

Les logiques de la réforme : du découplage à une régulation par les marchés

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 4, 287-91, JUILLET-OCTOBRE 2004, CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME

Auteur(s) : Olivier de GASQUET

FOP, 12, avenue George V, 75008 Paris

Summary : The latest reform of the Common Agricultural Policy (CAP), decided in Luxembourg on the 26th June 2003, enters into force in the twenty-five members of the European Union. Some measures have already come into force in 2004. Others are to follow in 2005, 2006 and even in 2007, given the flexibility allowed to the member states concerning the mode of enforcement. Beyond the very large subsidiarity that is characteristic of this reform – some dare call it "tailor-made CAP" and even renationalisation – the decision of the 26th June 2003 marks a deep break with the past. It is based on the principle of total decoupling which represents a complete change toward a market oriented agriculture. This reform is in accordance with the continuing strategy of adapting the CAP which has been implemented for about fifteen years. In a way it represents a starting point for the future. In the coming period the agriculture of 2020 will have to be prepared. The months facing us should be devoted to try and imagine what 2020 agriculture will look like.

Keywords : reform, common agricultural policy, decoupling, cross compliance, market

ARTICLE

Une réforme qui vient de loin

Chacun est naturellement libre de critiquer la Commission européenne qui, au fil des décennies, propose les réformes agricoles que les gouvernements – aux premiers rangs desquels celui de la France – finissent toujours par approuver. On peut contester les grandes orientations et dénoncer la complexité engendrée par la nécessité de trouver à chaque fois un consensus. Mais s'il est un reproche qu'il est difficile d'adresser aux gestionnaires de la PAC, c'est celui de l'absence de stratégie.

De la PAC d'origine à nos jours [1], le fil conducteur des réformes qui se sont succédé apparaît au contraire clairement. Depuis une quinzaine d'années, la lisibilité de la ligne suivie s'est même renforcée au point que chaque réforme annonce en quelque sorte la suivante. Plus personne ne devrait se laisser surprendre.

Grandeur et décadence de la PAC d'origine

Destinée à inciter les agriculteurs à produire dans un contexte européen à l'époque lourdement déficitaire, la PAC des années 1960 était résolument protectionniste. A l'abri de droits de douane

élevés et variables – les fameux prélèvements – l'Europe agricole fixait des prix de soutien hautement attractifs pour un coût somme toute modeste. Le budget agricole était alimenté en abondance par la recette douanière des prélèvements, tandis que les dépenses de soutien – liées à la pratique de l'achat public en cas de baisse des cours – n'agissaient qu'à la marge et de façon conjoncturelle.

Dans les années 1970, au fur et à mesure que cette politique atteint ses objectifs, les déficits d'origine se résorbent. Les excédents apparaissent. Recourant de moins en moins aux importations, l'Europe agricole voit se tarir la source des prélèvements, tandis que les dépenses liées à la pratique de l'achat public perdent leur caractère conjoncturel pour devenir progressivement structurelles. Au début des années 1980, il apparaît que le maintien en l'état de la PAC d'origine ne peut conduire qu'à la surproduction et aux dérapages budgétaires. A l'évidence, il faudrait réduire les prix de soutien.

La difficulté est qu'il existe alors un lien direct entre prix de soutien et revenu. Il en résulte une longue période de tâtonnements, au cours de laquelle différentes formules sont essayées, parmi lesquelles l'instauration d'un contingentement autoritaire de la production de lait en 1984. Mais ce n'est qu'à partir de 1992 que – s'aidant de la pression internationale – la Commission européenne parvient à convaincre les Etats membres d'utiliser la technique du « découplage » comme moyen de transaction avec les agriculteurs afin d'engager une transformation radicale de la PAC sur le long terme.

La PAC de 1992

L'incapacité des autorités communautaires à sortir de la spirale de l'incitation à produire issue de la PAC des années 1960 était liée au fait que toute baisse des prix de soutien se répercutait négativement sur le revenu agricole. La réforme de 1992 fait sauter ce verrou en instaurant le principe d'une aide compensatoire à la baisse des prix de soutien (c'est pour cela que l'on parle d'aide « découplée » de la production).

