Henri Nallet

Préface de Michel Rocard

L'EUROPE GARDERA-T-ELLE SES PAYSANS ?

UNE MISE EN PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DE LA PAC

PUTTING THE REFORM OF THE CAP INTO PERSPECTIVE

EUROPE WILL KEEP ITS FARMERS ?

FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES

Jean Jaurès Fondation

Henri Nallet

Palindrome

FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES

Jean Jaurès Fondation

Du même auteur :

D'un monde à l'autre. Que peut l'Europe face à la crise ?,
avec la collaboration de Clément Abélamine
(Fondation Jean-Jaurès, septembre 2009)

Le monde en face. Contribution au Livre blanc sur la politique étrangère de la France,
avec la collaboration de Clément Abélamine
(Fondation Jean-Jaurès, septembre 2008)

*Multilatéralisme : une réforme possibl*e,
avec Hubert Védrine
(Fondation Jean-Jaurès, septembre 2004)

Conception maquette : A&CO - IOW
Réalisation : Refletsgrafics
ISBN : 978-2-36244-009-0

Achevé d'imprimer en octobre 2010

© Fondation Jean-Jaurès / FEPS

13 €

HENRI NALLET

L'Europe gardera-t-elle ses paysans ?

Une mise en perspective de la réforme de la PAC

Préface de Michel Rocard

SOMMAIRE

Préface par Michel Rocard 11

Introduction 17

L'après-guerre et une « France sans paysans » 21

Une merveilleuse invention : la PAC 31

Au terme de la réussite, une « vraie » crise 41

Les « signaux du marché », enfin 53

Le levier international 65

L'alimentaire, premier temps de la grande crise 73

Productivité et préoccupations environnementales 81

Le discours sur l'inévitable réforme de la PAC vu par un journal du soir 95

L'agriculture à la fois productive et écologique,
c'est l'agriculture durable 103

Remarques sur une négociation à venir 115

Bibliographie 147

Documents 151

- *Une note à François Mitterrand sur la réforme de la PAC* 152

- *L'agriculture européenne à l'OMC. Deux points de vue* 156

- *Que faire contre la faim ?* 167

- *L'Union pour la Méditerranée et la sécurité alimentaire* 173

Pour
Michel Cottebrune,
Daniel Dubost,
Dominique Sotty
qui savent pourquoi…

Mais n'est-ce pas l'homme aussi qui crée le blé ? Les productions que l'on appelle naturelles ne sont pas pour la plupart… l'œuvre spontanée de la nature. Ni le blé ni la vigne n'existaient avant que quelques hommes, les plus grands génies inconnus, aient sélectionné et éduqué lentement quelque graminée ou quelque cep sauvage. C'est l'homme qui a deviné dans je ne sais quelle pauvre graine tremblant au vent des prairies le trésor futur du froment. C'est l'homme qui a obligé la sève de la terre à condenser sa plus fine et savoureuse substance dans le grain de blé, ou à gonfler le grain de raisin.

Les hommes oublieux opposent aujourd'hui ce qu'ils appellent le vin naturel au vin artificiel, les créations de la nature aux combinaisons de la chimie. Il n'y a pas de vin naturel ; il n'y a pas de froment naturel. Le pain et le vin sont un produit du génie de l'homme. La nature elle-même est un merveilleux artifice humain […] L'union de la terre et du soleil n'eut pas suffi à engendrer le blé. Il a fallu l'intervention de l'homme, de sa pensée inquiète et de sa volonté patiente […] Que la science soit près du moissonneur…

Jean Jaurès
« La houille et le blé », *La Petite République*
31 juillet 1901

Ancien Premier ministre, **Michel Rocard** est actuellement Ambassadeur de France chargé des négociations internationales relatives aux pôles Arctique et Antarctique.

PREFACE

Michel Rocard

Encore une publication sur l'agriculture. Toute la France se souvient qu'elle a été à dominante rurale plus longtemps et plus intensément que la plupart de ses voisins européens. Beaucoup aimeraient se débarrasser de ce souvenir. Il est encombrant, peu en rapport avec notre constant souci de modernité, du moins en apparence, et nous vaut de permanents et difficiles conflits avec l'Europe.

Pourtant l'agriculture continue d'être là, importante et toujours puissamment exportatrice. Un flot de publications le rappelle constamment à notre attention. Et surtout, au moment où sort cet essai, l'agriculture dans le monde, et notamment en France, traverse une crise profonde et inquiétante.

L'opinion n'y comprend rien. Les agriculteurs donnent l'impression d'être toujours en train de se plaindre. L'aide à l'agriculture coûte de l'argent, mais on ne sait ni pourquoi ni comment elle fonctionne. La célèbre

Politique agricole commune est devenue illisible. Apparemment elle ne produit plus l'effet attendu, le revenu agricole s'effondre et les paysans se fâchent. On ne sait même plus comment elle marche, puisque apparemment elle inclut même des incitations à ne pas produire. Ce qui est pour le moins étrange quand on sait que la population mondiale va passer de sept à neuf milliards d'individus dans les trente ans qui viennent, et qu'il faudra bien que tout ce monde mange.

C'est dans cette situation confuse et chaotique que paraît cet essai lumineux. Son auteur, mon ami Henri Nallet, fut deux fois ministre de l'Agriculture (1985-1986 et 1988-1990) et avait été auparavant pendant seize ans économiste, spécialisé dans les problèmes agricoles. Il n'a cessé de suivre ces questions depuis. Cet ouvrage ne dépasse guère le volume d'un pamphlet ou d'un manifeste. Et pourtant c'est un vrai livre, de première importance. La hauteur de vue et la précision de l'information s'y conjuguent avec une grande imagination et beaucoup d'audace intellectuelle dans les propositions.

La première vertu de cet essai, et peut-être la plus visible, est de nous donner, sur un demi-siècle, une histoire intelligible de la Politique agricole commune (PAC). Cela devenait urgent. Avec le découplage par étapes, la multiplication des aides versées sur la base de références historiques, et sans aucun rapport avec l'activité productive réelle, la PAC devenait illisible. Henri Nallet nous apporte une compréhension de long terme de ces évolutions : le lecteur reprend le fil du récit, et c'est une sensation très agréable.

Sa seconde vertu tient au courage et à l'imagination avec lesquels il aborde les perspectives de la renégociation de la PAC qui commencera en cette année 2010.

Courage, d'abord. C'est avec la plus grande fermeté qu'Henri Nallet explique aux Français, et d'abord à leurs responsables agricoles professionnels ou politiques, que la défense brutale pure et simple de nos intérêts nationaux ou de nos systèmes de pensée nationaux n'est plus possible. La pensée dérégulatrice est passée par là. Je crains qu'il n'ait largement raison quand il affirme qu'on ne reviendra pas sur le découplage, ni sur les abandons des restitutions, de la jachère et des quotas laitiers, et que l'on ne peut pas s'attendre à une augmentation du budget agricole de l'Union. Même si elle a reçu un gros choc avec la crise mondiale, la pensée ultralibérale, ayant pour dogme l'optimalité de l'équilibre du marché, est dotée d'une sérieuse hystérésis dans les systèmes politiques de décision collective. Bien loin de faire table rase pour reconstruire une pensée publique sur le développement agricole, il faut en passer par les permanences probables du système européen, tel qu'il est, dans l'ordre administratif comme dans l'ordre intellectuel.

C'est ici qu'Henri Nallet est imaginatif. Remarquant d'abord que, dans l'état actuel des textes et des esprits, une orientation européenne restrictive considérerait que la seule légitimation admissible d'une aide publique à l'agriculture serait d'ordre environnemental, il propose une réflexion fouillée sur les possibilités les plus vraisemblables d'élargir ce champ de vision, sur la base d'un accord communautaire.

En ce qui concerne d'abord les objectifs, il est peu discutable que l'Europe devra ajouter à la préoccupation environnementale une évaluation quantitative. De 2010 à 2030, la population mondiale à nourrir augmentera, on l'a vu, de deux milliards d'individus. Il est peu imaginable que l'Europe n'ait pas à prendre sa part de cette nécessaire augmentation de production, et donc qu'elle doive y inciter ses producteurs. Et l'Union européenne ne saurait éluder le fait qu'il lui faut traiter les conséquences toujours dommageables de la phase antérieure de la PAC, le productivisme.

Ensuite, dans l'ordre des moyens, Henri Nallet s'amuse à nous montrer l'hypocrisie et l'absurdité du « droit à paiement unique », principale forme actuelle de l'aide du premier pilier, celui qui concerne la production. Du coup, il en propose la « revitalisation » en le faisant dépendre des efforts entrepris par les agriculteurs pour améliorer leurs pratiques : moins d'engrais, moins de traitements, moins d'eau. L'aide au revenu pourrait être plus franchement affichée comme telle, et plus nettement liée à la manière de produire qu'au volume de la production.

Enfin en matière de régulation, notre auteur remarque la pertinence et l'efficacité du système intérieur américain, mais ne croit guère à la possibilité de sa recopie en Europe. Dès lors, et comme l'Union ne pourra probablement pas, sur le plan politique, éluder tout le problème de la régulation des marchés, ce sont les questions d'assurance des producteurs et d'organisation des filières qui pourraient y trouver place.

Tout cela donne beaucoup à penser. Mais on sent à travers ce texte une possibilité très réelle de parvenir à un accord entre professionnels et politiques pour fonder la troisième étape de cette politique agricole commune dont l'Europe aura besoin aussi longtemps qu'elle voudra conserver des paysans sur son sol.

Ancien ministre de l'Agriculture et de la Justice, **Henri Nallet** est vice-président de la Fondation Jean-Jaurès et vice-président de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS).

INTRODUCTION

Quelle agriculture pour demain ? Cette question, de retour dans notre débat public, est la conséquence de deux préoccupations ressenties comme angoissantes : la crise alimentaire des années 2007-2008, d'une part, et les effets supposés du réchauffement climatique sur les terres cultivables, d'autre part. Dans ce monde inquiétant dont les grands médias se complaisent à nous décrire les dangers, quelle est la place de l'agriculture européenne au moment même où les agriculteurs français et européens connaissent une dégradation impressionnante de leur revenu et expriment leur désarroi, voire leur renoncement, et ce dans l'indifférence générale ?

Notre système d'approvisionnement alimentaire, varié et relativement peu coûteux, est-il menacé ? Le « problème agricole » que l'on croyait résolu, du moins dans nos pays, est-il de retour ? Hasard de l'inexorable calendrier communautaire : cette crise agricole, dont les manifestations sont nombreuses, se produit au moment où l'Union européenne se prépare à négocier le budget qu'elle entend

consacrer à partir de 2013 à l'ensemble de l'agriculture européenne. Cette discussion, jadis réservée à des cénacles de « spécialistes », aura lieu cette fois sur la place publique puisque le traité de Lisbonne en a fait un objet de codécision entre le Conseil des ministres de l'Union et le Parlement. L'Europe a souvent débattu de l'agriculture, où les intérêts français sont stratégiques. Et la mise en perspective de ce débat peut sans doute aider à en saisir les enjeux actuels.

Au cours des derniers mois, il m'a été demandé à plusieurs reprises d'exprimer mon point de vue sur les problèmes agricoles actuels et la réforme de la Politique agricole commune (PAC) devant des publics d'agriculteurs et de non-agriculteurs. Les uns comme les autres ont manifesté un grand intérêt pour ces questions réputées compliquées et pour la manière dont je les abordais. Ils m'ont encouragé à écrire mes remarques pour un public plus nombreux. Les pages qui suivent sont le résultat de cette « commande » imprévue. J'ai essayé d'exposer comment je perçois le problème politique que les dirigeants européens vont devoir bientôt traiter, en utilisant avant tout mon expérience : quarante années passées au contact de la politique agricole française et communautaire dans le syndicalisme agricole, à l'Institut national de la recherche agronomique, au secrétariat général de l'Elysée, au gouvernement… Ce travail n'a pas de prétention scientifique, ni programmatique. On ne doit y voir qu'un témoignage.

Une précaution, enfin : tout au long des pages qui suivent, je traite essentiellement de l'agriculture comme productrice de notre nourriture. Je n'ignore pas qu'on lui demande aussi de participer à la production d'énergies renouvelables avec les biocarburants, même si les objectifs européens en ce domaine restent modestes, bien loin des productions américaines et brésiliennes qui rapprochent les évolutions des prix agricoles des variations du prix du pétrole. Je sais aussi tous les espoirs que l'on place dans le développement de la « chimie verte » qui connaît une croissance très rapide et se substituera, pour certaines utilisations industrielles, au carbone fossile. Ces perspectives nouvelles ouvertes par « l'agriculture durable » n'en sont qu'à leurs débuts et ne figureront pas au premier plan des débats sur la réforme de la PAC. Je m'en suis donc tenu à la dimension alimentaire et « nourricière » de l'agriculture qui, après tout, reste la vocation originelle et encore décisive de l'activité agricole.

Paris, juin 2010

L'APRÈS-GUERRE ET « UNE FRANCE SANS PAYSANS »…

Sans remonter très loin dans le temps, on fera observer que l'interrogation de nos sociétés sur leur rapport à l'activité agricole en tant qu'elle est d'abord la source principale de notre alimentation réapparaît à chaque « crise » que connaît la relation de l'agriculture au reste de la société, quelle que soit la nature de cette « crise ». C. Servolin (1989) remarquait que « le monde de l'agriculture est le monde du mécontentement, du pessimisme, de la crise perpétuelle et il ne faut pas croire qu'il s'agisse là d'un phénomène récent ». Et de rappeler : *La Terre qui meurt* de R. Bazin (1899), *Le Drame agricole* de H. Queuille (1923), *La Tragédie paysanne* de M. Braibant (1937), *Orages sur les moissons* de S. Sailly-Laisné (1941), *La Révolte paysanne* de J. Meynaud (1963)…

Mais, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la « crise » est bien réelle. On sort de cinq années d'agriculture de proximité sans machines, sans engrais, sans produits de traitement… et la population a faim ! La société française se tourne donc avec angoisse vers ses paysans. Elle attend

du secteur agricole une rapide amélioration de sa productivité afin, d'une part, d'assurer une nourriture abondante et à bas coût et, d'autre part, de fournir de la main-d'œuvre au secteur industriel renaissant.

En attendant, on importe de quoi nourrir les Français. La récolte de 1946 est encore de 30 % inférieure à celle de 1938 ! Le premier plan de modernisation et d'équipement (1946), dit plan Monnet, a pour but de faire redémarrer la production pour satisfaire les besoins essentiels de la population. Si l'agriculture ne figure pas, à côté du charbon, de l'électricité, du ciment, du transport et de l'acier au nombre des secteurs de base, le machinisme agricole en fait partie, comme condition du développement de la production agricole.

Ce premier plan de modernisation, qui se veut prudemment dirigiste, est inspiré par de jeunes économistes ou agronomes socialistes ou socialisants, Pierre Uri, Denis Cépède, René Dumont… Il doit être mis en œuvre par un ministère dirigé par un autre socialiste, François Tanguy-Prigent, qui a fait voter le statut du fermage et promeut la Confédération générale de l'agriculture. Là aussi, de jeunes ingénieurs de gauche cherchent à mettre sur pied une organisation professionnelle par branches destinée à remplacer la corporation paysanne de Vichy. Les uns et les autres étaient convaincus que la généralisation du machinisme – et en particulier l'utilisation du tracteur – était la clé de l'amélioration de la productivité, sur le modèle de ce qui s'était passé dans les années trente aux Etats-Unis. René Dumont, alors jeune maître de conférences à l'Institut national agronomique, part y enquêter pour publier, quelque temps plus tard, *Les Leçons de l'agriculture américaine* (1949). Dans l'intervalle, il a dressé la carte des archaïsmes agricoles français et proposé des remèdes « productivistes » dans un livre important : *Le Problème agricole français* (1946). Il y soutient que la mécanisation et la spécialisation doivent être au cœur de la nouvelle politique agricole afin de bâtir « une agriculture instruite, équipée, modernisée, productive [qui] prospérera dans un cadre adapté à l'économie d'abondance ».

Des petits tracteurs rouges pour échapper aux soviets…

En 1947, le plan Marshall propose aux Européens de les aider à se rééquiper, et, dans le secteur agricole, à se fournir en machines, tracteurs, charrues, moissonneuses-batteuses que les Etats-Unis produisent en grande série avec une maîtrise technique qui fait défaut aux Européens. Dans les discussions franco-américaines sur les modalités des prêts et aides qui occupent une partie de l'année 1947, les dirigeants américains poussent les Français à revoir leurs objectifs agricoles à la hausse. Et en 1948, la partie agricole du plan Monnet devient tout à coup plus ambitieuse. Marcel Faure (1966) la résume ainsi :

> « 1. Le développement cohérent du secteur agricole impose une planification.
> 2. Les possibilités agricoles de la France sont nettement supérieures à ses besoins ; mais les besoins alimentaires de l'Europe sont énormes. D'où la nécessité d'assigner à l'agriculture française une tâche d'exportation permanente.

3. La balance des comptes française est gravement déficitaire. L'agriculture doit contribuer de façon continue à ses exportations ».

