



AGRICULTURE : L'APRÈS-STRESA A COMMENCÉ

Groupe de Bruges

Faut-il se souvenir de la Conférence de Stresa ? Cet événement dont nous venons de fêter le quarantième anniversaire a marqué une étape significative de la construction européenne, celle de la définition des bases de la politique agricole commune. Au-delà de la commémoration, Stresa nous invite à porter un regard sur le devenir d'une politique que l'on destinait hier encore à constituer un pilier de l'oeuvre européenne.

À travers son traité fondateur, signé à Rome le 25 mars 1957, la CEE s'était donné dans le domaine agricole des objectifs ambitieux : améliorer la productivité des exploitations, offrir un niveau de vie équitable aux producteurs tout en assurant aux consommateurs des prix raisonnables, garantir l'approvisionnement en nourriture et stabiliser les marchés. Le Traité de Rome se proposait de moderniser l'agriculture et de mettre l'Europe à l'abri de toute dépendance alimentaire. Mais il ne disait guère comment. C'est dans une petite ville du Nord de l'Italie que, du 3 au 12 juillet 1958, les six pays membres de la CEE abordèrent le sujet pour la première fois.

La contribution de l'agriculture à la cohésion européenne

Curieuse conférence que celle de Stresa. Considérée aujourd'hui comme une étape importante de la construction européenne, elle passa à l'époque quasiment inaperçue du grand public. Tenue pour un succès des Six, elle mit d'abord en évidence le chemin restant à parcourir pour aplanir leurs profondes divergences.

Car le dossier agricole faisait débat. La principale question qui divisait les participants est encore d'actualité quarante ans plus tard : quel doit être le degré d'ouverture de l'Europe aux échanges commerciaux avec les autres pays du monde ? Les Pays-Bas estimaient que l'objectif européen résidait dans une plus grande ouverture au commerce international : ils préconisaient d'ouvrir grandes " les portes et les fenêtres de l'Europe ". L'Allemagne était en faveur de prix agricoles élevés. La France, protectrice du marché intérieur mais avocate de prix plus modérés, militait avec l'Italie pour un commerce plus intense entre les Etats-membres et plus restreint avec les autres pays - tout particulièrement avec les Etats-Unis - ce qui revenait à entrouvrir les portes et à chercher à maintenir closes les fenêtres. La Belgique et le

Luxembourg firent des observations prémonitoires sur les risques d'apparition des excédents.

Le président de la Communauté européenne, Walter Hallstein, et le commissaire à l'agriculture, Sicco Mansholt, eurent quelque mal à dégager un accord. Ils réussirent cependant à faire adopter un compromis sur le degré d'ouverture des portes et des fenêtres. La résolution finale affirmait le principe de préférence communautaire, ce qui supposait d'instaurer des barrières douanières pour les produits provenant de l'extérieur de la CEE, de façon à encourager un développement progressif des échanges entre pays-membres et à consolider ainsi le marché intérieur, pièce indispensable de la construction européenne.

En conseillant de faire en sorte que la production des exploitations agricoles tienne compte des conditions naturelles, en suggérant la mise en place une politique d'aide aux régions défavorisées et en encourageant un rapprochement des législations sociales, la Conférence de Stresa faisait plus qu'organiser les marchés : elle formulait les principes d'une politique ambitieuse. C'était là une position volontariste de la part des concepteurs de l'Europe, qui misaient sur l'effet d'entraînement qu'aurait la création d'un espace économique intérieur. N'était-ce pas Robert Schumann qui, dès 1950, avait affirmé qu'une politique agricole commune serait propre à susciter une " solidarité de fait " favorable à la création d'une Europe unie ? Comme l'avait fait la Communauté du charbon et de l'acier dans le domaine industriel, la PAC, en soudant les territoires et les marchés alimentaires, devait contribuer à rendre impossible tout nouveau conflit armé entre les anciens belligérants. C'était un pari audacieux : nombreux étaient ceux qui considéraient le dossier agricole comme particulièrement conflictuel pour les Six du fait des divergences dans les principes qui inspiraient les politiques nationales.

