de 10 milliards, mais une perte de bien-être des consommateurs de 50 milliards. L'alignement des prix intérieurs sur les cours mondiaux permet alors un gain net de bien-être de 40 milliards. Supposons maintenant que, pour des raisons diverses d'ordre social ou politique notamment, on souhaite malgré tout maintenir le bien-être et les rentes initiales des producteurs agricoles. Il suffit pour cela de leur verser une aide directe de 10 milliards « découplée », c'est-à-dire non liée aux prix. Les producteurs retrouvent alors leur revenu initial, sans que le bien-être des consommateurs ne soit affecté. En effet, il y a eu un simple transfert de 10 milliards des contribuables vers les producteurs agricoles. C'est une opération neutre (– 10 milliards pour les uns, + 10 milliards pour les autres) qui n'affecte pas le gain de bien-être de 40 milliards résultant de la libéralisation des échanges et de son effet bénéfique (+ 50 milliards) pour les consommateurs...

Comment ne pas être séduit par l'évidence de la démonstration ? Sans procéder ici à de trop longs développements de théorie économique, il convient de rappeler que cette « évidence » repose sur des hypothèses qui – elles – ne le sont pas du tout ! Faut-il rappeler, tout d'abord, que, dans la réalité, ce sont les mêmes individus qui sont producteurs, consommateurs et contribuables et qu'en généralisant le raisonnement à l'ensemble de l'économie, il devient assez illusoire de gagner du pouvoir d'achat par la baisse des prix, si on en perd autant par la baisse des revenus ? Faut-il aussi rappeler que, si l'Europe avait défendu cette doctrine en 1957, à l'image de la Grande-Bretagne qui à l'époque a refusé d'adhérer à la CEE, il n'y aurait jamais eu de marché commun européen – protégé des pays tiers – ni de politique agricole commune, ni même de Commission européenne pour proposer le découplage dont il est question aujourd'hui. La Communauté serait restée massivement

importatrice, comme le souhaite aujourd'hui le groupe de Cairn, et n'aurait évidemment pas amélioré son taux d'autosuffisance alimentaire ni atteint les niveaux de productivité qu'on connaît aujourd'hui. Cette belle construction théorique libérale est en effet totalement statique et ignore les effets dynamiques des gains de productivité. Elle suppose des marchés parfaitement concurrentiels et efficaces, sans distorsion de concurrence, sans aléas, sans incertitude et sans risque, avec une parfaite mobilité des facteurs de production (travail, capital, foncier), autant d'hypothèses dont on sait qu'elles sont parfaitement irréalistes en agriculture. De multiples travaux d'économie agricole montrent au contraire que les marchés, dans ce secteur d'activité, sont structurellement instables et « chaotiques », compte tenu notamment des incertitudes et des risques, et de la faible élasticité de la demande par rapport aux prix [2]. En outre, ces marchés sont plutôt de type « monopsonne », c'est-à-dire caractérisés par un nombre important de vendeurs (les producteurs agricoles) en face d'un nombre très réduit d'acheteurs très concentrés (les IAA et la grande distribution) qui disposent d'un pouvoir de marché important pour faire baisser les prix à la production (sans nécessairement reporter cette baisse sur le consommateur final). On sait aussi que les facteurs de production mobilisés en agriculture – en premier lieu le travail, mais aussi une bonne partie du capital – sont de nature essentiellement familiale et patrimoniale, et qu'ils ne s'échangent pas sur un marché, si bien qu'il est parfaitement illusoire d'espérer un ajustement de l'emploi et de l'investissement en agriculture, selon les cycles successifs d'expansion et de récession de marchés [3].

Le retour aux principes élémentaires de l'économie standard pour justifier la nouvelle PAC constitue donc la négation pure et simple, par les experts de la Commission, d'un siècle de connaissances scientifiques accumulées par les économistes ruraux, susceptibles d'expliquer les particularités de marchés agricoles et l'utilité d'une intervention de l'État dans leur régulation².

Des repérages empiriques peu probants

Bien que les fondements théoriques qui justifient aujourd'hui l'alignement des prix européens sur les prix mondiaux et le découplage des aides paraissent discutables, acceptons malgré tout un instant d'entrer dans le jeu des économistes du bien-être pour voir où les conduit leur raisonnement.

Dans le cadre de l'aide à la décision publique et de préparation des négociations commerciales internationales, de nombreux modèles inspirés de la théorie du bien-être ont été construits par l'OCDE³, le ministère de l'agriculture des États-Unis (USDA) et divers instituts de recherche nord-américains, européens, australiens ou néo-zélandais. Il s'agit de « modèles d'équilibre général calculable », qui permettent une simulation macro-économique des effets sur les échanges internationaux et le bien-être, de divers scénarios de libéralisation du commerce. Sans prétendre passer en revue tous les résultats de ces nombreux modèles, qui dépendent pour une bonne part des hypothèses qui ont servi à leur construction, nous ne retiendrons ici que quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Le service de recherche économique de l'USDA conclut qu'une libéralisation complète des échanges agricoles et alimentaires à l'issue du cycle de Doha permettrait d'augmenter le bien-être de la planète de 56 milliards de dollars [4]. Plus modestement, le modèle français MEGAF de l'INRA évalue à 36 millions d'euros, l'augmentation de bien-être en France, à attendre de la réforme de la PAC arrêtée en juin 2003 [5] ... Mais que signifient ces chiffres ? 56 milliards de dollars, cela représente 0,13 % de la production marchande mondiale (PIB mondial), soit encore 17 % du budget militaire des États-Unis en 2002 (encore moins en 2004), soit encore le volume des échanges à la bourse de New

York dans une journée moyenne [4]. Trente six millions d'euros, cela représente en France 0,0002 (deux dix millièmes) des dépenses de consommation alimentaire des ménages, ce qui remet à sa juste dimension les gains de bien-être que les consommateurs français sont en droit d'attendre de la réforme... De son côté, le CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) conclut, à partir des premières estimation de son modèle « Mirage » [6] (lettre du CEPII n° 211 d'avril 2002) que, dans le meilleur des cas, la libéralisation de l'accès au marché, tous produits confondus, conduirait à une augmentation de bien-être de la planète de 0,6 % à l'issue d'une période de quinze ans après application des accords, elle même étalée sur six ans [7]. 0,6 % dans plus de vingt ans, quel « mirage » en effet !

Autant dire que ces résultats sont insignifiants, bien inférieurs aux marges de précision des modèles utilisés pour les calculer. Cela veut donc dire, en dépit des conclusions emphatiques de l'OCDE, de l'OMC et de la plupart des auteurs des modèles en question, qu'aucune augmentation significative du bien-être mondial n'est à attendre de la libéralisation des échanges agricoles et alimentaires, et ce dans la logique même du raisonnement de ceux qui prônent cette libéralisation. L'insignifiance des résultats en regard de l'usage qui en est fait montre que l'on sort du domaine de la science pour entrer dans celui de la croyance ou de la propagande. Nul besoin de modèles sophistiqués dès lors pour proclamer sa foi dans les vertus du libre échange des denrées alimentaires, d'autant que les modèles en question laissent en suspens de nombreuses questions essentielles.

De multiples impasses et points d'ombre

Peu concluant dans leurs résultats quantitatifs, les différentes simulations qui précèdent laissent dans l'ombre de nombreuses questions essentielles, ce qui contribue encore à accroître la fragilité du raisonnement. C'est ce qu'illustrent encore les quelques exemples suivants.