En contrepartie d'une diminution de 35 % en trois ans du prix garanti des céréales – et de 15 % de ceux de la viande bovine – en 1992, il est décidé que les agriculteurs recevront un paiement direct à l'hectare ou à l'animal, calculé de façon à neutraliser exactement l'impact de ces réductions de prix sur le revenu. Cette aide directe prend la dénomination officielle de « paiement compensatoire ».

Néanmoins, si le nouveau paiement est déconnecté de la production, il reste « couplé » aux facteurs de production. A cela s'ajoute le fait que si les prix de soutien sont significativement abaissés, ils ne disparaissent pas complètement pour autant. Cette première version du « découplage » en Europe a donc un caractère doublement partiel [2].

Prise en marge de la négociation commerciale multilatérale du cycle d'Uruguay (1986-1993), la décision de 1992 anticipait en fait une forte réduction de la protection douanière de l'agriculture communautaire. Celle-ci est entérinée par l'accord international signé à Marrakech le 15 avril 1994. Les prélèvements variables sont alors supprimés et remplacés par des droits de douane fixes que l'Union européenne s'engage à réduire de 36 % en six ans.

Ainsi, la réforme de 1992 marque-t-elle une première vraie rupture. La page du protectionnisme permettant des prix de soutien élevés moyennant un faible coût budgétaire est définitivement

ournée. Désormais, la voie de l'ajustement consistera pour les autorités communautaires à réduire corrélativement la protection et les soutiens, tout en agissant sur le revenu au moyen de paiements directs qu'elles s'efforceront de découpler de plus en plus, dans l'espoir de parvenir ensuite à les réduire.

La réforme de l'Agenda 2000

La réforme dite de « l'Agenda 2000 », décidée à Berlin le 25 mars 1999, se situe dans l'exact prolongement de cette logique. Elle approfondit le découplage en distinguant trois catégories de secteurs :

- – les oléagineux¹ sont alors considérés comme le secteur le plus « avancé », puisque la totalité du soutien passe déjà par le paiement à l'hectare. L'étape suivante consiste donc à réduire leur paiement à l'hectare pour l'aligner sur celui pour les céréales, ce qui revient à le diminuer de 33 % ;
- – les céréales et la viande bovine sont dans une situation intermédiaire, puisqu'il subsiste des prix de soutien à côté des paiements à l'hectare ou à l'animal. La poursuite du mouvement initié en 1992 passe donc en 1999 par une réduction supplémentaire des prix réglementés (– 15 % dans le cas des céréales), compensée par une nouvelle augmentation des paiements directs (cette fois moins que proportionnelle, pour « casser » le précédent de la compensation à 100 % et limiter la dépense) ;
- – le secteur laitier, toujours régi par les quotas, fait quant à lui partie des secteurs les moins « avancés ». Il importe donc de le faire entrer à son tour dans le processus en enclenchant la logique des baisses de prix de soutien compensées.

Pour bien signifier aux agriculteurs qu'il n'y aura désormais plus de compensation intégrale, les paiements découplés perdent en 2000 leur dénomination officielle de « paiements compensatoires » pour redevenir de simples paiements à l'hectare ou à l'animal. Parallèlement, la montée en puissance de la réglementation sur le développement rural – dite « deuxième pilier » de la PAC – consacre, au travers de son volet agro-environnemental, l'émergence de la notion de paiements soumis à conditions.

La réforme du 26 juin 2003

Poussé à son terme, le processus conduit normalement à la disparition complète du soutien par les prix et à la généralisation de paiements directs déconnectés non seulement de la production, mais aussi des facteurs de production. C'est la notion de découplage « total ». A cela, se superpose l'idée de subordonner l'octroi de tout paiement public au respect de pratiques répondant aux « attentes de la société » en matière d'environnement et de bien-être des animaux.

En effet, pour la Commission, les inquiétudes suscitées par l'ultime crise de la « vache folle » en 2000, le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales en 2001, la perspective d'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux membres en 2004, sont autant d'occasions de précipiter le mouvement. Elle en prend l'initiative dès le mois de juillet 2002, pour obtenir l'accord final du Conseil des ministres de l'Agriculture le 26 juin 2003.

