

## **L'Europe agricole : du protectionnisme modernisateur au libéralisme compensé.**

***Hélène DELORME (CERI – FNSP)***

### ***Introduction.***

La politique agricole commune (PAC) n'est pas la plus ancienne politique commune européenne - la politique du charbon et de l'acier la précède en 1950 avec la création de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) - mais elle est la principale politique économique commune de l'Union européenne (UE) : en 2000, elle consomme la moitié du budget total de l'UE. Pour l'Europe, la PAC est une politique identitaire qui reflète et contribue à construire la représentation que l'UE se fait d'elle-même. La gestion et le financement de son système de prix et d'aides directes oblige en effet à régler les problèmes généraux que pose la construction de l'Europe : les institutions, la monnaie, le budget et les règles de financement. Etudier son évolution renseigne sur celle de l'UE en indiquant les valeurs qui inspirent son action, les normes et les réglementations qui expriment ses politiques communes, le système de pouvoir qui organise les relations des Etats membres entre eux et avec les partenaires extérieurs. Cette interprétation est vérifiée quand on analyse l'évolution de la PAC depuis sa création en 1962.

### ***La PAC expression de l'Europe supranationale et régulée (1962-1992).***

Dans la première phase de son existence, la PAC apparaît comme l'expression la plus achevée de l'Europe supranationale et régulée que voulait mettre en place le traité de Rome (signé en mars 1957).

### ***Les objectifs des créateurs de l'Europe.***

Pour les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, partis majoritaires de gouvernement dans les pays continentaux du nord-ouest de l'Europe pendant les années 1950-1960 et porteurs du projet européen, la PAC était conçue comme la première des politiques communes, l'intervention annonciatrice des autres politiques communes dont la définition était jugée souhaitable. Une conviction politique commune animait alors les deux courants politiques : l'Europe devait être un ensemble supranational doté des pouvoirs nécessaires pour intégrer les Etats membres dans un ensemble de rang supérieur capable de les unifier sous son autorité. L'objectif était double, à la fois politique et économique : éviter le retour de guerres dévastatrices car totales comme les deux guerres mondiales qui ont marqué le 20<sup>e</sup> siècle ; améliorer l'efficacité des régulations économiques en les élaborant et en les gérant à un niveau adapté à l'élargissement des processus d'accumulation modernes.

Si les visions à long terme des deux courants politiques divergeaient - les démocrates-chrétiens voulaient créer l'Europe pour maintenir le système capitaliste, les sociaux-démocrates pour le dépasser en le réformant -, les deux courants s'entendaient sur la stratégie : la "construction de l'Europe" était le point de passage obligé pour réaliser un projet de société qui reposait sur l'Etat providence (*Welfare State*), chargé de réguler le jeu du marché pour articuler la croissance des gains de productivité et celle des salaires. La PAC apparaissait à tous comme un secteur stratégique pour le succès de ce projet européen, comme le "ciment" qui allait faire tenir l'Europe.

### ***La place stratégique de la PAC dans la construction de l'Europe.***

La place privilégiée occupée par la PAC ne peut être interprétée comme le signe d'un quelconque "archaïsme" des sociétés européennes que leur modernisation ferait disparaître en développant l'industrialisation et l'urbanisation, ni comme le simple effet de l'influence électorale des "lobbies"

agricoles, même si les agriculteurs formaient dans ces années une part importante des populations de l'Europe occidentale (Lindberg, 1963). La modernisation a réduit depuis le nombre des agriculteurs et le poids du secteur dans les économies et les sociétés européennes mais sans affecter la place centrale de la PAC dans les activités de l'Europe. Il faut donc l'expliquer en rappelant les enjeux économiques et politiques qu'elle contribue à soutenir.

La PAC d'abord prend le relais des politiques agricoles "productivistes" que tous les pays du nord-ouest de l'Europe (Royaume-Uni compris) mettent en œuvre au lendemain de la seconde guerre mondiale, en s'inspirant du modèle de développement agricole mis au point aux Etats-Unis dans la crise des années trente. Après les privations de la guerre, tous les pays européens cherchent à relancer rapidement la production agricole car, pour tous, la sécurité alimentaire passe par l'augmentation de l'auto-provisionnement. Ces politiques d'intensification de la production agricole, qui organisent la substitution du travail par le capital, transforment la fonction économique du secteur agricole qui devient un secteur d'entraînement de la croissance industrielle par ses achats de produits industriels et ses apports de main d'œuvre aux industries clés pour la croissance, comme la chimie, les industries mécaniques, l'énergie, le bâtiment (Johnston, Mellor, 1961). Dès lors, on comprend que lorsqu'ils instituent le Marché commun en 1957, les six gouvernements fondateurs n'imaginent pas de renoncer à ces politiques agricoles et cherchent au contraire à les relayer par une régulation commune qui, en réservant à leurs agricultures, leurs industries et leurs commerces agro-alimentaires un accès privilégié au grand marché européen en création, facilitera la croissance générale de l'ensemble qu'ils veulent former.

Cet objectif économique rencontre par ailleurs les deux grands soucis politiques qui animent les promoteurs de l'Europe. Le premier souci vise à maintenir l'équilibre entre l'Allemagne et son industrie et la France et son

agriculture. La PAC permet d'associer la première au financement de la modernisation de la seconde et ainsi de rétablir la compétitivité de l'industrie française face à ses concurrents d'outre-Rhin. Ce souci est clairement exprimé en 1965 par Georges Pompidou, premier ministre français, quand il indique : "Le traité de Rome tel qu'il avait été conçu ne créait en fait que le Marché commun industriel. Or le Marché commun ainsi conçu mettait l'industrie française en concurrence directe avec l'extérieur, et notamment avec la puissante industrie allemande. Il n'était supportable que s'il était compensé par un Marché commun agricole fournissant à notre agriculture des débouchés importants à des prix rémunérateurs et permettant ainsi à l'Etat, déchargé pour une bonne part de la nécessité du soutien à notre agriculture, d'alléger les charges pesant sur l'industrie" (cité par Delorme, 1975). Le second souci politique est d'apporter un appui populaire à l'Europe ; or la majorité des classes ouvrières allemandes, françaises et italiennes sont hostiles à l'Europe "des marchands" jusqu'à la fin des années 1960 ; à l'inverse, les agriculteurs soutiennent l'entreprise car ils sont sensibles à deux arguments des européistes : le refus de la guerre dont ils ont supporté le poids sinon plus lourdement en tout cas plus directement que les autres groupes sociaux ; la lutte contre le communisme qu'ils rejettent violemment du fait des politiques de collectivisation des terres menées à l'est de l'Europe. La même exigence de lutte contre le communisme, impératif issu de la guerre froide, va conduire les Etats-Unis à accepter la PAC et son protectionnisme, mais en obtenant un compromis ménageant leurs intérêts exportateurs dans le secteur agro-alimentaire.