La question du bien-être tout d'abord. L'augmentation du bien-être mondial résultant de la libéralisation des échanges est un agrégat composite qui additionne indifféremment le bien-être des riches, des pauvres, des jeunes, des vieux, des infirmes et des biens-portants... Dans cette logique, chaque fois qu'une augmentation des échanges permet d'augmenter le bien-être des riches de 1 000, elle est utile et souhaitable, même si elle conduit à baisser le bien-être des pauvres de 800. Et pour cause ! Il en résulte un gain net de bien-être de 200 ! Les économistes du bien-être ignorent en effet les questions de répartition, qui ne relèvent pas pour eux de l'économie, mais de la sociologie politique. Notons simplement que, si l'OMC s'est bien dotée d'un organe de règlement des différends (ORD) pour imposer la libéralisation des échanges, on attend en vain l'organe de péréquation des bénéfices (OPB) qui permettrait la répartition équitable des bienfaits de la libéralisation entre les pays riches et les pays pauvres, entre les firmes multinationales et les chômeurs, entre les agri-managers agro-exportateurs et les paysans pauvres des régions défavorisées...

Outre cette ignorance essentielle des enjeux de répartition, les arguments qui précèdent souffrent de nombreuses lacunes. Les modélisateurs ont par exemple découvert très tardivement que les outils utilisés ignoraient une dimension essentielle : les quotas d'importations à tarifs préférentiels, qui dérogent au régime douanier général. Or, les concessions faites par l'Europe en ce domaine sont nombreuses et importantes, avec les pays ACP notamment [8]. Premier résultat de cette omission : bien qu'étant la première zone agro-importatrice du monde, avec un solde agro-importateur net en provenance du Brésil et des pays en développement qui augmente régulièrement, l'Europe apparaît

comme la zone la plus protectionniste du monde, responsable principal de la misère des pays du sud⁴. Deuxième résultat de cet « oubli » des accords préférentiels : une part importante de l'augmentation des flux d'échange et du « bien-être » qui y est associé, mesurée dans les modèles, correspond en fait à des flux qui existent déjà, et que les modèles ont simplement omis de prendre en compte...

On peut aussi s'interroger sur les indicateurs de bien-être utilisés, qui se résument, dans les modèles en question, à l'augmentation de la production marchande à prix réels. Il est pourtant désormais d'usage, quand on s'intéresse à la réforme de la PAC, d'évoquer la « multifonctionnalité » de l'agriculture et les externalités non marchandes, environnementales et sociales – positives ou négatives – liées à la production de denrées agricoles pour les marchés. Le consensus est assez unanime aujourd'hui, pour reconnaître que trop d'engrais azotés ou trop de lisiers épandus sont dangereux pour les nappes phréatiques, que trop de dégagement de gaz carbonique est dangereux pour l'effet de serre et que tout cela a un coût indirect important pour la collectivité. Pourtant les modèles mobilisés par l'OCDE, l'OMC ou la Commission européenne pour justifier l'avantage du libre-échange, restent totalement silencieux sur les coûts énergétiques et environnementaux liés à la multiplication des transports à longues distances, notamment lorsqu'il s'agit de produits agricoles de base, très pondéreux et de faible valeur spécifique. On reste curieux par exemple de connaître la sensibilité des résultats des modèles en question à un doublement du prix du pétrole ou à un doublement du prix du fret, en raison notamment des coûts d'assurance croissants nécessaires à l'indemnisation, même partielle, des dégâts environnementaux. Sans parler, bien entendu, ici des coûts liés aux contaminations épidémiologiques, à la fraude internationale, à la réduction de la biodiversité, que nos libéraux oublient nécessairement, puisqu'ils ne sont pas immédiatement « calculables ».

Au-delà de ces impasses multiples, on reste en outre stupéfait de constater à quel point toutes ces analyses économiques ignorent les questions économiques essentielles du moment, comme la satisfaction des besoins alimentaires (dont tous les organismes internationaux, y compris les plus libéraux, reconnaissent aujourd'hui qu'elle ne peut résulter d'une simple libéralisation des échanges) [9], comme les disparités et l'instabilité monétaires (dont les effets de distorsion de concurrence sont infiniment plus pervers que les droits de douanes aux frontières), comme les déséquilibres financiers internationaux qui conduisent à drainer l'épargne des pays en développement (au titre du remboursement de la dette) pour financer la surconsommation des États-Unis (qui enregistrent un déficit commercial record de 500 milliards de dollars, et un déficit public de 300 milliards de dollars que le FMI ne tolérerait nulle part ailleurs).

Par un double mouvement de réduction, on prétend ainsi réduire les choix politiques aux contraintes réputées « incontournables » de l'économie, puis réduire l'économie à un champ bien particulier, celui de l'économie « du bien-être », forme la plus vulgaire de l'économie libérale, qui ramène les débats d'économie agricole internationale à la seule analyse de la concurrence et du tarif douanier. Apparaît ici la désespérante étroitesse d'esprit de l'expertise économique. Elle se veut scientifique, pourtant elle ne définit pas son champ d'investigation en fonction de la nature scientifique des problèmes à analyser (la satisfaction des besoins, les déterminants commerciaux, monétaires et financiers des échanges), mais en fonction d'un cadre institutionnel précontraint, celui de l'OMC, parfaitement contingent et daté, entièrement défini par ses commanditaires.

L'accumulation des approximations théoriques, des oublis, des points obscurs qui caractérisent le raisonnement économique censé justifier la réforme de la PAC conduit ainsi à penser que la démarche de la Commission repose essentiellement sur un pari théologique quant aux vertus du découplage et de la libéralisation des échanges alimentaires, plutôt que sur une analyse scientifique rigoureuse des faits observables, et que les experts qui ont l'écoute de la Commission fonctionnent plus comme des gourous que comme des scientifiques.

Mirage de la réforme et accélération de la régression

La dernière réforme de juin 2003, nous l'avons dit, est d'abord construite autour d'un outil, le découplage, plutôt qu'à partir d'objectifs clairement explicités, si ce n'est les objectifs généraux régulièrement répétés de « compétitivité » et de « durabilité », qui ne sont jamais spécifiés, ni jamais hiérarchisés. Il faudra bien se poser un jour la question de la compatibilité entre les deux objectifs : comment l'agriculture européenne peut-elle indéfiniment produire toujours moins cher, pour prétendre rester « compétitive » avec des contraintes croissantes de durabilité qui augmentent ses coûts de production ? Faute de répondre à la question, les réformes successives masquent une remarquable continuité de la dynamique de restructuration de l'agriculture communautaire.

Poursuite et renforcement de la sélection

Moyennant la pétition de principe de « compétitivité » et de « durabilité », la dernière réforme propose des aides certes découplées, mais absolument pas ciblées. Ceci est contraire aux enseignements mêmes de la théorie économique standard, qui explique que, moins une aide est ciblée, moins elle est efficace. Or, les paiements directs qui se mettent en place, qu'ils soient individualisés ou régionalisés, sont calculés à partir de références historiques. Ils ne sont donc liés à aucune action, à aucune production spécifique. Au contraire, on peut désormais les toucher sans rien faire, si bien qu'on paye désormais les agriculteurs pour ce qu'ils sont et non plus pour ce qu'ils font. Aussi, en dépit du découplage, la répartition des aides entre les différentes exploitations restera inchangée et les 20 % des exploitations les plus grosses continueront à s'accaparer 73 % des nouvelles aides découplées, pour 59 % des superficies et seulement 25 % des emplois [10]. La régionalisation des primes pourra entraîner des redistributions entre systèmes de production, mais elle n'empêchera pas qu'une exploitation de 1 000 ha touche toujours à peu près 100 fois plus qu'une exploitation de 10 ha.

