

# Qu'il y-a-t-il de « commun » dans la politique agricole commune ? (I) : **Origine des politiques agricoles**

Gilles Allaire  
INRA  
Octobre 2013

La PAC s'en sort très bien à l'issue de la négociation finale du cadre financier pluriannuel européen pour la période 2014-2020. Son budget a été moins contesté que certains l'auraient voulu ou craint. Première politique dont les dépenses sont assurées par l'Europe, mise en place en 1962, elle a d'abord absorbé l'essentiel des dépenses, puis sa part a été réduite avec l'apparition de nouvelles compétences de la Communauté (puis Union) Européenne (88% en 1970, 60% en 1990, 49% en 2000 et 39% en 2013). En 2020, la PAC représentera encore un tiers du budget européen. Pourtant l'économie a changé en de plus amples proportions ! Dans les pays fondateurs de la PAC, la population agricole a fondue en 50 ans. Alors d'où vient cette résistance des dépenses agricoles, encore aujourd'hui ?

Il y a une réponse fonctionnelle à cette question car les acteurs politiques, en général, ont une préférence plus grande pour la stabilité que pour l'aventure. Mais la principale réponse tient au fait que la politique dite « agricole » est aussi une politique alimentaire, dont les implications ne sont pas sectorielles.

## **1. Une tendance à la stabilité des postes du budget européen**

L'importance de la PAC vient donc d'être confirmée et, quoiqu'une fois de plus réformée, elle a été peu modifiée dans ses principaux équilibres. La PAC, flexible, a des applications de fait différentes dans les anciens pays fondateurs, dans le Royaume-Uni et dans les PECO (Pays de l'Europe Centrale et Orientale, qui ont adhéré en 2004 et 2007). Ces trois groupes sont intéressés à la défense de différents volets de la PAC, le soutien aux investissements et à la production, les mesures environnementales et forestières, les mesures sociales et rurales. Ceci tend à favoriser un compromis conservateur. Pour chaque état-membre, il s'agit à chaque fois d'une configuration sociopolitique particulière (ne se résumant pas à la puissance des lobbies agricoles) qui explique l'attachement à tel ou tel aspect de la PAC.

Les Etats préfèrent conserver la PAC et les fonds de cohésion (qui ensemble forment l'essentiel des dépenses européennes), dont on connaît à l'avance la répartition dans les territoires, à d'hypothétiques dépenses de compétitivité, dont on ne sait qui en bénéficiera. Ainsi s'explique aussi l'intérêt des régions d'Europe pour les fonds du développement rural inclus dans la PAC ou pour les fonds de Cohésion.

## **2. Les politiques agricoles nationales et la souveraineté alimentaire**

On entend par *politiques agricoles*, les politiques publiques qui visent, d'une part, à assurer l'approvisionnement alimentaire d'un territoire et pour cela à stabiliser les prix et contrôler les échanges avec l'extérieur, d'autre part, les réformes institutionnelles ayant pour objet le développement agricole (favoriser les investissements productifs et la circulation du savoir agronomique, libérer les entrepreneurs des entraves communautaires locales). Ainsi définies les politiques agricoles, qui se mettent en place dans le contexte des crises et des guerres du XX<sup>ème</sup> siècle, sont un attribut essentiel des Etats modernes. Une condition de l'émergence des politiques agricoles nationales a été l'intégration des marchés locaux dans un cadre national et la négociation d'accords commerciaux internationaux pour les principaux produits primaires échangés (dès la fin du

XIX<sup>ème</sup> siècle). C'est principalement dans les années 1930 et 1950 que s'inventent les politiques agricoles nationales. Elles ont pour finalité la *souveraineté alimentaire*, tant en ce qui concerne la quantité et la sécurité d'un approvisionnement dans le temps. Du point de vue de leur finalité, elles ne concernent pas un secteur de production mais d'abord la sécurité alimentaire de la population. On comprend donc que le soutien qu'obtiennent ces politiques ne se mesure pas uniquement à l'importance de la population agricole. Néanmoins, la forme (plus ou moins corporatiste) que prennent ces politiques, dans différents Etats et à différentes périodes, est conditionnée par des compromis sociaux et donc par les formes de représentation politique de la paysannerie, de l'agrobusiness, des classes salariées et, aussi des mouvements ruralistes, environnementalistes et consuméristes.