***Une politique de soutien des prix et des investissements agricoles.***

Conformément à ce cadre idéologique et politique, la PAC repose sur deux interventions d'importance inégale. La plus déterminante est la politique des marchés qui, à partir de janvier 1962, protège et stabilise le marché européen à des niveaux de prix supérieurs aux cours mondiaux. Trois principes animent

cette politique : le principe de la préférence communautaire, assuré par la mise en place de droits variables aux frontières qui "prélèvent" à l'importation et "restituent" à l'exportation la différence entre les prix mondiaux et les prix de marché européens ; le principe de l'unité des prix qui débouche en 1967 sur la fixation de prix européens sur lesquels sont alignés les prix nationaux ; le principe de la solidarité financière qui conduit à créer dans le budget européen le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour gérer et financer les dépenses impliquées par la PAC. Les oléo-protéagineux constituent la seule exception à ce schéma protectionniste. Les Etats-Unis obtiennent au GATT (entre le Dillon round en 1962, où sont négociées les contreparties à la création de l'union douanière européenne, et le Kennedy Round en 1964-67) que leurs exportations de soja entrent à droit nul sur le marché européen<sup>1</sup>. Par ce compromis inter-atlantique, la PAC entend organiser un partage avec les fournisseurs américains du marché européen de l'alimentation du bétail, en forte croissance du fait de la modernisation rapide des élevages européens. Depuis sa mise en place, la politique des marchés consomme plus de 90% du budget agricole européen. La seconde intervention entre en vigueur plus tardivement et concerne les structures de production. Mise en œuvre par les quatre directives de 1972, elle reprend la politique française d'incitation au départ des agriculteurs âgés et installés sur des exploitations trop petites et d'aide à l'agrandissement et à l'équipement des agriculteurs qui restent. C'est une politique sélective qui veut favoriser la convergence des agricultures européennes vers un modèle commun, organisé autour des exploitations familiales les plus grandes et les mieux situées (dans les zones de plaine et proches des centres de

---

<sup>1</sup> La libre entrée sera étendue à divers produits substitués des céréales pour l'alimentation du bétail (principalement le gluten de maïs américain et le manioc tropical) lors du Tokyo round (1969-1977) qui coïncide avec une phase de pénurie de soja. Du fait de la clause de la nation la plus favorisée, qui est le principe central du GATT, ces régimes de libre entrée sont étendus à tous les pays signataires du GATT.

consommation). Ce choix implique un exode agricole fort et rapide, cohérent par ailleurs avec les besoins de main d'œuvre des industries en croissance.

### ***Le corporatisme agricole européen.***

Par toutes ses caractéristiques, l'appareil européen de représentation et d'agrégation des intérêts agricoles se présente comme un corporatisme qui, avec des formes adaptées aux institutions communautaires, entend prendre la suite et restructurer à son échelle ceux qui fonctionnent dans chaque pays membre d'Europe du nord.

Par son origine d'abord qui résulte non de l'initiative spontanée des organisations agricoles nationales mais d'une négociation réussie entre les émissaires de ces organisations et les responsables de la Commission. La constitution de l'appareil agricole européen doit beaucoup à l'impulsion décisive de Sicco Mansholt, ancien ministre social-démocrate de l'agriculture des Pays-Bas et premier commissaire en charge de l'agriculture (1958-1972). Fidèle au modèle corporatiste dont son pays a fourni une des versions les plus achevées, il se comporte en véritable "entrepreneur politique" de l'Europe quand il conditionne la consultation de la profession à la création d'une organisation autonome par rapport aux deux internationales agricoles existantes<sup>2</sup>. Les négociations patronnées par S. Mansholt débouchent sur la création du COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE) qui obtient d'être reconnu comme seul porte-parole des agriculteurs de l'UE et peut ainsi centraliser leur représentation. Créé en septembre 1958 et confirmé par l'accord avec la Commission de janvier 1959, le COPA regroupe les multiples organisations qui assurent les diverses fonctions de représentation des agriculteurs : les syndicats nationaux à vocation générale, les chambres d'agriculture, les organisations spécialisées par produits, les

---

<sup>2</sup> Ces 2 organisations étaient : la Confédération européenne de l'agriculture qui regroupait les organisations des pays d'Europe occidentale (à l'exception des Pays-bas) et qui défendait les protectionnismes nationaux ; la Fédération internationale des producteurs agricoles qui, sur une base

coopératives<sup>3</sup>, les organisations de jeunes agriculteurs et celles qui représentent les femmes d'agriculteurs et du milieu rural.

Par la concertation étroite et permanente entre le COPA et la Commission pour l'élaboration et la gestion de la PAC. La Commission est le point d'accès quasi exclusif aux institutions européennes qui est ouvert au COPA et que celui-ci utilise car elle est à la fois le seul organe permanent et celui à qui est confié l'initiative des mesures tandis que le Parlement européen n'a qu'une voix consultative et que le Conseil des Ministres, instance de décision intergouvernementale, ne siège que périodiquement. Ce choix traduit par ailleurs la communauté idéologique qui unit les dirigeants agricoles entre eux et avec la Commission. Animés par le même "référentiel" (Muller, 1995), les deux groupes se font la même idée de l'articulation entre le secteur agricole et la construction de l'Europe. Comme la Commission, une large majorité des dirigeants agricoles européens lie la défense de leurs intérêts économiques à la mise en place d'une Europe supranationale : celle-ci leur apparaît comme la condition nécessaire à la définition de la PAC qui en retour est vue comme le plus solide "ciment" de l'Europe. Cette conviction s'enracine dans les liens que les agriculteurs entretiennent dans les pays membres et à Bruxelles avec les responsables des deux partis porteurs de l'Europe : la démocratie chrétienne, pour laquelle ils votent dans leur majorité, et, plus occasionnellement, la social-démocratie.

Par le caractère institutionnalisé et relativement transparent de la concertation qui a pour cadre les comités consultatifs, créés dans ce but au sein de la Direction générale VI (Agriculture). La primauté accordée par la Commission aux organisations agricoles se marque dans le poids prépondérant que leurs représentants, associés à ceux des coopératives,

---

mondiale et fortement influencée par les représentants des agriculteurs américains, soutenait une politique d'ouverture sur le marché international.

<sup>3</sup> Les coopératives se regroupent dans une organisation fonctionnellement distincte du COPA : le COGECA (Comité général de la coopération agricole de la CEE).

occupent dans les comités consultatifs face à ceux des industries et commerces agro-alimentaires. Les industries de transformation, organisées de manière légère dans le cadre de l'organisation patronale (UNICE), interviennent peu sur la PAC dans la mesure où le soutien des prix leur garantit l'égalité de concurrence dans et hors du marché commun et concentrent leurs interventions sur l'élaboration des réglementations alimentaires remises à la compétence de la Direction générale III (Administration du marché intérieur)<sup>4</sup>.

Enfin, le corporatisme agricole européen est incomplet car, comme la PAC, il se concentre sur la politique des marchés choisie pour faire fonctionner l'Europe agricole et laisse aux gouvernements et organisations agricoles nationaux la charge d'adapter les populations agricoles et les structures d'exploitation aux arbitrages conclus à Bruxelles<sup>5</sup>. Ce partage des compétences de la politique agricole a trois conséquences : 1) il donne la primauté à la politique des marchés qui, définie à Bruxelles, peut imposer ses impératifs aux volets social et structurel des politiques agricoles ; 2) il consacre ensuite l'influence dominante des agriculteurs les plus insérés dans les marchés : à l'échelle européenne, où leurs représentants, dominants dans les branches coopératives et par produit du COPA, jouissent d'une forte autonomie mais aussi, indirectement, dans le cadre national où ils sont consolidés par leur rôle de porte-parole à Bruxelles ; 3) il explique et justifie enfin le contrôle quasi inexistant qu'exerce le COPA sur les organisations nationales membres qui restent les détentrices du pouvoir comme en témoignent la règle de l'unanimité pour les décisions, d'une part, leur contrôle

---

<sup>4</sup> Le commerce dont l'organisation est plus fluide et diversifiée se montre également peu actif dans les instances de discussion de la PAC.

