

QUELLE POLITIQUE AGRICOLE POUR L'EUROPE ?

Il n'est plus contesté aujourd'hui que la Politique Agricole Commune, qui a pourtant été modifiée récemment, n'est plus adaptée aux nouvelles exigences de la société et à la nouvelle donne économique et sociale mondiale. Le Président de la République a lui-même, à Rennes, en septembre 2007, lancé ce vaste débat, la Commission l'ayant suivi quelques semaines après, avec la publication du « Bilan de Santé » que le Conseil lui avait commandé en 2003.

Dans ces circonstances, des membres de l'Académie d'Agriculture de France dont on trouvera les noms à la fin de cette note, ont jugé nécessaire d'apporter leur contribution à ce vaste chantier de la réforme de la PAC.

1. L'Europe a-t-elle encore besoin d'une politique agricole commune ?

Ce que l'on appelle aujourd'hui « politique agricole » est bien plus qu'une politique d'accompagnement de la production agricole. Il s'agit en fait d'une politique agricole, alimentaire, environnementale et territoriale, qui vise à assurer régulièrement l'approvisionnement alimentaire des consommateurs en quantités et en qualité, à des prix stables et raisonnables, tout en préservant l'avenir. Elle doit par conséquent s'inscrire dans une vision politique globale, axée sur les exigences des consommateurs et les attentes des citoyens, tout en prenant en considération les intérêts des agriculteurs et les particularités de l'agriculture.

L'Union Européenne compte aujourd'hui près de 500 millions de consommateurs. Elle constitue ainsi le premier marché solvable du monde. Il est parfaitement illusoire de penser que le marché mondial puisse subvenir régulièrement en quantités, en qualité et en toute sécurité aux besoins des consommateurs européens. L'embargo américain sur le soja en 1973 comme les difficultés d'approvisionnement que certains marchés connaissent actuellement, témoignent de l'importance pour l'Europe d'assurer son indépendance et sa sécurité alimentaires, pour les produits qu'elle est capable de produire.

Si les conditions prévalant après la seconde guerre mondiale ont pu justifier dans les années 60 la mise en place en Europe d'une politique volontariste de sécurité alimentaire, force est de constater que la fin de la guerre froide n'a pas réduit la grande instabilité qui caractérise le monde dans lequel nous vivons, ce qui justifie aujourd'hui comme hier, la nécessité, pour l'Europe, de préserver sa souveraineté alimentaire.

Les objectifs fondamentaux assignés à l'agriculture dans le traité de Rome restent donc parfaitement actuels. Mais compte tenu de l'évolution des manières de produire et des attentes des consommateurs et des citoyens, ils se complètent aujourd'hui d'exigences nouvelles, en matière de qualité des produits, de préservation de l'environnement et de mise en valeur des espaces ruraux, exigences que toute Politique Agricole Commune doit explicitement faire siennes.

Enfin, les attentes politiques et citoyennes croissantes en matière de transparence et d'évaluation des actions publiques exigent, en agriculture comme ailleurs, une justification des dispositifs de soutien public et du bien fondé de leur répartition entre les différentes catégories de bénéficiaires.

Seule une Politique Agricole Commune ambitieuse et cohérente peut permettre d'atteindre ce faisceau d'objectifs.

2. La leçon des faits

L'expérience des politiques agricoles menées depuis deux décennies montre que la voie dans laquelle s'est engagée l'Europe depuis 2003, voire depuis 1992, conduit à une impasse. Toute la logique des réformes entreprises ou proposées est en effet construite sur un postulat, développé par l'OCDE et repris par l'OMC lors du Cycle de l'Uruguay, celui de la vertu du marché mondial et de la libéralisation des échanges internationaux qui augmenteraient leur efficacité.

L'observation des effets de l'Accord OMC sur l'Agriculture de 1994 et de la première étape de réforme des politiques agricoles qui l'a accompagné, montre qu'aucun des objectifs recherchés n'a été atteint, ni en matière de réduction des soutiens publics à l'agriculture, ni en matière de stabilisation des cours internationaux, ni en matière de développement économique des pays les moins avancés.

L'impossibilité de conclure le Cycle de Doha, dont le cadre de négociation reproduit et aggrave celui du Cycle de l'Uruguay, confirme l'impasse à laquelle conduisent les principes actuels d'orientation des politiques agricoles retenus à l'OMC. Hormis quelques grands pays exportateurs qui bénéficient de rentes géographiques et structurelles spécifiques pour certains produits, la plupart des Membres de l'OMC ne retrouvent pas leur compte dans les propositions actuelles. La prolongation du Cycle s'explique dès lors pour des raisons essentiellement politiques, aucun des protagonistes ne voulant apparaître comme responsable de l'échec des négociations.