D'une façon générale, ces politiques nationales ont deux volets : un *volet macroéconomique* (contrôle des prix, subventions à la production ou aux investissements), auquel les économistes réduisent souvent le concept de politique agricole, et un *volet sectoriel* ou structurel concernant les facteurs de production (formation, crédit, foncier, statut social des producteurs...) reposant l'adhésion des forces paysannes. Les deux versants de la politique agricole ne sont pas sans rapport. Mais, tandis que l'on peut raisonner la politique des marchés agricoles à partir de leurs caractéristiques assez universelles, la politique sectorielle est à apprécier dans son contexte historique et en rapport avec la dynamique des structures.

La crise des années 1930 avait conduit, sur le plan macroéconomique, à des politiques de protection des marchés agricoles nationaux stratégiques, mais aussi à poser la question d'une régulation internationale des marchés instables par nature des matières premières, dont les produits agricoles de base. La tentative de mise en place d'un ordre international après la seconde guerre mondiale, tant monétaire qu'agricole (Charte de la Havane), ayant échoué, la politique agricole est restée un domaine national. L'agriculture a été exclue de l'accord sur les échanges de 1947 (GATT). Durant la période de l'Uruguay Round (années 1980), des critiques libérales ont été portées contre les politiques agricoles nationales, en particulier contre les droits de douanes, les subventions aux producteurs et l'administration des prix intérieurs, les aides aux exportations. Ces critiques libérales trouvent des justifications ou des échos dans les revendications des pays issus de la décolonisation pour un accès aux marchés européens et de l'Amérique du nord et dans les évaluations critiques qui peuvent alors être faites du bilan des politiques agricoles. L'agriculture a alors été concernée par les traités créant l'Organisation Mondiale du Commerce en 1994, en vue de réduire l'intervention publique. De fait, ni les USA, ni l'Europe n'ont tenu complètement leurs engagements en ce domaine et la négociation multilatérale (cycle de Doha) est aujourd'hui bloquée faute de pouvoir concilier la poursuite de la libéralisation du commerce avec les objectifs du Millénaire fixés par les Nations-Unies. Néanmoins, une réforme libérale des politiques agricoles se poursuit depuis les années 1990, y compris s'agissant de la PAC, sous le contrôle de l'OCDE pour les pays « avancés » ou du FMI et de la Banque Mondiale pour les autres.

Toutefois, les réformes libérales des politiques agricoles, qui de fait ont permis la transmission de l'instabilité des prix internationaux aux marchés de production et alimentaires nationaux, ne suppriment pas la question de la sécurité alimentaire<sup>1</sup>. Pour les libéraux la suppression des distorsions des échanges, des entraves au marché, devrait conduire à une sécurité généralisée ! Mais, il s'agit d'un mirage, car du fait des décalages entre production et utilisation (gestion des stocks) les marchés de matières premières sont particulièrement instables, ce qui n'encourage pas l'investissement et donc une dynamique de croissance. Des études empiriques montrent que les périodes de stabilisation des prix ont été favorables à l'accroissement des rendements. La politique

---

<sup>1</sup> Ces réformes libérales n'ont pas complètement supprimé les protections aux frontières, mais ont conduit à la réduction des stocks publics et, au nom de la concurrence sur le marché intérieur, au démantèlement d'accords sectoriels limitant la transmission de l'instabilité des prix.