Au terme de négociations plus ardues encore que d'habitude, l'objectif que s'était fixée la Commission est globalement atteint. La troisième réforme de la PAC en un peu plus de dix ans consacre une rupture profonde avec le passé. Pour l'essentiel, les paiements directs seront désormais accordés à des exploitations et non plus à des tonnes de céréales ou de viande bovine, ni même à des hectares ou à des animaux. Leur versement sera conditionné au respect d'un minimum d'obligations sociétales qui pourront être ultérieurement renforcées. Enfin – même s'il est moins important que la Commission l'aurait souhaité – un rééquilibrage budgétaire en faveur du volet « développement rural » est décidé.

Une rupture profonde avec le passé

Pour distinguer l'essentiel de l'accessoire dans la réforme qui est en train de se mettre en place, il importe de comprendre les forces qui ont été à l'œuvre dans le processus de décision.

Une étape majeure, fruit d'un double compromis

En juillet 2002, le projet initial du commissaire européen à l'Agriculture, Franz Fischler, présente les caractéristiques suivantes :

- – il préconise d'anticiper la réforme normalement prévue à l'échéance de 2006 ;
- – il prévoit de nouvelles baisses de prix de soutien (– 5 % pour les céréales) et un découplage « total » ;
- – il propose de transférer 20 % des crédits du budget traditionnel de la PAC (mesures dites du « premier pilier ») vers le budget du développement rural (mesures dites du « second pilier ») ;
- – il fait l'impasse sur les problèmes budgétaires liés à l'élargissement car ils ne sont pas de sa compétence.

Au-delà des réactions épidermiques qu'il suscite, comme toute initiative nouvelle de la Commission, ce projet a la vertu de relancer la question – pendante depuis plusieurs années – de l'avenir de la PAC dans la perspective du futur élargissement. L'Allemagne menant la fronde des pays qui souhaitent réduire drastiquement les dépenses allouées à l'agriculture, et la France ayant de son côté le souci que cela n'entraîne pas une modification des équilibres budgétaires à son détriment, un compromis politique s'impose au plus haut niveau.

Celui-ci intervient d'abord entre le président de la République française et le Chancelier allemand², pour être ensuite étendu à l'ensemble du Conseil européen le 25 octobre 2002 à Bruxelles. Au terme de cet arrangement, les chefs d'Etats et de gouvernements :

- – fixent le calendrier d'application de la PAC dans les dix pays devant entrer dans l'Union européenne en 2004 (versement des paiements directs à hauteur de 25 % en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007, l'augmentation étant ensuite de 10 % par an, de façon à atteindre la parité avec les autres Etats membres en 2013) ;
- – décident de plafonner jusqu'en 2013 les dépenses agricoles du « premier pilier » (marché et paiements directs) au niveau atteint en 2006, majoré de 1 % par an (pour tenir compte de

l'inflation) : en clair, à compter de 2007, il s'agira de se répartir à vingt-cinq une enveloppe budgétaire à peu près identique à celle que se partageaient les « Quinze » avant l'élargissement.

Ce compromis politique modifie fondamentalement la donne. Alors que dans sa proposition initiale la Commission bornait son horizon à l'année 2006, le Conseil européen trace des perspectives jusqu'en 2013. Mais il est vrai que si l'accord donne de la visibilité sur le long terme, il fixe en même temps une contrainte forte. La Commission est désormais obligée d'en tenir compte, ce qu'elle fait en publiant en janvier 2003 un projet révisé. Compte tenu de la réduction de ses marges de manœuvre, elle ne propose plus de basculer 20 % des dépenses du « premier pilier » sur le « deuxième pilier », mais seulement 6 %³. En revanche, elle prévoit une réduction « sèche » des aides, sous la forme d'un prélèvement au titre de la « discipline budgétaire »⁴ permettant de tenir dans l'épure fixée par le Conseil européen. Sur le reste, le projet de la Commission reste pratiquement inchangé.

La négociation avec les Etats membres se déroule au cours du premier semestre de 2003. Le cadre général ayant été tracé par la décision du Conseil européen de 2002, les enjeux redeviennent techniques. Aux prises avec leurs opinions agricoles respectives, les ministres de l'Agriculture formulent des revendications contradictoires qui amènent la Commission à lâcher du lest sur l'accessoire pour préserver l'essentiel. Une grande flexibilité est ainsi concédée en matière de modalités d'application nationales. Mais les notions de découplage « total » et de « conditionnalité » – qui constituent le cœur de la réforme – sont avalisées. La France, pour sa part, a œuvré pour obtenir la possibilité de conserver au niveau national une certaine proportion de paiements à l'hectare ou à l'animal, et a réussi à persuader l'ensemble de ses partenaires de ne pas procéder à une nouvelle baisse du prix de soutien des céréales⁵.