Les travaux des économistes, venus d'horizons les plus divers, convergent aujourd'hui sur un certain nombre de constats qui montrent **qu'aucune augmentation significative du bien-être collectif ne peut résulter de la libéralisation des échanges agricoles**. En effet, livrés à eux mêmes, les marchés agricoles sont instables, chaotiques et induisent des comportements spéculatifs ou d'aversion au risque, préjudiciables à l'investissement, à l'amélioration de la productivité¹ et aux consommateurs.

Ces travaux convergent aussi pour montrer que le classement des aides à l'OMC n'a aucune pertinence : les aides dites « découplées » ont autant d'effets sur les marchés que les autres aides. Dès lors, le découplage total ou même partiel des aides qu'a choisi la Communauté en 2003 et que la Commission se propose de renforcer dans son « Bilan de Santé », apparaît comme une négation des principes qui sont à l'origine des politiques agricoles, à savoir la nécessité d'une maîtrise des fluctuations de production et des niveaux de prix, pour garantir la pérennité des capacités de production et des approvisionnements, à un prix raisonnable et stable pour les consommateurs. Par ailleurs, il sera de plus en plus difficilement justifiable, aux yeux des citoyens européens, d'octroyer des aides à certaines catégories d'agriculteurs, sans aucune obligation de production.

La demande alimentaire est en général peu élastique, si bien que de faibles variations de volumes entraînent d'importantes variations de prix. C'est pourquoi, il vaut mieux agir en amont, sur la maîtrise des quantités, que de corriger, en aval, les effets pervers des fluctuations erratiques des prix. Cela signifie, en d'autres termes, qu'un système d'assurances revenus, qui serait mis en place pour compenser *a posteriori* les fluctuations de prix, risque d'être infiniment plus coûteux et moins efficace qu'un système de régulation, en amont, des volumes de production.

En cas de « **productions jointes** »² - c'est le cas notamment des biens et services environnementaux liés à l'activité agricole - on ne peut raisonner la production des différents biens de manière isolée, sur des marchés indépendants. La complexité d'organisation des systèmes de production agricole et leur étroite interdépendance mutuelle impliquent une prise en compte simultanée de la production de biens marchands et d'« aménités » non marchandes, dans le cadre d'une politique agricole globale cohérente.

Cela interdit d'isoler les différents volets de la politique agricole dans des cadres de gestion et de financement séparés, au risque d'un double coût pour le contribuable ou le consommateur. Ce serait le cas, par exemple, d'un premier pilier de la politique (le FEAGA) qui soutiendrait la concentration des exploitations, la réduction de la main d'œuvre, la spécialisation des systèmes agricoles et la concentration géographique des productions, puis d'un deuxième pilier (le FEADER) qui financerait, à l'inverse, les efforts de diversification des productions, d'installation et de création d'emplois ainsi que le maintien de l'activité dans les zones difficiles.

Enfin les économistes considèrent qu'il n'y a **pas d'économie d'échelle déterminante en agriculture**. Par conséquent, une agriculture constituée d'un nombre important d'exploitations de dimension suffisante pour rémunérer le travail familial, est aussi efficace,

¹ L'amélioration de la productivité doit être ici prise dans son acception la plus large, c'est à dire dans sa dimension économique, mais aussi environnementale et sociale. Produire la même chose dans des conditions environnementales améliorées est un gain de productivité. Produire la même chose en distribuant plus de revenus également.

² Cette expression de « productions jointes » se rapporte à la situation dans laquelle une même technique de production permet d'obtenir deux produits distincts. Cela pose de nombreux problèmes en théorie économique de la production. Si en plus un ou plusieurs de ces produits est « non marchand », le problème s'en trouve compliqué.

au plan macro-économique, qu'une agriculture constituée d'un nombre restreint de grandes exploitations basées sur le salariat. Dès lors que le maintien d'un nombre suffisant d'actifs agricoles dans les espaces ruraux se révèle nécessaire pour assurer une activité utile à la société, la concentration irraisonnée des exploitations n'apparaît donc plus nécessairement comme un gage d'efficacité et de compétitivité de la branche. Dans une perspective de développement durable, tel que l'a dessiné l'Union européenne au sommet de Göteborg, la compétitivité de l'agriculture doit en effet se mesurer de manière globale selon les trois axes de performance économique, environnementale et sociétale.

3. Les grandes orientations proposées

Les constats qui précèdent permettent de définir quelques principes de base sur lesquels orienter la définition de la future politique agricole communautaire après 2013.