de stabilisation des marchés anté-valide les anticipations en permettant un calcul économique des retours sur investissement. Aussi, des économistes et différents groupes sociaux militent pour le retour à des instruments de stabilisation des marchés agricoles, qui ont été supprimés par les réformes libérales. Mais, les arguments économiques classiques pour justifier l'intervention publique sur les marchés agricoles valent pour autant que l'agriculture soit essentiellement définie comme *productrice de matières premières* et qu'il s'agisse de l'activité unique des exploitations agricoles existantes. Or, de fait, l'agriculture fournit également des produits « de luxe » (dont les marchés fonctionnent différemment) qui, depuis des siècles, sont considérés comme des nourritures de l'âme, qu'il s'agisse du vin ou des fruits (marchés non affectés directement par la crise de 2008) et aussi des paysages ; ces produits font partie aujourd'hui de la demande sociale ordinaire et le bénéfice n'en est pas limité à une aristocratie réduite. Aussi l'argument qui soutient que des prix administrés, supposant la définition en amont d'un standard de qualité minimal, limitent la différenciation des marchés par les qualités est à prendre en considération, notamment parce que la différenciation introduit de l'émulation en réponse aux attentes sociétales.

Dès la mise en place de l'OMC, l'idée d'un principe de souveraineté alimentaire a été mise en avant par La Via Campesina en lien avec le droit à l'alimentation reconnu dans la Charte des Nations Unies (Déclaration du forum des ONG adressée au Sommet Mondial de l'Alimentation, FAO, Rome, novembre 1996). En effet, si la souveraineté alimentaire est la justification des politiques agricoles, qui diffèrent quant à leurs instruments selon les Etats et les périodes, il ne s'agit pas d'un principe inscrit dans le droit international. En faire un principe de droit international, comme le proposent les courants altermondialistes, supposerait un contrôle réciproque des politiques agricoles et une instance de résolution des conflits, pour garantir un principe « qui laisse la possibilité aux pays ou aux groupes de pays de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans qu'elles puissent avoir un impact négatif sur les populations d'autres pays ». En l'absence d'une gouvernance mondiale, ce principe peut néanmoins inspirer une réflexion sur des politiques agricoles responsables.

### **3. Le transfert des politiques nationales à la PAC**

Après la guerre et la défaite d'Hitler, le Congrès de la Haye, en 1948, rassemble différents partisans de l'unification de l'Europe et aboutit à la création du Conseil de l'Europe, qui laisse encore loin la perspective d'Etats-Unis d'Europe. La mise en place ultérieure par un groupe réduit de pays<sup>2</sup> (sans le Royaume-Uni) de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, de la Communauté Européenne de l'Energie atomique et de la Communauté Economique européenne (CEE) ou « Marché commun », qui absorbera ensuite les deux autres Communautés, s'inscrit dans une même volonté des dirigeants politiques de l'époque de créer un espace de paix et de stabilité. Le Traité de Rome (1957), qui entre en vigueur le 1/1 1958, instaure une union douanière et prévoit la mise en place de politiques européennes, pour les transports, la politique commerciale (en lien avec l'union douanière) et l'agriculture. L'union douanière est incompatible avec des protections agricoles aux frontières nationales, une politique commune, ayant le caractère d'une politique nationale, est indispensable sauf à renoncer à l'intervention publique pour stabiliser les marchés agricoles, option non envisageable à un moment où un quart de la population active des pays fondateurs était employé dans l'agriculture et où on s'inquiétait de la détérioration des revenus agricoles et dans le contexte international de l'époque (les USA, le RU et les pays du Commonwealth ayant des politiques protectionnistes ou de stabilisation des revenus agricoles).