En revanche, la déconnexion de ces aides de toute activité de production ne peut que renforcer les comportements patrimoniaux d'accumulation et de concentration des droits à prime. Bien plus, les aides restant acquises sans obligation de production, apparaît un risque fort de rétention des droits à prime à des fins spéculatives ou de rente viagère. Les agriculteurs âgés notamment pourront avoir intérêt à rester formellement en activité, pour toucher des primes substantielles, plutôt qu'une modeste retraite. On entrevoit déjà des stratégies familiales d'installation formelle de conjoints ou de collatéraux, pour maintenir un statut fictif d'exploitant agricole permettant de capter la rente des droits à prime. Les voies diversifiées qu'emploieront les agriculteurs, actifs ou fictifs, pour capitaliser ce nouvel élément de patrimoine que constituent les droits à prime découplés sont encore mal

explorées. Une chose est sûre cependant : le découplage ne pourra que renforcer les barrières à l'entrée dans l'activité agricole et les difficultés à assurer le renouvellement des générations par l'installation des jeunes, puisque l'on donne explicitement la priorité à l'accumulation patrimoniale sur l'investissement productif.

Sous la nouvelle PAC, la diminution du nombre d'exploitations et des actifs agricoles reste donc inéluctable. Elle ne pourra que s'accélérer et avec elle la concentration des exploitations. C'est d'ailleurs le mécanisme indispensable sur lequel compte la Commission pour concilier la baisse des prix, le plafonnement des dépenses et le maintien des revenus individuels : lorsque la valeur ajoutée créée par l'agriculture européenne régresse en valeur absolue (ce qui signifie que chaque année, l'agriculture européenne s'appauvrit un peu plus et produit un peu moins de richesses que l'année précédente), la seule manière de maintenir la valeur ajoutée par actif est en effet de réduire le nombre d'actifs en proportion. Il faut donc pour cela entretenir une poursuite perpétuelle des gains de productivité, par la substitution du capital au travail.

Cette poursuite infinie du processus de substitution de moyens de production d'origine industrielle au travail vivant s'apparente fort au mouvement « productiviste » que la nouvelle PAC prétend par ailleurs corriger. Autant dire que le volet social de la « durabilité » et les beaux discours sur l'aménagement du territoire et l'utilité de campagnes vivantes resteront une fois de plus lettre morte.

Une conditionnalité problématique

On peut à juste titre objecter que la mise en place d'une conditionnalité pour l'attribution des aides découplées est un gage de progrès vers une agriculture européenne plus multifonctionnelle et plus durable. De fait, malgré les difficultés de sa mise en œuvre, la conditionnalité dans l'attribution des soutiens est certainement l'un des progrès les plus significatifs de la nouvelle PAC, au moins dans son principe. Mais il faut en même temps souligner que cette conditionnalité reste pour l'instant strictement environnementale, à l'exclusion de toute conditionnalité sociale (création ou maintien de l'emploi) ou productive (maîtrise des productions). Il convient en outre de rappeler que la conditionnalité n'a rien à voir avec le découplage et qu'elle peut se mettre en place de la même manière avec des aides liées à la production. Bien plus, en continuant dans la logique de baisse des prix, la réforme ne dégage aucune marge de financement nouvelle des surcoûts de production, induits par la conditionnalité. Dans ces conditions, et puisque la conditionnalité reste essentiellement environnementale, la réponse technique et économique la plus immédiate des producteurs passe, dans les régions les moins favorisées, par l'extensification de la production, voire par la démobilisation pure et simple de la production. Avec le découplage des aides, on peut en effet envisager une activité minimale réduite à un passage annuel unique d'entretien, pour le respect de l'éco-conditionnalité. La conditionnalité environnementale peut alors se traduire par une accélération de la concentration et de la désertification, et par une dégradation renforcée de la durabilité sociale des systèmes de production. C'est pour lever cette ambiguïté que s'est construit le concept de « désintensification », par différence avec l'« extensification » [11]. Or, loin d'induire un mouvement raisonné de désintensification des productions, notamment dans les régions où les contraintes environnementales sont les plus fortes, la réforme peut très bien conduire, en l'état, à un renforcement des disparités régionales avec poursuite de l'intensification dans les régions intensives et renforcement de l'extensification et de la désertification dans les régions extensives.

Le renforcement des disparités régionales

Un argument fort pour justifier la baisse des prix réside dans la nécessité de rendre aux prix leur rôle d'orientation des productions et d'ajustement de l'offre à la demande. Cela suppose toutefois des conditions de marché qui, nous l'avons dit, ne sont pas nécessairement réunies en agriculture. De fait, contrairement aux attentes des économistes libéraux et aux annonces faites par la Commission, la baisse des prix, sans outil de maîtrise, n'a entraîné aucune baisse de la production. Malgré des baisses de prix importantes (– 50 % sur les céréales en Europe depuis 1992) les productions, hormis les aléas climatiques, ont continué d'augmenter régulièrement en Europe comme aux États-Unis, au rythme annuel de + 2 % en moyenne. Les producteurs agricoles se révèlent donc peu sensibles au signal des prix. N'ayant pour la plupart d'entre eux pas d'autre choix que de produire, ils continuent à produire tant que leur revenu leur permet de subsister, même quand les prix baissent. Lorsque les prix baissent trop pour assurer un revenu considéré comme satisfaisant – et beaucoup de producteurs savent se satisfaire de peu – ils cessent leur activité. La cessation d'activité se fait le plus souvent par non reprise de l'exploitation par les successeurs potentiels, la génération en place assurant son maintien en consommant progressivement le capital de l'exploitation. En agriculture donc, l'ajustement de la production procède du « tout ou rien » : on cesse de produire quand les prix sont trop bas, mais, tant que les prix restent au-dessus du seuil au-delà duquel la reproduction de l'exploitation n'est plus possible, on continue à produire à n'importe quel prix.

Ce mécanisme du « tout » ou « rien », dans le contexte de découplage et de baisse des prix, risque alors de conduire à un renforcement des disparités et des spécialisations régionales, avec poursuite de l'intensification dans les régions les plus productives – là où les coûts de production restent inférieurs aux prix – et un renforcement de l'extensification ou de l'abandon de la production dans les régions les moins productives – là où les coûts de production deviennent supérieurs aux prix et où il devient plus intéressant de cultiver les primes, plutôt que de produire. C'est précisément la crainte d'une démobilitation de la production céréalière dans les régions de grande culture à faible potentiel et de démobilitation de l'élevage dans les régions herbagères extensives qui a conduit la France à garder 25 % des aides aux céréales et oléagineux couplées aux surfaces emblavées et à maintenir l'intégralité de la prime aux vaches allaitantes liée au cheptel présent sur l'exploitation. Il conviendra d'observer l'évolution des spécialisations régionales dans les pays de l'Union qui auront opté pour un découplage intégral des aides aux cultures et à l'élevage pour vérifier le bien-fondé du raisonnement. A court terme, on remarquera que les aides spécifiques aux régions défavorisées (ICHN) restent couplées. D'où le paradoxe : les paysans travaillant dans des conditions difficiles sont contraints de continuer à produire pour gagner leur vie, tandis que les entrepreneurs des régions riches peuvent désormais toucher leurs rentes sans obligation de production ou de travail. Le métier de jardinier de l'espace s'avère ainsi infiniment plus contraignant que celui d'agri-manager actionnaire du FEOGA.