Un objectif à long terme : des accords internationaux de régulation des marchés

S'il est moins coûteux de contrôler les volumes plutôt que de compenser la baisse des prix, force est de constater que, depuis 1980, la communauté internationale a régressé dans ses efforts pour parvenir à maîtriser l'instabilité des cours mondiaux.

Les solutions qui ont été progressivement mises en place sous l'influence des organisations internationales, visent à démanteler les dispositifs d'intervention physique (politiques de stockage et de gel des terres notamment) au profit d'instruments financiers (loan rate, paiement compensatoire ou aides directes découplées, assurances revenus etc). Elles contribuent, au contraire, à entretenir la volatilité des cours mondiaux, voire à l'aggraver en reportant sur le marché mondial le déséquilibre du marché domestique.

L'Europe doit affirmer sa volonté de relancer le processus de coopération internationale pour une régulation concertée des marchés. Cette position ne manquera pas de trouver un écho favorable auprès d'un grand nombre de pays, notamment des pays en développement qui sont les grands perdants du processus de libéralisation.

L'affirmation du principe de la souveraineté alimentaire, doit permettre aux pays les moins avancés de protéger librement leurs marchés afin de développer leurs capacités de production, comme le font d'ailleurs les Etats unis.

Mais l'Europe doit faire savoir, de la manière la plus claire qui soit, qu'il ne s'agit pas de proposer des accords internationaux par produits du type de ceux avancés dans les années soixante-dix (dont certains subsistent encore, quoique très partiellement) mais de privilégier les accords multilatéraux type OMC, qui en engageant l'ensemble des Membres signataires de l'Organisation -et pas seulement quelques exportateurs et importateurs- permettent de contrôler les comportements de « passager clandestin »³.

Toutefois la promotion d'accords internationaux n'a de sens que pour autant qu'elle s'articule à des politiques nationales ou régionales (type PAC) cohérentes.

A l'intérieur de l'UE, un ensemble cohérent d'instruments d'intervention

En raison de l'interdépendance des marchés et des productions et compte tenu de l'extrême diversité des conditions économiques, environnementales et sociales de chaque pays et de chaque région, il est illusoire de prétendre formater les politiques agricoles dans un moule unique, comme tentent de le faire l'OCDE et l'OMC. Il est illusoire également d'imaginer l'existence d'un outil miracle (par exemple le découplage) susceptible de répondre à l'ensemble des problèmes à résoudre.

Une politique agricole efficace est nécessairement complexe. Son efficacité résulte d'abord de la cohérence et de la complémentarité des outils mis en place qui sont nécessairement de nature diversifiée. De ce point de vue, toutes les pétitions de « simplification » de la politique agricole ont débouché, en Europe, sur la mise en place de systèmes aussi compliqués que les dispositifs antérieurs qu'ils prétendaient simplifier (voir par exemple la mise en œuvre en France des DPU) et en tout cas plus exigeants en bureaucratie.

Stockage et maîtrise des flux : des outils qui restent indispensables

³ La notion de « passager clandestin » se réfère à la situation dans laquelle un pays qui n'est pas dans le dispositif, et n'en supporte pas les coûts, détourne à son profit le bénéfice des régulations réalisées par les autres.

Il s'agit, en premier lieu, des dispositifs classiques d'intervention par stockage et déstockage qui gardent toute leur utilité, dès lors que l'intervention en amont sur les flux reste moins coûteuse que la correction en aval des fluctuations de prix ou de revenus. Mais ces dispositifs trouvent eux mêmes leurs propres limites dans l'accumulation des stocks. Ils doivent dès lors être assortis de mécanismes qui limitent leur recours (dans le temps et en quantités), voire, en cas de nécessité, de dispositifs de maîtrise des productions, ajustables selon l'état des stocks. (Ces dispositifs nationaux ou régionaux de stockage et de maîtrise pourraient faire l'objet d'une concertation internationale, par exemple dans le cadre des accords multilatéraux évoqués ci dessus, dans le but de réaliser une meilleure régulation des cours et des approvisionnements mondiaux)

La nécessaire régulation aux frontières

Conséquence des propositions précédentes, la protection aux frontières constitue un outil indispensable de toute politique agricole et alimentaire. Elle doit, en tous cas, pouvoir rester libre pour les pays en développement importateurs.

Il est par ailleurs regrettable de ne pas avoir recours à l'article XXVIII du GATT, toujours en vigueur, qui permet une renégociation des concessions tarifaires dont l'octroi avait pu se justifier dans le passé, mais qui peuvent conduire lorsque les circonstances initiales ont changé, à des déséquilibres préjudiciables.