Le nouveau cadre communautaire

La mesure phare de la réforme est bien sûr l'apparition de la notion de paiement « unique ». Certes, le compromis technique conclu le 26 juin 2003 à Luxembourg par les ministres de l'Agriculture ménage quelques échappatoires au niveau national. Mais, dans l'esprit des promoteurs de la réforme, le paiement dit « unique » – désormais octroyé au niveau de l'exploitation – a fondamentalement vocation à se substituer à toutes les autres formes de paiement direct.

Sur la base d'une référence historique constituée par les paiements reçus au cours des années civiles 2000, 2001 et 2002, toute exploitation obtient par la réforme un nouveau « droit à paiement » qui se subdivise en « droits jachère » et « droits standard » :

- – les « droits jachère » sont constitués à partir de l'historique de jachère obligatoire de l'exploitation au cours des trois années de référence ;
- – les « droits standard » sont constitués à partir de son historique de production incluant, le cas échéant, la jachère volontaire.

Une fois ces « droits » officiellement déterminés, il constitueront des titres de paiement dont la valeur faciale représentera des montants par hectare – a priori différents pour les « droits jachère »

et pour les « droits standard » – et bien sûr distincts d'une exploitation à l'autre, puisqu'ils seront calculés sur une base historique. Ces titres seront transférables entre agriculteurs, selon des modalités précisées par la réglementation communautaire et nationale.

Pour qu'un titre se traduise par un paiement annuel effectif, il faut d'une part qu'il soit actionné par une personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens communautaire du terme, d'autre part qu'il soit lié à un hectare admissible, sachant que :

- – l'activité agricole au sens communautaire du terme peut être la production ou le simple maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ;
- – les hectares admissibles sont l'ensemble des terres arables et les pâturages permanents, à l'exclusion toutefois des vignes, vergers et, plus généralement, des productions de fruits et légumes frais et transformés, ainsi que des pommes de terre autres que celles destinées à la fabrication de féculé.

Au-delà de la clause de maintien des terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales »⁶, aucune exigence particulière n'est requise pour actionner les titres de paiement « unique ». On peut donc produire ou ne pas produire, et toutes les productions sont indifféremment permises, en dehors du petit nombre de celles qui sont exclues. Seule contrainte : les « droits jachère » devront être actionnés avant tout autre droit, étant entendu que pour les actionner il faudra leur associer des hectares effectivement laissés en jachère.

Les modalités nationales d'application

En matière de modalités nationales d'application, il convient de distinguer les options fondamentales et les options détaillées qui s'offrent aux Etats membres.

Les options fondamentales sont au nombre de trois :

- – utilisation ou non de la possibilité laissée par l'accord du 26 juin 2003 de découper le pays en régions à l'intérieur desquelles les paiements peuvent éventuellement être redistribués entre exploitations sur des critères autres qu'historiques ;
- – détermination de la date de mise en œuvre du paiement unique (choix entre trois dates : 1^{er} janvier 2005, 1^{er} janvier 2006 ou 1^{er} janvier 2007) ;
- – recours ou non à la possibilité de « recouplage » partiel (au maximum 25 % en ce qui concerne les cultures arables).

C'est très clairement l'option de la régionalisation qui est susceptible de générer les distorsions de concurrence les plus importantes. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et la Finlande ont notamment l'intention d'y recourir, tandis que le gouvernement français a annoncé le 18 février 2004 qu'il renonçait à se lancer dans cette périlleuse aventure.