On retrouve dans ce premier exposé public des orientations que la France entend suivre dans le secteur agricole au sortir de la guerre ce qui restera tout au long de la période jusqu'à aujourd'hui le cœur du dispositif de la politique agricole française :

– l'agriculture est affaire de puissance publique ;
– la France a vocation à approvisionner en priorité ses voisins européens ;
– ses exportations agricoles sont d'intérêt national.

Et ce parti pris volontariste est à l'origine soutenu et encouragé par les Etats-Unis. Le modèle technique (machines, protection des cultures, semences sélectionnées, spécialisation) est de conception américaine, visité par les « missions de productivité » qui envoient ingénieurs et paysans de l'autre côté de l'Atlantique. Les objectifs globaux ambitieux que la France finit par accepter sont là pour assurer aux Européens une nourriture suffisante destinée à les tenir éloignés des tentations soviétiques ! Comme le dit avec franchise un rapport officiel de la CIA daté de 1947 : « Le plus grave danger pour la sécurité des Etats-Unis est la possibilité d'un effondrement économique de l'Europe occidentale, suivi de l'accession au pouvoir d'éléments communistes »[1].

1. Judt, 2007.

En échange de leur aide, les Etats-Unis comptent sur les dirigeants européens pour renoncer au protectionnisme et ouvrir leurs marchés aux produits « made in US ». Ainsi, la circulation des marchandises sans entrave entre les deux rives de l'Atlantique assurerait aux Américains un « retour sur investissement »… L'engagement en faveur du libre-échange et l'acceptation d'une charte qui prévoit la création d'une Organisation mondiale du commerce figurent dans les accords que Léon Blum et Jean Monnet concluent en 1947 avec les autorités de Washington[2].

Cette modernisation sous influence américaine de l'agriculture française entreprise avec l'aide de planificateurs socialisants ne peut être bien reçue par la fraction conservatrice des dirigeants agricoles qui ont été plus que conciliants avec le régime de Vichy. Le général de Gaulle rentré dès 1947 à Colombey-les-deux-Eglises, les dirigeants paysans sortent la tête de la tranchée et portent l'un des leurs, René Blondelle, ancien syndic de la Corporation, à la tête de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, qui va dès lors réclamer des faibles dirigeants de la IVème République des hausses de prix, des protections aux frontières, freiner la mise en place des institutions de solidarité, lutter contre le projet de marché commun, etc.

2. Kuisel, 1984, Crémieux-Brilhac, 2010.

La nouvelle génération du « voir, juger, agir »

Mais l'ambitieuse entreprise de modernisation du secteur agricole conçue au lendemain de la guerre ne disparaît pas pour autant. Elle est reprise par une fraction de la paysannerie influencée par l'Eglise catholique, ou plus exactement par son courant issu du catholicisme social qui, après la guerre, a donné naissance au Mouvement républicain populaire. Fort de ses militants qui se sont « bien conduits » pendant l'Occupation, ce courant peut, pour un temps encore, parler haut dans l'Eglise de France. En témoigne en 1950 le thème des Semaines sociales tenues à Nantes. Cette réunion annuelle des intellectuels et du clergé proche du catholicisme social traite, cette année-là, du « Monde rural dans l'économie moderne ». C'est un long plaidoyer en faveur de la modernisation technique, économique, sociale et psychologique des campagnes, et le président des Semaines sociales conclut son propos en affirmant sa conviction qu'en prônant « la modernisation des campagnes », on travaille pour « l'équilibre économique et social du pays »[3].

Cette ouverture à la technique, aux machines, à la productivité, à la mise en commun du progrès, trouve dans une partie de la jeunesse paysanne un accueil enthousiaste, grâce à la présentation que lui en fait la Jeunesse agricole catholique (JAC). Cet étonnant mouvement d'éducation populaire qui se développe dans les régions traditionnellement catholiques organise des « Journées de mécanisation » où sont exposés et essayés les premiers tracteurs arrivés d'Amérique, mais aussi des « expositions de l'habitat rural » permettant aux jeunes de découvrir comment améliorer leurs conditions de vie. Il orchestre également des « Fêtes de la terre » qui réunissent en 1950 plus de soixante-quinze mille jeunes ruraux à Paris. Ce mouvement donne des réponses pratiques aux jeunes paysans issus des petites exploitations pour s'insérer pleinement dans le monde moderne… L'un de ses leaders, René Colson, écrit en 1950 *Motorisation et Avenir rural*, préfacé par René Dumont et qui connaît à l'époque un grand retentissement. A partir d'un travail d'enquête minutieux, il analyse dans le détail les effets et les conséquences de la motorisation du travail paysan dans différentes exploitations et régions. Il redoute que les plus grandes exploitations ne profitent davantage de la mécanisation que les petites fermes. Il préconise donc que ces dernières s'associent en Coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) pour bénéficier à leur tour des bienfaits des machines tant pour améliorer la productivité du travail paysan que pour réduire la pénibilité des tâches. On retrouve dans ce texte l'essentiel de l'idéologie de la JAC : le progrès (le monde moderne, l'ouverture des marchés, la concurrence…) est inéluctable, il est donc inutile de s'y opposer ; mais ce progrès, qui suppose pour être utilisé connaissances et capitaux, risque de servir les intérêts des mieux nantis et d'éliminer les plus faibles ; à eux de s'organiser par l'action collective (syndicalisme, coopération, agriculture de groupe…) pour en tirer parti à leur tour et rester les acteurs de leur propre histoire. Ce mouvement, assez exceptionnel dans notre histoire récente, permet à plusieurs générations de petits agriculteurs de participer

3. Compte rendu de la 37ème session des Semaines sociales de France, p. 31.

de plain-pied à la grande modernisation de l'après-guerre. Directement au contact des réalités, ils pratiquent ce qu'ils appellent le « voir, juger, agir » qui inspire ou justifie leur robuste pragmatisme.

La Jeunesse agricole catholique prépare aussi les militants et les cadres de « la révolution silencieuse »[4] qui vont, à partir de la fin des années cinquante, éliminer les vieux caciques réactionnaires encore à la tête des organisations agricoles et constituer les interlocuteurs professionnels nécessaires aux modernisateurs gaullistes de l'agriculture pour mener à bien leur entreprise. La jonction heureuse des ingénieurs formés par René Dumont avec les jeunes de la Jeunesse agricole catholique et les énarques du club Jean-Moulin groupés autour de Michel Debré et Edgar Pisani marque la fin d'une période. Cette rencontre assez exceptionnelle de techniciens, d'administrateurs et d'acteurs de terrain permet l'élaboration d'une politique agricole nouvelle. Les grandes lois de 1960 et 1962 s'attaquent à certains traits de l'archaïsme rural comme la sacro-sainte propriété foncière, en créant les sociétés d'aménagement foncier (SAFER) qui décident de l'attribution des terres agricoles, ou comme le respect, lui aussi quasi-religieux, dû au « petit paysan » en créant une indemnité viagère de départ (IVD) qui incite les agriculteurs âgés à céder leurs exploitations. Cette mise en mouvement rationalisée du facteur de production le plus rigide, le sol, rend possible le passage à une autre forme d'agriculture. On passe des « paysans » aux « agriculteurs » prêts à affronter la concurrence européenne et à

4. Titre de l'ouvrage-manifeste de Michel Debatisse, 1963.

doter la France d'une agriculture puissante et moderne. Cette rupture dans une société réputée immobile est profonde et touche tous les domaines de la vie. Elle concerne l'économie, bien sûr, mais aussi les relations sociales, la famille, les rapports homme/femme, etc. Elle enthousiasme les jeunes paysans et ne tarde pas à fasciner les observateurs de la réalité sociale et le parti du progrès…

Une floraison de livres en porte alors témoignage, qui explorent cette révolution et cherchent à en imaginer la suite. On peut évoquer, en vrac, les travaux du sociologue Henri Mendras[5], les découvertes enthousiastes d'un publiciste proche du PSU, Serge Mallet[6], ou encore les récits du journaliste du *Monde* qui prend fait et cause pour les modernistes, François-Henri de Virieu[7]. Mais l'ouvrage le plus marquant de la période, par sa qualité et, surtout, son retentissement dans l'opinion éclairée et chez les cadres du monde agricole, fut sans conteste le petit livre de trois économistes, M. Gervais, C. Servolin et J. Weil, *Une France sans paysans*, 1965. Après avoir dressé un tableau assez classique de l'état de l'agriculture après la guerre et tiré quelques enseignements de la première phase de modernisation (utilisation du tracteur), ils montraient que la politique suivie par Michel Debré et Edgar Pisani visait à engager l'agriculture française dans une nouvelle étape de la modernisation qui la rendrait « capable d'affronter le Marché commun et même de devenir exportatrice hors de l'Europe des Six »[8]. On allait donc

5. *Les Paysans et la Modernisation de l'agriculture*, 1958.
6. *Les Paysans contre le passé*, 1962.
7. *La Fin d'une agriculture*, 1967.
8. p. 94.

vers une agriculture encore plus technicienne, encore plus spécialisée, indépendante des anciens savoir-faire paysans, aux mains de spécialistes compétents qui n'auraient plus que de lointains rapports avec les paysans d'autrefois. L'agriculture de demain évoluerait dans une « France sans paysans »… Ils exagéraient, mais leur pronostic fit scandale.

UNE MERVEILLEUSE INVENTION : LA PAC

Cette perspective d'une France sans paysans, si elle heurte les dirigeants traditionalistes de l'agriculture, choque moins les réformistes du secteur agricole (Centre national des jeunes agriculteurs, CNJA) et ceux qui n'en font pas partie. Car la « modernisation » des exploitations agricoles fait vite sentir ses effets : à peine quinze ans après la fin de la guerre apparaissent les premiers « excédents ». Déjà le marché national est trop étroit et le revenu des agriculteurs risque d'en souffrir. Il faut donc trouver de nouveaux débouchés. Pour la première fois, la France rompt pratiquement avec le « mélinisme » que combattaient les réformateurs, et même les dirigeants professionnels conservateurs s'intéressent à la perspective maintenant proche d'un marché commun agricole où la France pourrait écouler facilement une partie de sa production. Mais ils n'acceptent cette perspective qu'à la condition que ce marché commun soit protégé de la concurrence des pays tiers et que soit ainsi organisée entre les six pays une « préférence communautaire » qui leur sera concédée pour la période transitoire du Marché commun (*cf.* plus loin le chapitre X).

Sa mise en place a donné lieu à des péripéties et des tensions entre la jeune Commission européenne et les Etats membres qui s'étalent sur plusieurs années, mais en 1966, la Communauté économique européenne (CEE) est pourvue d'une Politique agricole commune avec un système de prélèvement aux frontières (différence entre le prix pratiqué dans le pays importateur et le prix offert par le pays exportateur), des règlements communs pour les grands produits (on a commencé logiquement par les céréales), un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) qui intervient sur les marchés pour stocker en cas de surproduction et financer des restitutions (aides) à l'exportation lorsque les prix du marché extérieur sont inférieurs aux prix européens. Le FEOGA peut aussi engager des dépenses « d'orientation » qui intéressent des réformes de structure destinées à améliorer la productivité des exploitations.

Relevons au passage que la principale difficulté à laquelle donna lieu cette négociation entre six pays pour doter cette première Union européenne d'une politique commune concernait, déjà, la solidarité financière. Le mécanisme imaginé, et vigoureusement défendu par la France, consistait à réunir dans le Fonds européen les contributions de chaque Etat membre que la Commission engageait selon les besoins des organisations communes de marché. Ce système désavantage les pays importateurs, comme l'Allemagne, qui versent une contribution au budget et paient des prélèvements sur les produits alimentaires qu'ils achètent hors de la Communauté. Il avantage les pays exportateurs comme la France, en incitant les pays partenaires à acheter chez eux et en subventionnant leurs exportations vers les pays tiers par les restitutions… Et pour obtenir l'accord des Allemands sur ce système qui favorisait considérablement la France, le général de Gaulle n'hésita pas en 1963 à quitter la table du Conseil jusqu'à ce que les partenaires cèdent… C'est donc bien la France la grande bénéficiaire du système, au-dedans et au dehors. On comprend mieux pourquoi des instruments comme les « restitutions » ou des concepts comme la « préférence communautaire » demandent à être maniés avec précaution par les responsables français, tant ils furent conçus et taillés à la mesure des intérêts de leur pays.

Si le règlement financier de la PAC fut l'occasion de la première crise européenne, la politique commune, elle, fut conçue par ses pères fondateurs comme la première étape d'une construction politique plus ambitieuse, dans la lignée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), avec abandon de souveraineté, gestion fédérale par les soins de la commission d'un budget commun… précisément ce qu'il faudrait savoir aujourd'hui mettre en œuvre dans le domaine monétaire. On retrouve les mêmes hésitations, les mêmes réticences à sauter le pas. Mais aujourd'hui, la tactique de la « chaise vide » ne suffirait pas à vaincre les résistances dans une Europe qui a depuis longtemps abandonné les objectifs d'intégration des pères fondateurs…

Sur la naissance de la Politique agricole commune (PAC), on peut désormais se reporter au document de la cinémathèque du ministère de l'Agriculture : *La Politique agricole commune. La voix de ses pères*, 2009. On y verra et entendra que la PAC a été elle aussi conçue et réalisée

par les « technocrates modernisateurs » successeurs de Jean Monnet et soutenue en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie par les responsables politiques démocrates-chrétiens et socialistes. Le témoignage de Jean Pinchon, récemment décédé, est particulièrement précieux. Cet ingénieur agronome qui fut par la suite conseiller de Michel Debré et directeur du cabinet d'Edgar Faure, écouté de tous les ministres de l'Agriculture, participa aux travaux préparatoires de la PAC. Il rappelle que ses auteurs y voyaient aussi un puissant instrument de rapprochement entre les paysans français et allemands, qui perdraient ainsi l'habitude de se battre à intervalles réguliers. L'article 39 du traité de Rome, qui définit la Politique agricole commune, témoigne de cette vision politique et sociale ambitieuse. Il mérite d'être rappelé :

> Art. 39
> 1. La politique agricole commune a pour but :
> a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
> b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
> c) de stabiliser les marchés,
> d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
> e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

On se préoccupe donc du « développement rationnel », de la « stabilité des marchés », de la « sécurité des approvisionnements » et du revenu des travailleurs… On est bien face à un texte politique de l'immédiate après-guerre qui relève de la philosophie de la déclaration de Philadelphie adoptée en 1944 par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail. Cette première déclaration des droits à vocation universelle entendait faire de la justice sociale l'un des objectifs de l'ordre juridique international issu de la Seconde Guerre mondiale, « aux antipodes de la dogmatique ultralibérale qui domine les politiques nationales et internationales depuis trente ans » (Supiot, 2010). Ce rapprochement ouvre la voie à des réflexions stimulantes sur plusieurs aspects de notre sujet ; en particulier l'indifférence croissante de notre politique commune à l'égard du revenu des travailleurs de l'agriculture, de la stabilité, de la sécurité… La réticence actuelle de nombreux Etats membres à assumer le principe de solidarité suscite une incompréhension chez une partie de la paysannerie, celle qui est encore influencée par ce qui reste de la Jeunesse agricole catholique. Elle ne reconnaît plus cette politique commune dont les objectifs actuels – pas toujours affichés – n'ont effectivement plus rien à voir, comme dirait Denis Kessler, avec le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) et l'esprit de reconstruction de l'après-guerre[9].

Retenons pour l'instant que la Politique agricole commune première manière peut être considérée comme la lointaine

9. On fait allusion ici à l'extraordinaire article de 2004 où cet ancien militant trotskiste devenu penseur du patronat détaille la liste des réformes nécessaires : détruire « tout ce qui a été mis en place entre 1944 et 1952 », « sortir de 1945 et défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance », *Challenge*, 4 octobre 2004.

héritière du premier plan de modernisation français élargi aux six pays fondateurs de l'Union. Mais la PAC possède aussi un ressort que ne connaissait pas notre premier plan et qui va amplifier et accélérer le mouvement de modernisation engagé après la guerre : l'ouverture des frontières sur les cinq autres pays européens et la mise en concurrence des agriculteurs. Pour tenir le choc, on doit être le meilleur ou viser à le devenir. S'informer, courir après l'innovation, se regrouper pour travailler avec d'autres, apprendre à gérer une exploitation telle une entreprise, accepter des règles contractuelles avec les transformateurs… Cette « cure forcée de rajeunissement » est possible parce que les agriculteurs français ont des débouchés quasi assurés dans le cadre des Six et parce qu'ils bénéficient d'une relative stabilité des prix. Ils peuvent donc investir pour se moderniser et améliorer leur productivité. L'ouverture des frontières est un coup d'accélérateur à la modernisation très efficace. Il installe au poste de commande le « consommateur » supposé affamé de baisses de prix et qui justifiera d'abord le droit de la concurrence comme principal régulateur de l'Europe unie, et, ensuite, l'ouverture des frontières européennes sur le reste du monde. L'Europe, c'est, jusqu'à aujourd'hui, d'abord un marché avant d'être un espace de solidarité et bien avant d'être une construction politique…

Le modèle agricole européen est-il exportable ?