De ce point de vue, Stresa ne faisait que réaffirmer l'ambition du Traité de Rome et s'insérait pleinement dans la grande aventure de l'Europe. Elle prenait le contre-pied de ceux qui réduisaient l'agriculture à une activité héritée du passé, que l'on pouvait à la rigueur conserver " par attachement folklorique " - selon les propos d'un commentateur de l'époque - et qui relevait de la politique culturelle ou sociale de chaque pays. Mais elle s'opposait aussi aux considérations mercantiles des libéraux qui voyaient exclusivement dans l'Europe l'attrait d'un grand marché.

C'est parce qu'elle invitait les États-membres à sortir d'une vision étroitement sectorielle et nationaliste pour embrasser l'intérêt de la société européenne toute entière, que la Conférence de Stresa a été reconnue plus tard comme une étape importante de la construction communautaire. Même si le grand public n'en a pas pris immédiatement la mesure, ce succès semble avoir été vécu comme tel par les participants. En clôturant les débats, Mario Ferrari-Agradi, le ministre italien de l'agriculture, ne cacha pas sa satisfaction. " *Notre coopération [...] abat les barrières absurdes qu'a engendrées la crainte du*

préjudice [...]. La foi en une Europe unie, c'est la foi dans une plus grande prospérité dans une paix durable ”.

Une politique agricole commune en panne

D'où vient alors ce sentiment, exprimé aujourd'hui par de nombreux citoyens, que la politique agricole commune - la PAC - constitue désormais un frein plutôt qu'un moteur de l'intégration européenne ? Les objectifs formulés par le Traité de Rome ont pourtant été atteints au-delà de toute espérance. Depuis la création de la CEE, la productivité agricole a été multipliée par sept, les prix des produits - en valeur réelle - baissent de 2 à 3 % par an, l'autoapprovisionnement est assuré pour la plupart des produits de base.

Mais d'autres questions ont surgi. Au niveau international, des conflits commerciaux sont apparus, particulièrement avec les États-Unis, ce qui a contribué à rendre difficile la conclusion d'un accord lors de l'Uruguay Round et laisse subsister de vives tensions au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

Au niveau européen, les insatisfactions de la population se sont accrues, à commencer par les problèmes d'environnement causés par la pollution de l'eau ou la destruction du bocage, auxquels l'intensification agricole n'est pas étrangère. Avec l'affaire de la vache folle, la confiance des consommateurs dans la qualité de l'alimentation a été - une nouvelle fois - fortement ébranlée. Dans le Nord de l'Europe, les débats sur les conditions d'élevage gagnent en importance, révélateurs des profonds changements intervenus au cours des dernières décennies dans la relation entre l'homme et l'animal. Si l'Union européenne a souvent adopté en matière d'environnement des positions progressistes, obligeant les États-membres à adapter leur législation dans un sens plus conforme aux aspirations de la société, c'est dans le cadre de sa politique de l'environnement plutôt que dans celui de la PAC.

Puis est apparue la question territoriale, née du constat que la concurrence accrue entre les régions d'Europe dans le cadre du grand marché creusait les écarts de développement, dans le domaine agricole comme ailleurs. Malgré une directive adoptée en 1975 en faveur des régions défavorisées, la politique agricole commune s'est révélée impuissante à enrayer le processus.

Autre question : celle de l'emploi. Depuis 1990, l'emploi agricole en Europe a diminué de 24 %. Pourquoi, dans certaines régions, la course à la terre de ceux qui cherchent à agrandir leurs exploitations entrave-t-elle l'installation de jeunes agriculteurs ? La Conférence de Stresa, pas plus que le traité de Rome, n'avait pour objectif de préserver l'emploi agricole, ce qui est révélateur d'une

époque où l'on considérait que la modernisation passait par une perte massive d'emplois ruraux. Aujourd'hui, peut-on poursuivre cette lancée ?