<sup>5</sup> La politique des structures mise en place par les directives Mansholt de 1972 retient un modèle décentralisé qui permet d'adapter ses interventions aux structures des agricultures nationales. En outre, elle n'est que partiellement financé par l'UE dont le budget complète les financements nationaux.

des nouvelles admissions (toute organisation doit recueillir l'unanimité des représentants de son pays d'origine), d'autre part.

### ***La crise de la PAC (1982-1992).***

A la fin des années 1970, la PAC entre dans une longue crise qui résulte du jeu de trois tendances principales.

#### ***L'engorgement du marché agricole européen.***

Comme souvent dans les phénomènes sociaux, c'est le succès économique même de la PAC qui va contribuer à la mettre radicalement en cause. Comme expression de ce succès, on ne retiendra ici que la performance commerciale de l'UE qui, à la fin des années 1970, accède au rang de second exportateur mondial de produits agro-alimentaires, quasi à égalité avec les Etats-Unis et même devant eux si on ne retient que les produits agricoles transformés<sup>6</sup>. Tous les pays de l'UE participent à cette performance commerciale car, contrairement au modèle de spécialisation qui inspirait les promoteurs de la PAC, tous ont cherché et sont parvenus à augmenter leur production plus rapidement que leur consommation et ainsi à élever leur taux d'auto-alimentation. Aussi, en 1982, quand la demande mondiale cesse de croître et entre dans une phase de stagnation qui se poursuit encore, la PAC subit durement le contrecoup du retournement du marché mondial. Tandis que les excédents s'accumulent sur le marché européen et font baisser les prix et les revenus agricoles européens, la concurrence sur le marché international avec les Etats-Unis s'aiguise et débouche en 1985 sur une guerre commerciale qui déprime les prix internationaux. Il en résulte, comme dans les autres pays industriels, une forte augmentation du budget européen de soutien agricole, qui est multiplié par trois entre 1979 et 1983 (passant de 10 à 30 milliards d'ECU). Dans ce contexte, la PAC apparaît comme un mécanisme "pervers" qui fabrique des excédents sans soutenir les revenus ni

donc empêcher la baisse ou la stagnation des investissements agricoles. Les soucis de réforme que génère le déséquilibre des marchés agricoles sont renforcés par les impacts du succès politique de la PAC.

### ***La diversification des agricultures participant à la PAC.***

La PAC en effet contribue à attirer de nouveaux pays dans l'UE. Le premier élargissement voit entrer en 1973 le Royaume-Uni (accompagné par le Danemark et l'Irlande mais pas la Norvège qui renonce à sa candidature, à la suite d'un référendum négatif), pays dont les grandes exploitations agricoles, observées par Ricardo et Marx, fonctionnent sur un marché ouvert mais avec des aides directes (*deficiency payments*) pour soutenir leurs revenus. En 1988, les pays méditerranéens (Espagne, Portugal après la Grèce entrée dès 1981) entrent à leur tour dans l'UE, avec cette fois des agricultures polarisées entre très grandes et très petites exploitations et moins productives en moyenne que celles d'Europe du nord car elles ont été conçues par les politiques économiques de ces pays principalement comme des réservoirs de main d'œuvre pour les industries des régions septentrionales de l'Europe. Ces élargissements vont confronter la PAC à des agricultures aux structures et aux besoins très hétérogènes comparativement aux agricultures d'exploitations familiales modernisées des six pays fondateurs ; elle va devoir adapter ses instruments d'intervention en les diversifiant et en les multipliant jusqu'à perdre sa cohérence initiale, d'autant plus que toutes les agricultures européennes appellent dans le même temps des mesures protectrices face aux chocs de marché auxquels la crise économique mondiale les soumet.

Dès son entrée en 1973, le Royaume-Uni met en cause le principe de la préférence européenne en obtenant que les accords d'approvisionnement conclus antérieurement avec ses fournisseurs du Commonwealth soient

---

<sup>6</sup> On ne retient ici que les exportations vers les pays tiers non membres de l'UE, à l'exclusion du commerce intra-communautaire. Voir les rapports annuels de l'OMC.

respectés par la PAC<sup>7</sup> ; en 1978, il provoque une grave entorse au principe de la solidarité financière en exigeant qu'un chèque du budget européen rembourse une partie de sa contribution au financement de la PAC. Dans les années 1980, les demandes d'aides des pays méditerranéens, justifiées pour compenser le retard technique et social de leurs agricultures, entraînent de leur côté une transformation de la politique structurelle initiale : renonçant progressivement à l'objectif de convergence des agricultures européennes par leur modernisation, elle devient une politique de "cohésion", qui apporte un soutien diffus et peu sélectif aux revenus agricoles. Les pays du "nord" de l'Europe vont accentuer cette évolution en cherchant de leur côté à utiliser les aides socio-structurelles pour aider leurs agriculteurs à affronter tant les effets de la crise monétaire des années 1970 que ceux des crises de marché. C'est ainsi que sont introduites dans la politique sectorielle qu'était la PAC des mesures liées aux territoires : aides aux agriculteurs installés dans des zones défavorisées, dans des régions rurales fragiles (dites de l'objectif 5 b, situées dans les pays du nord de l'Europe), dans des régions en retard de développement (dites de l'objectif 1, localisées dans les pays moins développés du sud), aides agri-environnementales, aides au développement rural, aides à la forêt etc. Justifié en 1988 lors de la réforme des fonds structurels<sup>8</sup> par le souci de limiter les écarts de développement entre les pays du "nord" de l'Europe et ceux du "sud"<sup>9</sup>, cette évolution du volet socio-structurel de la PAC aboutit en pratique à les reproduire : une comparaison des transferts budgétaires attribués à l'agriculture en 1994 montre que ces

---

<sup>7</sup> Le Commonwealth Sugar Agreement est poursuivi par la Convention de Lomé (1975) dans un protocole qui accorde des débouchés préférentiels aux pays fournisseurs de sucre de canne au Royaume-Uni. De son côté, la Nouvelle Zélande reçoit pour ses exportations traditionnelles (beurre surtout et mouton) une garantie d'accès au marché britannique pour une période transitoire.

<sup>8</sup> Il y a 3 fonds structurels : le Fonds social européen, créé par le traité de Rome, la section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui gère le budget de la PAC, et le Fonds européen de développement régional, créé en 1988.

<sup>9</sup> Les pays du "sud" sont les pays de la bordure méditerranéenne (Portugal, Espagne, Italie, Grèce) ainsi que l'Irlande car son PNB (produit national brut) était inférieur à la moyenne communautaire en 1988.

transferts varient entre le "nord" et le "sud" de l'UE du simple au double, allant par travailleur agricole de 6.000 ECU en Espagne à environ 12.000 ECU en Allemagne, France et Royaume-Uni<sup>10</sup>. Le risque de distorsion de concurrence que comporte ces décalages dans les niveaux d'aide reçus par les agriculteurs dans les différents pays d'Europe va être d'autant plus stigmatisé que les analyses et les pratiques de politiques économiques se convertissent au néolibéralisme.