Les résultats de cette première époque de la PAC sont spectaculaires : la production communautaire croît de 2 % l'an, l'alimentation se diversifie et devient partout disponible en abondance, les revenus des agriculteurs s'améliorent même si les aides publiques, restant proportionnelles aux volumes produits, avantagent les « gros » ; les exportations communautaires, surtout françaises, se multiplient… Dix années ont suffi pour accomplir cette transformation d'un secteur archaïque, surpeuplé et peu productif en une des forces stratégiques de l'économie française et européenne.

Ce modèle de développement réussi est-il reproductible dans d'autres régions, et particulièrement dans les pays en développement qui ont une forte population paysanne et qui ont déjà connu les effets socialement désastreux de la dépendance alimentaire ? Cette question n'est pas théorique ; elle est évoquée ici ou là par ceux qui s'interrogent sur les leçons à tirer de la récente crise alimentaire et qui, mettant en doute les effets bénéfiques supposés du libre-échange généralisé, évoquent l'organisation des marchés agricoles en grandes zones régionales[10]. Le rapporteur spécial des Nations Unies pour le Droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, plaide avec vigueur pour cette nouvelle organisation des marchés agricoles : « Ceux qui préconisent davantage de libéralisation du commerce international pour lutter contre la faim se trompent de diagnostic ! Mieux vaut s'interroger sur le type de régulations des marchés qui peuvent accroître le revenu des petits paysans… S'il est utopique de réclamer que l'alimentation sorte de l'Organisation mondiale du commerce… je suis pour le commerce régional, où la productivité moyenne des agriculteurs est comparable ;

10. Voir les travaux du Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture.

sinon la compétition est inégale… »[11]. On peut en effet concevoir, et souhaiter, comme l'autorise déjà pour partie l'Organisation mondiale du commerce (OMC), que certains pays moins avancés protègent leurs agricultures vivrières de la concurrence des grands pays exportateurs, mais il leur manque dans la plupart des cas deux des instruments qui ont permis le succès européen : les disponibilités budgétaires qui ont financé les différentes aides dont ont bénéficié sur toute la période les paysans européens ; et le réseau de formation et d'encadrement technique qui a diffusé – sinon imposé – jusque dans la plus reculée des fermes de montagne, les techniques, les traitements, les semences, les combinaisons productives les plus performantes. A force d'insister sur l'aspect budgétaire de la PAC, on oublie que le système n'aurait jamais marché sans la formidable toile d'araignée de techniciens qui ont éduqué les « travailleurs paysans » à cette forme intensive de production… C'est la combinaison des aides publiques, de la diffusion des techniques et de la stabilité des prix qui permet la rapide modernisation de l'agriculture. Aucune de ces trois conditions n'est remplie dans nombre de pays en développement.

C'est dire aussi combien la généralisation sur l'ensemble du territoire européen d'autres formes de production qui seraient profondément différentes du modèle dominant actuel mobiliserait de forces, de moyens, de savoirs et de ressources pour être efficace. Une telle modification, que certains appellent aujourd'hui de leurs vœux, ne dépend pas de réglementations, aussi sévères et tatillonnes soient-elles, mais bien d'une bonne et franche politique publique qui incite à emprunter une direction donnée en finançant ce qu'il faut là où il le faut… N'entretenons donc pas d'illusions : si l'on veut développer partout en Europe une autre forme de production, différente de celle qui prédomine aujourd'hui, l'augmentation des aides du second pilier ne suffira pas. Il faudra « mettre le paquet » comme on a su le faire dans les années soixante pour créer une agriculture familiale intensive…

Rappelons ici que, dans la période de modernisation qui accompagne la mise en œuvre de la PAC, la puissance publique nationale, outre la contribution au budget communautaire, finance les nombreux instruments d'une politique nationale : aides à l'installation, prêts bonifiés pour l'achat de matériel et de cheptels, subventions pour la modernisation des bâtiments d'élevage, aides à l'insémination artificielle, financement public des moyens de stockage, etc. Et quand les organisations communes de marché ne suffisent pas à maintenir le revenu des agriculteurs, on organise une conférence annuelle où l'Etat joue le rôle d'une grande compagnie « d'assurance revenu » sans que les bénéficiaires aient eu au préalable à acquitter la moindre cotisation ! Ces temps, bien sûr, sont révolus. Mais toute politique agricole qui voudra rompre avec l'évolution qu'a connue l'agriculture depuis trente ans coûtera cher. Et, à supposer que la volonté politique pour engager un tel changement soit présente, nos finances publiques pourraient-elles assumer aujourd'hui un effort de cette ampleur ?

11. *L'Information agricole*, avril 2010.

Ce modèle de production, encouragé par la première Politique agricole commune, quoique coûteux, se révéla très efficace pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Europe, même si elle continuait à importer des aliments du bétail qu'elle aurait pu produire elle-même. C'est même son efficacité qui provoqua la première crise de la Politique agricole commune et sa première mise en cause dans les années soixante-dix.

AU TERME DE LA RÉUSSITE, UNE « VRAIE » CRISE…

Dès lors que l'Europe devient structurellement excédentaire pour les grands produits (céréales, lait, viande bovine), la machine de la Politique agricole commune semble s'emballer : on peut produire indéfiniment sans se préoccuper le moins du monde de l'état du marché, puisque la puissance publique achète le surplus qui ne trouve pas preneur à un prix déterminé à l'avance ! On en vient même, dans les années soixante-dix, à « produire pour l'intervention », à créer d'immenses usines pour fabriquer de la poudre de lait ou stocker dans des frigorifiques géants des milliers de quartiers de bœuf. Faute de réaction du système, les stocks d'intervention atteignent des niveaux invraisemblables dans les années quatre-vingt : jusqu'à vingt-cinq millions de tonnes de céréales, un million de tonnes de beurre et de poudre de lait, huit cent mille tonnes de viande bovine, que l'on écoule tant bien que mal quand un acheteur se manifeste en finançant la marchandise une seconde fois par des restitutions, voire des compléments nationaux, en contravention avec la réglementation communautaire !

A cet effet mécanique de l'intervention publique s'ajoute la conséquence du haut niveau de prix interne des céréales (exigé par les Allemands en 1964 et que n'avaient pas dédaigné les producteurs français…), absurdité économique qui avait incité les industriels de l'alimentation du bétail à s'approvisionner sur le marché mondial, principalement américain, en substituts aux céréales comme le *corn gluten feed* ou le manioc. Ainsi, on constituait des stocks coûteux d'une main et on importait leur équivalent de l'autre… La machine était devenue folle et les « trous » du système menaçaient même notre autonomie (comme en témoignent en 1973 le premier choc pétrolier et l'inflation qui s'ensuit, qui conduisent les Etats-Unis à décider brutalement l'embargo sur leurs exportations de soja, provoquant une crise d'approvisionnement en Europe). Au passage, on notera que la libéralisation des échanges ne nous met pas à l'abri d'une crise d'approvisionnement de ce type, comme l'ont rappelé en 2008 les décisions d'interdire l'exportation de produits de base dans certains grands pays producteurs…

Les comptes d'épicier de la Dame de fer

Face à cet emballement de la production agricole européenne et des finances communautaires, c'est Margaret Thatcher qui a eu le mérite d'imposer une « réforme », à sa manière, désagréable mais finalement efficace. Elle considérait que toute cette politique coûtait trop cher, surtout aux contribuables britanniques qui avaient l'habitude de s'approvisionner sur le marché mondial, et elle exigeait donc un rabais sur la contribution de son pays au financement du budget européen. Sa détermination bloquait toute progression de l'intégration européenne. C'est pour la surmonter et relancer la construction de l'Europe politique et son élargissement à l'Espagne et au Portugal que François Mitterrand et Helmut Kohl lui donnèrent satisfaction au Conseil européen de 1984. Ils permirent aussi à la CEE, au cours du même Conseil, d'entamer enfin la réforme de la Politique agricole commune en décidant de la création de quotas laitiers et du plafonnement des dépenses agricoles, contraignant ainsi le Conseil et la Commission à entreprendre la révision générale de la machine, à laquelle ils rechignaient depuis… dix ans.

On peut se demander pourquoi il a fallu tout ce temps aux autorités communautaires, Commission et Conseil, pour prendre des mesures visant à freiner la surchauffe. Elles savaient qu'il fallait faire quelque chose : dès 1968, Sicco Mansholt, le commissaire à l'Agriculture, paysan néerlandais truculent, intelligent et décidé, l'un des « pères » de la Politique agricole commune avec Edgar Pisani, propose de baisser les prix, et pour cela d'améliorer la productivité des exploitations. En 1969, le rapport de la commission Vedel, préparatoire au VIème Plan français, va dans le même sens. Mais les agriculteurs, qui n'ont pas de raison de se plaindre de ce système, aussi pervers soit-il, se crispent devant ces propositions et manifestent leur opposition un peu partout. En mars 1971, la première manifestation paysanne européenne à Bruxelles tourne mal et provoque un mort et de nombreux blessés.

On range les projets de réforme dans un tiroir. Relire aujourd'hui ces deux documents, qui analysent la

première crise de la Politique agricole commune et les réponses possibles et souhaitables, permet de mesurer la permanence de certaines questions (état des marchés, amélioration de la productivité) et le cadre encore très « européocentré » de ces réflexions (voir « Plan Mansholt et Rapport Vedel », Seclop, 1969). A la même époque, et contre les propositions de Mansholt et de Vedel d'améliorer encore la productivité des exploitations agricoles, paraît le livre de Bernard Lambert, intitulé fièrement *Les Paysans dans la lutte des classes* (1970). Ce leader syndicaliste de l'Ouest passé, lui aussi, par la Jeunesse agricole catholique, est un redoutable tribun, adversaire acharné du « réformiste » Debatisse, membre du Parti socialiste unifié et très marqué par 1968. Il voit dans les propositions de réforme de la Politique agricole commune la volonté du capitalisme d'encourager les grandes exploitations agricoles très productives qui livreront des marchandises standardisées à très bas coût, éliminant les petits paysans et contribuant à la pression sur les salaires. Cette analyse marxiste, finalement assez classique, sera reprise par le mouvement des « Paysans travailleurs » qui, dans les années quatre-vingt, donnera naissance à la Confédération paysanne, aujourd'hui deuxième force syndicale paysanne. Cette filiation idéologique se retrouve souvent dans les propos d'un leader tel que José Bové, comme on le verra plus loin. Un véritable débat eut donc lieu à l'époque sur l'avenir de la Politique agricole européenne, bien au-delà des cercles dirigeants.

Mais en 1972, Georges Pompidou ferme la parenthèse en nommant Jacques Chirac au ministère de l'Agriculture. Et dans cette période d'incertitudes (déjà une crise de la production laitière puis l'embargo sur le soja…) et d'interrogations sur l'avenir de la PAC, les agriculteurs français, les plus nombreux, les plus revendicatifs aussi, se reconnaissent dans cette personnalité politique de premier plan qui déclare, au congrès de la FNSEA de 1973 : « Je ne pourrais accepter un compromis [à Bruxelles] qui ne soit pas proche de nos propositions [les vôtres…] même si je dois risquer la rupture. » Plus que jamais, la ligne défendue par le gouvernement français à Bruxelles est dictée par le puissant syndicat paysan de notre pays, et la France agricole est sous morphine. Il n'est plus question de réformes radicales des mécanismes de la PAC, même si dans l'ombre se profilent de plus en plus nettement de graves menaces extérieures. Le refus de prendre en considération le rapport Mansholt afin de réformer la PAC sous le contrôle des Européens est une erreur majeure. Quand ils s'y résigneront enfin, dans les années quatre-vingt, ils auront perdu le contrôle de leur politique commune. Cette nouvelle étape de notre rétrospective passe à nouveau par les Etats-Unis.

Les Etats-Unis partent en guerre contre la PAC

En 1962, le président Kennedy a pris la décision historique de fixer le prix de soutien interne du blé au niveau du prix mondial, dans le but avoué d'encourager les fermiers américains à se tourner vers les exportations. Cette politique s'est révélée efficace : les agriculteurs des Etats-Unis ont amélioré leur productivité, occupé une part croissante du marché mondial au point que, dans les

années soixante-dix, ils sont parvenus à vendre leur blé à moins de soixante-dix dollars la tonne et que 25 % des exportations américaines sont des exportations agricoles (Blanchet, Chéreau, Debar, Revel, 1996). Mais cette ouverture au marché mondial suppose aussi que les dirigeants américains livrent une lutte sans merci contre toutes les formes de protectionnisme que les autres pays maintiennent pour limiter la concurrence américaine. Et en conséquence, les Etats-Unis cherchent à entraîner l'Europe et le Japon dans des négociations commerciales destinées à réduire les entraves au libre-échange et, en tout premier lieu, les mécanismes protecteurs de la Politique agricole commune, qui sont leur principale cible. Cette orientation vers l'exportation commande toute la politique agricole américaine des années soixante-dix : prix de soutien inférieur au prix mondial, paiements compensatoires aux producteurs si le prix passe au-dessous, mise en réserve de terres, système d'assurances et de primes contre les calamités… et, parallèlement, déclenchement du Tokyo Round, où les Etats-Unis expriment le souhait que « la Communauté européenne ne fasse rien qui empêche les exportateurs américains de céréales de tirer le bénéfice commercial qu'ils sont en droit d'espérer… [qu'elle modifie] sa politique céréalière en ramenant les prix communs des céréales à un niveau proche du cours mondial, en octroyant des compensations aux producteurs et en s'orientant vers les productions animales sur la base de céréales fourragères à bas prix »[12]. La théorie libérale des avantages comparatifs est d'autant plus efficace qu'on a les moyens politiques d'en imposer sa propre lecture au reste du monde ! Et l'embargo sur le soja, la même année, montre le cas que fait l'Amérique de la théorie libérale lorsqu'elle est contraire à ses intérêts nationaux.

Mais la crise pétrolière se traduit aussi par la diminution des débouchés internationaux de l'agriculture américaine. La hausse du dollar provoque ensuite une perte de compétitivité des produits agricoles américains. Les stocks gonflent (jusqu'à cent quarante millions de tonnes de céréales en 1982) et les revenus des agriculteurs américains chutent et provoquent l'envolée des dépenses publiques au titre des *deficiency payments* et autres aides, jusqu'au pic de 1983 où elles dépassent les trente milliards de dollars. La vraie crise est là : endettement des paysans, effondrement du prix des terres et faillite de *farmers* qui avaient contracté des prêts adossés à un foncier qui jusque-là augmentait (annonçant les *subprimes* des années 2000) jusqu'à mettre en danger des banques spécialisées. Il faut changer la politique qui avait fait du prix de marché intérieur garanti et des stocks publics américains le filet de sécurité et le système de régulation mondial dont profitaient les nouveaux pays exportateurs émergents, dont… la CEE, nouvelle venue sur le marché mondial des céréales ! La réélection de Ronald Reagan en 1984 permet à son brutal secrétaire à l'Agriculture, John Block, de proposer la diminution du prix de soutien, l'abandon de la plupart des mesures de soutien, la limitation des dépenses publiques à douze milliards de dollars (c'est-à-dire la réduction des dépenses de soutien par moitié…) ; mais de soumettre en revanche l'idée d'une augmentation des subventions à l'exportation. Les

12. Sur la volonté américaine d'imposer à la Communauté économique européenne et aux autres pays le libre-échange agricole, voir Peter Flanigan, *Agricultural Trade and the Proposed Round Multilateral Negociations*, Editions du Congrès, 1973.

membres de la Chambre des représentants et les sénateurs des Etats agricoles rognent les aspects les plus agressifs de ce programme très « libéral », mais le Food Security Act de décembre 1985 conserve la mesure principale du programme de John Block, la baisse drastique des prix de soutien et la possibilité de les fixer en dessous du cours mondial en compensant la baisse ainsi subie au moyen des *marketing loans*, forme déguisée de subventions à l'exportation. Cette loi de 1985 redonne aux Etats-Unis une place prépondérante sur le marché mondial, rendant plus urgente encore la disparition de toutes les formes de protection des marchés des pays « clients ». La négociation commerciale multilatérale pour obtenir la libéralisation des échanges agricoles devient plus que jamais un objectif majeur de la politique extérieure américaine.