La fin des politiques d'orientation

Peu sensibles au niveau absolu des prix, les producteurs restent en revanche très sensibles à leurs niveaux relatifs. S'ils n'ont pas la possibilité de réorienter facilement leur travail et leurs investissements hors de l'agriculture quand les prix baissent uniformément, ils ont en revanche une certaine capacité d'adaptation de leurs assolements et de leurs systèmes de production en fonction de l'évolution des prix relatifs. La baisse des prix (ou des primes) aux oléagineux par rapport aux céréales par exemple, entraîne assez rapidement une augmentation de la sole céréalière. Les

transferts entre activité de production végétale et production animale restent possibles notamment en élevage hors sol, mais plus difficiles en raison des investissements spécifiques en bâtiments qu'exigent les activités d'élevage. En revanche, avec le découplage des aides à l'élevage, la reconversion des surfaces fourragères en céréales devient une opportunité rentable dans certaines régions... Dans tous les cas, avec le découplage, disparaît un outil important d'orientation des systèmes de production par les prix. C'est d'ailleurs bien l'objectif explicite de la réforme, qui prétend rendre aux marchés leur fonction allocative optimale des moyens de production. Si s'avère, toutefois, que ces marchés sont spontanément imprévisibles et chaotiques, n'est-ce pas en fait le retour à l'instabilité chronique que propose la réforme avec tous les risques et les coûts que cela comporte ? La Commission a beau s'en défendre, la dernière réforme de juin 2003 s'inspire, sur bien des points, du FAIR ACT adopté en 1996 par les États-Unis. Or, on le sait, ces dispositions ont conduit, à la fin des années 90, à la mise en place d'aides d'urgences très lourdes pour le budget fédéral américain et au retour à un dispositif institutionnel renforcé de soutien des prix (marketing loan) et de soutien des revenus, indexé sur le niveau des prix (paiements contra-cycliques) dans la nouvelle loi de programmation agricole promulguée par le président Bush en 2002.

Bien entendu, le découplage des aides interdit désormais tout soutien spécifique à une production, en cas de crise ou pour raisons environnementales. Il interdit notamment toute perspective de rééquilibrage de l'énorme déficit de l'Union européenne en protéines végétales et toute politique de soutien aux productions dont le développement dans les assolements pourrait avoir des effets environnementaux bénéfiques (légumineuses et oléo-protéagineux notamment). Reste, il est vrai, le « crédit carbone » : prévu dans la nouvelle loi, qui pourra bénéficier aux cultures industrielles destinées à la production d'énergie, à condition toutefois qu'elles ne soient pas concurrencées par les importations à bas prix, en franchise de droits de douanes, de bio-éthanol en provenance du Brésil ou d'ailleurs.

La renationalisation des politiques agricoles

En dépit des dénégations des instances communautaires, la réforme de 2003 constitue une étape décisive dans la renationalisation des politiques agricoles. Ce sont bien les organisations communes de marché qui ont constitué l'armature de la politique agricole commune, construite à partir des trois principes d'unicité des prix, de préférence communautaire et de solidarité financière. Avec le découplage, le retour au libre-jeu des marchés et le démantèlement ou la désactivation progressive des dispositifs d'intervention, que reste-t-il en fait de commun dans la PAC ?

Le découplage des aides conduit au partage, une fois pour toutes, du « gâteau » FEOGA entre les États membres. Il met un point final à la solidarité. Chaque pays, chaque région, hérite de sa portion budgétaire, que chacun peut ensuite utiliser à peu près comme il l'entend. Avec la multiplication des options à la carte de découplage partiel ou total, de péréquation régionale des aides ou non, et de fonds de flexibilité nationaux dont la répartition est laissée à l'initiative des États, c'est bien le principe d'organisation commune de marché qui disparaît et avec elle les principes d'unicité des prix. Il est de ce point de vue assez étonnant de voir sur le tard le commissaire Franz Fisher s'inquiéter des distorsions de concurrence que pourrait provoquer le système qu'il a contribué à mettre en place, avec ténacité, pendant près de dix ans [12].

Reste la préférence communautaire. Elle a été en partie entamée lors des négociations de l'Uruguay Round par l'abaissement des tarifs douaniers, mais surtout par l'augmentation des contingents d'importation à droits de douanes réduits (5 % de la consommation intérieure) qui, à certaines périodes, peuvent exercer une pression forte sur les marchés les plus sensibles. Malgré ces brèches, auxquelles s'ajoutent les accords bilatéraux que l'Union a déjà négociés avec les pays ACP et les pays les moins avancés ou en cour de négociation avec le MERCOSUR, la préférence communautaire reste le dernier rempart avant la désintégration complète des organisations communes de marché. En effet, les équivalents tarifaires négociés à l'Uruguay Round sont encore élevés, et, même après réduction de 36 %, ils assurent une protection encore appréciable du marché communautaire, surtout lorsque les prix communautaires se rapprochent des prix mondiaux. La manière dont l'Union européenne défendra ce qui reste de la préférence communautaire dans la négociation multilatérale en cours sera un bon indicateur de l'intérêt qu'elle accorde à son agriculture. Car la tentation est forte de livrer les marchés communautaires agricoles aux importations à moindre coût en provenance du marché mondial – ce qui permet au passage de faire baisser les coûts d'approvisionnement des secteurs d'aval – et de négocier en contrepartie des ouvertures sur les biens et services, pour soutenir les investissements directs à l'étranger des firmes transnationales européennes.

Démantèlement des organisations communes de marché et renationalisation de politiques agricoles sont donc deux mouvements étroitement liés. Ils vont de pair avec la renationalisation des financements à laquelle conduit le basculement des fonds du premier pilier (actions financées à 100 % par le budget communautaire) vers le second pilier du développement rural (cofinancées par les États). L'opération permet ainsi aux États membres riches de plafonner leur contribution à la solidarité commune et de garder par-devers eux une part croissante du financement de la politique agricole. Elle trouve ses limites dans les pays les plus pauvres de l'Union, qui n'ont pas de ressources nationales suffisantes à mettre en regard des financements européens, et perdent ainsi le peu de droit qui leur reste à la solidarité communautaire.

Un impact très inégal selon les productions

Il est difficile d'avoir une vue claire des effets prévisibles à moyen terme de la réforme tant restent grandes les incertitudes concernant les comportements d'adaptation des producteurs, ainsi que l'évolution des prix internationaux. À court terme, elle risque d'avoir des effets assez différents selon les productions. D'après les simulations faites par l'INRA pour la France, la situation devrait rester stable en grande culture, avec un maintien des aides partiellement couplées. Les gains de productivité devraient se poursuivre, avec une production en augmentation et un maintien des revenus sous réserve de la poursuite du mouvement de restructuration et de concentration des exploitations selon un rythme qui aurait plutôt tendance à s'accélérer [13]. En revanche, dans les régions européennes où les conditions de production sont moins bonnes et où les aides seront totalement découplées, il faut s'attendre à une démobilitation des productions de grande culture plus importante. Mais cette réorientation de la production dépendra aussi des alternatives régionales ouvertes sur d'autres activités et du degré de découplage des aides liées à ces activités alternatives. Même en France, l'optimisme des conclusions de l'INRA n'est pas unanimement partagé. Dans certaines régions à potentiel agronomique limité (inférieure à celui des régions « intermédiaires » étudiées par l'INRA) comme le plateau du Chatillonnais, les premiers calculs des centres de gestion laissent entrevoir la possibilité d'un « revenu de production » négatif ou nul (hors

primes uniques à l'hectare, mais incluant les 25 % d'aides liées aux surfaces ensemencées en cultures primables). Dans ce cas, l'activité minimale d'entretien pour toucher les primes, maintenir et assurer le patrimoine, avec un équipement réduit permettant une réduction en conséquence des charges d'amortissement, conduit à un « revenu d'entretien » supérieur à celui que procurerait une poursuite de l'activité de production.