Concernant la date de mise en œuvre du paiement unique, une majorité de pays a opté pour le 1^{er} janvier 2005. Parmi les Etats membres choisissant le report d'un an, figurent la France (avec toutefois

l'annonce d'une simulation au cours de l'année 2005), ainsi que l'Espagne, les Pays-Bas et la Finlande; Aucun pays n'a choisi le report maximum de deux ans. S'agissant enfin de la possibilité de déroger au découplage total, la France serait le seul grand pays à l'utiliser le secteur des cultures arables⁷, de nombreux autres Etats membres y ayant en revanche recours comme elle – à des degrés divers – dans celui de l'élevage (parmi lesquels le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, l'Autriche et le Portugal). Pour ce qui est des options détaillées, les choses apparaissent encore plus compliquées. C'est graduellement que chaque Etat membre se détermine, en fonction de règlements d'application communautaires dont la mise au point est elle-même laborieuse. En juillet 2004, aucun tableau général de la situation ne pouvait encore être dressé, la seule certitude étant que la France a annoncé le 18 mai un premier train d'options en matière de gestion des droits et de « bonnes conditions agricoles et environnementales ».

En matière de gestion de droits, le ministère français de l'Agriculture a opté pour une approche tendant à dissuader – par une taxation forte – les transferts de droits hors foncier que permet la réglementation communautaire. Il a décidé en outre de n'autoriser les transferts entre agriculteurs qu'à l'intérieur d'un même département. Poussé enfin par une partie de la profession agricole, il s'est mis en position d'établir un lien entre transferts de droits et politique des structures, tout en alimentant une réserve nationale plus importante que strictement nécessaire afin de procéder à une certaine réallocation de droits⁸.

Concernant les « bonnes conditions agricoles et environnementales », le ministère a prévu neuf dispositions dont les deux principales consistent à imposer un nombre minimum de cultures dans l'assolement et la présence de « bandes enherbées » à hauteur de 3 % de la superficie en cultures arables⁹. Il en a précisé les modalités d'application le 28 juillet 2004¹⁰.

Un avenir à considérer avec pragmatisme

Force est de constater qu'au cours des vingt dernières années, personne n'a été capable d'expliquer clairement aux agriculteurs le sens profond des réformes qui étaient en cours. Les gouvernements se sont retranchés derrière la Commission européenne qui a elle-même eu recours à la pression internationale pour avancer. En utilisant la contrainte extérieure pour gérer l'opinion agricole, les responsables nationaux et communautaires ont occulté la rationalité interne des décisions prises. Ce faisant, ils ont suscité les réflexes défensifs et entretenu la nostalgie là où il aurait fallu au contraire aller de l'avant et libérer les énergies.

Le malaise actuel du monde agricole n'a pas d'autre origine. Après la longue phase d'ajustement que celui-ci vient de subir, le retour de la confiance passe par une démarche de « réappropriation » de la PAC. Le volontarisme qui devra s'y manifester, en matière de fixation d'objectifs et de moyens internes d'y parvenir, sera d'autant plus crédible qu'il s'appuiera sur un inventaire pragmatique des facteurs externes avec lesquels il faudra désormais compter.

Ne pas se tromper sur les tendances lourdes

De la même façon que « la douceur des lampes à huiles, la splendeur de la marine à voile » appartiennent à un passé révolu¹¹, la politique agricole commune ne remontera pas le cours du temps. Rêver aujourd'hui de prix élevés et de marchés protégés est se tromper de lieu et d'époque. La recette qui a permis à l'Europe des années 1960 de sortir son agriculture de l'état de sous-

développement dans lequel elle se trouvait après la seconde guerre mondiale – et qui est sans doute encore partiellement transposable aux pays les moins avancés – ne correspond plus à une agriculture hautement performante et intégrée dans une économie mondialisée.

Contrairement à l'idée que les détracteurs des réformes entreprises depuis 1992 tendent à accréditer, le recours européen au découplage ne procède pas d'une démarche idéologique naïve. Il est plus sérieusement l'instrument d'une volonté de désengagement des pouvoirs publics en matière agricole. Celle-ci ne signifie pas que les gouvernements et la Commission se désintéressent complètement de l'agriculture, ni même qu'ils renoncent à y consacrer un budget significatif. Mais il y a un consensus fort – qui dépasse le clivage des nationalités et des sensibilités politiques – autour de l'idée que l'agriculture européenne a désormais atteint un niveau de développement qui devrait lui permettre de fonctionner beaucoup plus par elle-même. D'autres priorités devraient ainsi pouvoir être dégagées en matière de politiques publiques.