Cette volonté très pragmatique d'accroître les débouchés extérieurs de l'agriculture américaine revêt peu à peu les apparences plus théoriques, voire plus morales du *fair trade* en se coulant dans le discours libéral. Mais à l'origine, elle ne s'embarrasse d'aucune précaution. Au cours de son voyage officiel aux Etats-Unis en 1983, François Mitterrand, visitant la ferme de John Block, interroge le secrétaire à l'Agriculture sur les objectifs de son pays dans ce secteur. Réponse : « Occuper la plus grande place sur le marché mondial et, bien sûr, ça va vous faire mal à vous autres Européens !… » Dans un grand rire, évidemment…

Soulignons une similitude : au tournant des années quatre-vingt, les Etats-Unis et l'Europe connaissent une « crise » agricole comparable : stocks considérables, envolée des dépenses publiques de soutien… et une différence : alors que les Européens vont chercher à la résoudre par une politique de maîtrise de l'offre (quotas laitiers), les Américains se tournent résolument vers les marchés extérieurs pour absorber leurs productions excédentaires. Et c'est la politique exportatrice du Farm Bill de 1985 qui conduit bientôt la grande puissance à exiger une réforme de la politique agricole européenne. La force de persuasion des Etats-Unis est d'autant plus efficace qu'ils chassent sans ménagement les Européens, et principalement les Français, des marchés qu'ils viennent à peine de conquérir. Notons qu'à l'orée du grand marchandage commercial agricole, les Etats membres de la CEE n'ont pas exactement les mêmes intérêts à défendre ! A la fin des années soixante-dix, deux contraintes s'additionnent pour justifier une modification de la PAC :

– une contrainte budgétaire qui est mise en avant par un nombre croissant de pays au rythme des élargissements et qui isole progressivement la France, principale bénéficiaire de la « crazy CAP », ainsi que l'ont aimablement baptisée nos amis britanniques ;
– une contrainte internationale formulée d'abord par les Etats-Unis, reprise par les organisations internationales du type Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui font de la Politique agricole commune la première responsable des dérèglements des marchés agricoles mondiaux, puis, avec le relais des premières ONG, la principale coupable des

retards de développement agricole des pays du Sud…

Et pendant ce temps, la France sûre d'elle et de sa position dominante dans l'agriculture européenne continue de s'aveugler. Sa position est verrouillée par cette connivence entre Jacques Chirac, qui surveillera ses successeurs, et les dirigeants de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Michel Debatisse puis François Guillaume, en faveur d'un prolongement déraisonnable du *statu quo*, qui, il faut bien le dire, reste favorable à notre pays. La France est encore assez puissante au sein de la Communauté pour imposer ses vues et son intérêt à court terme. Jusqu'à ce que la position ne soit plus tenable, que d'autres objectifs s'imposent et que l'on s'engage, sous la contrainte, sur le long chemin de croix du démantèlement de la Politique agricole commune « à la française » au profit d'une régulation par le marché, « normalisant » enfin ce secteur qui s'était cru longtemps à l'abri de la mondialisation.

Avec de bonnes raisons. La Communauté économique européenne pouvait en effet apparaître alors aux paysans européens comme un efficace système protecteur. Lors des cycles des négociations commerciales antérieurs aux années quatre-vingt, l'Europe est parvenue à maintenir l'agriculture à l'abri des réductions des droits de douane et autres barrières aux échanges. En 1979, lors des conclusions du cycle de Tokyo (dénommé aussi Nixon Round), elle obtint même la reconnaissance de la licéité de la PAC dans sa globalité et de ses différents instruments, dont les restitutions à l'exportation ! L'Europe pouvait donc exporter en toute bonne foi ses excédents de production à coups d'aides publiques sous réserve qu'elles n'entraînent pas un dépassement d'une « part équitable du commerce mondial d'exportation » tel que l'énonce l'article XVI paragraphe 2 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Il restait simplement à définir cette « part équitable » du commerce mondial agricole qui revenait à l'Europe. Pour les céréales, on s'était discrètement mis d'accord entre Européens et Américains sur treize millions de tonnes, chiffre sur lequel la Commission « calibrait » ses restitutions… Elle veillait à ce que les opérateurs européens ne dépassent pas ce seuil. Tant qu'on ne dépassait pas le chiffre de « notre part équitable », les Européens étaient tranquilles.

Une année, à la fin de la campagne de vente des céréales, les acheteurs soviétiques firent savoir à Jean-Baptiste Doumeng, leur intermédiaire commercial habituel avec la CEE, qu'ils étaient preneurs d'une grande quantité de blé. Il vint me voir à l'Elysée pour m'expliquer, avec son fort accent de Toulouse, que les fonctionnaires de Bruxelles ne voulaient rien savoir et qu'il fallait que la présidence de la République intervienne auprès de la Commission. La partie fut rude, car nous étions sur le point de dépasser notre « part équitable ». Mais, la détente aidant, Jean-Baptiste Doumeng obtint satisfaction.

LES « SIGNAUX DU MARCHÉ », ENFIN…

Ce n'est pas faire preuve de parti pris politique que d'affirmer que la droite française au pouvoir dans les années soixante-dix a bloqué la position française à l'égard de la nécessaire réforme de la Politique agricole commune. Or, à l'époque, la Commission et la France pouvaient la conduire à leur guise au sein du Conseil. Le président Giscard d'Estaing jouissait d'une grande autorité parmi ses pairs et Jacques Chirac était tout à fait capable de convaincre les agriculteurs français de se montrer plus flexibles. Mais la rivalité meurtrière entre les deux hommes les conduisit à l'immobilité sur ce sujet de crainte de s'aliéner, si peu que ce fût, les faveurs du monde agricole.

Et la gauche qui arrive au pouvoir en 1981 n'a pas préparé davantage la réforme de la Politique agricole commune. Son programme, très influencé par les idées des « paysans-travailleurs » et les thèses défendues par Bernard Lambert, propose la mise en place de quotas, des prix différenciés selon les volumes de production, la généralisation des offices par produits, mais ne parvient pas à

transposer ces propositions imaginées dans un cadre national au niveau communautaire et ne prend pas en compte l'état de la discussion entre les Etats membres. Les socialistes n'avaient donc pas de solutions particulières à proposer pour résoudre la crise de la PAC, sinon leur penchant ancien pour une régulation publique des marchés et une maîtrise de l'offre par des quotas de production. Ils se proposaient aussi de convoquer une nouvelle « conférence de Stresa », du nom de la négociation qui avait préparé en 1957 le Marché commun agricole, pour « définir les axes de la nouvelle politique agricole » ! (« Avec les socialistes l'agriculture de demain », *Unité agricole*, n° 21) Cela tient en une page sur les trente-six que compte ce document et occupe trois lignes dans le programme commun de gouvernement…

A cette pauvreté programmatique s'ajoutait l'opposition farouche que le président de la FNSEA, François Guillaume, manifestait en toute occasion au nouveau pouvoir. Ce Lorrain entier et orgueilleux vouait à la gauche une profonde hostilité. En 1983-1984, il était bien inutile de compter sur lui pour négocier une quelconque réforme de la politique commune.

Face à ce vide politique et professionnel, il fut vite admis par le nouveau pouvoir que l'on naviguerait à vue, sous la contrainte politique de la relance de la construction européenne et de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. François Mitterrand avait en effet clairement pris le parti de ne plus faire lanterner ces deux pays dirigés par des gouvernements socialistes et désireux d'intégrer la Communauté. Mais, ce faisant, il acceptait une nouvelle occasion de confrontation avec la FNSEA et le RPR de Jacques Chirac, qui refusaient d'une même voix l'intégration de l'Espagne au nom de la défense de quelques intérêts agricoles et qui exigeaient, bien sûr, un référendum sur la question !

Il fallait donc remettre un peu d'ordre dans la maison avant de faire redémarrer le projet européen. François Mitterrand s'y prit en deux temps. D'abord, il remplaça Edith Cresson par Michel Rocard. Coup double : en confiant les intérêts de la paysannerie française à la coqueluche des sondages et des médias, il signifiait aux dirigeants agricoles qu'il désirait la paix. Ensuite, il envoyait au feu un responsable politique important qui ne l'avait pas toujours soutenu… Mais Michel Rocard, bien secondé par un bon cabinet animé par Jean-Paul Huchon, maître négociateur, s'en tira fort bien, mettant en œuvre sans hésiter le virage nécessaire de la politique agricole décidée par le Conseil européen. En laissant à Michel Rocard le soin de faire la paix à l'intérieur, François Mitterrand eut les mains beaucoup plus libres pour, avec Helmut Kohl, puis Jacques Delors, relancer la progression de l'Europe unie et son élargissement.

Le tandem Mitterrand-Rocard au travail

Deuxième temps en effet, la relance de la construction européenne. Le Conseil européen de Stuttgart (juin 1983), sous présidence allemande, a lancé un vaste programme de travail : financement futur de la Communauté, nouvelles

politiques, élargissement, discipline budgétaire et… « adaptation de la Politique agricole commune pour atteindre ses objectifs de façon plus cohérente ». En français courant : « réformer la PAC pour limiter ses dépenses ». Et les propositions sur ce point sont attendues pour décision au prochain sommet européen qui doit se tenir à Athènes (décembre 1983).

L'importance des stocks laitiers à ce moment-là (huit cent cinquante-trois mille tonnes de beurre et neuf cent quatre-vingt-trois mille tonnes de poudre de lait…) impose une drastique limitation de l'offre. La Commission propose donc des quotas laitiers individuels qui consistent à bloquer le volume de lait produit au niveau atteint par chaque producteur au moment de l'instauration du système. Bien entendu, la FNSEA de François Guillaume refuse et menace de manifestations. Elle n'accepterait que le renforcement du système de coresponsabilité laitière qui consiste à taxer les dépassements de production. Cette position a déjà été défendue par la France, mais la Commission et nos partenaires européens n'en veulent plus, car ils la trouvent insuffisamment efficace.

La proposition de créer des quotas individuels présente cependant un inconvénient de taille pour notre pays : elle bloquerait le niveau de production atteint par les agriculteurs français alors qu'ils accusent encore un retard de productivité par rapport à leurs collègues hollandais ou danois. Dans ces conditions, il paraît difficile d'accepter la proposition de la Commission. La « question laitière » va donc remonter au Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement… Les diplomates s'étranglent : « Vous voyez Margaret Thatcher et François Mitterrand pinailler sur le nombre de litres de lait que peut produire un paysan ? » Eh bien, oui, on a pu les voir pinailler… Car, contre l'avis de son ministre des affaires étrangères, François Mitterrand, au sommet européen d'Athènes, défend la position française avec détermination et un total sang-froid. Il a sans doute déjà décidé que tout cela se réglerait sous la présidence française, qui succède à la présidence grecque quelques jours plus tard. Impavide, il empêche le Conseil européen d'adopter les propositions de la Commission, au grand dam de celle-ci, des Britanniques et même de certains diplomates français. Helmut Kohl laisse faire en souriant ; il se doute de la suite. Et le Conseil européen s'achève dans la plus grande confusion, sans décision ni même une déclaration, ce qui est exceptionnel de la part de cette instance, d'habitude si prolixe. François Mitterrand, avant de regagner Paris, fait une promenade au Parthénon…

Le dossier retourne donc devant le Conseil des ministres de l'Agriculture, désormais présidé par la France pour six mois. Michel Rocard est à la manœuvre. Il se dépense sans compter, manifestement heureux dans ce rôle de négociateur en chef dans ce Conseil des ministres européens, qu'il domine et impressionne. La taxe de coresponsabilité n'ayant aucune chance d'être adoptée, il faut trouver un compromis acceptable par nos partenaires, qui ont déjà opté pour les quotas individuels, et par… les paysans français. En mars 1984, Michel Rocard obtient du Conseil des ministres européens que les Etats puissent choisir le quota individuel ou le quota par entreprise de transformation : on limiterait la production laitière au

niveau du volume de lait collecté par l'industriel laitier ou la coopérative, mais on pourrait, à l'intérieur de ce volume, redistribuer aux producteurs de lait des quantités nécessaires à leur croissance, à partir des références libérées par ceux qui, pour une raison ou une autre, cessent de produire. Mais ce Conseil des ministres de l'Agriculture va plus loin encore : non seulement on instaure ce double système de limitation de la production laitière, mais on diminue les prix agricoles malgré l'inflation qui est encore de 5 % dans la communauté. Et on supprime les montants compensatoires monétaires qui perturbaient la fluidité du marché commun… La réforme de la PAC est en route.

Le sommet de Fontainebleau, en juin 1984, entérine les conclusions du Conseil des ministres de l'agriculture et peut trancher les problèmes qui paralysaient la CEE, notamment le financement futur de la Communauté. Il fixe aussi les orientations pour une conclusion rapide des négociations d'élargissement avec l'Espagne et le Portugal.

Cette séquence, que le recul permet de qualifier de très positive pour la construction européenne, souligne les ingrédients nécessaires au bon fonctionnement du système : une Commission qui fait son travail de proposition au nom de l'intérêt commun avec compétence et détermination (ce fut en particulier le cas, à partir de 1985, lorsqu'elle fut dirigée par Jacques Delors, son exceptionnel président, secondé par une équipe où figuraient entre autres Pascal Lamy et Jean-Pierre Jouyet), un Conseil animé par quelques personnalités fortes capables dans les moments cruciaux de la négociation de faire passer l'intérêt commun avant l'intérêt de leur propre nation (ainsi, François Mitterrand accepta à Fontainebleau que les Allemands puissent compenser les pertes de revenu de leurs agriculteurs à la suite du démantèlement des montants compensatoires monétaires, ce qui les avantageait par rapport aux producteurs français) et, bien sûr, le fonctionnement harmonieux de la relation franco-allemande. Le triangle (Commission, Allemagne, France) manque aujourd'hui de volonté partagée. Peut-être n'est-il plus suffisant pour faire fonctionner une Europe à vingt-sept, mais il est évident que lorsque ce moteur à trois cylindres ne tourne plus, l'Europe s'arrête…

La pression néolibérale s'accroît

Si les socialistes français n'ont pas, en 1981, beaucoup d'idées à proposer pour réformer la PAC, les Américains et leurs alliés néolibéraux européens, eux, n'en manquent pas. En quelques années, ils parviennent à les imposer à des dirigeants européens de plus en plus isolés dans les enceintes multilatérales. Ce grand vent qui s'est levé du côté de Chicago souffle plus fort encore depuis que le président Reagan et Margaret Thatcher s'en font les hérauts. On connaît leur point de départ en matière agricole, fixé depuis la fin des années soixante, et rappelé plus haut : baisse des prix, paiements compensatoires découplés, systèmes d'assurances et ouverture complète des marchés.

Ainsi peut se manifester l'efficacité des avantages comparatifs au sein d'un marché libre : chacun se spécialise dans la production où il est le meilleur. La concurrence incite à baisser les prix par amélioration de la productivité et le

dieu consommateur en profite. Ce paradigme néolibéral, encore étranger à la PAC originelle, et même à sa première réforme de 1984, est bientôt élevé au statut de précepte moral inattaquable. Il est très tôt détaillé et établi en doctrine par l'OCDE, qui jouera dans la période un rôle considérable. Cette organisation très hostile à la PAC, puisque outre les Etats-Unis elle rassemble le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon, possède une direction agricole bien dotée qui se consacre à des études sur les politiques agricoles des Etats membres et leur fournit des recommandations. Inspirées des théories libérales, elles influenceront progressivement tous les débats sur l'agriculture et parviendront à unifier les analyses et les préconisations de nombreux centres de recherches, des divisions de prospective de plusieurs ministères de l'Agriculture, sans parler, bien sûr, des ministères des Finances.

Ces orientations libérales deviendront enfin la doctrine officielle des organisations internationales, la Banque mondiale en tête, puis le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Au cours des années quatre-vingt, à partir de l'OCDE se constitue un véritable réseau d'influence qui cherche à convaincre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires de la Commission européenne et des ministères des pays d'Europe du caractère inévitable, indispensable et hautement moral de l'abandon de la PAC en tant que politique publique et du passage à un système totalement ouvert sur le marché international, avec seulement des aides découplées pour assurer un revenu « convenable » aux agriculteurs. Dès 1987, le Conseil de l'OCDE prend position en faveur de la réforme des politiques agricoles dont « l'objectif à long terme est de faire en sorte que, par la réduction progressive et concertée de l'aide à l'agriculture, ainsi que par tous les autres moyens appropriés, les signaux des marchés influencent l'orientation de la production agricole ; il en résultera une meilleure allocation des ressources dont bénéficieront les consommateurs et l'économie en général »[13].

Ce discours sur la baisse des prix et la régulation par le marché devient dominant en Europe. Même une partie des économistes ruraux français qui ont participé, quelques années auparavant, à toutes les réflexions sur l'organisation des marchés agricoles de type interventionniste, y succombent de bonne grâce. En témoigne par exemple un numéro spécial de la Société française d'économie rurale intitulé « Crise de la PAC et PAC de crise » (Paris, septembre 1984). Ce ne sont sans doute pas ces chercheurs qui ont inspiré les réformes des années quatre-vingt-dix, mais ils témoignent de l'évolution considérable de l'idéologie économique dominante. « La tendance générale des participants [à ce colloque dont rend compte la revue] est de recommander un retour vers davantage de mécanismes de marché… la réticence vis-à-vis des quotas est manifeste, ceux-ci pouvant être à la rigueur acceptés à condition qu'ils soient temporaires. »

La vulgate néolibérale impose dans le secteur agricole et agroalimentaire comme ailleurs cette vue idyllique d'un monde charmant où la libéralisation généralisée des marchés permettrait d'exploiter les avantages comparatifs

13. « Réformer les politiques agricoles », OCDE, 1990.

et éviterait les fluctuations de prix propres à l'agriculture et qui constituent autant d'obstacles au « bien-être » des consommateurs et, accessoirement, des producteurs… Notons que les économistes qui professent ce conte n'aiment pas qu'on les qualifie de « néolibéraux », expression qui reste en France assez péjorative, et préfèrent se rattacher à « l'économie du bien-être ». Ce courant, héritier d'Adam Smith, des théoriciens de l'équilibre (Pareto, Walras) a son théoricien en la personne du professeur Arthur C. Pigou. L'auteur de *L'Economie du bien-être* (1920) soutenait, entre autres, que la flexibilité des prix et des salaires était la voie la plus sûre pour assurer la meilleure répartition possible des revenus et pour résorber le chômage. Nos néoclassiques économistes du bien-être utilisent volontiers le vocabulaire de cette école de pensée : les « externalités », les « asymétries d'information », les « biens publics », les « aménités », etc. Keynes voyait chez l'innocent professeur de Cambridge « l'expression la plus formidable » de l'école classique[14].