En élevage bovin et ovin, le devenir des productions dépendra en grande partie des modalités de découplage retenues – partiel ou total – et des productions concernées (production d'animaux maigres ou activités d'engraissement), ainsi que des aides complémentaires nationales mises en place dans le cadre de l'enveloppe de flexibilité accordée à chaque État membre. Un renforcement des spécialisations régionales est en tout cas prévisible, entre les régions d'élevage extensif naisseur, dans les pays qui opteront pour le maintien des primes couplées aux vaches allaitantes, et les régions d'engraissement intensives, dans les pays qui opteront plutôt pour des aides couplées aux jeunes bovins et aux animaux abattus...

Finalement, c'est la production laitière qui, à court terme, risque d'être la plus touchée. Après avoir longtemps été épargnée par les réformes, le lait entre aujourd'hui dans la logique commune de baisse des prix et de découplage des aides. Paradoxalement, au terme des négociations, c'est la seule production soutenue dont les aides seront totalement découplées à l'issue de la période transitoire d'ajustement de l'organisation du marché. Selon les hypothèses de baisse de prix retenues, on entrevoit à court terme un impact dépressif variable mais important de la réforme sur les revenus, notamment dans les exploitations à gros quotas peu efficaces (avec un taux de valeur ajoutée, c'est-à-dire une part de la valeur ajoutée dans le produit, faible) [14]. Une telle évolution peut être considérée comme salutaire par les analystes les plus optimistes qui considèrent que la baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre pénalisera prioritairement les filières peu compétitives, essentiellement tournées vers les productions de base difficilement commercialisables. Ils attendent en retour une prime aux productions de qualité (AOC fromagère notamment) qui valorisent bien leurs produits, sans recourir à l'intervention. Cette vision optimiste n'est pas nécessairement de mise. En effet, contrairement à ce qu'on peut imaginer, ce n'est pas en l'occurrence la baisse des prix qui justifie de nouvelles aides directes compensatoires découplées, mais à l'inverse, la perspective de nouvelles aides qui risque de justifier la baisse des prix. Les acheteurs de lait connaissent parfaitement le montant des primes que toucheront les producteurs, et sont en situation d'utiliser leur pouvoir de marché pour exercer une pression à la baisse sur les prix, jusqu'au seuil qui permettra tout juste le maintien du revenu des producteurs à son niveau initial, avant l'instauration des primes. S'ils y parviennent, ils auront ainsi récupéré à leur profit les aides directes découplées consenties aux producteurs de lait. Et ce mécanisme peut aussi bien jouer dans les productions de qualité que dans les productions de base. Il risque de se reproduire tout au long de la chaîne de transformation et de distribution des produits laitiers. C'est le maillon le plus puissant de cette chaîne, celui dont le pouvoir de marché sera le mieux assuré – en France la grande distribution – qui engrangera, in fine, les bénéfices de la réforme et des primes. Ce mécanisme au demeurant n'a rien de bien nouveau. C'est celui qui est en œuvre depuis la réforme de 1993, puisque la baisse des prix des matières premières agricoles – compensée par les primes à la production – a permis d'opérer d'importants transferts au profit des secteurs d'aval de transformation et de distribution. Mais ces transferts, contrairement à ce qu'annonce la théorie économique standard, ne sont pas parvenus

jusqu'aux consommateurs, qui n'ont observé aucune baisse sensible des prix de détail, consécutive à la baisse des prix à la production. C'est ce que corrobore indiscutablement l'évolution en France des indices de prix à la production et à la consommation.

Pour terminer ce tour d'horizon rapide des principales productions, arrêtons-nous un instant sur les productions qui ne bénéficiaient pas jusqu'ici d'organisation commune de marché, comme la plupart des fruits et légumes, par exemple. La situation devient en ce domaine singulière : dans les pays qui opteront pour une prime à l'hectare unique – nationale ou régionale – il est désormais acquis que les surfaces en fruits et légumes bénéficieront, comme les autres cultures, du droit à prime unique. Ce ne sera pas le cas, en revanche, dans les pays qui opteront pour des aides uniques individualisées, où les surfaces en fruits et légumes seront exclues des surfaces permettant d'activer les droits à prime... Le souci de simplification – à nouveau avancé pour justifier la réforme – aboutit en l'occurrence à un imbroglio juridique et économique d'une extrême confusion, au point qu'il devient extrêmement difficile, y compris pour les analystes les plus avertis, d'entrevoir les perspectives d'avenir, même à moyen terme, qu'ouvre la réforme pour les différentes productions, pour les différentes régions de l'Europe, et pour les différentes catégories de producteurs. Ce qui est à peu près sûr, c'est que ce ne seront pas les plus modestes, ni ceux travaillant dans les conditions les plus difficiles, qui, cette fois encore, sortiront gagnants de la réforme. Ce qui est à peu près sûr également, c'est que les imperfections de la réforme sont telles qu'il est difficile d'imaginer qu'elle puisse tenir en l'état, sans profonds réaménagements, jusqu'en 2013. C'est donc désormais le pilotage à vue et les ajustements d'urgence au coup par coup qui tiendront lieu de politique agricole, dans les différents pays de l'Union.

La PAC : une institution dépassée ?

Aux difficultés internes auxquelles conduit la réforme, s'ajoutent, dans la période actuelle, des contraintes externes qui constituent également de puissants facteurs de décomposition de la PAC. Ces difficultés sont essentiellement d'ordre politique, mais, comme c'est généralement le cas dans le débat européen, elles ne s'expriment pas directement comme telles, mais de manière indirecte, dans la discussion du budget, et dans les arbitrages qu'elle implique.

Une ambition politique sans moyens budgétaires

Le citoyen qui s'intéresse quelque peu aux questions européennes ne peut ignorer le gouffre qui sépare les ambitions de l'Europe, en regard des moyens que les Etats membres sont prêts à consacrer aux politiques communautaires.

Qu'il s'agisse de construire une grande Europe à 25 et bientôt à 27 pays, comptant près de 470 millions de citoyens, ou qu'il s'agisse de donner corps à un projet politique de constitution, l'enjeu est en effet de taille. L'adhésion de 12 nouveaux membres n'est pas un aboutissement, mais la première étape d'une construction encore en devenir, et l'adoption d'une constitution européenne ne peut réussir politiquement que pour autant qu'elle se concrétise par de nouvelles politiques communes capables d'exprimer de nouvelles solidarités, susceptibles de donner corps à la citoyenneté européenne. Mais, dans le même temps, cette construction économique et politique

devrait se faire à budget quasi constant ? Alors que le budget européen exécuté (dépenses effectives constatées) représente environ 1,1 % du PIB agrégé des Etats membres, et plafonne donc à un niveau inférieur au plafond de 1,24 % prévu dans les traités, certains grands Etats membres comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, soutenus par des Etats plus petits comme les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, souhaiteraient limiter à 1 % de leur RNB leur contribution au budget commun [16]. Plus d'Europe avec moins d'argent : telle est aujourd'hui l'impossible équation, qui hypothèque lourdement le devenir de la PAC.