Enfin, s'ajoutant au manque d'efficacité sur le plan territorial ou sur celui de l'emploi, le problème de l'équité dans la distribution des aides publiques aux agriculteurs constitue une autre cause de malaise - et pas la moindre - pour le contribuable. Que les producteurs puissent prétendre à un revenu décent n'est contesté par personne mais il est difficile, pour beaucoup d'entre eux, de comprendre pourquoi les aides publiques sont concentrées en faveur des exploitations agricoles les plus grandes et les plus productives.

C'est peu dire que la PAC, cette pierre de touche de l'Europe des années soixante, a vieilli. Elle doit se remettre en phase avec les nouvelles demandes de la société : la protection de l'environnement, le maintien des équilibres territoriaux, la création d'emplois, la transparence de l'intervention publique, la justice sociale... C'est pourquoi de nombreuses voix s'élèvent pour que les subventions dont bénéficient les agriculteurs ne soient plus accordées automatiquement et sans restrictions, en fonction de la surface de terre qu'ils exploitent et de leurs productions, mais comme la juste rémunération de biens et de services fournis à la collectivité. Cela reviendrait à en prévoir la distribution sur des bases contractuelles plus explicites, au terme d'une nécessaire concertation sociale.

Les citoyens et l'agriculture

Dans son état actuel, la PAC est encore trop exclusivement régie par un dialogue entre les autorités européennes et la profession agricole. Elle n'a pas suffisamment pris acte de deux mutations majeures : l'ouverture du débat à des groupes non-agricoles et le renforcement des dynamiques territoriales.

L'irruption de groupes sociaux non-agricoles dans le débat sur la PAC constitue un tournant des années quatre-vingt-dix. Les écologistes, qui s'intéressent depuis longtemps à la question, sont passés progressivement d'une logique de l'affrontement avec les agriculteurs à celle de la concertation. Ouvrant leur champ de compétence aux questions économiques et sociales, ils sont désormais en mesure de participer pleinement au débat sur la réforme de la PAC. Les associations de consommateurs prennent le même chemin : elles se sont insérées dans les forums d'échange qui réunissent les écologistes et les organisations agricoles les plus progressistes, afin de définir les conditions d'une agriculture durable. Les associations humanitaires donnent aussi de la voix, se faisant l'écho des organisations paysannes du tiers monde qui exigent de ne plus être soumises à des cours mondiaux déconnectés des coûts de production, du fait de la concurrence de produits subventionnés. Enfin, des associations d'aide aux chômeurs et de lutte contre l'exclusion s'intéressent de plus en plus près à la PAC, surprises de l'absence

de toute politique concernant l'emploi et choquées par les curieux modes de répartition des fonds publics.

D'autres entités se positionnent depuis quelques années sur la scène agricole : les collectivités territoriales. C'est là la seconde mutation majeure, celle qui insère les exploitations agricoles dans une réflexion " horizontale " sur les dynamiques territoriales et non plus seulement dans une logique de filières et de marchés. Comment faire autrement, si on considère que l'inégalité dans la répartition individuelle des aides publiques recoupe d'importants écarts entre régions : alors qu'en France, une exploitation agricole du Languedoc-Roussillon perçoit chaque année 50 000 F d'aides directes (nationales et européennes), celle de l'Ile-de-France en perçoit 270 000 F. Même ramené à l'hectare cultivé, l'écart moyen entre régions françaises est encore de 1 à 3, ce qui tend à accentuer les déséquilibres territoriaux.

Comment les élus locaux pourraient-ils rester insensibles aux effets de l'agriculture sur les paysages et les ressources naturelles alors qu'ils mettent en place des initiatives de développement touristique et qu'ils font la promotion de leur région pour attirer des entreprises ? Comment ne pas prendre en compte les demandes de plus en plus pressantes d'une population qui entend vivre dans un environnement préservé ?