A les lire, on se demande d'ailleurs pourquoi ce monde merveilleux qu'ils nous promettent n'est pas advenu plus tôt… C'est tout simple : dans le secteur que nous étudions, ce sont les lobbies agricoles, soutenus par des responsables politiques complaisants et court-termistes, qui se sont opposés aux réformes conformes à la morale et à la raison mises au point et proposées par la science économique et ses représentants reconnus par la « communauté savante » anglo-saxonne[15].

14. John Maynard Keynes, *Théorie générale*, p. 282.
15. Voir B. Gardner, « The CAP: the political obstacle to reform », *The Political Quarterly*, 1987.

Toute cette production intellectuelle arrive à point nommé pour donner une dimension nouvelle à la politique américaine d'exportation. On a vu plus haut comment les responsables américains des années quatre-vingt, face à la hausse du dollar et au tassement des exportations américaines, ont choisi de renforcer le volet exportateur de leur politique interne. Le complément extérieur de ce choix vise tout naturellement à réduire les protections des nations importatrices en les invitant à un nouveau cycle de négociations commerciales qui, cette fois, inclurait enfin les marchés agricoles. Premiers visés : les Européens et la PAC. Les intérêts agricoles français sont donc en première ligne. La boutade de John Block va devenir réalité…

LE LEVIER INTERNATIONAL…

Au mois de septembre 1987, les Américains et les prophètes du « Royaume du bien-être sur terre » remportent une victoire décisive, en faisant inscrire l'agriculture dans les thèmes de négociation de l'Uruguay Round. Pour « réduire l'incertitude, les déséquilibres et l'instabilité qui règnent sur les marchés agricoles mondiaux », les parties contractantes conviennent que :

> « Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation, à des règles et disciplines du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique, en tenant compte des principes généraux régissant les négociations :
> – par l'amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations ;

– par l'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes ;
– par la réduction au minimum des effets défavorables que les réglementations et obstacles sanitaires et phytosanitaires peuvent avoir sur le commerce des produits agricoles, en tenant compte des accords internationaux applicables en l'espèce. »

Cette déclaration de Punta del Este, qui est acceptée par la Commission européenne, les Etats membres et même François Guillaume, alors ministre français de l'Agriculture, condamne la PAC telle qu'elle fonctionne alors encore. Il ne s'agit plus en effet, comme dans les cycles précédents, de réduire les droits de douane pour favoriser les échanges, mais de s'attaquer aux mécanismes mêmes des politiques agricoles dès lors qu'ils peuvent avoir un effet sur le commerce. Les partisans de la libéralisation, de plus en plus nombreux à la Commission et dans les groupes d'experts et de conseillers académiques qui gravitent autour d'elle, détiennent désormais un très puissant levier – la contrainte extérieure organisée, le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) puis l'organisation mondiale du commerce (OMC) – pour imposer dans l'enceinte européenne ce que n'auraient jamais accepté de leur propre mouvement les responsables politiques des agricultures nationales. Les tenants du libre marché et de son monde merveilleux ont même, désormais, leur « grand méchant loup », la « contrainte internationale », qui deviendra bientôt « nos engagements internationaux », devant lesquels on ne peut que s'incliner… Ils ne s'en cachent pas et l'utilisent sans vergogne. Isabelle Garzon, qui fut l'efficace collaboratrice de Pascal Lamy à la Commission, lorsqu'il avait la responsabilité des négociations commerciales, a analysé les différentes étapes de la réforme de la PAC. Chaque chapitre de son ouvrage (Garzon, 2006) commence par la description du niveau international et l'obligation qu'il fait aux Européens de modifier la PAC dans le sens de la libéralisation.

La maîtrise néolibérale des affaires du monde connaît son apogée en 1989, avec la chute du Mur de Berlin et la décomposition de l'URSS. L'histoire est finie. Il ne reste plus que le libre marché, la démocratie et l'hyperpuissance. Plus une voix ne peut s'élever contre le refoulement de l'Etat et de la politique ; la social-démocratie entre en léthargie et, partout, l'Etat-providence recule. La PAC est dans le paquet dont il convient de se débarrasser. Il faudra encore presque vingt ans pour la démanteler définitivement, mais aujourd'hui on peut dire que le travail est à peu près accompli. La science économique règne enfin.

Lorsque, dans les années quatre-vingt-dix, j'étais vice-président du Parti des socialistes européens, je ne suis pas parvenu à faire adopter à l'unanimité de son conseil un rapport sur la Politique agricole commune qui soutenait la nécessité d'une régulation des marchés agricoles. J'avais pourtant pris la précaution de le rédiger avec un

Néerlandais et un Allemand. Une partie des sociaux-démocrates européens, anglais, suédois en particulier, voulaient mettre fin à une forme réussie d'intervention publique dans la production et les échanges et qui, par certains aspects, relevait sans nul doute de l'Etat-providence. Ils défendent encore aujourd'hui le même point de vue hostile à toute intervention de la puissance publique dans le secteur agricole…

Le découplage ou le règne du marché

La grande rupture dans l'histoire déjà mouvementée de la PAC est intervenue en 1992. D'un seul coup, l'Europe change complètement son système de gestion de la production agricole dans le secteur clé des céréales : elle décide de baisser les prix d'intervention pour les rapprocher du niveau des prix mondiaux, et de compenser la perte ainsi subie par les agriculteurs par rapport au système précédent par des aides directes indépendantes du volume produit. C'est le « découplage ». Il s'agit d'un type d'aide autorisé par le GATT parce qu'elle est censée éviter la « distorsion des échanges ». Elle concerne le revenu des agriculteurs et non le prix de leurs produits. Ce « découplage », qui a transformé la PAC en un système mutualisé d'assistance aux titulaires du droit d'exploiter la terre agricole, reste, aujourd'hui encore, le cœur de cette seconde PAC, enfin conforme aux saints principes du libre-échange. Mais, à y regarder de plus près et du point de vue des autres producteurs présents sur les marchés agricoles, le « découplage » que pratiquent en principe tous les pays du Nord est une vaste fumisterie qui requiert, pour être défendue, un solide culot. En effet, les primes compensatrices reçues par les producteurs, liées ou non aux productions, sont des aides publiques qui entrent dans le revenu de l'entreprise, et qui peuvent donc servir à financer les intrants nécessaires pour améliorer la productivité, et donc à chasser du marché d'autres producteurs. Ou elles peuvent permettre de maintenir en état de produire des agriculteurs peu productifs qui, sans cette aide publique, auraient mis la clé sous la porte. Au regard des producteurs agricoles démunis des pays du Sud, les aides des pays du Nord, couplées à la production ou non, reviennent au même… C'est parce qu'ils ont fini par s'en apercevoir que les pays du Sud ont refusé jusqu'à présent d'accepter les conclusions du cycle de Doha.

La réforme de 1992 mérite qu'on s'y arrête un instant, tant elle illustre la situation dans laquelle les Européens ont été peu à peu enfermés. On a vu qu'en 1984, la discipline budgétaire et les quotas laitiers ont permis d'engager les modifications rendues nécessaires par le coût exorbitant des excédents. Mais il faut poursuivre, notamment dans les secteurs de la viande bovine et des céréales, où les Allemands se montrent très conservateurs. La Commission, qui a confié le secteur agricole à un commissaire énergique et courageux, le Néerlandais Frans Andriessen, et à un directeur général très bon négociateur, le Français Guy Legras, publie en 1985 un livre vert qui propose des réformes des organisations communes de marché inspirées de la maîtrise de l'offre : on garde un système de prix intérieurs, mais au-delà d'une certaine quantité les prix baissent et les producteurs acquittent une taxe de coresponsabilité destinée à financer le stockage et l'écoulement

des produits. Et si l'on produit moins que la quantité garantie, on rembourse les producteurs de leur coresponsabilité. Ce système dit de « stabilisateurs », auquel l'administration française sous gouvernement socialiste a beaucoup travaillé, a le grand avantage d'assurer une stabilité minimale du marché, d'impliquer les producteurs, et de permettre une gestion adaptée et souple des fluctuations de production… Il était acceptable – et accepté – par les producteurs, notamment les céréaliers français, dirigés par des hommes lucides sur les questions communautaires. Il résolvait la question budgétaire de la CEE et proposait des perspectives aux agriculteurs inquiets de leur avenir et de la baisse de leurs revenus au point qu'à l'époque, on parlait aussi de … « crise »[16].

Mais ce projet, mis en œuvre en partie à la fin des années quatre-vingt, bien qu'intelligent et répondant aux divers besoins des Européens, avait une tare originelle : il était couplé à la production, donc « distorsif à l'égard des échanges » aux yeux des experts de l'OCDE et du GATT… Il fit aussi l'objet des critiques les plus vives de la part du « groupe de Cairns », nom du groupe de pays exportateurs réunis au fin fond de l'Australie au début des années quatre-vingt et qui s'étaient juré d'abattre la Politique agricole commune. Pendant toutes les négociations de l'Uruguay Round, ce groupe de pays alimente une véritable campagne contre les intérêts européens, fournit les arguments nécessaires aux ONG d'origine anglo-saxonne, encourage les dirigeants des pays du Sud à accuser l'Europe. Mark Vaile, ministre australien du Commerce et alors président du groupe de Cairns, résume vingt ans de lobbying « anti-PAC » en déclarant au *Monde* le 29 novembre 2002 : « L'Europe étrangle les pays pauvres »…

Que fit l'Europe ? Consciente du rapport de force qui lui était largement défavorable, elle anticipa les conclusions du GATT (qui n'advinrent qu'en 1994) en passant brutalement en 1992 à un système « d'aides non distorsives », c'est-à-dire au « découplage ». Après cette volte- face qui acceptait l'inéluctable, la PAC entre dans une période de réforme permanente qui consiste à généraliser le « découplage » à toutes les autres productions soumises à organisation de marché, à baisser tous les prix d'intervention, à éliminer progressivement tous les instruments d'intervention publique sur les marchés, à démanteler méthodiquement les systèmes de contrôle de l'offre (jachère, quotas laitiers), et à permettre ainsi, il faut le reconnaître, une lente décrue des dépenses agricoles au sein du budget de l'Union européenne. Pour faire passer chez les producteurs cette pilule qu'ils trouvaient amère, on créa, à côté des dépenses compensatoires appelées à diminuer dans le temps, un « second pilier » cofinancé par l'Union et par les Etats membres pour subventionner les « aménités » confiées de tout temps ou nouvellement aux agriculteurs : entretien des terres et des paysages, maintien de la biodiversité et autres mesures agro-environnementales. Ainsi, on a progressivement réorienté une partie du budget de la PAC du premier pilier, qui sert à financer les aides directes, vers le second pilier qui rétribue des actions très diverses mais qui n'ont, en principe, rien à voir avec la production agricole, et qui ne correspondent à aucune création estimable de richesse.

16. Voir J. Y. Dupré et S. Yrles, *La Crise agricole*, La Documentation française, 1991.

Ainsi, les chercheurs qui se sont essayés à concevoir l'évaluation monétaire de la valeur des paysages agricoles ont conclu à la quasi-impossibilité de parvenir à quelque résultat opposable (Colson, Stenger-Letheux, 1996).

Il reste encore à faire un peu de ménage dans les dernières protections qui concernent le sucre, les produits laitiers et la viande bovine et qu'il faudrait impérativement démanteler si le cycle de Doha se concluait par un accord. Mais déjà, on peut considérer que l'agriculture européenne est enfin entrée dans le monde pacifié promis par Ricardo, où l'échange ne crée que des gagnants puisque chacun d'entre nous, à un moment de la journée, se trouve en position de… consommateur ! « Gagnant-gagnant », nous assure la ritournelle qu'affectionnent tant certains responsables politiques…

Et voici qu'au moment où l'on touche au but et que les économistes des années quatre-vingt vont pouvoir enfin jouir d'un repos bien mérité, se déclenche aux quatre coins du monde une « crise alimentaire » aussi brutale qu'imprévue, premier temps de la crise financière et économique qui bouleverse l'état même de notre planète. Elle l'annonce et y participe puisque les produits financiers bizarres et sophistiqués ont contribué aussi à l'emballement des prix des produits de base… Et elle est suivie d'une chute spectaculaire des revenus agricoles, surtout en France, qui plonge de nombreuses familles paysannes dans la misère et le désespoir !

L'ALIMENTAIRE, PREMIER TEMPS DE LA GRANDE CRISE…

Ce qu'il est convenu d'appeler improprement la « crise alimentaire » de 2007-2008, cette explosion d'émeutes de gens qui ne peuvent plus acheter leurs aliments aux quatre coins de la planète des pays pauvres, Amérique centrale et latine, Afrique de l'Ouest, Asie du Sud-Est, a surpris plus d'un économiste, négociateur, haut fonctionnaire, responsable politique ! Quasiment personne ne l'avait vue venir, à part les habituels ronchons de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) et quelques chercheurs spécialistes du développement. On croyait avoir résolu théoriquement depuis longtemps les questions de Josué de Castro[17] et de René Dumont[18] par la libération des forces productives et la mise en concurrence des agriculteurs. Il restait bien huit cent millions de personnes qui souffraient de la faim, mais on allait améliorer cette situation par le développement économique général favorisé par la libération des marchés… A moins qu'il ne s'agisse des « affamés incom-

17. *Géopolitique de la faim*, 1956.
18. *Nous allons à la famine*, 1966.

pressibles » car, comme le remarque Bruno Parmentier[19], le nombre de personnes sous-alimentées est stable depuis un demi-siècle…

Le premier mouvement de stupeur passé, les économistes, les sociologues, les géographes se sont mis derechef au travail pour trouver des explications à ces événements qui n'auraient pas dû avoir lieu. On renvoie ici, à titre d'exemples, au n° 131 de la revue *Hérodote*, « Les Enjeux de la crise alimentaire mondiale », ou à *Déméter*, 2010. Cette abondance d'analyses est la bienvenue car les manifestations de 2007-2008 sont le résultat de multiples facteurs, et il importe de bien les comprendre compte tenu de leur enjeu politique et psychologique. Aujourd'hui, on peut au moins essayer de repérer quelques points sur lesquels s'accordent les travaux les plus récents. D'abord, ces événements ne constituent pas à proprement parler une « crise alimentaire » puisque des produits étaient disponibles sur les marchés. Mais ils étaient devenus trop chers pour de nombreux urbains des classes inférieures, à la suite de sécheresses répétées, de la concurrence des aliments pour le bétail et du développement de certains agro-carburants. A ces tensions conjoncturelles s'ajoutent bientôt les effets de la spéculation financière sur les matières premières où, là aussi, les produits dérivés ont joué le rôle d'accélérateurs. Les prix s'envolent : + 150 % pour le blé, + 140 % pour le maïs, + 93 % pour le riz… Les gouvernements, dans un premier temps, ne bougent pas. Ils ne peuvent rien faire puisque les stocks régulateurs publics ont disparu, dans les pays pauvres comme au Nord, ainsi que les amortisseurs traditionnels que constituaient les familles paysannes mises à mal par l'ouverture des frontières au Sud…

Mais peut-être s'agit-il d'une rencontre de facteurs aussi malencontreuse qu'exceptionnelle qui ne se reproduira pas de sitôt ? On peut observer, en participant aux récents colloques qui se tiennent à Paris ou à Bruxelles sur le sujet, que les économistes de l'OCDE et de la Commission se sont rangés précipitamment à cette explication magique pour sauver leur fonds de commerce. A les entendre, cette conjonction d'événements qui n'aurait « théoriquement » jamais dû se produire n'a à peu près aucune chance de survenir de nouveau… « Dormez braves gens »[20].

Il n'est pas possible d'accepter sans broncher cet aveuglement plein d'arrogance. Car cette « crise » n'a pas la soudaineté d'un tremblement de terre. Elle se prépare depuis longtemps et l'on peut soutenir, à l'opposé des discours entendus, qu'elle n'a rien d'exceptionnel puisqu'elle est le résultat assez logique des politiques agricoles volontairement conduites depuis trente ans. Ce que tout observateur de bonne foi constate, c'est que les choses ne se sont pas déroulées comme on nous l'avait assuré :

– le marché n'a eu aucun rôle régulateur ;
– les Etats nationaux et les organisations internationales, méthodiquement désarmés depuis l'ère Reagan, n'ont pu rien faire pour pallier les défaillances du marché ;

19. *Nourrir l'humanité*, 2007.

20. Colloque « Passion céréales », Conseil économique et social, février 2010.

– les politiques d'ajustement et la libéralisation des marchés ont détruit les agricultures familiales vivrières du Sud et leurs instruments de régulation (offices, caisses de stabilisation), augmentant ainsi le nombre de pauvres mal nourris.