Dès lors, la forfaitisation introduite par le découplage apparaît bien comme le moyen de stabiliser la dépense agricole avant de la réduire. La conditionnalité est là pour garantir un emploi des fonds publics plus conforme à l'intérêt général. Enfin, en s'interdisant d'intervenir directement sur les marchés, la puissance publique se met en position de ne plus avoir à gérer les conséquences des effets pervers qui en découlent.

Au sein des pays développés, cette analyse est très largement partagée. Certes, le choc des intérêts agricoles au sein de l'Organisation mondiale du commerce montre qu'il faut se garder de tout angélisme en la matière. De surcroît, face à l'offensive des agricultures émergentes, aucune puissance agricole établie ne peut se permettre d'abaisser sa garde. Il n'en demeure pas moins que, pour les pays développés en général et pour l'Europe en particulier, l'ouverture des marchés agricoles présente désormais plus d'avantages que d'inconvénients, ne serait-ce que pour peser sur les politiques agricoles internes ou servir de monnaie d'échange avec l'industrie et les services.

Ce réalisme sur la motivation des décideurs doit également s'appliquer à l'attitude de la société envers l'agriculture. Au cours des prochaines années, il ne faut pas s'attendre à un relâchement des exigences du consommateur et du citoyen en matière de sécurité et de qualité des aliments, mais aussi de développement durable. Il est incontestable que les contraintes qui en découlent ont parfois un caractère irrationnel et qu'elles s'ajoutent à la pression concurrentielle qui s'exerce sur l'agriculture. Mais il s'agit là d'un phénomène irréversible.

A défaut d'être aussi confortables que les acteurs économiques pourraient le souhaiter, les conditions dans lesquelles évoluera l'agriculture européenne au cours des dix prochaines années sont donc clairement balisées. D'un côté, le découplage et l'ouverture internationale mettront le secteur en prise directe avec le marché. De l'autre, le maintien d'un niveau de dépenses agricoles qui reste malgré tout l'un des plus élevés du monde est censé lui permettre de continuer à répondre aux attentes spécifiques des 450 millions d'habitants de l'Union européenne.

Déterminer les enjeux stratégiques

La mise en œuvre du découplage « total » comporte un risque bien identifié : celui de l'encouragement à un comportement de rente. Il est en effet inévitable que certains agriculteurs, plus nombreux sans doute dans certaines régions ou dans certains pays que dans d'autres, réduisent

significativement leur production – voire s'arrêtent complètement de produire – tout en continuant à émarger aux paiements communautaires.

Pour relativiser l'ampleur du risque, on peut toutefois rappeler que ces évolutions étaient déjà redoutées lors de la mise en œuvre des premières étapes du découplage. Or les « chasseurs de primes » étaient alors restés peu nombreux, en dépit de la fragilité des garde-fous placés à l'époque. A contrario, on peut faire observer que s'il en allait différemment avec la présente réforme, la pression pour réduire les aides – dont l'utilité apparaîtrait alors contestable – serait telle que le dispositif se régulerait rapidement de lui-même.

En réalité, l'enjeu économique est plus relatif qu'absolu. En rétablissant la connexion entre la production et le marché, et en soumettant chaque agriculteur à la tentation de la rente, l'Europe redistribue les cartes de la compétition entre Etats membres. Certains pays feront le choix volontariste de l'agriculture productive. D'autres opéreront au contraire un choix par défaut. Au-delà du rôle que les gouvernements pourront jouer en faveur d'une dynamique économique, la plus ou moins grande mobilisation des filières locales sera déterminante. Tout devrait évidemment conduire un pays comme la France à jouer résolument la carte de la production. Mais la réussite de chaque pays dépendra de la capacité d'organisation interne des filières nationales.

A cela il faut ajouter que le souhait des pouvoirs publics de se dégager de toute responsabilité directe en matière d'orientation des productions et de régulation des marchés ne signifie pas que ces fonctions cesseront d'être assumées. L'exemple des oléagineux l'a montré dans le passé : c'est aux filières de prendre le relais. En France, l'interprofession constitue le cadre approprié pour organiser – avec l'appui des pouvoirs publics – l'effort collectif depuis l'amont jusqu'à l'aval, en vue de la réalisation d'objectifs communs à un même secteur de production. La recherche et l'innovation, la création de nouveaux débouchés, mais aussi la mise en œuvre de mécanismes contractuels tendant à réguler les volumes et les prix, doivent pouvoir entrer dans le champ de compétence de l'organisation interprofessionnelle. Dans le contexte créé par le découplage, le renforcement de l'interprofession constitue donc un enjeu particulièrement stratégique.