Le Traité de Rome fixe cinq objectifs pour une politique agricole commune : (1) accroître la productivité de l'agriculture ; (2) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (objectif

---

<sup>2</sup> L'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

de parité) ; (3) stabiliser les marchés ; (4) garantir la sécurité des approvisionnements et (5) assurer des prix raisonnables aux consommateurs. L'article 40 du Traité prévoit la mise en place d'une organisation commune des marchés agricoles. La Conférence de Stresa (juillet 1958) a fait un état des lieux et a confirmé les trois grands principes de la PAC : le marché unique, la préférence communautaire et la solidarité financière (les dépenses imposées par la PAC sont prises en charge par le budget communautaire). Ensuite, de longues négociations parfois houleuses ont été nécessaires. Ce n'est qu'en début 1962, que sont adoptés plusieurs règlements donnant l'architecture de base du marché commun agricole. Il encoire fallu attendre juillet 1967 pour la mise en route d'un marché unique pour les céréales, le porc, les œufs et les volailles, ainsi que les oléagineux, juillet 1968, pour le sucre, la viande bovine et les produits laitiers et 1971 pour le marché communautaire du vin. Pour les céréales, les produits laitiers et la viande bovine, la production européenne a, très vite, enregistré une croissance rapide et régulière. La problématique était différente pour les vins de table, dont la consommation tendait à fléchir. La reconversion du vignoble de masse languedocien vers des vins de qualité a pris une génération et a été précédée de cinq années de luttes violentes.

Après une dizaine d'année de fonctionnement, apparaissent des excédents et des problèmes budgétaires (années 1980) ; des seuils de garantie ou des quotas (pour le lait) sont mis en place pour contrôler les dépenses, tout en maintenant l'édifice. Lors de la transformation de l'union douanière originelle en « marché unique » (1987), la politique agricole est restée commune (et l'unique politique intégrée), tandis que les règles commerciales, sanitaires et environnementales ont été harmonisées et placées sous compétence européenne. Ainsi, entre la date de la signature de l'Acte unique (1/07/1987), et son entrée en vigueur le 1/1/1993, la législation communautaire s'est ainsi enrichie de directives sur les nitrates (1991) et sur la biodiversité (1992), de règlements sur l'agriculture biologique (1991) et sur les Indications Géographiques (1992) et de diverses dispositions et guides de bonnes pratiques concernant les conditions de production, de mise sur le marché, de contrôle et d'importation des produits agricoles.

Une réforme profonde intervient en 1992, sous la pression libérale de l'OCDE (avant la création de l'OMC au 1/1/1995). Les prix garantis par l'intervention sur les marchés ont été progressivement réduits et, en compensation, ont été instaurés des « droits à prime », idéalement sans lien avec les marchés. Sans entrer dans le détail d'une mise en œuvre complexe, variable selon les filières et les pays et étalée sur une vingtaine d'année, il faut souligner que la réforme de 1992 a opéré une sanctuarisation du budget accordé à la PAC. Autrement dit, les droits engendrés par la politique agricole existent (de façon intangible) avant l'instauration des droits à prime dans la PAC réformée (qui amène cependant à décider quels en sont les bénéficiaires légitimes, question qui fait débat). D'une certaine façon, la réforme révèle ces droits et leur résilience. Cependant, les formes de négociation de la PAC changent, le budget résulte d'une décision politique (et non du mouvement des marchés internationaux), sous réserve de l'action des groupes de pression, il peut plus facilement prendre compte de nouveaux objectifs (en l'occurrence le développement rural et l'agroenvironnement). Mais, le sens général de la PAC devient moins lisible pour l'opinion (un fatras de mesures technocratiques)

La réforme libérale libère la PAC de l'impératif de la souveraineté alimentaire ou en tout cas change les termes du débat. Cette question implique celle plus large du rôle de cette politique dans l'Europe future. C'est l'objet du chapitre suivant.

## Qu'il y-a-t-il de « commun » dans la politique agricole commune ? (II) : Résilience des politiques agricoles

Le chapitre précédent a montré le lien initial entre souveraineté alimentaire et politique agricole nationale. Telle est la généalogie de la politique agricole européenne, qui est « commune ». Pour aller plus loin dans l'analyse de sa résilience, ce chapitre introduit la notion de « dette sociale ». Cela permet de comprendre en quoi la PAC est une politique fondatrice de la communauté créée par le traité de Rome. Toutefois, après les élargissements successifs et la réforme libérale de 1992 et dans le contexte de la crise européenne actuelle, il y a de quoi s'interroger sur ce qu'il reste de « commun » dans la PAC et sur le rôle nouveau que celle-ci pourrait jouer dans l'édification européenne.