### ***Le tournant néo-libéral des analyses et des politiques économiques.***

Le tournant néo-libéral a lieu au début de la décennie 1980. A la suite des Etats-Unis, les gouvernements européens s'engagent alors dans des politiques de dérégulation pour tenter de restaurer la rentabilité du capital en arrêtant la hausse des salaires génératrice d'inflation. Ce changement de politique économique ne résulte pas d'un changement des équipes politiques au pouvoir mais de leur conversion aux doctrines néo-libérales. Le mouvement s'observe chez les démocrates-chrétiens comme chez les sociaux-démocrates qui tous abandonnent le keynésianisme et se rallient aux thèses des économistes de l'offre. Dans ce nouveau cours idéologique, l'Europe voit se réduire le champ de ses compétences ; elle n'est plus conçue comme une "Communauté" constructiviste appelée à prendre en charge la régulation de l'ensemble des activités sociales mais comme une "Union" dont l'intervention doit se limiter aux compétences traditionnellement reconnues à un Etat libéral : gestion de la politique étrangère, de la sécurité intérieure, de la monnaie, du commerce extérieur. Les autres interventions que l'UE s'emploie à développer dans cette nouvelle phase confirment le contenu du nouveau cours : comme la politique de "cohésion" économique et sociale, elle cherche à compenser

---

<sup>10</sup> Les budgets comparés excluent les transferts sociaux (protection contre la maladie, le chômage, retraites, aides aux familles etc.) et incluent les budgets de soutien économique nationaux et européen (FEOGA Garantie). Les travailleurs comparés sont les UTA (unité de travail à l'année) qui

les défaillances (*failures*) du marché et se concentrent sur le soutien des biens publics : environnement et recherche pour l'essentiel.

Ce nouveau cours politique se traduit, sur le plan institutionnel, par l'introduction du principe de la subsidiarité qui invite l'UE à limiter ses interventions aux seules mesures "qui ne peuvent être réalisées de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison (de leurs) dimensions ou (de leurs) effets (...) être mieux réalisées au niveau communautaire" (article 3B du traité signé à Maastricht le 7 février 1992). Dans le secteur agricole, le principe de subsidiarité pousse à la renationalisation de la PAC en conduisant à distinguer deux niveaux d'intervention : celui de l'UE dont la Commission veut limiter l'action à "la définition du minimum de règles communes (nécessaires) pour préserver le marché unique et pour éviter les distorsions et (...) - dans la mesure où elle sera encore nécessaire – à la gestion directe du marché" ; celui des Etats membres à qui la Commission préconise de "donner davantage de liberté" pour "mettre en œuvre la législation de l'UE (notamment en ce qui concerne les mesures d'accompagnement" de la nouvelle PAC) mais qui devront "se conformer rigoureusement aux règles communes" et "inscrire leur action dans des limites budgétaires préétablies" (Commission, 1995). Dans ce contexte idéologique et institutionnel, la PAC est analysée par un cercle croissant de responsables publics et professionnels comme un vestige d'un passé révolu qu'il faut réformer pour la mettre en cohérence avec le nouveau cadre de politique économique dans lequel elle fonctionne.

---

comptabilisent les travailleurs permanents et non permanents en fonction de la durée du travail effectué dans le secteur agricole. Voir Delorme, Méchineau, Perraud (1998).

***La deuxième PAC (depuis 1992) : du développement protégé au libéralisme compensé.***

La nouvelle PAC issue de la réforme de mai - juin 1992 est une politique à la fois contradictoire et évolutive car elle tente de concilier deux exigences difficilement compatibles.

***Deux exigences contradictoires.***

La première exigence est celle de la libéralisation des économies et des échanges agricoles. Les responsables européens attendent du retour au marché qu'il fournisse un principe de rationalité susceptible de désigner les agriculteurs et les modèles techniques autour desquels se réorganisera la production dans des conditions évitant les déséquilibres offre – demande, d'une part, tenant mieux compte des "aménités" fournies par l'activité agricole (entretien des milieux naturels, des paysages, du dynamisme des zones rurales), d'autre part. Cette aspiration à la libéralisation se traduit dans la nouvelle priorité assignée à la PAC ; il ne s'agit plus dorénavant d'augmenter à tout prix la production mais de valoriser la compétitivité de l'agriculture, définie par la seule capacité à gagner des parts de marché dans et surtout hors d'Europe car c'est là que se trouvent les marchés potentiellement les plus dynamiques (notamment dans les pays "émergents" d'Asie et d'Amérique latine) (voir l'Agenda 2000 présenté par la Commission en juillet 1997).

Mais les marchés agricoles sont des mécanismes capricieux et imprévisibles : sur ces marchés très concurrentiels, la rigidité de la demande entraîne des variations de prix plus que proportionnelles à celles de l'offre (loi de King), elle-même toujours sensible aux aléas climatiques malgré l'artificialisation que permet la modernisation. Confrontés à la perspective de prix très instables à court terme et déclinants à long terme du fait du transfert rapide des gains de productivité que permet la concurrence parfaite, les producteurs sont incités à des comportements anti-risque, fondés sur la réduction de l'offre,

qui sont contraires aux exigences d'un approvisionnement en quantités suffisantes et à prix modérés des consommateurs (Boussard, 1987). La seconde exigence qui s'impose donc à la PAC est de prévoir un "filet protecteur minimum" (OCDE, 1999) pour protéger tant les producteurs que les consommateurs contre la forte instabilité des prix et des marchés agricoles. Ce rappel explique le contenu des deux volets de la nouvelle PAC.

### ***L'ouverture du marché agricole européen.***

La nouvelle PAC assure d'abord une déprotection nette du marché agricole européen par deux mécanismes. Le premier est la forte baisse des prix garantis aux agriculteurs ; ainsi pour les céréales, la baisse de 30% des prix minimums décidée en 1992 est suivie en 1999 par une nouvelle baisse de 20%. Le second mécanisme concerne les mesures de protection aux frontières qui sont également significativement diminuées à la suite du cycle de négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay round. L'accord de Marrakech, qui termine ce cycle en avril 1994, met fin aux protections variables qui s'appliquaient aux frontières de l'UE. Les prélèvements à l'importation sont remplacés par des tarifs fixes (et très élevés) à réduire de 36% sur les six ans de l'accord. La diminution des subventions à l'exportation est plus notable car elle concerne les volumes (réduction de 21% en six ans) et les budgets (réduction de 36% en six ans) ; pour mesurer la contrainte que cette dernière mesure fait peser sur la PAC, il faut rappeler que les subventions à l'exportation sont devenues, avec la croissance des surplus agricoles, le principal instrument de soutien des prix intérieurs européens.

### ***Contrôle de l'offre et aides directes.***

Deux sortes d'interventions compensent par ailleurs la libéralisation du marché. Les plus nouvelles, inspirées de la politique américaine, consistent en des aides directes (payées par le budget européen) qui, pour se conformer à l'accord de Marrakech, sont partiellement "découplées" de la production : elles sont à la fois forfaitaires (assises sur des surfaces, des troupeaux et des

prix historiques, c'est-à-dire constatés avant la réforme de 1992) et partielles (les nouvelles baisses de prix décidées au sommet des chefs d'Etat de Berlin en mars 1999 ne sont que partiellement compensées). Justifiées pour atténuer les effets des baisses de prix sur les revenus agricoles, ces aides sont accordées aux seuls produits concernés par la réforme de 1992 : les céréales, les oléoprotéagineux et la viande bovine<sup>11</sup>. Il s'y ajoute quatre "mesures d'accompagnement" qui reprennent certaines des mesures socio-structurelles antérieures : un programme de soutien à la préretraite, pour faciliter l'agrandissement des exploitations ; des "mesures agrienvironnementales" pour favoriser les modèles techniques respectueux des milieux naturels ; des indemnités compensatrices des handicaps naturels pour les exploitants installés dans les zones difficiles ; des programmes de boisement des terres agricoles enfin qui contribuent à la diminution de l'offre agricole.

