

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

OU LES RISQUES DE LA LIBERALISATION AGRICOLE

Hélène DELORME

Consommant la moitié du budget de l'Union européenne, la politique agricole commune (PAC) est la principale politique économique de cette entité. Depuis sa création le 14 janvier 1962, elle est souvent à la une de l'actualité.

Dans les années 1960, les "marathons" interminables et tendus qui ont jalonné son élaboration attiraient l'attention de l'opinion parce qu'ils étaient l'occasion de définir les arbitrages sur les questions agricoles mais aussi sur les problèmes généraux que soulevait la construction de l'Europe : la nécessité de faire fonctionner son système de prix et de financement communs obligeait en effet à résoudre les questions des institutions (usage du vote majoritaire notamment) et du budget européens.

Dans les années 1970, la PAC s'illustra par ses difficultés face à la crise monétaire mondiale et la volonté de la sauver fut le moteur de la création du système monétaire européen, précurseur de la monnaie unique ; elle fut aussi le terrain que Mme Thatcher choisit pour tenter de faire prévaloir sa conception d'une Europe fondée, comme les organisations internationales classiques, sur la règle du "juste retour" pour son financement.

Depuis les années 1980, c'est pour des raisons plus spécifiquement agricoles que l'opinion se préoccupe de la PAC car elle est devenue la principale manifestation de la crise des agricultures européennes et aussi un des facteurs de cette crise, faute de parvenir à y apporter une réponse globale et durable.

Les agricultures européennes : des agricultures productivistes

Pour comprendre cette situation nouvelle, il faut rappeler brièvement les principaux traits qui caractérisent les agricultures de l'Union européenne. Sous des formes adaptées aux histoires, aux potentialités, aux politiques économiques et aux régimes politiques des Etats membres, elles sont toutes des agricultures productivistes, c'est-à-dire des agricultures dont l'objectif prioritaire est d'augmenter les quantités produites en intensifiant le capital investi dans les exploitations. Ces modèles techniques impliquent une diminution permanente de la population employée dans

l'agriculture et transforment l'agriculture en une "industrie lourde" qui suppose un gros investissement pour y entrer (en France, on a calculé que le coût du poste de travail en agriculture est aussi élevé que dans les charbonnages ou la métallurgie) et des coûts de production importants pour y rester (en France, sur 100 F. de produits agricoles vendus, 60 F. sont consacrés aux consommations intermédiaires et aux charges d'exploitation).

Totalement insérées dans les échanges intersectoriels et les échanges internationaux, les agricultures productivistes fonctionnent comme des secteurs d'entraînement pour la croissance industrielle : elles fournissent de la main d'œuvre au reste de l'économie, vendent aux industries et commerces d'aval à des prix qui baissent en moyenne parallèlement aux progrès de la productivité, achètent des intrants industriels et agricoles aux industries d'amont, servent d'importants intérêts aux banques qui contribuent à leur financement, contribuent à l'équilibre de la balance commerciale par la production d'un surplus exportable croissant.

La création des complexes agroalimentaires modernes n'est pas un phénomène spontané issu du seul jeu du marché. Elle résulte d'un formidable travail social et politique orchestré par les politiques agricoles que tous les Etats d'Europe occidentale ont mis en œuvre au lendemain de la seconde guerre mondiale afin d'organiser les transferts de ressources nécessaires au financement de cette modernisation qui s'appuie par ailleurs sur une réorientation des habitudes de consommation au profit de la viande. Les objectifs et les instruments convergents de ces politiques ont permis l'élaboration de la PAC qui, à partir du 14 janvier 1962, en reprend la philosophie et les instruments.

La crise de marché des années 1980

Après avoir bien fonctionné et même dépassé les objectifs qui lui étaient assignés, puisque l'Union européenne, tout en ayant toujours une balance agroalimentaire déficitaire, devient à la fin des années 1970 second exportateur mondial à quasi égalité avec les Etats-Unis (elle tient le premier rang pour les produits agricoles transformés), ce système productif entre en crise dans les années 1980. Deux phases se distinguent. Dans la première, qui occupe la décennie 1980, la PAC est perturbée par la crise commerciale que provoque l'excès d'offre par rapport à la demande solvable. Dans l'UE et les autres pays industriels, le "mur des estomacs" est atteint ; dans les pays en développement, la crise de la dette, consécutive au second choc pétrolier et à la hausse du dollar, stoppe la progression des importations. Confrontée à des excédents qui font exploser son budget agricole (il triple entre 1979 et 1991) et suscitent une guerre commerciale avec les Etats-Unis, l'UE se résout à une première réforme qui revient sur la garantie de prix illimitée accordée aux agriculteurs européens et introduit le contrôle de l'offre (limitation de la garantie de prix à une certaine quantité de la production). Mais la réforme est trop partielle pour arrêter la machine. Si elle parvient à arrêter l'augmentation de la production dans les secteurs sous quota (lait, sucre), elle l'accélère dans les autres comme les céréales ou la viande bovine vers lesquels les agriculteurs se réorientent car la croissance y est encore possible. Ils y sont incités par les industries agroalimentaires qui recherchent tout aussi activement des produits substituts aux produits sous quota (comme les édulcorants à base de fruit) ou sous garantie de prix (comme le soja, le manioc ou le gluten de maïs que la PAC permet d'importer en franchise de droits et qui remplacent, dans l'alimentation animale, les céréales européennes trop chères qu'il faut exporter à