### 1. PAC et dette sociale

Par la médiation de la monnaie, les interdépendances sociales qui prennent la forme d'obligations et de droits réciproques entre les membres de la société et entre ceux-ci et les organisations collectives représentatives du tout de la société sont traduites en termes de dettes et de créances<sup>3</sup>. Dans les sociétés démocratiques, l'Etat doit reconnaître l'existence d'une *dette sociale* dont il est débiteur en dernier ressort. Les citoyens, ayant-droits des systèmes nationaux de protection sociale, sont créanciers d'une dette publique ; mais ils en sont aussi les premiers débiteurs. La dette sociale est une dette collective mutuelle, une dette que le corps social en son entier a contracté vis-à-vis de lui-même, pour assurer sa continuité. Elle spécifie le statut de citoyen, les politiques sociales créant des statuts sociaux. Sous des régimes spécifiques, les travailleurs de l'agriculture sont inclus dans cette économie « sociale » du capitalisme du XXème siècle.

Les politiques agricoles nationales sont certes des politiques économiques sectorielles, mais en même temps participent à la protection sociale. L'Etat national souverain agit par le volet macroéconomique de la politique agricole pour assurer la sécurité alimentaire de la nation. Il lui est délégué la responsabilité de la souveraineté alimentaire nationale, ainsi est générée une dette sociale, couverte par l'impôt (et non par des prélèvements qui ne s'appliqueraient qu'au seul secteur agricole, qui par ailleurs existent là comme ailleurs pour financer des objectifs collectifs). Ce qui crée des droits du côté des producteurs nationaux, c'est le choix politique d'un approvisionnement basé sur l'agriculture nationale. D'autres choix pour assurer la sécurité alimentaire existent qui introduisent des droits du côté des consommateurs, notamment par la fixation administrative des prix de détail ; les deux choix pouvant coexister.

Lors de la création de la politique agricole « commune », la dette sociale liée aux politiques agricoles nationales a été transférée à la Communauté Economique Européenne (CEE). Cela se traduit d'une part par la « préférence communautaire » pour l'approvisionnement et d'autre part par l'affirmation que l'agriculture familiale, qui doit être modernisée, est la base sociale de l'indépendance alimentaire. Contrairement aux autres politiques européennes, la PAC crée des droits et une dette sociale. Elle ouvre des droits qui se veulent identiques pour tous les agriculteurs, dans tous les Etats, et qui, aujourd'hui, sont répartis sur des critères qui se veulent « objectifs » (la production, les surfaces...). La dette agricole est la seule dette sociale qui a été transférée à la Communauté Européenne. Ce n'est pas le cas de la protection sociale des salariés, ni d'ailleurs de la protection

---

<sup>3</sup> Sur cette conception de la monnaie, voir l'ouvrage collectif édité par Michel Aglietta et André Orléan, *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998. Sur l'utilisation de la notion de dette sociale, voir Bruno Théret : « Dettes et crise de confiance dans l'euro : analyse et voies possibles de sortie par le haut. » *Revue Française de Socio-Economie*, 2013..

sociale des agriculteurs<sup>4</sup>.

La création du marché commun dans les années 1960 s'inspire d'une doctrine politique que l'on appelle l'ordo-libéralisme ou « économie sociale de marché », alors porté par la démocratie chrétienne (dont proviennent les principaux acteurs des négociations). S'il s'agit pour les tenants de cette conception de développer le marché (libéralisme), on ne peut compter sur des mécanismes de marché spontané ni pour assurer une juste concurrence, ni pour orienter le développement économique. Le marché commun a été conçu dans cette perspective comme une première étape. Il ne s'agit pas d'une intégration économique complète, qui implique l'intégration des dettes sociales (et un Etat fédéral). Il ne s'agit pas non plus d'une simple zone de libre-échange. La question agricole a trouvé un ancrage politique européen avec le transfert de la responsabilité de la souveraineté alimentaire. Au-delà de toutes les réformes qui ont suivi et de toutes les critiques qui peuvent être portées sur les instruments de la PAC (initiale ou réformée), cet ancrage politique ne peut être remis en question sans la remise en question des fondements de l'Union Européenne. On peut être critique sur la façon dont celle-ci assure ou pas, de fait, la sécurité alimentaire, mais peut-on imaginer que l'objectif de souveraineté alimentaire soit rayé de ses finalités ?