Le même objectif anime le deuxième ensemble d'interventions mis en place par la réforme de 1992 qui marque une extension significative du contrôle de l'offre. Prévu dès 1970 dans le secteur du sucre (sous la forme d'un double quota, l'un correspondant à la consommation du marché européen, l'autre au marché international), le contrôle de l'offre est étendu en 1984 au secteur laitier : pour lutter contre les excédents, des quotas sont prévus dont le dépassement entraîne une forte pénalisation des producteurs responsables. La réforme de 1992 ajoute un "gel" des terres (mise en jachère) appliqué dans le secteur des grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) pour réduire les surfaces cultivées ; le gel des terres n'est pas obligatoire pour les producteurs mais ils doivent en respecter les clauses pour avoir droit aux aides directes prévues par la PAC. Dans le secteur bovin (et ovin), le contrôle

---

<sup>11</sup> Des aides directes aux producteurs étaient prévues avant la réforme de 1992 pour quelques secteurs : ceux où l'UE avaient pris des engagements au GATT interdisant l'application de mesures de protection aux frontières comme les oléagineux (intégrés après 1992 dans le régime des aides

de l'offre prend la forme d'un plafonnement du nombre d'animaux susceptibles de recevoir les aides directes prévues par la nouvelle PAC. Dans tous les secteurs, les mécanismes de contrôle de l'offre sont calculés par pays et leurs modalités de gestion laissent une large marge d'autonomie à chaque Etat membre.

### ***La fin du corporatisme agricole européen.***

La fin du corporatisme agricole européen peut être rapportée au jeu de deux facteurs institutionnels. Le premier est la rupture du consensus des organisations agricoles sur la PAC. Ebranlé par les mesures de stabilisation des années 1980, l'accord entre les organisations agricoles ne résiste pas à la réforme de 1992 qui les partage selon des clivages parallèles à ceux qui opposent les gouvernements (Delorme, Le Theule, 1996). L'Agenda 2000 en juillet 1997 accentue leurs divergences jusqu'à frôler la scission du COPA. Trois courants se distinguent dont les positions sont peu compatibles.

Le courant libéral exprime les options des agriculteurs les plus capitalistes dont l'influence, notable dans tous les mouvements agricoles nationaux, est prédominante dans les pays de la bordure nord-ouest (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède) qui s'organisent alors en "club de Londres" que les émissaires des grands agriculteurs italiens vont rejoindre dans le souci tactique d'obtenir la suppression des quotas laitiers. Ayant comme priorité l'élargissement de leurs parts de marché, ces agriculteurs se prononcent pour une politique de baisse des prix et de non plafonnement des paiements directs qui, en leur permettant de s'approprier l'essentiel des aides publiques, appuiera l'élimination de leurs concurrents moins bien dotés.

Le second courant peut être qualifié de courant du "modèle européen d'agriculture" car les ambiguïtés de ce mot d'ordre, repris par le COPA en

---

céréalières), le tabac ou le coton ; ceux pour lesquels avait été refusée une politique de soutien du marché comme la viande ovine ou, moins important, le houblon.

octobre 1997<sup>12</sup> sous l'impulsion du français Luc Guyau<sup>13</sup>, reflète bien son hétérogénéité sociale et ses incertitudes programmatiques. Regroupant la majorité des représentants des diverses couches d'exploitants professionnels moyens qui, dans tous les pays de l'UE, entendent sauvegarder le statut social d'entrepreneur acquis grâce à la première PAC sans sacrifier les fonctions sociétales de l'activité agricole (territoire, environnement, emploi rural), ce courant défend le maintien d'une politique agricole "différenciée" associant, selon les secteurs, les producteurs et les régions, contrôle de l'offre, soutien des prix et aides directes. Il rejette l'Agenda 2000 car, s'il accepte la baisse des prix des céréales, il s'oppose à celle des produits de l'élevage et veut le maintien des quotas laitiers.

Le troisième courant s'exprime dans la seconde organisation agricole européenne, la CPE (Confédération paysanne européenne), constituée en 1986 pour défendre les "paysans", définis par leur statut professionnel (travailleurs exploitant eux-mêmes leur exploitation et demandant un revenu du travail) et par leur appartenance territoriale au milieu rural (le "pays"). Les organisations qui s'y regroupent représentent des agriculteurs familiaux hétérogènes au regard de leurs systèmes techniques mais qui ont en commun d'être menacés par la libéralisation agricole et de contester l'ordre social établi, à partir de présupposés idéologiques de gauche (Confédération paysanne française notamment), de droite (Allemagne, Autriche notamment) ou régionalistes (comme les membres espagnols)<sup>14</sup>. La CPE, très critique à l'égard de l'agriculture "industrialisée"<sup>15</sup> dont la PAC favorise le développement, rejette les propositions de l'Agenda 2000. Elle lui oppose

---

<sup>12</sup> COPA, Le modèle agricole européen, un modèle d'avenir, novembre 1998.

<sup>13</sup> Luc Guyau est secrétaire général de la FNSEA, syndicat majoritaire en France. Il assure la présidence du COPA entre 1995 et 1997.

<sup>14</sup> La CPE réunit 11 organisations de petits et moyens agriculteurs de 8 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni), 3 organisations de 2 pays non membres (Norvège et Suisse) et le Mouvement international de la jeunesse agricole et rurale catholique. Il faut noter que les 2 organisations régionales espagnoles membres de la CPE (Pays basque et Galice) participent à une organisation nationale, la COAG, qui est affiliée au COPA.

une politique visant "le juste paiement du travail des producteurs agricoles" par la mise en œuvre de trois types de mesures : des prix relativement élevés pour tenir compte "de coûts de production respectant l'environnement et la qualité", des aides plafonnées en relation inverse avec la taille des exploitations et le contrôle de l'offre par le biais de la limitation des quantités garanties.

La cohésion des trois courants ne doit pas être surestimée car les trois sont partagés par de fortes dissensions internes : pour le secteur laitier, les organisations néerlandaises rejettent les solutions libérales et préfèrent le contrôle de l'offre ; sur le plafonnement des aides, certaines organisations du second courant sont proches du courant critique, lui-même partagé sur les équilibres tactiques à maintenir entre actions de défense agricole et actions de protestation citoyennes menées avec des organisations non agricoles sur des sujets plus larges (comme le contrôle des organismes génétiquement modifiés, la lutte pour une alimentation saine et bonne ou l'opposition à la mondialisation libérale).

Le deuxième facteur institutionnel qui contribue à la fin du corporatisme agricole européen est le changement de comportement de la Commission. La conversion à l'idéologie néo-libérale de la Commission la conduit d'abord à mettre un terme à la concertation politique qu'elle entretenait avec le COPA sur les objectifs et l'agenda de la PAC. Ainsi, pour préparer l'Agenda 2000, elle n'intensifie "ses flux de visites et de contacts habituels" (entretien) et s'accommode de la paralysie des comités consultatifs provoquée par la querelle budgétaire avec le Parlement européen. Ensuite, pour conserver l'expertise nécessaire à son fonctionnement comme "entrepreneur du changement" (Fouilleux, 1997), capable d'impulser la réforme de la PAC et de surveiller sa mise en œuvre, la Commission élargit l'échange d'informations, par delà le COPA, aux divers groupes économiques européens impliqués par la

---

<sup>15</sup> Brochure de présentation de la CPE.

PAC : de la CPE, dont elle reconnaît la représentativité en 1991-92 et qu'elle fait entrer dans les comités consultatifs lors de leur réforme en avril 1998, aux représentants du monde rural qu'elle associe à la préparation et aux travaux de la conférence de Cork en 1995-96, en passant par les commerces et les industries agro-alimentaires<sup>16</sup>, notamment les laiteries dont la DG Agriculture reçoit "pour la première fois" (entretien) les émissaires à la suite de la présentation de l'Agenda 2000, et les organisations environnementales introduites dans les comités consultatifs en 1996.