A cette occasion, les promesses des discours des experts et des dirigeants politiques du Nord se révèlent mensongères. Et devant la colère exprimée par les populations urbaines des pays du Sud, les seules répliques à la disposition des Etats ne se font pas attendre : on a assisté à une série de mesures protectionnistes de la part de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie, qui ont interdit ou limité les exportations de riz, et la Russie, l'Ukraine, l'Argentine ont fait de même pour le blé. En quelques mois, le marché mondial du blé a diminué de 30 à 40 %. Et l'Inde a bloqué tout accord sur les conclusions du cycle de Doha pour ne pas avoir à libéraliser son marché agricole, ce qui menacerait ses propres agriculteurs familiaux. Le Forum social mondial et de nombreuses ONG ont adopté le slogan de Via Campesina sur la « souveraineté alimentaire » ; des organisations (le Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture, MOMA) et des responsables politiques recommandent alors de tourner le dos aux accords de l'OMC et d'organiser les marchés agricoles en ensembles régionaux. Plus mesuré, on l'a vu plus haut, le rapporteur spécial des Nations Unies pour l'alimentation, Olivier de Schutter, recommande l'organisation des relations commerciales agricoles dans des ensembles régionaux compatibles avec l'OMC. Ces diverses formes de « tentations protectionnistes » ne sont plus le fait d'illuminés gauchistes ou de quelques tribuns d'extrême droite, mais peuvent s'appuyer sur les travaux de Paul Krugman, prix Nobel d'économie 2008, ou, chez nous, sur les ouvrages de Jean-Luc Gréau (2008) qui reprennent les mises en garde d'un autre prix Nobel d'économie, Maurice Allais, aux propositions controversées et peu orthodoxes :

> « Comme l'économie mondiale est actuellement dépourvue de tout système réel de régulation et qu'elle se développe dans un cadre anarchique, l'ouverture mondialiste à tous vents des économies nationales ou des associations régionales est non seulement dépourvue de toute justification réelle, mais elle ne peut que les conduire à des difficultés majeures. De l'analyse des faits constatés résultent [des] conclusions tout à fait fondamentales :
> – une mondialisation généralisée des échanges entre des pays caractérisés par des niveaux de salaires très différents aux cours des changes ne peut qu'entraîner finalement partout dans les pays développés : chômage, réduction de la croissance, inégalités, misères de toutes sortes. Elle n'est ni inévitable, ni nécessaire, ni souhaitable.
> – une libéralisation totale des échanges et des mouvements de capitaux n'est possible, et elle n'est souhaitable que dans le cadre d'ensembles régionaux groupant des pays économiquement et politiquement associés et de développement économique et social comparable, chaque Association régionale se protégeant raisonnablement vis-à-vis des autres. » (Allais, 1999)

Ces analyses sont bien évidemment récusées et combattues par la grande majorité de ceux qui s'expriment sur ces sujets, tant elles vont à l'encontre de la doxa dominante depuis un quart de siècle. Mais il est déjà évident – on l'a vu en 2007-2008 – que les préoccupations en matière d'approvisionnement alimentaire replacent déjà l'espace national au premier plan comme cadre privilégié de leur gestion.

Les défenseurs de la libéralisation des échanges n'ont pas pour autant perdu leur voix. Aux interrogations qui s'élèvent un peu partout quant aux effets supposés bénéfiques de leur doctrine, ils répondent en agitant l'épouvantail du protectionnisme, qui, comme on le sait, conduisit à la Seconde Guerre mondiale. Mais cette réponse risque de n'être plus suffisante pour éviter la remise en cause des politiques de développement et de libéralisation suivies depuis trente ans, au premier rang desquelles la Politique agricole commune, qui est doublement concernée par la « crise alimentaire » : en tant que productrice de surplus disponibles et en tant que responsable d'un mode de régulation des volumes par le marché. La Banque mondiale, dans son rapport sur le développement de 2008, remet elle-même en question les présupposés qui ont inspiré son action et reconnaît la nécessité de politiques publiques fortes, notamment dans le secteur agricole…

Le débat qui va s'engager dans l'Union européenne sur l'avenir de la PAC ne peut donc pas échapper à la question du développement des agricultures du Sud et de la régulation des échanges agricoles dans le monde. Les Européens ont largement participé au modèle de développement dominant, qui s'accommode de profondes inégalités concernant les terres disponibles, l'eau, la formation, les crédits publics… Ce « modèle » qui devait améliorer les revenus de tous, tandis que les avantages comparatifs des uns fourniraient les aliments qui manquent aux autres, a au contraire amplifié la pauvreté et l'insécurité alimentaire des pays ou des régions où il s'est appliqué. Cette question, massive et difficile, doit être au centre du débat entre les Européens. On ne peut pas en faire une « annexe » timide des propositions de réforme d'une PAC dont la philosophie et l'orientation resteraient inchangées. Jusqu'à présent, la Commission européenne s'est révélée incapable de reconsidérer son discours agricole à partir des interrogations que suscite la crise alimentaire. Cela a peut-être tenu aux convictions libérales de la commissaire à l'agriculture de la précédente Commission ; on espère que son successeur sera plus ouvert… En tout cas, la Commission, dans les propositions qu'elle doit soumettre aux Etats membres, ne peut pas en rester à la seule vision libérale des marchés agricoles puisque la « crise » démontre à l'évidence que « la question du juste équilibre, dans le domaine agricole, entre avantages comparatifs et souci d'autosuffisance alimentaire, est loin d'être réglée ! »[21]. Et si l'Europe, tirant les leçons de cette « crise », cherche un nouvel équilibre entre les marchés agricoles et les instruments nécessaires pour en assurer un fonctionnement plus régulier, elle devra élargir sa réflexion et ses perspectives. En effet, l'Europe ne fera pas de la « régulation » des marchés agricoles toute seule dans son coin. Aura-t-elle la volonté puis la force d'imposer cette question dans l'agenda du G20 ? Nous y reviendrons plus loin.

21. Philippe Moreau Defarges, *Ramses*, 2009.

PRODUCTIVITÉ ET PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES

Si la question de l'organisation de la sécurité alimentaire dans l'espace européen reste encore pour beaucoup au cœur de la politique agricole, elle ne se pose cependant pas dans les mêmes termes qu'au lendemain de la guerre. D'abord parce que l'Europe est devenue exportatrice des grands produits alimentaires et qu'elle vit dans un monde plus ouvert dans lequel elle se trouve elle-même « engagée » et partenaire. Ensuite, les attentes de la société à l'égard du système alimentaire en Europe se sont profondément modifiées au cours des vingt-cinq dernières années, au point de transformer le rapport de la paysannerie à la société.

De nouvelles exigences de qualité

Tous les sondages d'opinion, toutes les enquêtes l'attestent : les consommateurs européens exigent des produits alimentaires qu'ils achètent un ensemble de qualités de plus en plus précises et nombreuses, quelquefois contradictoires

entre elles et auparavant inconnues. Les aliments doivent être traçables, sains, non contaminés par des produits de traitement, etc., au point que les aliments dits « biologiques », qui sont soumis à un cahier des charges destiné à assurer leur caractère « pur » de tout ce qui pourrait être considéré comme dangereux pour la santé humaine, sont de plus en plus recherchés. Sur cette évolution sociale des comportements alimentaires, on renvoie au travail du groupe d'échange « Presaje » sur *Les Désirs et les Peurs alimentaires au XXIème siècle* (2006).

Cet engouement pour une alimentation aseptisée et garantie est le résultat d'évolutions lentes mais durables de notre société, toutes marquées par la crainte du risque et de la mort et l'exigence corrélative d'une protection absolue. On a vu ce mouvement s'exprimer avec la panique de la vache folle, les craintes répétées de pandémies diverses, le refus obstiné de toute recherche sur les OGM, la constitutionnalisation du principe de précaution… autant de symptômes d'un lent mais sûr glissement de notre rapport à l'alimentation et à la vie. Non seulement les aliments doivent nous nourrir, mais ils doivent aussi nous maintenir en bonne santé. D'où la suspicion à l'égard des procédés de production utilisant des molécules chimiques ou des intrants industrialisés. Les paysans seraient-ils devenus de dangereux nourriciers ?

Cette angoisse à l'égard de la qualité de notre alimentation s'accompagne d'autres comportements peu rationnels qui pèsent dans les choix d'organisation du système d'approvisionnement européen. Ainsi, nous avons pris l'habitude de consommer des productions autrefois saisonnières tout au long de l'année, sans égard pour leurs conditions de production et de transport. De même, notre style de vie et les réseaux de distribution ont favorisé le développement très rapide de plats préparés puis congelés, évidemment chimiquement traités et qui n'assurent que très médiocrement les qualités requises par une saine alimentation. Enfin, les formes dominantes de restauration rapide ou collective (fast food) et les grandes firmes de l'industrie agroalimentaire ont imposé un régime alimentaire qui s'éloigne de nos traditions culinaires et qui accroît considérablement les apports de graisses et de sucre dans les rations journalières, au détriment de la santé des populations.

Ces produits industriellement fabriqués et mondialement disponibles bénéficient des efforts de productivité que savent réaliser les grandes unités de production, et sont donc mis à la disposition des consommateurs à des prix très bas. Car – et cela, toutes les études d'opinion et les enquêtes le démontrent –, les consommateurs prennent toujours leurs décisions d'achat en fonction du prix, avant toute autre considération. Ainsi s'entremêlent, s'additionnent, se contredisent des demandes nouvelles, parfois incohérentes, qui correspondent aux différents brassages de régimes alimentaires et de produits opérés par la mondialisation : à côté de l'alimentation « globale » inventée essentiellement par les Etats-Unis, subsistent, voire se développent des productions de terroir, des systèmes de distribution qui assurent la coexistence d'autres régimes alimentaires et des formes de production qui les rendent possibles[22]. Mais ces produits de qualité, repérables par

22. Fumey, 2008.

différents signes ou labels comme l'appellation d'origine contrôlée (AOC), par exemple, ne représentent que 20 à 25 % de la consommation et restent réservés aux classes aisées des pays développés ou émergents. Il reste qu'aujourd'hui, c'est l'ensemble des produits agricoles, « bio » ou pas, qui doivent se soumettre à des normes de qualité plus exigeantes et mieux contrôlées.

Les conséquences négatives de l'intensification

A cette complexification de la demande de produits agricoles est venue s'ajouter, depuis quelques années, une revendication nouvelle de la société à l'égard du système de production agricole lui-même. Elle concerne sa relation aux écosystèmes dans lesquels il opère. La forme d'intensification de la production généralisée au lendemain de la guerre, en France et dans l'Europe occidentale (machines, énergie fossile, engrais, pesticides, spécialisation), a été mise en œuvre, à la différence de ce qui se passait au même moment aux Etats-Unis, dans de petites exploitations de moins de cinquante hectares. Les fabricants de tracteurs ont eu beau miniaturiser leurs machines, chaque hectare devait produire le plus possible (d'où l'utilisation d'engrais) et la moindre opportunité d'élargir les parcelles était saisie (suppression des haies). Le nombre et la diversité des animaux ont diminué au profit de quelques races considérées comme les plus productives (la Frisonne Hollstein pour le lait) et, bien sûr, la polyculture élevage a pratiquement disparu au profit d'exploitations moyennes spécialisées et très intensives.

Cette manière de produire, si elle a permis la croissance très rapide des volumes, comme on l'a indiqué plus haut, a révélé à la longue des conséquences néfastes : usure des sols, érosion éolienne, diffusion de nitrates dans les nappes d'eau, réduction de la biodiversité, etc. Ces effets négatifs de l'intensification sur les écosystèmes avaient été perçus assez tôt par certains agronomes, contrairement à ce qu'affirment souvent les contempteurs du « productivisme ». Ainsi, deux directeurs successifs de l'INRA cherchèrent, dans les années soixante-dix, à attirer l'attention sur ces phénomènes[23]. Mais ces agronomes Cassandre s'adressaient à une société et à des responsables politiques qui, à l'époque, proclamaient que l'agriculture était le « pétrole vert » de la France. En effet, au moment même où la présence d'excédents structurels européens aurait dû inciter les responsables politiques à réviser les mécanismes déjà coûteux de la PAC, les dirigeants français, Jacques Chirac, Premier ministre, et le président Giscard d'Estaing, se livraient à une surenchère pour s'attirer les bonnes grâces du monde paysan, en fixant un objectif de solde positif de vingt milliards de francs pour le commerce extérieur agroalimentaire. Alors qu'il convenait de se demander si l'Europe souhaitait financer un solde commercial extérieur agricole positif par des restitutions, le président français, dans un discours prononcé à Vassy en 1977, avait clos le débat ainsi : « Ni l'Hexagone ni l'Europe ne sont à la mesure de nos capacités agricoles. » Au lieu de faire place aux interrogations de Jacques Poly et Raymond Février, la politique publique encourage une nouvelle étape dans la productivité. En effet, dès que l'Europe devient régulièrement

23. Poly, 1975 et Février, 1978.

exportatrice, confrontée dès lors à la concurrence des autres grands producteurs, nos agriculteurs sont incités à améliorer à nouveau leur productivité par l'utilisation supplémentaire d'intrants. Et ainsi de suite…

Le paysan est-il devenu dangereux ?

Il faut la conjonction de deux phénomènes, à la fin des années quatre-vingt, pour que cette course soit remise en question. D'abord, un mouvement interne à la paysannerie française : une partie des paysans qui ont modernisé et intensifié leur production dans les secteurs de la viande porcine et des poulets de chair ont de plus en plus de mal à résister à la baisse des prix. Ils travaillent dans des secteurs qui n'ont pas d'organisation commune de marchés et ils apprennent donc, avant les autres, à affronter la concurrence des grands producteurs, Etats-Unis et Brésil. Ils ne voient plus le bout de la compétition et entrent peu à peu en rébellion contre le fait que la PAC ne leur assure aucune protection. Ils fourniront bientôt les troupes les plus déterminées de la FNSEA. C'est dans les secteurs et les régions où la production agricole est la plus intensive (Bretagne), donc la plus moderne, que naît et se développe la plus virulente critique de l'intensification. Bernard Lambert, que nous avons évoqué plus haut, est le porte-parole de cette première mise en cause.

L'autre mouvement se situe au sein de la société globale. Il devient de plus en plus évident que l'intensification non maîtrisée de la production agricole (usage croissant et peu payé de l'eau, emploi souvent discutable d'engrais pour lutter contre l'épuisement des sols, utilisation répétée de pesticides) n'est plus défendable ni justifiable puisque nos besoins alimentaires sont largement couverts. Cette critique, déjà partagée par quelques cercles techniciens, descend dans la rue dès lors qu'elle est reprise par le mouvement écologiste naissant, d'abord en Allemagne, puis, d'une manière plus confuse en France où le mouvement altermondialiste (Attac) lui donne un contour politique plus construit. Les conséquences dommageables de l'agriculture intensive (qui devient, dans le discours altermondialiste puis écologiste, « l'agriculture productiviste ») sont les effets d'une politique publique néolibérale, la Politique commune agricole, qui non seulement conduit à la ruine les petits agriculteurs européens dont le nombre ne cesse de diminuer, risque d'empoisonner les consommateurs en leur livrant des produits contenant des matières dangereuses, pollue gravement nos rivières et l'ensemble de notre environnement, mais aussi participe avec les autres grands producteurs du Nord à la ruine des paysanneries pauvres du Sud par ses exportations subventionnées qui se substituent aux productions locales. Ce discours culpabilisateur et repentant constamment entretenu – sans doute dans tous les sens du terme – par nos grands concurrents plaît et transforme la PAC en bouc émissaire de quelques-unes de nos angoisses…

Le procès radical de la PAC est désormais instruit dans tous les médias par un réseau informel constitué de membres reconnus de la mouvance écologiste et du mouvement altermondialiste. Son porte-parole efficace et aguerri est José Bové, fils d'un couple de chercheurs, élevé aux Etats-Unis, établi au Larzac et vieux routier du

syndicalisme agricole. C'est lui qui incontestablement a donné une assise populaire à la critique de l'agriculture intensive. A la fin des années quatre-vingt-dix, les représentants traditionnels de la paysannerie ne sont littéralement plus entendus par l'opinion. Désarçonnés par ces critiques qu'ils considèrent injustifiées, ils se crispent dans des attitudes de dénégation, alimentant ainsi le procès qui leur est intenté en pleine aventure de la « vache folle », élargissant encore le fossé qui se creuse entre la nation et sa paysannerie. Seuls quelques dirigeants lucides, tels Jean Salmon à la FNSEA, perçoivent le danger de ce déni de la réalité, mais ils ne sont pas suivis. Cette critique, présente sous d'autres formes moins agressives en Allemagne, a déjà justifié des modifications de la PAC, avec l'apparition de la conditionnalité environnementale des aides perçues par les agriculteurs et la création du « second pilier » de la PAC qui prévoit des aides agro-environnementales.