L'action des collectivités locales dans le domaine agricole prend chaque jour de l'ampleur. Elle s'exerce à travers la valorisation des produits de qualité, qui participent à l'activité économique tout en contribuant à l'image de la région. Elle se manifeste dans les débats sur la protection de l'environnement. Elle renouvelle le dialogue de la Communauté européenne et des États-membres, qui - malgré l'optimisme du ministre italien de l'agriculture de 1948 - ne parvient pas toujours à dépasser " *les barrières absurdes* " engendrées par la crainte du préjudice. La PAC actuelle, malmenée par les pressions extérieures et bousculée par les interventions des citoyens, sortira-t-elle de l'épreuve ? Il faut l'espérer, car l'agriculture a encore besoin de l'Europe, et l'Europe d'une politique agricole.

L'Europe a besoin d'une politique agricole

L'agriculture a besoin de l'Europe. Le libre-échange pourrait remettre en cause ses principes de fonctionnement les plus positifs. Les négociations internationales qui s'engageront bientôt dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce remettront en débat le degré d'ouverture des portes et des fenêtres et obligeront les Européens à décider de ce qu'il convient de protéger pour que l'Europe sociale ne se dissolve pas dans le marché mondial. Les agriculteurs devront veiller en particulier à n'être pas entièrement dépossédés des rémunérations contractuelles ou d'une certaine préférence

communautaire. Une telle situation en ferait chuter dramatiquement le nombre et livrerait la campagne à la seule logique de la production d'aliments bon marché. Les consommateurs devront protéger les appellations d'origine des aliments, ces réglementations qui garantissent que le lieu de production d'un produit est bien celui dont il se recommande. Dans le cas contraire, si celles-ci venaient à être remplacées par des marques de fabrique, toute référence à l'origine des aliments pourrait disparaître, orchestrant un grand déplacement des zones de production au détriment des régions les moins compétitives.

L'Europe a toujours besoin d'une politique agricole. Dans ce secteur comme dans le domaine culturel il y a quelques années, la société européenne devra justifier du maintien de ses préférences collectives face un libéralisme économique qui tendrait à les gommer pour mieux faciliter les échanges. Elle devra plaider en faveur d'une agriculture plus soucieuse de l'environnement, de l'emploi et du développement rural, d'une agriculture aux fonctions multiples, étroitement liée aux dynamiques locales.

En outre, dans le processus d'élargissement vers les pays d'Europe de l'Est, une politique agricole commune aura la même importance géostratégique - souder les marchés et les territoires - qu'elle avait lors de la fondation de la CEE. Dans ces pays où la main d'œuvre agricole est quantitativement importante et la précarité considérable, il lui faudra repenser la question de l'emploi, à la fois pour fournir des revenus et pour éviter la rupture des liens sociaux.

Enfin, il reviendra à cette politique agricole d'inventer de nouveaux rapports entre la collectivité et ses acteurs économiques, au nom d'une meilleure prise en compte de l'intérêt commun. Elle devra repenser le rôle des politiques publiques dans un contexte de mondialisation croissante. Il lui incombera de trouver une articulation entre la décentralisation de la politique agricole réclamée par les régions et les groupes sociaux qui revendiquent d'y être associés, et l'unité nécessaire pour parler d'une voix commune face à nos partenaires d'autres régions du monde.

Tous ces défis qui sont ceux de la PAC d'aujourd'hui sont ceux des sociétés européennes dans leur ensemble. Il est temps que, pour clore la période inaugurée par Stresa et marquer le début d'un nouveau souffle pour l'agriculture et les territoires de l'Europe, divers secteurs de la société puissent engager un dialogue constructif et participer légitimement à la définition de la politique agricole et rurale. Le Groupe de Bruges entend bien apporter sa contribution à un nécessaire débat citoyen. Car la rencontre des aspirations des Européens fera naître une agriculture rénovée, en phase avec la société d'aujourd'hui, qui retrouvera sa place de pilier dans la construction commune.