Ces deux changements institutionnels provoquent une évolution du corporatisme agricole européen vers une forme de lobbyisme oligopolistique. Ce dispositif s'ordonne autour d'un nombre restreint d'organisations économiques (une ou deux pour chaque niveau des filières agro-alimentaires) dont les interventions restent centrées sur la Commission car elle dispose à la fois de la permanence et du droit d'initiative pour l'élaboration de la PAC, alors que le Conseil des Ministres décide mais ne siège qu'épisodiquement et que le Parlement n'a qu'une possibilité d'avis. Les échanges entre instances publiques et privées prennent un caractère de plus en plus informel et opaques (les comités consultatifs tendent à devenir des instruments de communication pour la Commission) et se limitent aux problèmes ponctuels que posent la gestion quotidienne de la PAC. En somme le relais politique est passé aux gouvernements nationaux qui seuls ont les moyens institutionnels et la légitimité nécessaires pour définir les nouveaux compromis avec les agriculteurs pour rendre socialement acceptable la libéralisation de leur secteur.

---

<sup>16</sup> Les industries surtout ont renforcé leur organisation à l'échelle de l'UE, d'une part, en s'autonomisant de l'organisation patronale par la création de la Confédération des industries agro-alimentaires, d'autre part, en intensifiant leur participation à l'élaboration de la PAC, tant pour les

### ***La réaffirmation des politiques agricoles nationales.***

Le changement des techniques de soutien (réduction de la stabilisation des prix et des marchés, montée des aides directes et du contrôle de l'offre) explique la tendance à la renationalisation de la PAC. Depuis 1992, les institutions européennes voient se réduire leurs compétences dans le domaine des marchés et des prix et tendent de plus en plus à fonctionner comme un échelon de contrôle des enveloppes budgétaires allouées aux Etats membres qui peuvent ainsi adapter les aides directes aux structures et aux besoins de leurs agricultures. L'élargissement des compétences nationales est favorisé par la réforme de 1992. En effet le passage d'une politique de stabilisation centralisée des flux de produits sur le marché européen à une politique d'aides directes compensant les baisses de prix pose des questions plus immédiatement politiques car elles affectent de manière directe et transparente la régulation des places des différentes catégories d'agriculteurs sur les territoires. Pour régler ces questions, seuls les Etats nationaux disposent de l'autorité et de la légitimité nécessaires. Ainsi la nouvelle PAC favorise la réaffirmation et la diversification des politiques nationales depuis 1992. Nous avons déjà vu que le montant des transferts budgétaires aux agriculteurs varie fortement selon les pays ; il faut noter que parallèlement le contenu des politiques agricoles nationales se différencie. La nouvelle PAC, ayant multiplié en même temps qu'elle unifiait le stock d'interventions disponibles, permet à chaque politique nationale de se fixer et de suivre des objectifs spécifiques. On peut ainsi distinguer les pays continentaux du nord, dont les politiques agricoles restent centrées autour du soutien au potentiel productif (la France est la plus déterminée), des pays de la bordure nord-ouest (Royaume-Uni, Pays-Bas, Scandinavie), qui réorientent l'aide aux exploitations vers l'environnement, tandis que les pays du sud de l'Europe

---

organisations communes de marché que pour les divers comités chargés des aspects sanitaires et de la qualité (Delorme, 2001).

optent pour des politiques de développement rural conçues comme des assurances contre les aléas climatiques et les bas revenus (Delorme, Méchineau, Perraud, 1998).

### ***Perspectives : un avenir indéterminé.***

Dans la phase de transition entre deux régimes d'accumulation que traverse la PAC, toutes les évolutions sont possibles et tous les scénarios restent ouverts. Les deux grands types de facteurs de changement qui sont à l'œuvre vérifient cette indétermination.

### ***Un système de soutien instable.***

Parmi les facteurs de changement internes, il faut surtout mentionner le caractère instable du nouveau système de soutien. Les aides directes ont en effet comme première caractéristique d'être transparentes et donc de révéler les inégalités de coût budgétaire des diverses catégories d'exploitations et des systèmes techniques qu'elles mettent en oeuvre. De ce fait, elles accroissent les tensions entre pays et entre agriculteurs. Une ligne de clivage de plus en plus marquée oppose les pays dont les budgets sont bénéficiaires de la nouvelle PAC (la France, le Royaume-Uni et l'Espagne du fait de l'importance de leurs surfaces céréalières et oléagineuses et des rendements élevés pour les deux premiers) à ceux qui sont pénalisés (surtout l'Allemagne, dont le solde budgétaire - contribution au budget européen diminuée des transferts reçus de ce budget - est de plus en plus déficitaire, et les Pays-Bas, qui voient se réduire le montant des subventions à l'exportation que leur rapportait le rôle de port européen tenu par Rotterdam, mais aussi la Suède qui est un pays importateur agricole net et l'Italie dont les surfaces céréalières sont peu étendues et qui supporte de fortes pénalités pour dépassement des quotas laitiers). De ce fait, la négociation agricole est de plus en plus étroitement liée à la négociation sur le financement de l'Union tandis que les soucis d'économie budgétaire tendent à renforcer la volonté de

renationaliser les aides directes tout en libéralisant le marché agricole européen.

Le soutien par les aides directes accentue par ailleurs les conflits entre agriculteurs. Ce sont surtout les aides aux grandes cultures qui posent problème car elles sont attribuées aux exploitants sans limite de surface, à l'inverse des aides aux élevages bovins et ovins qui sont plafonnées à un certain nombre de têtes de bétail par agriculteur<sup>17</sup>. Ce mode de distribution des aides de la PAC a consolidé leur inégale répartition : malgré les intentions affichées par la Commission en 1991 lorsqu'elle préparait la réforme de la PAC, c'est toujours environ 20% des agriculteurs de l'UE qui reçoivent 80% des aides tandis que le secteur des grandes cultures est devenu, devant le secteur bovin (viande et lait) le premier poste du budget agricole européen<sup>18</sup>. Dans tous les pays, cette situation accentue les conflits entre agriculteurs, secteurs et régions et ébranle fortement, comme à l'échelle de l'UE, les alliances corporatistes entre agriculteurs qui avaient été construites pour négocier avec l'Etat les politiques de modernisation agricole ; elle pousse par ailleurs à l'éclatement des politiques agricoles nationales qui parviennent de plus en plus difficilement à négocier des arbitrages acceptables par tous les agriculteurs et supportables pour les budgets européens et nationaux. Il en résulte une régionalisation des politiques agricoles, observable dans tous les pays de l'UE y compris dans les plus centralisés comme la France et le Royaume-Uni, et qui est particulièrement avancée dans un pays fédéral comme l'Allemagne ou dans des pays fragmentés en régions à histoires, cultures et niveaux de développement très différents comme l'Espagne ou l'Italie (Perraud, 2000).

---

<sup>17</sup> La réglementation des grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) plafonne les surfaces nationales totales mais pas les surfaces cultivées par chaque agriculteur. La réglementation pour les bovins et ovins plafonne à la fois la taille des troupeaux nationaux et celle des troupeaux individuels susceptibles de recevoir des aides du budget européen.