Les propositions faites dans le cadre du Cycle de Doha sont porteuses d'importants facteurs de perturbation des marchés, notamment des marchés européens. L'Europe n'a donc aucune raison de supporter seule les conséquences négatives d'une libéralisation des seuls échanges agricoles (qui, nous l'avons vu, constitue un jeu à somme nulle), et n'a donc pas à se sentir obligée de consentir de nouvelles concessions pour conclure le Cycle de Doha. Dans la mesure où seule une minorité de pays émergents exportateurs paraît trouver leur compte dans les propositions actuelles, l'absence d'accord ne peut en aucun cas être considérée comme un échec politique, mais plutôt comme un simple retour aux réalités économiques.

Des aides compensatoires indispensables

Compte tenu des exigences sociales, qualitatives et environnementales qui devront s'imposer dans les années à venir dans la production agricole européenne, les coûts de production européens resteront le plus souvent supérieurs aux cours mondiaux. La flambée conjoncturelle actuelle de certains prix ne permet en aucun cas de laisser croire que tous les problèmes sont résolus. Rien ne serait plus irresponsable, pour l'Europe, que d'orienter sa politique à moyen ou à long terme en fonction d'une conjoncture de court terme favorable mais parfaitement instable. Le débat reste largement ouvert sur les perspectives à moyen et long terme d'évolution des cours mondiaux.

Hormis quelques périodes conjoncturelles favorables, en l'état actuel des tarifs douaniers et compte tenu de l'écart entre les coûts européens de production et les coûts d'approvisionnement à l'international, l'octroi d'aides compensatoires directes restera le plus souvent nécessaire en Europe.

Afin de répondre aux objectifs de régulation des marchés, sans gaspiller les deniers publics, ces aides doivent retrouver un caractère contra-cyclique, c'est à dire pouvoir être ajustées en fonction des fluctuations des prix. Elles ne sauraient en aucun cas être découplées du type de production pratiqué. Une révision de l'Accord OMC sur l'Agriculture s'impose donc sur ce point. Elle sera d'autant plus aisée à obtenir que les USA, initiateurs du découplage, y ont eux-mêmes rapidement renoncé.

Pour concilier les objectifs de régulation des marchés, d'équité sociale et d'aménagement des espaces ruraux, les aides directes devraient être plafonnées pour un volume limité de production (ou indirectement pour un nombre limité d'hectares ou de têtes de bétail) et à un montant maximum en valeur par actif, leur montant devant pouvoir être ajusté en fonction de la situation des marchés.

La difficulté à dénombrer les actifs agricoles au sein de l'Europe (définition très variable d'un pays à l'autre) suggère que le plafonnement ou l'écrêtage des aides et leur péréquation entre les différentes catégories de producteurs se fasse dans un cadre national ou régional, suivant des règles communautaires. La nécessité d'une répartition équilibrée de l'activité agricole sur les territoires suppose également une possibilité de modulation régionale de ces

aides (ce qui rejoint le principe actuel de l'indemnité compensatoire des handicaps naturels, et montre au demeurant les limites de la distinction actuelle entre premier et deuxième pilier de la PAC).

Des mesures renforcées en faveur de la protection de l'environnement et de l'emploi agricole

Les objectifs environnementaux et sociaux de la politique agricole impliquent d'une part, de faire respecter la réglementation en vigueur et d'autre part, d'établir des conditions strictes pour l'attribution des aides publiques directes, de quelque nature qu'elles soient. Ces conditions obligatoires doivent pouvoir se compléter de mesures contractuelles incitatives encourageant les pratiques dont les bénéfices environnementaux ou sociaux vont au-delà des prestations obligatoires requises, par exemple pour protéger la biodiversité et les paysages. Les soutiens à l'installation doivent être renforcés, modulés et contractualisés en fonction de la situation économique et patrimoniale des futurs agriculteurs.

La récapitulation de l'ensemble des aides publiques, dans le cadre d'un contrat global d'exploitation unique, avec unicité des sources de financement et unicité des contrôles pourrait permettre une mise en cohérence des différentes actions au sein de chaque exploitation, ainsi qu'une vision d'ensemble des différents soutiens reçus, répondant ainsi à une exigence politique de transparence.