Cette nouvelle étape dans la réforme de la PAC est présentée dans le document de la Commission intitulé *Agenda 2000* publié en 1997 et qui, sous le prétexte de préparer la Politique agricole commune à l'entrée dans l'Union des nouveaux adhérents – on reconnaît là la tactique de la contrainte extérieure, le « grand méchant loup » n'étant pas encore le plombier polonais mais, déjà, le « paysan polonais » –, organise une nouvelle étape dans le démantèlement du système. La Commission propose et obtient une nouvelle baisse des prix d'intervention (20 % pour la viande bovine, 15 % pour les céréales) qui n'est compensée que partiellement. Surtout, on crée ce « second pilier » de la PAC destiné à financer tout autre chose que des produits agricoles selon la théorie de la « multifonctionnalité », dernier développement de l'économie du bien-être, qui recouvre les « biens non marchands » que fourniraient gratuitement les agriculteurs (entretien des paysages, maintien de la biodiversité, voire aménagement du territoire et développement rural). Ce second pilier, qui n'a donc rien à voir avec la production agricole, est pour partie laissé au bon vouloir des Etats membres. Ces derniers peuvent « l'abonder » en le « cofinançant » sur leur budget ou en opérant des transferts du premier pilier vers le second par la technique de la « modulation », qui consiste à limiter les aides perçues au titre du premier pilier par les plus gros exploitants.

La voie est donc ouverte vers un découplage complet des aides perçues par les paysans pour ce qu'ils produisent. L'accord de 2003, auquel Jacques Chirac est contraint de se ranger, scelle la transformation complète de la Politique agricole commune : désormais, un agriculteur européen peut recevoir des aides sans avoir la moindre obligation de produire quoi que ce soit. Ainsi, en France, « six milliards d'euros d'aides sont versés tous les ans sans lien avec le choix des productions »[24]. Et puisque les aides ainsi perçues n'ont rien à voir avec les produits mis sur le marché, puisqu'elles sont supposées n'avoir aucun effet sur la concurrence, on peut autoriser les Etats membres à fixer eux-mêmes les modalités d'attribution des nouvelles aides et les règles de transfert de ce nouveau droit patrimonial… Ainsi, ce qui reste de la Politique commune qui, on en conviendra, n'a plus grand-chose à voir avec

24. Bureau, 2007.

l'agriculture, est en bonne voie de renationalisation… Tout cela est assez logique : dès lors que les aides aux agriculteurs n'ont plus de rapport avec la production agricole, la « politique commune » se résume à la gestion de la « cagnotte commune » qui finance lesdites aides… Nous risquons, hélas, d'en avoir la démonstration en 2012.

Et maintenant, le réchauffement climatique

Mais la pression écologique qui a servi de prétexte, avec l'appui de l'OMC, à la création des aides découplées, connaît une nouvelle dimension et une plus grande force depuis deux ou trois ans avec la question du réchauffement climatique. L'augmentation de la température à laquelle on assiste depuis de nombreuses années – et que personne ne conteste – ne serait pas due à des phénomènes « naturels » de très long terme comme notre planète en a déjà connus, mais essentiellement à la production croissante de gaz carbonique (CO2) depuis un siècle, imputable à l'activité humaine et notamment à la consommation de plus en plus importante des différentes énergies fossiles. Cette production de CO2 serait d'autant plus dangereuse que les forêts, les prairies et les diverses plantes qui absorbent le CO2 se raréfient. Si rien n'est entrepris pour réduire sa présence dans l'atmosphère, le réchauffement, après avoir provoqué la fonte des glaciers des pôles, entraînera une augmentation sensible du niveau des mers, la disparition des terres les plus basses, le déplacement de populations entières, des famines et, enfin, des guerres pour occuper les terres émergées restantes…

Cette vision d'apocalypse qui se nourrit des images à la fois superbes et angoissantes dues à des documentaristes de talent comme Nicolas Hulot ou Yann Arthus- Bertrand et à des conférenciers efficaces comme Al Gore, provoque, c'est le cas de le dire, une sorte de lame de fond qui nourrit une peur confuse et exigeante. Non seulement chacun d'entre nous court le risque de mourir d'un accident ou d'un empoisonnement dû à l'absorption d'un OGM, mais on nous assure que l'humanité elle-même est désormais en danger de mort… Déception immense devant l'échec de la conférence de Copenhague où les pays émergents n'ont pas voulu faire autant d'efforts que les autres pour réduire le volume de gaz carbonique qui plane au-dessus de nos têtes et dont l'essentiel est le fait des pays riches du Nord… Pour une appréciation nuancée des conséquences du réchauffement climatique sur la production agricole, je conseille de se reporter à Bernard Séguin (2010) membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique, responsable de la mission sur le changement climatique et l'effet de serre.

Séguin prend en compte les travaux actuels des chercheurs des différentes disciplines concernées par le sujet et examine les conséquences vraisemblables sur les grandes productions végétales et animales. Première conclusion : les modèles prédictifs à partir desquels sont construites les prévisions du GIEC doivent être manipulés avec précaution parce qu'ils reposent pour partie sur des données incertaines dues à l'insuffisance des connaissances actuelles, et non au parti pris des chercheurs. Mais ces incertitudes ont des conséquences majeures : selon que

le réchauffement atteint 1 ou 2 °C ou 4 ou 5 °C, les effets sont très différents, dramatiques dans l'hypothèse haute, avec la remontée vers le Nord d'épisodes de sécheresse très sévères. Dans tous les cas, on assistera à « un renforcement notable de la sécheresse estivale autour du bassin méditerranéen », « mais on peut espérer éviter la catastrophe sous réserve que les événements extrêmes ne s'amplifient pas trop, tant en termes d'énergie libérée qu'en fréquence, ce qui est loin d'être assuré ! En revanche, dans les scénarios où l'on parle de 4 à 5 °C,… il faudrait avoir une sacrée dose d'irréalisme pour penser qu'avec cette gamme de réchauffement le pari de nourrir le monde pourra être tenu ». Conclusion : « Il faut que l'humanité se mobilise vraiment et vite. »[25]

Dans la quête de tout ce qui pourrait contribuer à une moindre production de CO2, l'agriculture s'est trouvée très rapidement convoquée, sans doute plus que d'autres. Le procès de « productivisme aggravé » qui lui était intenté depuis plusieurs années la désignait d'avance aux foudres croisées des Verts et des partisans de la décroissance. En effet, l'agriculture moderne contribue au mauvais état de l'atmosphère de la planète de plusieurs manières. Elle produit bien sûr du gaz carbonique provenant de la combustion du pétrole, comme toutes les activités utilisant des machines. L'agrandissement des champs et des parcelles et l'élimination des haies ont diminué la capacité de stockage du CO2. Elle participe à la pollution des eaux par les nitrates utilisés et les divers effluents non traités. Enfin, les bovins, de plus en plus nombreux compte tenu de l'évolution de notre régime alimentaire de plus en plus carné, émettent du méthane, gaz à effet de serre bien plus dangereux encore que le CO2…

Au total, le paysan, naguère aimable nourricier fidèle et sûr de la nation, est devenu en quelques années, dans l'imaginaire collectif, un empoisonneur redoutable et, de surcroît, assisté… L'affaire semble entendue. Il n'est pas dans notre propos de relever ici tout ce que ce procès a d'absurde, d'injuste et, par certains aspects, de ridicule. Il suffit de rappeler à tous les frais convertis au néonaturalisme que les fabricants et les tenanciers de cette nature, qu'ils déifient sans la connaître, sont précisément les paysans d'hier et d'aujourd'hui.

De même, il est inutile ici d'entrer dans la querelle qui agite le milieu scientifique concernant la validité des simulations et des projections du GIEC. Il suffit de constater que ce débat, qui est devenu, avec la crise économique et financière, l'un des points majeurs de l'agenda international, renforce dans des proportions considérables la pression pour une réforme profonde de la PAC. Cela devient un lieu commun, une banalité. C'est désormais tout l'édifice qui doit être revu dans une direction où la « qualité » des produits, le respect de l'environnement, la frugalité budgétaire passent bien avant les richesses produites, les emplois créés et le revenu des agriculteurs. Il en va du rapport de la société avec ses agriculteurs…

25. Séguin, 2010, p. 196.

LE DISCOURS SUR L'INÉVITABLE RÉFORME DE LA PAC VU PAR UN JOURNAL DU SOIR

Pour illustrer le discours dominant sur la nécessité de réformer la PAC de fond en comble en vue de répondre aux inquiétudes de notre société, on peut se reporter utilement à une double page de « Débats » publiée récemment par *Le Monde* et dont le titre est justement : « Europe agricole : quelle réforme ? »[26].

Le premier article est dû à un journaliste anglais, Jack Thurston, qui se présente comme l'animateur d'un réseau de journalistes et d'universitaires plaidant pour une plus grande transparence de la PAC. Son papier est intitulé « L'agriculture doit protéger les ressources du continent au lieu de les épuiser. Une réorientation radicale ». Le texte s'avère la mise au goût du jour de la traditionnelle position britannique : ça coûte beaucoup trop cher au budget commun, il faut surtout renoncer à l'autosuffisance pour laisser entrer les produits moins chers que les nôtres et, dans l'espace européen, « encourager une agriculture

26. 30 janvier 2010.

plus axée sur la protection des ressources ». Cette orientation « écolo-libérale » sera, nous dit-il, combattue par les grands syndicats agricoles et les fonctionnaires des ministères de l'Agriculture, mais notre journaliste appelle à la mobilisation ! Le néolibéralisme repeint en vert…

Deuxième papier dû à Nicolas-Jean Brehon, économiste auprès de la fondation Robert-Schuman, et qui s'intitule fièrement « La PAC est morte, vive la PAAC ». On croit comprendre qu'il veut apporter son soutien aux déclarations de quelques responsables français qui, devant les critiques que les producteurs adressent à la grande distribution qui les exploite, ont appelé de leurs vœux une « politique de l'alimentation » qui « moraliserait » cette relation, conflictuelle depuis… quarante ans ! Notre économiste s'emporte donc contre la PAC d'autrefois et toutes ses réformes successives pour annoncer sur sa tombe l'arrivée d'un divin sauveur : l'alimentation ! On n'en saura guère plus, sinon que l'Etat doit cesser de se préoccuper de la paix sociale dans les campagnes, et les paysans, ces râleurs, « ouvrir les bras plutôt que fermer les poings » ! Il conclut sur une puissante maxime, bien qu'un peu usée : « L'agriculture a cessé d'être une question seulement agricole. » On n'en saura pas davantage. La fondation Robert-Schuman nous avait, dans le passé, offert des contributions plus claires…

La troisième réflexion est celle de Michel A. Keyzer, professeur d'économie mathématique et directeur du centre d'études alimentaires mondiales de la Vrije Universiteit d'Amsterdam : « Une modernisation indispensable mais pas sur le dos des pays pauvres ». Attention ! C'est un expert reconnu et proche de la Commission qui parle. La modernisation de la PAC que propose l'auteur pour tenir compte des demandes environnementales et de la crise alimentaire consiste à légitimer les primes versées aux agriculteurs comme « la contrepartie d'une gamme plus large de prestations clairement identifiables : sauvegarde des paysages, héritage culturel, contribution à la fixation du dioxyde de carbone »… par réallocation des primes versées à la culture céréalière. Il pense que la hausse des prix mondiaux doit s'accompagner d'une ouverture plus grande du marché européen afin de faciliter l'arrivée de produits en provenance des pays en développement. Cette orientation très libérale et « OMC compatible » s'accommode donc d'une intégration des préoccupations environnementales au sein même des instruments principaux de la PAC, redéployés et découplés. C'est une perspective qui pourrait bien inspirer les premières propositions de réforme de la Commission européenne.

Totalement à l'opposé de cette vision se situe la quatrième contribution, due à José Bové, désormais député européen et vice-président de la Commission de l'agriculture du Parlement européen. Elle rappellera à certains de bons vieux souvenirs ! Après avoir critiqué la libéralisation de la PAC réalisée dans les années quatre-vingt-dix, et appelé à la rupture avec le productivisme qui, reconnaît-il maintenant, eut sa raison d'être, il appelle à la reconstruction d'une PAC autour de la notion de souveraineté alimentaire. Il préconise des organisations de marché garantissant un prix couvrant les coûts de production après répartition des volumes de production entre Etats membres. On croirait lire Bernard Lambert (1970)

ou le programme agricole du Parti socialiste d'avant 1981 ! Mais José Bové n'oublie pas de proposer de soumettre cette agriculture étroitement administrée à un respect nouveau de son environnement exigé par les citoyens.

Dans un dernier article, Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut national agronomique de Paris-Grignon, et sans doute l'un des meilleurs spécialistes français de la PAC, offre un tour d'horizon informé des positions des différentes parties prenantes au débat sur la réforme. Les Etats membres qui, *in fine*, trancheront, se divisent en deux groupes : ceux du Nord, conduits par le Royaume-Uni, réserveraient les aides communautaires aux services environnementaux et tireraient les leçons de l'hétérogénéité agricole des Vingt-Sept en renationalisant le reste de la PAC. Les autres Etats, emmenés par la France, veulent conserver des aides compensatrices importantes (premier pilier). Face aux Etats membres, les think tanks, les économistes reconnus (souvent financés par la Commission) et la plupart des ONG veulent réserver l'argent public à la fourniture de biens publics (les aménités des économistes du bien-être). A quoi s'opposent les principales organisations professionnelles agricoles. Les consommateurs, enfin, ne sont pas hostiles à la régulation des marchés et à des mécanismes compensateurs des variations de prix. Face à cette palette de positions, la Commission devrait s'en tenir à une réduction du budget agricole et à une répartition des aides plus équitable. Il restera à discuter de tout cela avec le Parlement européen qui bénéficie désormais de la codécision sur ce sujet, et Jean-Claude Bureau ne semble pas convaincu de sa sagesse…

Cette double page destinée aux lecteurs informés du *Monde* expose bien les termes du débat qui nous attend. Elle nous permet même de supposer ce que devraient être les grandes lignes de la discussion. Un premier point : hormis José Bové, qui fait comme si la réforme de 2013 devait se discuter à partir d'une table rase sans tenir compte des engagements internationaux déjà pris, personne ne remet en cause les réformes antérieures, considérées comme acquises : l'ouverture du marché européen, le découplage des aides, la disparition des instruments de contrôle de l'offre et de gestion des marchés…

La libéralisation reste toujours la seule voie de maximisation du bien-être. Cela ne se discute plus, même après les crises de 2007-2009… Et, à vrai dire, on ne voit pas comment l'Europe seule pourrait faire marche arrière pour reconstituer un système autonome de régulation et de stabilisation des marchés agricoles. Il faut cependant se demander, comme nous l'avons indiqué plus haut, si l'Europe ne pourrait pas plaider pour un système mondial de régulation qui ferait de l'agriculture une « exception » aux règles du commerce, comme le défend Hervé Gaymard dans un rapport parlementaire[27]. Faut-il aller plus loin dans la remise en cause et défendre la constitution de « quelques grands espaces agricoles » qui « tendront vers l'autosuffisance alimentaire, ne dépendant qu'à la marge des marchés internationaux »[28] ?

27. Gaymard, 2008.
28. Lelong, 2009, p. 112.

Ces perspectives de réformes globales des marchés agricoles, qui rejoignent les propositions du Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (MOMA) déjà évoquées, méritent désormais d'être discutées. Elles paraissent intellectuellement plus raisonnables que le libre-échange effréné actuel qui est, tout de même, le principal responsable des émeutes de 2007-2008. On retrouve au fondement de cette proposition la remarque anthropologique de Serge Latouche (2003) : « Une population ne peut vivre dans la dignité si elle ne produit pas, au moins en partie et même de façon imparfaite, les produits dont elle a un besoin essentiel. » Mais, si cette réhabilitation prudente d'une forme de protectionnisme sélectif est proposée par l'Union européenne avec la participation active de la France, il n'est pas besoin d'être devin pour imaginer les réactions des grands pays producteurs (Canada, Australie, Argentine, Etats-Unis…) et des grands pays émergents agricoles (Brésil, Ukraine, Russie…), qui n'y verront qu'une tentative de fermer à nouveau le si désirable marché européen. Et ce serait sans doute la meilleure façon de « flinguer » le débat sur la nécessaire régulation des marchés que l'on abordera plus loin…

Ces articles du *Monde* nous livrent enfin une deuxième indication : la seule justification possible du maintien d'un budget communautaire en faveur de l'agriculture semble être de nature « environnementale », « contrepartie d'une gamme plus large de prestations identifiables », en échange donc « de la fourniture de biens publics ». Personne, mis à part José Bové, ne parle des neuf milliards d'être humains devant être nourris, personne n'invoque la sécurité des approvisionnements des consommateurs européens, pas davantage les richesses produites directement par le secteur agricole et l'agro-industrie pour justifier le maintien d'une politique publique. Et personne, pas même José Bové, n'évoque les agriculteurs, leur nombre, leur répartition dans l'espace, leur revenu… On parle pourtant de politique… « agricole »…

C'est dire le changement de l'environnement intellectuel et idéologique du débat, désormais encadré par une analyse économique de type néolibéral qui n'est plus guère discutée, conduit par les environnementalistes de tous bords qui occupent la totalité de l'espace public, très loin du réformisme keynésien qui animait les créateurs de la PAC et les générations d'administrateurs et de responsables qui leur ont succédé. Désormais la page est tournée, et seule une approche telle que la suggèrent la plupart des contributeurs du *Monde* semble susceptible d'être entendue par notre société et ses dirigeants actuels. Cette orientation est-elle crédible ? A-t-elle un contenu réel ? Peut-elle inspirer une nouvelle politique agricole ? Ou s'agit-il d'un simple effet de mode, un coup de peinture verte rendu nécessaire par l'air du temps, une communication sans effet pratique ?