### ***Une politique à la recherche de légitimité.***

Les conflits que provoque l'inégale répartition des aides de la PAC entre budgets nationaux comme entre agriculteurs fragilisent d'autant plus la PAC qu'ils contribuent à mettre en cause sa légitimité. Si les aides directes restent centrées sur la compensation des baisses de prix, l'avenir de la PAC sera de plus en plus problématique car cette situation suscite trois sortes de critiques. Les premières font valoir l'inéquité d'une politique qui proportionne le soutien public à la taille des exploitations. Cette répartition déséquilibrée des aides de la PAC, parce qu'elle favorise la concentration des terres et des revenus agricoles au profit de la minorité d'exploitations les plus grandes et les plus intensives<sup>19</sup>, est peu cohérente avec le souci affirmé par ailleurs de maintenir un grand nombre d'agriculteurs en activité pour contribuer au soutien de l'emploi dans les zones rurales et à l'occupation homogène des territoires héritée d'une longue histoire paysanne.

La deuxième sorte de critiques s'interroge sur l'efficacité économique de la PAC. Les diverses positions qui s'expriment dans le débat social européen peuvent être regroupées en deux lignes d'argumentation. La première, cohérente avec le discours libéral, se situe au niveau du secteur agricole dans son ensemble et fait valoir que la poursuite des gains de productivité (de l'ordre de 3 à 4 % par an dans les grandes cultures) comporte le risque d'une surcompensation gaspilleuse pour les deniers publics et génératrice de distorsions dans la concurrence entre l'agriculture et les autres secteurs économiques ; elle préconise donc une réduction progressive des aides compensatrices des baisses de prix, conçues comme des mécanismes temporaires destinés à accompagner l'ajustement des exploitations agricoles aux nouvelles conditions de prix et de marché. La deuxième ligne de

---

<sup>18</sup> Les crédits alloués aux cultures arables (céréales et oléagineux) passent de 32,5% du FEOGA Garantie en 1992 à 43% en 1998 ; ceux qui vont au secteur bovin (pour les produits laitiers et la viande) diminuent de 26% à 20% du FEOGA Garantie.

raisonnement s'inquiète des distorsions de concurrence que provoquent les aides directes entre les agriculteurs, en soutenant mieux et plus largement les revenus des plus grands qui peuvent ainsi chasser ou marginaliser les moins favorisés. Cette critique, surtout développée dans les débats entre agriculteurs au sein des organisations agricoles, conduit à s'interroger sur la supériorité des grandes exploitations : leur compétitivité ne serait-elle pas créée par les aides des politiques agricoles plutôt que par des coûts de production inférieurs résultant des économies d'échelle que leur taille leur permettrait ? On retrouve là une ancienne question très controversée de l'économie rurale qui fait aujourd'hui l'objet de peu d'études (Boussard, 1987). Elle est pourtant déterminante sur le plan politique et social : si la grande exploitation n'est pas supérieure sur le plan technico-économique à la petite, l'équité pourrait alors aller de pair avec l'efficacité et les politiques agricoles pourraient répartir plus également leurs aides sans risquer d'augmenter le coût de l'alimentation. Les mesures de "modulation"<sup>20</sup> des aides directes, que l'accord agricole de Berlin introduit en mars 1999, seraient dans ce cas pleinement justifiées en tant qu'instruments économiques et pas seulement sociaux de la régulation agricole.

Le troisième groupe de critiques, qui occupe une place plus importante dans le débat social que dans les mesures et les budgets de la PAC, s'inquiète des "externalités" négatives provoquées par les modèles intensifs d'agriculture. Sur ce point, deux soucis communs rapprochent les experts, les responsables

---

<sup>19</sup> Dans l'UE, 7% des exploitations ont une dimension économique égale ou supérieure à 150 ha d'équivalent blé. Elles sont dans leur majorité situées dans les pays du nord de l'UE.

<sup>20</sup> La modulation des aides est une mesure facultative pour les gouvernements ; elle les autorise à prélever une partie des aides compensatrices des baisses de prix (20% au maximum) pour les redistribuer en fonction de critères environnementaux ; chaque gouvernement détermine lui-même le montant du prélèvement et les modalités de la redistribution des aides. Pour le moment, seuls deux pays (la France et le Royaume-Uni) ont défini des programmes de modulation des aides. Au Royaume-Uni, le prélèvement, uniforme sur tous les agriculteurs, s'analyse comme une politique de dégressivité des aides. En France, le prélèvement ne touche que les exploitations les plus grandes et les plus aidées ; la redistribution s'effectue dans le cadre de contrats individuels qui lient chaque exploitant signataire et l'Etat pour 5 ans et impliquent le respect de critères environnementaux et économiques (emploi).

politiques et les opinions publiques européennes. Le premier concerne les dégradations que génère l'agriculture intensive sur l'environnement : pollution des ressources naturelles par des usages trop massifs des engrais et des produits phytosanitaires, gaspillage de ces ressources par érosion, empoisonnement des sols ou épuisement des ressources en eaux, perte de biodiversité. Le second concerne les risques pour la santé humaine que comportent des processus industriels et agricoles dominés par la recherche du profit à court terme. Les crises de la "vache folle" (suite à l'encéphalopathie spongiforme bovine), du poulet et du porc à la dioxine et aux boues urbaines témoignent de la réalité du risque et font d'autant plus réfléchir dirigeants politiques, agriculteurs, industriels et commerçants qu'ils entraînent des modifications significatives des habitudes de consommation alimentaires (forte diminution de la consommation de viande de bœuf notamment).

L'attention croissante accordée à la multifonctionnalité de l'activité agricole, qui produit dans le même mouvement des denrées alimentaires et des biens publics non marchands (ressources naturelles, paysages, emploi rural, sécurité alimentaire, bien être animal etc.) résume ces préoccupations récentes et entend favoriser une évolution à la fois plus environnementales et plus soucieuse du développement rural, promu depuis mars 1999 au rang de "second pilier" de la PAC. Mais en affirmant vouloir défendre la multifonctionnalité de ses agricultures, l'UE veut aussi se donner les moyens d'affronter les pressions extérieures auxquels elle est confrontée.

### ***Les contraintes externes.***

Mise en cause par l'accentuation des disparités internes aux agricultures qui la composent, la PAC est par ailleurs attaquée par les partenaires et les concurrents extérieurs à l'UE. Parmi ces facteurs externes, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), prévu pour 2006, est le premier élément qui pousse à de nouvelles réformes de la PAC. L'application à ces

pays des aides directes de la PAC actuelle présenterait en effet deux inconvénients majeurs. Le coût budgétaire serait lourd car les prix agricoles de ces pays sont inférieurs à ceux de l'UE tandis que leur potentiel de production, s'ils parvenaient à surmonter le choc de la libéralisation économique, est important. Le risque économique serait tout aussi grand car les structures agricoles des PECO ne sont pas adaptées à une politique d'aides directes du type ouest-européen : en apportant une rente considérable à la minorité de très grandes exploitations héritières des anciennes fermes coopératives et publiques, d'un côté, une aide au revenu à la multitude de petites exploitations fonctionnant pour la plupart en autosuffisance, de l'autre côté, ces aides constitueraient un lourd fardeau pour les économies des PECO dans la mesure où, faute d'appuyer la modernisation des appareils productifs, elles relanceraient l'inflation en favorisant la hausse du prix des terres et l'augmentation de la demande finale. Mais dans quel sens faudrait-il réformer la PAC pour aider au succès de l'élargissement à l'Est ? Faut-il réduire les prix et donc les aides directes ? Ou faut-il revenir à une politique de protection du marché européen par une stabilisation des prix internes assortie d'un contrôle de l'offre et de conditionnalités environnementales pour éviter l'apparition d'excédents et garantir la sécurité et la qualité de la production alimentaire ?