Pourtant, faut-il le rappeler, la part des dépenses des administrations publiques dans le revenu national brut des Etats est en moyenne de 49 % dans l'UE 15 (38,6 % au Royaume-Uni, 44,3 % en Allemagne, 46,6 % en Italie et 50,4 % en France – source Banque Mondiale 1999). Elle augmente régulièrement sur la longue période, et passe de 37 % environ dans les années 60 à près de 50 % aujourd'hui. Le transfert de 1,24 % du RNB vers le budget de l'Union ampute donc les budgets nationaux de moins de 3 %. Le passage d'un taux de contribution de 1 % à 1,24 % correspond donc à un transfert de 0,4 % du budget national vers le budget communautaire. Ces chiffres, sans être négligeables en période de déficit croissant des finances publiques, permettent toutefois de relativiser le poids des dépenses communes, y compris agricoles, dans l'ensemble des dépenses publiques des Etats de l'Union.

Côté dépenses, une comparaison simple avec les élargissements précédents permet de mesurer les enjeux de cohésion économique consécutifs à l'élargissement de mai 2004. Certes, cette comparaison reste un exercice un peu formel, dans la mesure où les élargissements précédents se sont faits par étapes successives : Irlande en 1972, Grèce en 1980, Espagne et Portugal en 1986, ex-RDA en 1990. Elle permet toutefois de mettre en évidence des ordres de grandeur significatifs. Nous avons pour cela comparé dans le tableau 1 (*Tableau 1*) le poids des cinq pays cités précédemment, les plus pauvres de l'UE 12 (nommé « groupe des 5 ») avec les 8 autres pays les plus riches de l'UE 12, avant réunification de l'Allemagne (nommés « groupe des 8 »).

Ce qui caractérise le nouvel élargissement, ce n'est donc pas tant son impact démographique ou géographique, équivalent aux élargissements antérieurs cumulés, que le choc économique qu'il représente, les écarts en terme de PIB par tête et de démographie agricole restant incomparables avec ceux qui ont pu exister antérieurement entre les Etats membres de l'Union et les nouveaux adhérents.

Le nouvel élargissement débouche donc sur une situation économique inédite. Comment dès lors faire face au besoin crucial de croissance et de convergence qu'il suscite ? Dans ces prévisions de février 2004 pour 2006-2013, la Commission propose une augmentation des crédits d'engagement de 121 à 158 milliards d'euros soit + 30 % sur 7 ans. Dans ces prévisions, les dépenses pour la PAC restent stables, autour de 55 milliards d'euros, malgré l'entrée des nouveaux pays membres dans le dispositif des aides directes découplées, et passent donc de 45 % à 35 % des crédits d'engagement de 2006 à 2013 [15]. Mais ces prévisions ne valent que si les Etats suivent la proposition de la Commission. Sinon, de nombreux indices amènent à penser que c'est le budget de l'agriculture et du développement rural qui servira de variable d'ajustement.

Tableau 1

	Population totale	PIB	PIB/tête	Population agricole	SAU
Groupe des 5/groupe des 8 (base 1986)	30 %	17 %	56 %	56 %	34 %
10 nouveaux membres / UE 15	28 %	4 %	15 %	137 %	45 %

Un plaidoyer explicite pour le démantèlement de la PAC

Les contraintes de cohésion nées du dernier élargissement, conjuguées à la faible croissance économique de l'Europe qui réduit d'autant les capacités contributives des Etats au budget, se conjuguent donc aujourd'hui pour exacerber les enjeux des choix budgétaires. En regard des priorités absolues que représentent aujourd'hui la croissance en Europe et la convergence économique des nouveaux membres, la PAC fait désormais figure de véritable handicap pour la nouvelle Union. C'est ce qu'exprime par exemple avec la plus grande netteté le rapport de la commission d'experts présidée par le professeur André Sapir, remis en juillet 2003 à son commanditaire, le président de la Commission, Monsieur Romano Prodi (voir encadré). Certes ce rapport d'experts n'a pas valeur d'engagement communautaire. Il a toutefois le grand intérêt de mettre en évidence la manière dont les économistes experts qui orientent les choix de la Commission envisagent la question de la PAC. Le plaidoyer pour la renationalisation des politiques agricoles est ici parfaitement clair et explicite. Il y a alors parfaite convergence entre la dynamique interne de la réforme de la PAC, qui, au nom du principe de subsidiarité, conduit à une renationalisation croissante des dispositifs, et la dynamique budgétaire externe, qui, au nom de l'efficacité dans l'emploi de ressources communes rares, conduit à la nécessité d'une renationalisation de son financement. Le mécanisme du découplage constitue alors le pivot de la justification de cette renationalisation : en découplant les aides, on estompe leur caractère allocatif (soutien au développement d'une activité productive), pour affirmer leur caractère redistributif (soutien au revenu d'une certaine catégorie de citoyens, les agriculteurs). Or, ainsi que l'exprime avec force et non sans pertinence le rapport Padoa-Chioppa (voir encadré), la gestion des politiques redistributives relève nécessairement de la subsidiarité nationale, puisqu'elles nécessitent, pour être efficaces et équitables, de s'articuler à des dispositifs fiscaux et sociaux que la Commission ne maîtrise pas, puisqu'ils relèvent de l'initiative des Etats. La renationalisation des politiques agricoles n'a donc rien que de très normal, dès lors que l'on affirme, par le découplage des aides, leur caractère essentiellement redistributif de soutien à certains revenus.

Apparaît alors toute l'ambiguïté du jeu politique dans lequel s'inscrivent les réformes en cours. Une grande majorité des acteurs socioprofessionnels agricoles, suivis parfois par certains Etats, se sont en effet ralliés à la proposition du commissaire Fischler, sur la base d'un troc implicite : le découplage contre la consolidation des soutiens. De fait, hormis une modulation à la marge (5 % des aides, dont 80 % restent acquis aux Etats membres) la réforme de juin 2003 fige la répartition du budget. Elle garantit donc à chaque Etat membre une consolidation des droits acquis par ses agriculteurs dans le partage des aides directes du FEOGA, et donc une consolidation de son taux de « retour budgétaire ». Mais cet acquis à court terme pourrait s'avérer un marché de dupes, si l'affirmation du caractère redistributif de la PAC par le découplage devenait in fine l'argument permettant de justifier la renationalisation du financement.

Aides allocatives ou aides redistributives ? Les faux semblants du découplage

Il est difficile d'ignorer les arguments de la commission Sapir. Loin des présupposés idéologiques à priori, l'argumentaire prend ici appui sur une analyse critique fine du fonctionnement concret du processus de décision et de financement communautaire, et l'on ne peut reprocher aux auteurs, en période de crise aiguë du financement, de chercher à utiliser au mieux les fonds disponibles. La question agricole mérite toutefois d'être approfondie, car elle n'apparaît pas aussi simple que ne le laissent entendre les conclusions du rapport.