Le compromis initial de la PAC reposait sur le choix d'une agriculture familiale avec un objectif de parité sociale. Si cette thématique politique est toujours active, au fil du temps des évolutions ont eu lieu dans les représentations symboliques et les valeurs politiques rattachées à ce compromis. Dans les pays fondateurs, la population active agricole est aujourd'hui réduite (quatre fois moins que le nombre de chômeurs...), mais la ruralité est devenue une cause sociale. Les différents élargissements ont conduit à une sorte d'acculturation de la PAC par différents pays dont le choix de politique agricole était différent (Royaume Uni) ou dont la situation sociale et les structures de production agricoles différaient. Le premier élargissement (Espagne, Portugal, Grèce) s'est fait vers des pays ayant des choix similaires et a conduit à un élargissement de la gamme des productions protégées. Lors de son entrée, l'Angleterre a difficilement avalé la pilule de la PAC, mais a pu le faire grâce à un compromis social avec les défenseurs de la nature et de la campagne anglaise. Les pays de l'Europe orientale qui ont adhéré à partir de 2004 ont trouvé dans la PAC le moyen de moderniser une agriculture familiale (Pologne) ou d'alléger le poids économique d'une agriculture de subsistance encore nombreuse. La prochaine PAC prévoit d'ailleurs une convergence entre pays membres dans l'attribution des aides. La complexification de la PAC avec une flexibilité des instruments qui permet des adaptations nationales et régionales n'est pas une « renationalisation » (terme improprement utilisé dans les controverses à ce sujet), qui serait un abandon de la solidarité financière. Il s'agit plutôt d'une décentralisation ou d'une régionalisation des stratégies alimentaires, qui d'ailleurs ne concerne pas que les politiques publiques mais aussi l'organisation des acteurs (voir le succès du thème des circuits courts et du manger local).

## **L'impact du néolibéralisme**

Une fois ainsi posé le fondement de la PAC, on peut s'interroger sur l'impact des conceptions libérales qui ont présidé à sa réforme depuis 1992 et sur celui des crises financières et alimentaires de la fin des années 2000.

La poussée libérale s'est traduite dans tous les domaines par des dérèglementations. La dérèglementation ne s'est pas arrêtée à la suppression des organisations communautaires (OCM) des

---

<sup>4</sup> La situation avérée de déficit de la protection sociale induit un besoin de financement complémentaire aux cotisations. Compte-tenu de la démographie agricole, la protection sociale agricole a été dès le départ fortement financée par l'Etat avec la création en 1960 du BAPSA (Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles). Depuis 2008, comme pour l'ensemble des régimes de protection sociale, le déficit du régime agricole est couvert par l'emprunt. La dette sociale fait ainsi partie de la dette publique de la France.

marchés agricoles. L'exception agricole en matière de politique de la concurrence a été battue en brèche par l'interdiction d'accords interprofessionnels (pour le prix du lait par exemple). La logique marchande s'est imposée dans les stratégies individuelles des producteurs. Ce qui rend peu probable un retour à des prix garantis. Les stratégies individuelles et collectives tendent à s'adapter dans un double sens, d'une part par une plus grande attention aux signaux du marché (ce qui était attendu), mais aussi, d'autre part, par l'évitement de la concurrence sur les marchés de masse où règne désormais l'insécurité économique, par des initiatives locales de valorisation et l'établissement de relations contractuelles.