Au-delà de la mise en place d'une telle organisation collective, les pays qui feront le choix du maintien d'une agriculture dynamique seront inéluctablement confrontés à la nécessité d'une restructuration de leur appareil de production. Pour rester compétitives, les exploitations – comme les entreprises d'amont et d'aval – devront tout à la fois accroître la productivité de leurs facteurs de production et réduire leurs coûts fixes. Cela signifie qu'il faudra favoriser la flexibilité et l'efficacité, le regroupement et l'agrandissement¹². La taille moyenne des exploitations a encore vocation à s'accroître et la recomposition du paysage coopératif est loin d'être terminée.

Préparer l'agriculture de 2020

Jusqu'à présent, l'impératif tactique de défense des « acquis » de la PAC a empêché le monde agricole de développer une vision stratégique de la mise en œuvre des réformes. Au lieu de considérer chacune d'elle comme une étape s'inscrivant dans une perspective longue, la tendance a été à chaque fois de faire comme si les nouvelles règles du jeu étaient fixées pour l'éternité.

En abordant la réforme du 26 juin 2003 dans cette optique, on peut se borner à constater que le découplage va éclater le revenu de l'exploitation en deux composantes. L'une, attachée à l'activité de

production, reflètera les performances de l'exploitant et les conditions de marché. L'autre, liée à la fonction environnementale, sera constituée du montant des aides grevées des charges afférentes à la mise en œuvre des « bonnes pratiques ».

En fonction de leur âge et de leur situation personnelle, les agriculteurs se détermineront par rapport à cette réalité. À côté d'un noyau dur de « professionnels » pour lesquels l'activité de production restera centrale, il y aura sans doute toute une frange de préretraités, de pluri-actifs, voire de simples détenteurs de droits patrimoniaux dont le comportement fluctuera au gré des opportunités économiques. L'enjeu pour les filières sera d'intégrer ces nouveaux acteurs en limitant au maximum les perturbations qu'ils pourraient induire sur les marchés.

Mais il faut bien entendu dépasser cet objectif si l'on veut se projeter sur le long terme. Sans même parler de la pression internationale qui risque de s'accroître au cours des deux ou trois années qui viennent¹³, le fonctionnement de la discipline budgétaire à partir de 2007 est susceptible de rogner annuellement le montant des aides jusqu'en 2013. À cela s'ajoute l'absence totale de garantie budgétaire après cette date. Tout laisse penser que l'agriculture de 2020 disposera de moyens publics inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Dès lors, la façon dont il convient d'appréhender les « droits à paiement » devient une question capitale pour l'avenir. Le fait de les considérer comme un élément de patrimoine durable peut conduire dans un premier temps à l'immobilisme, puis à un réveil brutal après 2007 et plus encore après 2013. En revanche, l'hypothèse du caractère au moins en partie transitoire des « droits » devrait inciter chaque exploitant à les utiliser comme instruments de restructuration dans une perspective beaucoup plus dynamique.

Le choix d'une stratégie de mouvement serait d'autant plus justifié en France que les atouts pour relever le défi de l'orientation par le marché sont nombreux. Au-delà des traditionnels avantages comparatifs dont bénéficie globalement l'agriculture française au sein de l'Union européenne, le retour à une plus grande vérité économique peut offrir l'opportunité de remédier aux déséquilibres créés par les mécanismes de soutien public. C'est ainsi que dans le secteur des cultures arables, les oléagineux qui avaient dans un premier temps été lourdement pénalisés¹⁴ retrouveront leurs chances au fur et à mesure que toutes les productions seront replacées sur un pied d'égalité. La force de frappe amenée par une organisation en filière du type de celle qui a fait ses preuves dans le domaine des huiles et protéines végétales pourra s'étendre à d'autres secteurs, pourvu qu'un cadre réglementaire favorable lui soit assuré. Pour les familles professionnelles qui y seront impliqués, il y aura là un chantier bien plus porteur d'avenir et de valeur ajoutée que les combats d'arrière-garde sur la PAC de ces dernières années. Enfin, l'évolution de la démographie et des structures peut permettre – du moins en ce qui concerne les cultures arables – de dégager de nouveaux et importants progrès de productivité à l'horizon de 2020, pour peu qu'on ne les empêche pas de s'exprimer par des mesures maladroitement conservatoires¹⁵.