Rappelons d'abord une évidence : si la politique agricole occupe une telle place dans le budget commun, c'est qu'elle a été la première et longtemps la seule politique commune, financée solidairement sur le budget commun. Proposer aujourd'hui sa renationalisation pour financer d'autres politiques engage la construction communautaire dans un devenir sans issue : comment l'ouvrage commun pourrait-il progresser, s'il faut chaque jour détricoter le bas pour récupérer la laine nécessaire à tricoter le haut ? La construction européenne devient alors un projet évanescent, dont le mythe emprunte tour à tour à Sisyphe, aux Danaïdes ou à Pénélope. Il ne faut pas, en outre, se leurrer : à contribution constante, toute réintégration des dépenses agricoles communautaires dans les budgets nationaux équivaut de fait, en termes d'équilibre budgétaire, à une augmentation des contributions nationales au budget commun. Certes le réalisme impose de gérer les fonds communautaires avec la plus grande rigueur, mais il impose aussi de reconnaître qu'il ne peut y avoir de progression de la construction commune sans extension du champ des politiques communes et des budgets nécessaires à leur mise en œuvre.

Mais surtout, l'argumentaire du rapport Padoa-Schioppa repose en grande partie sur une illusion, entretenue par les discours sur la réforme et le découplage. Bien qu'elles s'affirment aujourd'hui découplées, les primes uniques à l'hectare restent de fait des dépenses essentiellement allocatives, et à vrai dire fort peu redistributives. Il est de ce point de vue tout à fait significatif de constater que le passage d'aides allocatives à la production par le soutien des prix à des aides au revenu découplées présentées comme redistributives, ne s'est jusqu'ici accompagné d'aucune redistribution significative des soutiens publics entre pays, entre régions ou entre différentes catégories d'agriculteurs. Ceci pour une raison simple : même découplées, les aides directes constituent des soutiens indispensables à la production, et l'ambition de « compétitivité » n'est qu'une illusion, née de la confusion entre prix de marché et prix de revient, entre cours mondiaux et réalité des prix. Comment pourrait-il en être autrement, lorsque les aides directes représentent plus de 200 % du résultat courant avant impôt (RCAI) en céréaliculture, plus de 160 % en élevage bovin viande, et déjà plus de 60 % en élevage bovin laitier, avant même la réforme de 2003 qui conduira à une augmentation spectaculaire de ce dernier pourcentage. Bien qu'ils soient bien connus, les chiffres méritent d'être explicités, pour rappeler l'ampleur des écarts qu'ils expriment (tableau 2 (*Tableau 2*)).

Que peut bien signifier la « compétitivité » de la céréaliculture ou de l'élevage d'embouche bovin français, lorsque les subventions d'exploitation font plus du double de la valeur ajoutée, couvrent la totalité du résultat, et, en sus, une partie des coûts de production. On voit bien, surtout, qu'il ne s'agit pas d'une question de compétitivité technique, puisque les grandes exploitations, celles qui sont réputées les plus performantes, tendent à être encore plus dépendantes des subventions que les plus petites. Comment dès lors expliquer qu'un demi-siècle de modernisation, de restructuration,

de recherche et de progrès technique intensif ait pu conduire à une agriculture aux performances aussi médiocres, une agriculture de grandes exploitations assistées, qui ne survivent que par la perfusion d'aides publiques, découplées ou non ?

L'explication est simple : l'instrument de mesure des prix est faussé. La référence au prix mondial supposerait un marché mondial parfaitement intégré, parfaitement concurrentiel, sans risques, sans imperfections, sans coûts de transaction, des produits agricoles et alimentaires parfaitement homogènes, ce qui est une fiction totale. Même l'OCDE paraît aujourd'hui abandonner cette fiction en justifiant désormais la référence au prix mondial par le prix d'opportunité auquel les importateurs pourraient s'approvisionner, en l'absence de protection aux frontières. Ce nouvel argument reste peu convainquant : le principe d'un prix d'opportunité, par définition, est de varier selon la conjonction des marchés. Les prix particulièrement bas auxquels les importateurs d'une Europe excédentaire peuvent aujourd'hui s'approvisionner à l'international n'ont rien à voir avec ceux que devraient acquitter les consommateurs européens si l'Europe devenait structurellement déficitaire, et structurellement importatrice sur les marchés mondiaux. Et pour cause ! Les échanges internationaux de céréales portent bon an mal an sur un volume de 200 millions de tonnes. La production céréalière de l'Europe des 25 attendue pour 2004 est de 265 millions de tonnes. Si l'Europe réduisait, ne serait-ce que de 20 % sa production, il en résulterait une demande supplémentaire de plus de 50 millions de tonnes, accompagnée d'une flambée des cours qui rendrait particulièrement coûteuse l'obligation d'approvisionnement de l'Europe sur les marchés internationaux. Il faut donc s'y résoudre : les « soutiens » à la production agricole, couplés ou non, sont d'abord des outils qui permettent de faire baisser les coûts d'approvisionnement des IAA. Ce sont en fait des aides allocatives redoutables de soutien à la compétitivité des IAA et des entreprises de distribution alimentaire, avec tout ce que cela peut impliquer d'emplois induits, de recettes d'exportation sur les produits transformés, ou de capacités d'investissement direct à l'étranger. Reste que cette pratique, à l'égal des restitutions directes, est aussi une redoutable subvention indirecte à l'exportation. Le découplage des aides ne change pas grand chose en la matière, ce que n'ont pas manqué d'observer les pays en développement et les ONG qui les soutiennent, et qui restent fort critiques quant à la définition de la boîte verte que l'Europe entend faire valoir pour y inclure ses nouveaux paiements uniques forfaitaires à l'hectare.

Il faut donc cesser de considérer comme agricole une politique alimentaire dont la portée dépasse largement le cadre du seul secteur agricole, et cesser de considérer comme des aides au revenu, des subventions principalement destinées à soutenir la capacité de l'agriculture à approvisionner ses clients à moindre coût.

Tableau 2 Dimension économique.

En hectares équivalents blé	16 à moins de 40	à moins de 100	100 et plus
CEREALES ET OLEAGINEUX			
Valeur ajoutée en €	3 930	15 200	47 080
Subventions d'exploitation en € (A)	20 640	44 380	91 430

RCAI (B)	10 240	18 300	36 870
Ratio (A) / (B) en %	202 %	242 %	248 %
BOVINS LAIT			
Valeur ajoutée en €	21 830	42 090	92 460
Subventions d'exploitation en € (A)	10 490	21 190	42 420
RCAI (B)	15 690	24 070	51 520
Ratio (A) / (B) en %	67 %	88 %	82 %
BOVINS VIANDE			
Valeur ajoutée en €	7 560	17 310	
Subventions d'exploitation en € (A)	27 790	48 380	
RCAI (B)	17 280	27 460	
Ratio (A) / (B) en %	161 %	176 %	

Conclusion

Sans être exhaustif, les différents éléments qui précèdent laissent entrevoir les impasses où risque de conduire la dernière réforme de la PAC. L'une des explications de l'échec réside certainement dans une conception très idéologique des avantages de la libéralisation des marchés en agriculture, qui conduit à accorder au « découplage » des aides des vertus à coup sûr excessives. Concédon, si nécessaire, qu'un certain découplage de certaines aides puisse être utile. Quand bien même il en serait ainsi, le découplage ne peut en aucun cas constituer l'outil miracle, captable de se substituer à la batterie complexe des organisations communes de marché, élaborées au cours des trois décennies précédentes. Qu'une réforme ou qu'une adaptation des organisations communes de marché soit nécessaire est une chose. Que les organisations de marché puissent se diluer progressivement dans un dispositif d'aide découplée unique en est une autre, beaucoup plus difficile à admettre pour tout économiste agricole qui a un tant soit peu de recul et d'expérience du terrain.