perte sur le marché international). Devenue un mécanisme "pervers" qui favorise excédents et déficits, la PAC fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses : elle pèse sur le budget communautaire, alimente la querelle avec les Etats-Unis, sans pour autant soutenir la fonction d'entraînement de l'agriculture car la baisse des revenus conjuguée à l'incertitude qui pèse sur l'avenir conduit les agriculteurs à réduire leurs investissements.

La réforme de 1992 et ses suites

Une deuxième réforme est nécessaire ; elle sera de plus grande ampleur. En mai-juin 1992, sous les pressions conjuguées de sa crise agricole interne et des Etats-Unis avec lesquels elle est engagée dans un bras de fer à l'Uruguay round, l'Union change profondément son système de soutien agricole en s'inspirant de la politique américaine. En centrant son action sur les deux secteurs les plus coûteux (céréales et viande bovine), la PAC réduit fortement les prix garantis (de plus de 30% pour les céréales) et se réoriente vers une politique de paiements directs aux agriculteurs. Ces paiements, destinés à compenser la baisse des prix, sont conditionnés par le respect de mesures de contrôle de l'offre (gel des terres pour les céréales, plafonnement des animaux bénéficiant des primes compensatrices pour la viande bovine). L'accord de Marrakech qui termine, en avril 1994, l'Uruguay round débouche sur la réduction de la protection et de la stabilisation du marché interne : des tarifs fixes (mais élevés et à réduire progressivement) remplacent les droits variables qui "prélevaient" à l'importation la différence entre les prix mondiaux et les prix européens ; plus contraignants sont les engagements sur les subventions à l'exportation dont les budgets et les volumes sont réduits progressivement sur les six ans de l'accord. Des mesures d'accompagnement sont par ailleurs prévues, assez composites puisque certaines visent à accélérer le départ des agriculteurs à partir de 55 ans (et donc à favoriser la concentration des terres par un plus petit nombre d'agriculteurs) et que d'autres visent à soutenir les fonctions sociétales de l'agriculture (environnement et développement rural).

En juillet 1997, la Commission appelle, dans l'Agenda 2000, les gouvernements à amplifier la réorientation de la PAC vers la libéralisation des marchés, d'un côté, le soutien des fonctions sociétales de l'agriculture par des aides directes, de l'autre côté. Le sommet de Berlin, qui a lieu en mars 1999 dans une conjoncture marquée par le retour au marasme des marchés agricoles internationaux à la suite de la crise financière asiatique, acquiesce mais en choisissant, à la suite du Président Chirac, de procéder lentement. Une nouvelle baisse des prix est décidée pour les céréales et la viande bovine, avec cette fois une compensation partielle. Dans le secteur laitier, où les contestations sont vives car les plus gros producteurs en Europe du Nord voudraient bien s'affranchir du carcan que représente pour eux la limitation de l'offre, les prix sont réduits mais les quotas maintenus avec un réexamen prévu pour 2003. Plus nouveau : le développement rural devient le "deuxième pilier" de la PAC dont on promet d'élargir dans l'avenir le rôle et les ressources (limitées jusqu'en 2006 à 10% du budget agricole). Pour le moment, est seulement prévue une forme de redistribution facultative des enveloppes budgétaires nationales : les Etats membres ont la possibilité de "moduler" les paiements compensateurs des baisses de prix, c'est-à-dire d'en prélever une partie (20% maximum) pour la redistribuer au profit de mesures favorables à l'environnement et au

développement rural dans le cadre des plans de développement rural qu'ils doivent élaborer et faire accepter par Bruxelles.