L'aide alimentaire aux plus défavorisés

Ces points essentiels n'épuisent pas le contenu de la politique agricole et alimentaire dont l'Europe a besoin. A la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis avec les « food stamps », l'Europe n'a jamais réellement mis en place une politique systématique d'aide alimentaire ciblée sur certaines catégories spécifiques (couches sociales en difficulté, restauration scolaire) et sur certains produits à fort enjeux nutritionnels (fruits, légumes, produits bio...). Or ce type d'aide, en même temps qu'il s'attache à répondre à la satisfaction de besoins spécifiques et à élargir la consommation à des catégories sociales non solvables, constitue aussi un outil de régulation des marchés qu'il peut s'avérer utile d'ajouter à la panoplie des outils précédemment analysés.

La réforme des instruments budgétaires

Certains ajustements plus techniques, que nous ne développerons pas ici, s'avèrent également nécessaires, pour mettre en œuvre les principes et les modalités d'action évoqués plus haut.

Ainsi l'annualité du budget de la PAC doit être remise en cause. Si l'un des objectifs essentiels de cette politique est de pallier les imperfections des marchés - parce que ces derniers sont structurellement instables et peuvent se retourner brutalement d'une année sur l'autre - il devient évident que les moyens financiers d'intervention doivent pouvoir s'ajuster dans le temps. Des mécanismes de péréquation pluriannuelle et de report des économies et des dépenses ainsi que des mécanismes d'ajustement conjoncturel de la participation des Etats membres au financement de la PAC, ou de refinancement spécifique auprès de la Banque Centrale Européenne, doivent donc être imaginés, de manière à pouvoir ajuster, dans le temps, les ressources aux besoins de financement.

Par ailleurs, la séparation de la politique agricole en plusieurs « piliers » relevant de fonds différents (FEAGA, FEADER, Fonds Régional, Fonds Social, Fonds de Cohésion) constitue un artifice budgétaire qui entretient la confusion entre des politiques de natures différentes.

La politique agricole n'a pas vocation à se substituer à la politique de cohésion territoriale ou à la politique énergétique de l'Union. Le financement du développement rural doit dès lors explicitement relever des fonds socio-structurels et la politique énergétique relever d'un financement propre.⁴

La nécessité de coordonner ces différentes politiques dans des programmes européens, nationaux ou régionaux concertés, n'implique nullement la confusion budgétaire quant à leur financement.

⁴ L'Europe n'a pas à l'heure actuelle de politique énergétique. C'est certainement une erreur. Mais ce serait une erreur encore plus grave de croire que la politique agricole, via la dénaturation coûteuse de ressources alimentaires en biocarburants, peut tenir lieu de politique énergétique commune ;

Conclusion

Dans une période où le devenir de la PAC est mis en débat (Bilan de Santé de 2008, Perspectives Financières du budget global européen, et préparation de l'échéance 2013), l'euphorie actuelle que connaissent certains marchés agricoles constitue un facteur de confusion, comme le prouvent les options dérégulatrices actuelles de la Commission.

Contrairement à ce que laissent entrevoir les projets de la Commission ou nombre de discours politiques, aucune analyse économique sérieuse ne permet de penser que les marchés, livrés à eux-mêmes, peuvent durablement assurer, sans dysfonctionnements importants, la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments de 500 millions d'Européens, dans le respect de normes sociales et environnementales exigeantes. Rien ne serait plus irresponsable que de penser que l'Europe n'a plus besoin de politique agricole, et que, en l'absence de toute intervention régulatrice des pouvoirs publics, les prix seraient en mesure de s'ajuster durablement aux coûts de production européens. Enfin en raison même de sa puissance, l'Europe ne peut échapper à ses responsabilités vis-à-vis des pays en développement.

Pour exercer sa souveraineté alimentaire à partir d'une agriculture durable, l'Europe a besoin d'une politique agricole volontariste forte. Pour construire cette politique, il faut savoir s'affranchir des modes intellectuelles du moment et savoir tirer les enseignements d'une histoire alimentaire riche en retournements imprévus. Dans les premières périodes de sa construction, l'Europe a su se doter d'une politique agricole efficace pour répondre à ses besoins du moment. Aujourd'hui ceux-ci ont considérablement évolué ainsi que la dimension de l'Union Européenne devenue la première puissance économique du Monde. Il ne s'agit donc certainement pas de cultiver la nostalgie, pour prôner le retour à la politique agricole originelle qui fut conçue dans un autre contexte, avec des moyens adéquats. Mais rien ne serait à l'inverse plus absurde que de prétendre ignorer les enseignements du passé, lors de l'élaboration de la politique agricole d'avenir dont l'Europe a besoin.

Signataires

Gilles Bazin, Denis Hairy, Lucien Bourgeois, Michel Jacquot, Jean-Marc Boussard, Jean-Christophe Kroll, Jean-Claude Clavel, André Neveu, Hélène Delorme, François Papy, Joseph Garnotel, Claude Servolin