Sous la pression de l'OCDE, de l'OMC et de ses experts, l'Europe s'est donc fourvoyée sur une piste sans issue. Les négociations internationales en cours comme les pratiques des grands pays exportateurs, montrent que la doctrine libérale qui a conduit l'Europe dans cette voie ne satisfait finalement pas tout le monde, ni dans les pays en développement, ni dans les pays développés, hormis ceux du groupe de Cairn, dont beaucoup sont acculés à cet extrémisme par les pressions du FMI (exporter à tout prix pour rembourser la dette).

Qu'il s'agisse de sécurité alimentaire et de développement du marché intérieur dans les pays

pauvres, de soutien à la multifonctionnalité et à une agriculture durable dans les pays riches ou encore de soutien des revenus dans le premier pays exportateur du monde, les protagonistes de la négociation internationale découvrent que la libéralisation des échanges alimentaires est une bonne chose... à condition d'en être soi même dispensé.

Cette contradiction renvoie aux ambiguïtés des discours et de la négociation : derrière les pétitions de principe sur les bienfaits de la libéralisation des échanges et l'augmentation du bien-être collectif, se masque une négociation mercantiliste farouche, pour s'accaparer les parts des marchés les plus solvables. Nul doute que les firmes de dimension internationale, en position de jouer simultanément sur plusieurs tableaux, ne puissent y trouver leur compte... Mais ce qui est bon pour elles est-il nécessairement bon et utile pour tous les citoyens, en général, et pour les agriculteurs en particulier ? Il faut donc, pour sortir de l'impasse, remettre la démarche politique sur ses pieds, en repartant des besoins et non pas des outils [18]. Il devient alors évident que la satisfaction des besoins alimentaires des différentes populations européennes et du monde ne peut se résumer à la satisfaction des besoins commerciaux de quelques grands pays exportateurs. Il convient, à partir de là, de repenser une nouvelle politique agricole, qui permette de prendre en compte les besoins de développement des pays du Sud et les besoins de sécurité des pays du Nord, et qui rende aux prix de marché une signification économique plus pertinente. En dépit du retard pris, il n'est pas interdit d'espérer que, l'urgence des problèmes à résoudre aidant, conjuguée à une pression démocratique vigilante des citoyens, l'Europe ne parvienne enfin à s'extraire d'une vision économique instrumentale et mécaniste de courte vue, pour reconstruire, à partir d'objectifs clairement définis et hiérarchisés, une politique cohérente, qui prenne appui sur des outils de régulation des marchés et des échanges réellement efficaces, plutôt que sur des aides publiques coûteuses et de plus en plus controversées^{5, 6}.

Références

1 KROLL JC. Le volet agricole de l'Agenda 2000. Un argumentaire économique controversable, 85. CR Académie d'Agriculture de France, 1999 ; n° 3.

2 BOUSSARD JM. Faut-il encore des politiques agricoles. DEMETER, 2002.

3 KROLL JC. Agriculture : changer de politique. SYROS, 1990.

4 PINGAULT N. Les bienfaits de la libéralisation : mise en perspective. Économie Rurale n° 272. Novembre-Décembre 2002.

5 GOHIN A. La réforme de la PAC de 2003 et le régime du paiement uniquement : impact de différentes options de mise en œuvre au niveau français. Paris : INRA Sciences sociales. Journée du département ESR, 10 décembre 2003.

6 Lettre du CEPII n° 211, 4 avril 2002.

7 BLOGOWSKI A. Note de lecture de la lettre du CEPII « Accès au marché : quels objectifs après DOHA ? ». Ministère de l'Agriculture. Bureau d'analyse et de perspective, Note d'information du 19 juillet 2002.

8 GALLEZOT J. Accès au marché agricole et agroalimentaire de CUE. Le point de vue du négociateur à l'OMC et celui du douanier. Économie Rurale n° 267. Janvier-Février 2002.

9 ROUDART L. Libéralisation des échanges agricoles et sécurité alimentaire dans les pays en développement. Économie Rurale. Novembre-décembre 2002 ; Compte rendu de colloque.

10 PARLEMENT EUROPÉEN. Commission de l'Agriculture et du développement rural. Rapport sur l'évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne. Rapporteur G ; GAROT, Final A5-0022/2004, 26 janvier 2004.

11 BARRES D. Désintensification de l'agriculture : questions et débats. Les dossiers de l'environnement de l'INRA. PARIS. novembre 2003.

12 AGRA PRESS HEBDO. Réforme de la PAC : mise en garde de Bruxelles contre les régimes d'aide à la carte, n°2944 du 09/02/04.

13 SOURIE JC. La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières des régions intermédiaires. Paris : INRA Sciences sociales, Journées du département ESR du 10 décembre, 2003.

14 CHATELLIER V. La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations laitières. Paris : INRA Sciences sociales, Journées du département ESR du 10 décembre, 2003.

15 AGRA PRESS HEBDO. Perspectives financières 2007-2013 : les dépenses agricoles à l'épreuve. N° 2945 du 16/02/04.

16 AGRA PRESS HEBDO. Sommet européen : les 25 divisés sur le financement de l'UE... entre autres, n° 2962, du 14/06/04.

17 AGRESTE. RICA France : tableaux standards 2001 Chiffres et données Agriculture, n° 146, janvier 2003.

18 PISANI E. Un vieil homme et la terre : neuf milliards d'êtres à nourrir La nature et les sociétés rurales à préserver. Paris : Seuil, 2004.

4 L'argument ne signifie pas que la politique agricole de l'UE soit irréprochable. Il a pour seul but de souligner le caractère souvent dissymétrique de l'argumentation et les rapports de force géopolitiques que peuvent cautionner les résultats d'une science prétendue neutre.**5** Comment expliquer la contradiction de la dernière réforme qui, sous prétexte de maîtrise des dépenses, conduit à une augmentation de 3,5 milliards d'euros des aides au secteur laitier ?**6** La réflexion sur les caractéristiques et les conséquences envisageables de la réforme se poursuivra dans le cadre du dossier de la prochaine livraison de la revue.**1** Commission et experts s'auto-légitiment réciproquement. Les experts affirment leur domination dans la science en arguant de leur efficacité et de leur pertinence, puisque la Commission est à leur écoute. La Commission de son côté justifie la pertinence de ses choix par le fait qu'ils s'appuient sur l'avis des experts les plus en vue dans la

communauté scientifique.**2** Encore n'évoquons-nous pas ici les contradictions internes à la théorie standard elle-même, lorsque l'on a affaire à la production de biens et services liés (problème de la « jointure ») ou lorsque l'on a affaire à des fonctions de production non convexes.**3** OCDE : Organisation de coopération et de développement économique. Issue de l'Organisation européenne de coopération économique mise en place dans l'après-guerre pour gérer le plan Marschall, élargie ensuite au Japon et au Canada, l'OCDE constitue aujourd'hui, en amont de l'OMC, le lieu de négociations, entre les pays les plus riches, de la libéralisation des échanges.