Les risques de la libéralisation agricole

On pourrait résumer la nouvelle PAC par la formule bien connue : "tout changer pour tout conserver". En effet, si elle fait passer les agricultures européennes d'un protectionnisme modernisateur à une libéralisation compensée, elle continue à donner un soutien préférentiel aux systèmes les plus intensifs dont les représentants, hégémoniques dans les mouvements professionnels nationaux et communautaires, ont réussi à se faire entendre surtout dans les capitales mais aussi à Bruxelles. Ainsi une étude française révèle qu'aujourd'hui, comme avant la réforme de 1992, 20% des producteurs français reçoivent 75% des aides publiques européennes et nationales. Si dans les autres pays, la transparence est moins grande, toutes les études et observations existantes incitent à penser que la distribution des aides obéit à la même logique qu'en France. Toutefois, dans ces limites, la nouvelle PAC accroît les pressions sur les agriculteurs productivistes, notamment parce qu'elle réduit et déstabilise leurs systèmes de prix de vente et d'achat et les conduit ainsi à anticiper une diminution lente mais certaine des paiements compensateurs et des autres garanties actuellement octroyés. Pour préserver leurs revenus et leurs perspectives d'avenir, ils sont conduits à s'engager dans deux stratégies qui sont à l'origine des deux nouveaux types de crises agricoles qui font parler de la PAC et mettre en doute son efficacité.

Les aides de la PAC servent essentiellement d'appui pour agrandir leurs exploitations, en achetant ou en louant des terres, ou encore des exploitations qui se libèrent, parfois même situées dans d'autres pays de l'Union. Ainsi, en France où la concentration des terres est encouragée par les programmes de préretraite appliqués depuis la réforme de 1992, le nombre total d'exploitations baisse de 4% par an depuis 1990 tandis que celui des exploitations de plus de 200 ha augmente de 9% par an. Ce mouvement tend à renforcer les problèmes d'environnement que provoquent ces systèmes techniques. C'est le cas par exemple en Bretagne ou en Hollande, où les eaux de surface sont trop chargées en nitrate du fait de l'épandage des lisiers des élevages de porc ; dans le Bassin parisien, où les engrais utilisés pour les cultures arables polluent la nappe phréatique par ailleurs épuisée par les pompages excessifs des agriculteurs irriguants. Les aides agri-environnementales sont soit impuissantes (comme dans le Bassin parisien où les producteurs ont pu éviter jusqu'ici la mesure de leurs pompages), soit des palliatifs qui posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Ainsi dans l'Ouest de la France, les plus grands élevages porcins ont bénéficié en priorité des aides prévues par le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). On peut s'interroger sur le sens de ces mesures de confinement et de retraitement des effluents porcins. Certes les éleveurs en bénéficient, de même que les entreprises de confinement, de séchage, retraitement et transport des lisiers. Mais quels sont les impacts de ces diverses opérations sur la consommation d'énergie fossile, sur le réseau de transport, sur la qualité de l'air et des eaux, sur le dépeuplement des zones rurales ? Ces questions sont posées par les mouvements écologiques ou les voisins de ces agriculteurs intensifs qui subissent directement les nuisances que leurs dimensions et leurs techniques de

production provoquent. Mais la mise en cause de la PAC qu'elles provoquent reste pour le moment localisée aux publics et aux zones directement concernés.

La deuxième stratégie utilisée par les agriculteurs intensifs pour sauvegarder leurs systèmes consiste à réduire les coûts de production. Les aliments pour animaux représentant le plus gros poste de dépenses des élevages (en France, 35 % en moyenne des consommations intermédiaires en 1998), c'est sur ce point que se concentrent leurs efforts d'économie, relayés par les industries qui les approvisionnent. On peut ainsi comprendre que les techniques et produits utilisés par les fabricants d'aliments sont à l'origine de la plupart des crises sanitaires qui ont lieu depuis le début des années 1990. Si les contaminations par des microbes (*listeria*, salmonellose...), des produits chimiques (porc belge à la dioxine, poulet français aux boues urbaines) semblent pouvoir être classées dans la catégorie des "accidents" sans conséquences générales ni durables, il n'en est pas de même pour la maladie de la "vache folle" (encéphalopathie spongiforme bovine) qui n'est toujours pas jugulée dans l'Union et dont on ne peut évaluer encore les conséquences sur les humains auxquels elle se transmet. Les conditions de son apparition et de sa diffusion révèlent clairement les risques que comporte la libéralisation de l'agriculture. Cette maladie, apparue au Royaume-Uni en 1986 dans un contexte marqué par la déréglementation thatchérienne, est le résultat de deux facteurs principaux : les économies de chauffage réalisées par les fabricants de farines animales ont laissé subsister le prion qui en est l'agent ; la privatisation des services de contrôle vétérinaire a retardé l'alerte et les mesures de prévention. Sa transmission dans les autres pays de l'Union traduit la même priorité accordée aux considérations commerciales sur le souci de la santé publique : elle résulte du retard mis à arrêter les exportations de farines animales pourtant interdites à la consommation dans le pays expéditeur... L'émoi profond et généralisé que provoque la crise de la vache folle dans les opinions de tous les pays européens est relancé par le déclenchement de l'épizootie de la fièvre aphteuse dont l'origine se situe à nouveau au Royaume-Uni. Il ne s'agit pas d'une crise d'origine alimentaire mais son déclenchement et sa propagation peuvent, comme la maladie de la vache folle, être rapportées à la déréglementation thatchérienne : 1) son apparition résulte, semble-t-il, des économies réalisées par l'éleveur propriétaire sur l'aliment de ses porcs, récupéré sur les plateaux repas non utilisés par les compagnies aériennes voisines ; 2) sa transmission rapide résulte du retard mis à isoler les élevages atteints, du fait des moyens insuffisants dont disposent les services vétérinaires ; 3) sa diffusion sur tout le territoire a été favorisée par la concentration des abattoirs qui oblige à transporter sur de longues distances les animaux. Les craintes que suscite la maladie de la vache folle comportent en vérité une certaine dose d'irrationalité suscitée par la découverte que les méthodes modernes d'élevage nourrissent des animaux herbivores avec des aliments carnés et donc ne respectent pas la barrière des espèces, transgression dont on redoute les conséquences sur la reproduction même de l'espèce humaine.