Contrairement à l'opinion parfois émise, la dernière réforme de la PAC n'obscurcit pas l'horizon, elle l'éclaircit. Aucune fatalité ne s'acharne sur l'agriculture européenne qui est l'une des meilleures du monde. Le budget agricole reste conséquent. Le marché intérieur européen – qui est déjà l'un des plus vastes et des plus solvables de la planète – est encore susceptible de s'élargir. Les agriculteurs et les filières ont dix ans pour s'adapter. Leur sort est entre leurs mains.

Références

1 de GASQUET O. Comprendre notre agriculture et la PAC – Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours. Paris : Editions Vuibert, 2002.

2 de GASQUET O. Mythes et réalités du découplage. Paysans Juillet-Août 2003(n° 280).

3 de GASQUET O. Aspects politiques et réglementaires. OCL Mai-Juin 2003 ; 10(n° 3).

15 Pour la France, l'ensemble de ces questions sera traité dans le projet de loi de modernisation agricole qui sera discuté au cours du premier semestre de 2004.**1** Rappelons que les oléagineux ne bénéficient d'aucune protection douanière depuis 1962 et que le soutien passe en totalité par un paiement à l'hectare depuis 1992 [3].**2** Comme leurs prédécesseurs François Mitterrand et Helmut Kohl une dizaine d'années plus tôt, Jacques Chirac et Gerhard Schröder ont comme premier souci d'éviter que le dossier agricole n'interfère avec d'autres questions jugées plus importantes.**3** Chiffre ramené à 5 % par la décision du Conseil des ministres européens de l'Agriculture du 26 juin 2003.**4** L'accord final du 26 juin 2003 stipulera que ce prélèvement ne pourra être décidé que par le Conseil des ministres de l'Agriculture, sur proposition de la Commission européenne.**5** Cette concession a été d'autant plus facile à faire admettre que l'intérêt économique d'une baisse supplémentaire du prix de soutien des céréales n'était pas absolument certain, alors qu'il était sûr qu'elle aurait alourdi le coût de la réforme. A noter toutefois qu'une réduction de moitié des majorations mensuelles s'appliquant au prix d'intervention des céréales a été décidée.**6** La conditionnalité comporte en réalité deux volets : d'une part le respect de 18 directives communautaires sur l'environnement et le bien-être des animaux, d'autre part celui des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) définies au titre de la subsidiarité dans chaque Etat membre.**10** Le risque était que les « bandes enherbées » se substituent aux cultures industrielles sur jachère et notamment au colza. Ce risque a été définitivement écarté par les modalités d'application définies le 28 juillet 2004.**7** La France a opté pour une utilisation maximale de cette possibilité, ce qui signifie que les paiements concernant les cultures arables seront scindés en deux parties : partie « découplée » (base historique) à hauteur de 75 %, partie « couplée » (liée à la production) à hauteur de 25 %.**11** « Il est tout à fait naturel qu'on ressente la nostalgie de ce qu'était l'Empire, tout comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? Il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités. » (Charles de Gaulle, 14 juin 1960).**8** Cette approche est vigoureusement contestée par les organisations de producteurs représentant le secteur des cultures arables (l'AGPB pour les céréales à paille, l'AGPM pour le maïs et la FOP pour les oléagineux et les protéagineux).**12** Dans les exploitations spécialisées en cultures arables, de nouvelles pratiques comme l'assolement en commun, l'externalisation de certaines tâches et la sous-traitance sont certainement amenées à se développer.**9** 3 % de la superficie en céréales, oléagineux, protéagineux et jachère.**13** Comme le laisse en particulier penser l'accord d'étape conclu le 31 juillet 2004 à Genève, dans le cadre de l'OMC (cycle de négociation ouvert à Doha en novembre 2001).**14** En raison du déséquilibre d'origine avec les céréales en matière de protection et de soutien, aggravé lors de la réforme de l'Agenda 2000 par la disparition de tout paiement à l'hectare spécifique [3].