Les négociations ouvertes depuis l'automne 1999 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont la seconde contrainte extérieure forte pour la PAC. A vrai dire, le message de l'OMC est quelque peu brouillé et sa pression affaiblie par les évolutions que traversent les problématiques de politique agricole des Etats-Unis et de l'UE qui sont les deux principaux protagonistes de la négociation agricole mondiale. Jusqu'en 1997, les deux groupes géopolitiques se situent dans le sillage de l'accord de Marrakech de 1994 : les équipes dirigeantes y considèrent qu'il faut poursuivre la libéralisation des économies et des marchés agricoles par la réduction et le "découplage" des

aides, à réorienter vers le seul soutien des activités non marchandes de l'agriculture (aides classées dans la boîte "verte"). Mais à partir de 1997, la foi dans les solutions libérales est ébranlée par le retournement brutal du marché international où les prix plongent après avoir atteint des sommets entre 1995 et 1998 : tandis que l'offre augmente à la suite de récoltes abondantes, la demande solvable se restreint sous l'effet de la crise financière asiatique de 1999 qui réduit le pouvoir d'achat des seuls marchés encore dynamiques dans le secteur alimentaire.

Le revirement est particulièrement net aux Etats-Unis, dont la politique agricole est plus flexible que celle de l'UE. Le *Farm Bill* de 1996 ayant significativement libéralisé les marchés des grandes cultures (céréales et soja), ces producteurs sont fortement et directement touchés par la chute des prix internationaux ; pour les aider à y faire face, l'administration s'engage à partir de 1998 dans de coûteux programmes "d'aides d'urgence" qui sont renouvelés chaque année depuis<sup>21</sup>. Ces aides récurrentes devraient devenir permanentes : les 2 candidats à la Présidence ont annoncé que le prochain *farm bill* comporterait un dispositif automatique d'aides complémentaires en cas de chute des prix et/ou des revenus agricoles, qui serait déclenché sur la base de critères économiques indépendants du contexte budgétaire<sup>22</sup>. Ces changements vont-ils déboucher sur une nouvelle conception des négociations agricoles mondiales ? Jusqu'ici l'administration américaine a présenté les programmes d'urgence comme compatibles avec

---

<sup>21</sup> Les deux principales mesures de ces programmes sont : des subventions aux assurances récoltes et revenus souscrites par les agriculteurs ; les *marketing programs*, qui se déclenchent lorsque les prix de marché descendent en-dessous du prix minimum garanti (*loan rate*) et allouent aux producteurs, comme le faisait la législation antérieure à 1996, des paiements directs compensant la différence entre le prix minimum garanti et le prix de marché. Au total le montant des programmes d'aide d'urgence attribués entre 1996 et 2000 hors de la programmation budgétaire atteint environ 26 milliards de \$.

<sup>22</sup> Ce filet de sécurité s'ajouterait aux paiements directs découplés du *Farm Bill* de 1996 sous la forme 1) d'une reprise des *marketing programs* (qui entrent en vigueur lorsque les prix de marché tombent sous les prix minimum garantis) et 2) d'aides complémentaires nouvelles lorsque les recettes par hectare des cultures arables seraient inférieures à 95% de la moyenne mobile des cinq années précédentes. Voir *Agri US Analyse*, 66, décembre 2000

les règles de l'accord de Marrakech<sup>23</sup> et n'a pas remis en cause sa doctrine de libéralisation agricole. Les propositions soutenues devant la conférence ministérielle de l'OMC, réunie à Seattle en décembre 1999, donnent toujours la priorité à la réduction des mesures d'intervention sur les marchés, en concentrant l'effort sur les subventions à l'exportation et sans toucher aux aides directes internes (*marketing programs* inclus). Mais la relance des débats internes sur la libéralisation agricole a contribué à alléger la pression que l'administration américaine exerce sur la PAC qui trouve ainsi un répit dans sa difficile marche vers la réforme.

Dans l'UE le même mouvement s'observe, sous des formes moins brutales et plus adaptées aux mécanismes de la PAC. Les années 1995-1997 sont celles de la montée du courant libéraliste dont la Commission se fait le porte-parole en 1995, dans le document de stratégie qu'elle élabore pour le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Madrid en décembre, puis dans l'Agenda 2000 publié en juillet 1997, pour adapter la PAC à l'élargissement à l'Est. Mais en mars 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sommet de Berlin préfèrent, face au marasme du marché international, s'en tenir à une démarche conservatoire qui reconduit pour l'essentiel la PAC de 1992 : ils procèdent à des baisses de prix et des paiements compensateurs moindres que celles proposées par la Commission, notamment pour le secteur bovin très affecté par les conséquences de la crise de la vache "folle", maintiennent les quotas laitiers jusqu'en 2003 au moins, et reportent à plus tard la libéralisation des autres secteurs (dont le secteur du sucre et des fruits et légumes). Tout aussi prudentes sont les positions de l'UE pour les négociations agricoles de l'OMC qu'elle aborde avec la volonté de poursuivre la libéralisation commencée sans épargner aucune aide (et donc négociant en

---

<sup>23</sup> L'argumentation américaine fait valoir que, d'une part, les subventions aux programmes d'assurance revenu et d'assurance récolte ouverts aux producteurs sont découplés de la production, que, d'autre part, chacune des mesures couplées à la production reste en deçà du seuil de 5% de la production fixé par l'accord de Marrakech.

même temps les subventions à l'exportation et les aides directes internes considérées comme des subventions indirectes à l'exportation) mais aussi de défendre la "multifonctionnalité" des agricultures européennes, objectif qui fait à cette occasion son entrée officielle dans le discours des responsables européens. Cette position balancée confirme, s'il en était besoin, l'indétermination actuelle de la PAC. Depuis 1992, elle se présente auprès des Etats membres et des agriculteurs comme le porte-parole de la loi mondiale fixée à l'OMC. Mais confrontée à des à-coups du marché international susceptibles d'ébranler les équilibres sociaux et politiques internes, elle redevient le défenseur et l'interprète des intérêts collectifs européens face aux concurrents extérieurs. Ceci montre l'importance de la conjoncture des marchés dans la phase actuelle d'incertitudes structurelles.

### **Références bibliographiques.**

- Boussard J.M. (1987). *Economie de l'agriculture*, Paris, Economica.
- Commission de l'UE (1995). *Stratégies alternatives pour le développement des relations dans le domaine de l'agriculture entre l'UE et les pays associés en vue de leur future adhésion*, reproduit par *AgroMonde Service*, 430, 8 décembre 1995.
- Commission de l'UE (1997). *Agenda 2000*, Bruxelles, Commission..
- Delorme (2001). " Les relations des agriculteurs et des institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire", in Balme R., Chabanet D. et al. dir. *Les groupes économiques dans l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, à paraître.
- Delorme H. (1975). "La France et le Marché commun agricole", in Rideau J. et al., *La politique européenne de la France*, Paris, LGDJ, p. 609-634.

- Delorme, LeTheule (1996). "Réforme de la PAC et Uruguay round : vers une Europe libérale", in Jollivet M., Eizner N. dir., *L'Europe et ses campagnes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Delorme, Méchineau, Perraud (1998). "Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques", *Notes et Etudes Economiques*, 8, p. 79-107.
- Johnston B.F., Mellor J.W. (1961). "The role of Agriculture in Economic Development", *The American economic Review*, 51 (4), p. 566-593.
- Lindberg L.N. (1963). *The Political Dynamics of Economic European Integration*, Stanford, Stanford University Press, 367 p).
- OCDE (1999). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, Paris.
- Perraud D. dir. (2000). *L'Europe verte. Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Paris, INRA Editions, 365 p.