Le discours des eurocrates a changé. A la place de la mise en avant d'objectifs sociaux, s'impose aujourd'hui la formule venue d'Angleterre : « La PAC doit financer la production de biens publics ». Selon la tradition économique classique, du fait de leur caractère propre, les « biens publics » ne peuvent pas être produits par le marché. Ce qui, concrètement, signifie que le niveau souhaitable de la production de biens publics est une question essentiellement politique. On pourrait donc penser que cette formule largement reprise aurait dû susciter le débat politique sur la liste des biens publics qui ont une légitimité pour entrer dans le champ de la PAC. Mais elle a eu plutôt pour effet de limiter le champ des biens publics considérés à des enjeux environnementaux (sans y inclure celui de la stabilité des marchés) et à réduire l'approche politique à une question de technique, préemptée par la technoscience.

La crise financière et alimentaire de 2007/2008 et la forte instabilité des prix internationaux qui s'en suit ont changé certains points de vue. La nouvelle PAC qui vient d'être adoptée a notamment pris acte d'un déséquilibre des pouvoirs de marché entre les agriculteurs et les industries ou centrales d'achat, l'organisation des producteurs est de nouveau encouragée, le contrôle local des volumes mis en marché est même possible dans le cas des AOC. Mais, tandis que le point de vue ordo-libéral a retrouvé un peu de reconnaissance, l'idéologie néolibérale qui vient des USA et d'Angleterre et qui vise à substituer aux droits sociaux des solutions marchandes (notamment des services d'assurance) reste fortement prégnante.

## **Quelle finalité « commune » pour une PAC du futur ?**

Si l'héritage de la PAC, c'est-à-dire sa participation à la souveraineté communautaire, ne peut être liquidé d'un trait de plume, comment formuler aujourd'hui des objectifs communs ? Pour qu'ils soient véritablement communs, il ne suffit évidemment pas d'en confier la responsabilité aux technocrates. La réinvention d'objectifs communs pour la PAC ne peut être que l'œuvre des acteurs économiques et sociaux, avec un paysage social et des formes d'action politique qui n'ont plus rien à voir avec ceux d'il y a un demi-siècle.

Ces objectifs doivent s'inscrire tant dans une responsabilité vis-à-vis du monde global que dans des projets collectifs locaux et, à ces deux niveaux, local et global s'inscrire dans la perspective de la transition énergétique et écologique. C'est la voie qui se propose pour redonner à la PAC une ambition qui dépasse l'agriculture et concerne le destin de la société. La transition écologique aujourd'hui autant que la souveraineté alimentaire hier peut fonder une politique commune (la seconde perspective étant inscrite dans la première). Il faut activer l'innovation (c'est une ambition, à concrétiser, du nouveau « Partenariat européen pour l'Innovation »). Il s'agit surtout d'améliorer l'emploi de techniques existantes et de la diffusion de bonnes pratiques et de leur appropriation aux différents contextes, ce qui demande d'apporter un soutien aux réseaux innovateurs.

Cette réflexion doit aussi s'inscrire dans une réflexion sur la crise européenne et de l'Euro. La proposition de Michel Aglietta et Jean-Charles Fourcade d'un mécanisme financier pour « la relance verte » (Le Monde du 14/06/2012) est à considérer, dans leur optique de créer un « choc de

confiance ». Le défi climatique peut être une opportunité. Un accord une valeur du carbone et un volume de réduction d'émissions, réalisables par des projets locaux pourrait être la base d'un actif pour gager un instrument financier de la transition. La mutation énergétique concerne de façon importante l'agriculture et les territoires ruraux. Sur d'autres dimensions de la transition écologique, comme la biodiversité, on peut envisager des instruments financiers du même type. Il ne s'agirait certes que d'aménagements qui ne remettent pas en cause radicalement la finance. On peut aussi imaginer des monnaies territoriales basées sur des valeurs écologiques. Au-delà, tant les objectifs que les instruments d'accompagnement de la transition doivent permettre de redonner un sens à des projets collectifs.