Des perspectives incertaines pour la PAC

Une seule chose est sûre : la crise de la vache folle aura des conséquences lourdes sur la PAC, parce qu'elle survient après une série de crises alimentaires qui ont alerté l'opinion, parce qu'elle désorganise profondément les économies agroalimentaires européennes. Elle entraîne de fortes

chutes de la consommation de viande bovine qui certes corrigent des niveaux de consommation parfois excessifs (comme en France où la consommation de protéines animales dépasse de 20% le niveau des apports nutritionnels recommandés) mais qui désorganisent par-delà la filière bovine toutes les agricultures. La réapparition d'excédents alourdit les coûts de la PAC dans des conditions qui exigent de difficiles arbitrages car le sommet de Nice en a plafonné le budget et oblige donc à réorganiser les dépenses. Les cultures arables (céréales et, dans une moindre mesure, oléagineux), qui se taillent la part du lion dans le budget de la nouvelle PAC, sont dans la ligne de mire. Mais peut-on ponctionner leur budget sans réorganiser toute la PAC ? Une nouvelle réforme est donc à prévoir. Ses axes demeurent toutefois, pour le moment, bien incertains. Le calendrier fixé à Berlin sera-t-il respecté ou accéléré ? Il prévoit un réexamen de la PAC en 2003 pour préparer une réforme en 2006. Sur le contenu des mesures à prendre, les positions nationales sont divergentes et en général évolutives. Seul le "club de Londres", qui regroupe, autour du Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, semble décidé à accélérer la libéralisation de la PAC selon les positions déjà soutenues en 1999 à Berlin. La récente nomination, en Allemagne, d'une ministre de l'agriculture issue des Verts est un paramètre qui s'ajoute à la réunification pour conduire à une évolution de la politique agricole ; mais dans quel sens se prononcera le cabinet et surtout jusqu'où ira-t-il dans la remise en cause de son alliance avec la France, qui jusqu'ici a été un des fondements les plus solides de la PAC comme de la construction européenne dans son ensemble ? Les responsables français aussi semblent hésitants. Le Président Chirac a fait savoir que la modification du calendrier agricole fixé à Berlin n'était pas d'actualité ; est-ce une position destinée à mobiliser un électorat agricole fidèle pour l'élection présidentielle de l'année prochaine ou est-ce une position de principe ? Quels sont les projets de la "majorité plurielle" qui a la charge du gouvernement ? Lors de la négociation de l'Agenda 2000, elle a été le plus ferme promoteur de la "modulation" des paiements compensateurs des baisses de prix et le gouvernement français est le seul à mettre en application le règlement qui la codifie (le Royaume-Uni a prévu un système de modulation mais ne l'a pas encore mis en application). Quelle position adoptera-t-il dans les négociations à venir et quelles seront ses priorités ? Comment conciliera-t-il la défense de la compétitivité de l'agriculture française, qui est un des principaux secteurs exportateur net du pays, et celle de la multifonctionnalité de l'agriculture que la loi d'orientation agricole de juillet 1999 s'emploie à soutenir par des contrats individuels, dits contrats territoriaux d'exploitation, qui lient les agriculteurs signataires et l'Etat ?

Autant de questions auxquelles les décisions récentes du Conseil des ministres de l'agriculture ne donnent pas de réponse car elles se bornent, logiquement, à des mesures d'urgence qui consistent pour l'essentiel à subventionner l'abattage des bovins les plus à risques (les vaches de plus de 30 mois) et à réduire la production en incitant les agriculteurs à vendre leurs bovins mâles à des poids moins lourds. La PAC reste une affaire à suivre.