L'AGRICULTURE À LA FOIS PRODUCTIVE ET ÉCOLOGIQUE, C'EST L'AGRICULTURE DURABLE

Les responsables politiques français, qui ont la charge de préparer le débat, ont bien vu la nécessité de renouveler leur discours s'ils voulaient éviter de se retrouver minoritaires dès le début de la négociation. Ils ont compris aussi que, depuis l'élargissement, les brutalités de Jacques Chirac pour défendre une Politique agricole commune qui n'existait même plus étaient aujourd'hui impossibles. Ils savent enfin que l'agriculture française, qui a beaucoup profité de la PAC, reste un secteur économique important, gros employeur de main-d'œuvre avec l'agro-industrie, non délocalisable, et fournisseur régulier de devises par un solde exportateur positif… Si l'on n'en parle plus, ou peu, cela n'empêche pas ces réalités d'être toujours présentes.

On peut les exprimer plus simplement encore : pour la France, l'agriculture c'est de la richesse, du travail, des transports, beaucoup d'hommes et de femmes répartis sur le territoire… Ça coûte de l'argent ? Ça n'est pas impeccable du point de vue de la « maximisation du bien-être » ? Peut-

être. Mais tout cela pèse d'un poids non calculable dans ce qui fait tenir ensemble notre pays, cela a un sens et encore une saveur pour chaque Français. Tout cela, qui n'entrera jamais dans les modèles économétriques des experts, est en revanche vite perçu par tout responsable politique devenant ministre de l'Agriculture, qu'il soit de droite ou de gauche. Il suffit de quelques jours pour le comprendre. Et c'est aussi ce qui explique que ceux qui ont eu en charge cette responsabilité ont pu, sur certaines questions, parler d'une même voix, situation peu fréquente dans le monde politique (Méhaignerie, Nallet, Rocard, Vasseur, 2008). Dans ce secteur comme ailleurs, la décision politique a sa rationalité propre qui n'est pas celle des scientifiques et des économistes. On voit d'ailleurs où nous a conduits un quart de siècle de soumission de la politique aux conclusions péremptoires de la « science économique »… On n'en sortira que si la politique retrouve un peu d'espace et le moment d'y revenir est peut-être là, à l'occasion de la prochaine négociation communautaire.

Si le responsable politique doit évidemment écouter les dires des différents experts qui l'entourent, recueillir l'avis de ceux qui produisent les biens, il doit aussi prêter attention à l'évolution de l'opinion. Il sait à propos de notre sujet que le Grenelle de l'environnement est passé par là, que les Verts ont obtenu un très bon score aux élections européennes, bref qu'il faut avancer des raisons acceptables pour l'opinion telle qu'elle est, justifiant le maintien d'une politique publique relativement coûteuse en faveur de l'agriculture. Sans renoncer pour autant, par effet de mode, aux raisons traditionnelles qui fondent toute politique agricole, surtout dans un pays aux potentialités naturelles aussi évidentes que celles de la France. L'exercice n'est pas facile, mais c'est bien ce qui attend les dirigeants français.

Michel Barnier, qui a eu la tâche ingrate de négocier en 2008 le « bilan de santé » de la PAC généralisant le découplage à l'ensemble des aides, a fait une première tentative dans ce sens. Et il a été également sensible à la question de la faim dans le monde. Dans un premier texte, *Qui va nourrir le monde ? Pour une nouvelle révolution agricole* (2008), il affirme la nécessité de continuer à produire efficacement mais « autrement », en tenant compte des exigences environnementales nouvelles. La réflexion est donc lancée au sein du ministère de l'Agriculture et des organismes de recherche qui dépendent de lui. Ce travail a abouti en 2009 à un document : « Objectif Terres 2020. Pour un nouveau modèle agricole français », qui passe en revue tous les chapitres d'une amélioration des pratiques agricoles concernant l'utilisation de l'eau, la biodiversité, la protection des sols, la maîtrise de l'énergie, etc., et cherche à montrer que l'on peut « produire autant, mais mieux ».

Cette réorientation plus « environnementaliste » doit, pour lui, s'accompagner de certains instruments de régulation, comme la possibilité d'un recouplage partiel de certaines productions ciblées, d'un soutien à des programmes d'assurance climatique, de la définition d'une « nouvelle préférence communautaire » qu'évoque volontiers le président de la République… On n'est déjà plus dans « l'incantation écologiste ». Durant la présidence française de l'Union (2008), Michel Barnier tente d'entraîner ses

collègues dans cette problématique un peu nouvelle et qui va plus loin que le renforcement du second pilier. Il se fait alors durement contrer par la commissaire à l'Agriculture d'alors, Mariann Fischer-Boel, libérale particulièrement butée. Ce qu'elle ne supporte pas dans les propos du ministre français, ce n'est pas la dimension « environnementale », c'est tout ce qui concerne la régulation. Littéralement, elle ne comprend pas que l'on se réfère encore à ces instruments d'un autre âge, aujourd'hui abandonnés.

On doit à la vérité de dire qu'une autre musique commence heureusement à se faire entendre à la Commission et au Conseil. Le nouveau commissaire à l'Agriculture, le Roumain Dacian Ciolos est, Dieu soit loué, ingénieur agronome, ancien ministre de l'Agriculture, et ses premières déclarations, quoique prudentes, permettent d'espérer de sa part une meilleure et plus vaste compréhension de l'ensemble des questions agricoles qui se posent à l'Europe unie. Il a déjà annoncé son intention de consulter et de prendre son temps avant de faire ses propositions, ce qui, on l'avouera, manifeste un ton et une humilité nouveaux à Bruxelles…

Il est donc d'autant plus important de vérifier que ce discours qui cherche à articuler les préoccupations environnementales à une stabilisation des marchés n'est pas une « invention politique » française destinée à masquer une position plus traditionnelle comme l'a laissé entendre, à l'époque, la Commission européenne. On peut montrer qu'il s'appuie aussi sur un mouvement lancé chez les agriculteurs depuis plusieurs années par les instituts techniques de grandes productions et de l'élevage afin de réduire les consommations d'engrais et de pesticides, d'améliorer la maîtrise des effluents et des déchets. Les résultats obtenus sont bien réels, puisque les statistiques les enregistrent déjà, et spectaculaires. Ainsi, un hectare de blé reçoit aujourd'hui huit fois moins d'herbicides qu'il y a vingt ans, les quantités actives sont passées de deux mille cinq cents grammes en 1980 à moins de trois cents grammes en 2000. Même évolution pour les engrais : en 1980, on en utilisait en France six millions de tonnes ; dix ans plus tard, on en emploie quatre millions huit cents mille pour une production plus importante. On a ainsi réduit les doses d'azote de trente kilos par hectare en système céréalier et de plus de quarante kilos en système d'élevage.

Cette évolution, qui va bien dans le sens souhaité par l'opinion, est due à la volonté très pragmatique des producteurs de réduire le coût de leurs achats et au travail accompli par ce qui reste de l'encadrement technique de la production dans les instituts techniques, les coopératives, les chambres d'Agriculture… Mais, curieusement, cet effort n'est ni connu ni reconnu, les médias n'en parlent pas, les contempteurs de « l'agriculture productiviste » l'ignorent. Et pourtant, c'est dans le prolongement de ce travail de maîtrise plus informée et plus fine du processus de production que se situe le véritable changement vers une agriculture durable qui recueille à la fois l'adhésion des producteurs et la reconnaissance de la société. Cette voie nouvelle qu'explorent déjà de nombreux agriculteurs peut aussi s'appuyer sur les travaux de certains chercheurs, en particulier ceux du Centre de coopération internationale en recherche agronomique

pour le développement (CIRAD) qui, forts de leur culture d'agronomes comparatistes, ont élaboré une réflexion construite en faveur d'une « agriculture productive à haute valeur écologique »[29]. En réintégrant les préoccupations agronomiques dans le raisonnement économique, ils renouvellent profondément la problématique de la réforme de la PAC. A les suivre, cette réforme pourrait obéir à d'autres raisons que des contraintes externes (budget, règles du commerce international) et pourrait se préoccuper aussi des productions et des combinaisons productives aptes à améliorer les écosystèmes. Ils permettent enfin de rompre avec la vision duale de l'agriculture – partagée entre d'un côté les grandes exploitations intensives et, de l'autre, les petits paysans pratiquant le bio ou l'AOC[30] – qui serait, à en croire l'analyse économique dominante, l'avenir inéluctable de notre système productif.

Ce déplacement des perspectives vers la généralisation de l'agriculture durable est bien accueilli chez une partie des chercheurs, des techniciens des coopératives, des dirigeants professionnels car il rompt, sur des bases scientifiques (autres que celles de l'économie), avec le discours dominant de la dérégulation. Il apparaît comme une alternative crédible à ce que j'appelle « l'intensification libérale » décrite plus haut. Il propose les perspectives d'une synthèse qui combine la nécessité de produire davantage pour nourrir l'humanité, l'urgence de réduire les effets dangereux de l'intensification et le développement d'une agriculture européenne durable ou « soutenable ». Dès lors, cette nouvelle approche permet de tenir un

29. Chevassus-au-Louis et Griffon, 2008.
30. Bureau et Chalmin, 2007.

discours sur la réforme à la fois moderne et réaliste dans lequel les écologistes raisonnables et les partis de gouvernement de droite et de gauche peuvent se retrouver[31].

Les recherches les plus récentes sur l'utilisation des pesticides montrent en effet que, si l'on veut réduire de 50 % leur utilisation (engagement du Grenelle de l'environnement), il faut « changer de système de production ». En effet, une nouvelle approche visant des systèmes « tout aussi cohérents et performants » que l'intensification des années soixante requiert « une connaissance fine de l'écosystème cultivé dont toutes les composantes et leurs interactions doivent être prises en compte : sol, pathogènes, mauvaises herbes, mais aussi faune auxiliaire pour combattre les ravageurs »[32]. Et les chercheurs qui ont préparé le dossier concluent à la possibilité de parvenir à ces nouvelles formes de production, mais prennent soin, dans un langage prudent et assez obscur, de placer la balle dans le camp des décideurs politiques : « L'élément déclencheur de toute la chaîne [nécessaire pour créer ce nouveau système de production] pourrait bien se trouver du côté de l'action publique, en offrant une visibilité à long terme facilitant les anticipations stratégiques des acteurs, en soutenant l'effort de reconception de systèmes de culture et le développement de dynamiques territoriales collectives, associant, outre les agriculteurs, l'ensemble des acteurs de la R et D et du conseil. »[33] On a compris : si l'on veut moins de pesticides dans nos assiettes, il faut aider la généralisation de l'agriculture durable…

31. Nallet, 2007.
32. « Pour une agriculture compétitive plus économe en pesticides », *INRA Magazine*, février 2010.
33. *Ibid.*

Les colloques[34], les publications, y compris à destination du grand public[35] popularisent l'idée que les choses ne peuvent pas continuer ainsi, que les politiques suivies jusqu'à maintenant dans le secteur agricole doivent changer et que des solutions autres que les régressions néorousseauistes existent dans les laboratoires et les champs d'expérimentation et déjà chez de nombreux producteurs. Il y a là matière à un discours global et positif sur l'agriculture européenne, une nouvelle synthèse qui donnerait du sens et des perspectives à notre seule politique commune. Belle occasion de montrer que le projet européen est toujours vivant.

Et si la Commission, poussée par quelques Etats membres, prenait ce parti plutôt que de se contenter de chercher à limiter les dégâts de l'inévitable contrainte budgétaire, elle retrouverait avec l'aide du Parlement des marges de manœuvre. Cela contribuerait bien sûr à accroître la pression sur la négociation que l'Union européenne va entamer à la fin de l'année 2010 sur les perspectives budgétaires de l'Union et l'avenir de la PAC dans un sens plus politique. Chacun d'ailleurs s'y prépare et commence à fourbir ses armes sans trop se dévoiler. La France n'est pas partie la dernière. Comme le soulignait Jean-Claude Bureau dans son article cité plus haut, elle a pris la tête des Etats membres qui veulent une politique agricole bien dotée et conservant des aides directes compensatoires du premier pilier. Elle s'efforce depuis longtemps de réunir une majorité d'Etats membres sur cette position. L'actuel ministre de l'Agriculture, Bruno Le Maire, a fait adopter en décembre 2009 par vingt et un de ses collègues du Conseil « l'Appel de Paris pour une politique agricole et alimentaire commune » qui proclame que « la sécurité alimentaire et sanitaire, la préservation de l'environnement et des paysages, l'équilibre des territoires et la diversité des exploitations sont autant de biens publics européens, auxquels nous sommes attachés ». Remarquable travail de diplomate où chacun peut retrouver son gimmick et qui a le souci de préparer une entrée en négociation majoritaire.

Il sera toujours temps de s'étriper par la suite sur les instruments et les allocations budgétaires, comme le rappelle opportunément une déclaration récente de neuf nouveaux pays membres de l'Union européenne. Avant toute autre considération, ceux-ci réclament le maintien des subventions aux agriculteurs et le principe de la solidarité financière ! Bien sûr, la négociation peut déraper dès le début, on l'a déjà dit, vers une foire d'empoigne autour de la cagnotte commune. C'est même ce qui a le plus de chance de se produire ! Mais, dans cette période préparatoire, il se dessine pourtant quelque chose qui pourrait rassembler autour d'objectifs plus ambitieux. De ce point de vue, il est intéressant de noter que le Parlement européen entend, dès le début de la négociation, tenir toute sa place, considérablement élargie par le traité de Lisbonne, et avec une partition, au départ, peu éloignée de l'Appel de Paris. Dès l'automne 2009, les membres de la Commission agricole du Parlement européen tiennent un séminaire informel où, à partir de positions très divergentes, ils arrivent cependant à affirmer un point de vue

34. Voir celui organisé par l'Institut national de recherche agronomique lors du dernier Salon de l'agriculture, intitulé « Vers une agriculture à haute performance environnementale » et qui connut un grand succès.
35. Orsenna, 2008.

majoritaire sur la nécessité d'une Politique agricole commune forte et réorientée vers la sécurité alimentaire et l'environnement. L'un des membres influents de cette Commission, Stéphane Le Foll, qui fut l'assistant parlementaire de Bernard Thareau, longtemps responsable agricole du Parti socialiste, tient des propos très proches de ceux de Bruno Le Maire : il souhaite « une évolution de la PAC vers une politique agricole, alimentaire et environnementale dotée de systèmes d'aide aux producteurs, qui soient plus durables, plus justes et plus légitimes auprès de l'opinion tout en redonnant du sens au métier d'agriculteur ». Ces nouveaux défis « devraient être abordés via l'ensemble des instruments de la PAC et pas seulement avec les subsides du "deuxième pilier" »[36].

Et les textes sur l'agriculture et la réforme de la Politique agricole commune adoptés récemment par le Parti socialiste français[37] et par le groupe parlementaire du Parti des socialistes européens vont eux aussi dans le même sens, en accordant une large place aux préoccupations environnementales, à la réorientation des systèmes d'aides, à la nécessité de la régulation des marchés… dans des termes proches des déclarations de Michel Barnier et de Bruno Le Maire. On y affirme bien que, « parmi les nombreux clivages politiques qui ont toujours marqué les différences entre les progressistes et les conservateurs, il y en a un qui persiste. Les premiers sont en général ceux qui anticipent et guident les processus de réforme ambitieux, tandis que les seconds s'y attellent lorsqu'ils sont poussés par l'émergence des crises ou par des contraintes externes »[38]. Mis à part cette obligation rhétorique, les papiers qui paraissent à l'heure actuelle un peu partout dans les think tanks, les partis et les groupes parlementaires de droite, de gauche et du centre sur notre question ont tous une « tonalité », une « couleur » commune dictée par le poids sociétal et politique des préoccupations environnementales.

Le dernier en date de ces exercices montre bien le rapprochement opéré depuis deux ans sur l'exposé des motifs de la réforme de la PAC et, par ailleurs, l'extrême prudence des intervenants sur les moyens concrets de la mettre en œuvre. Il s'agit de « l'appel de Gembloux » du 28 juin 2010, élaboré par « le groupe de Bruges, le groupe Saint-Germain, la Magyare Agrarakademia, Terra Nova », think tanks à majorité francophone qui se proposent de « réinventer une Europe agricole alimentaire et environnementale ». Ce texte au ton volontairement solennel reprend les grands objectifs qui pourraient être proposés à l'agriculture européenne : la sécurité des approvisionnements, la fourniture de biens publics, la régulation des marchés, le développement de territoires… et sur lesquels un large accord s'établira sans peine. Mais rien n'est dit sur les moyens d'y parvenir, la répartition des aides, leur montant, leur justification… Prudence ou impossibilité de trancher le *modus operandi* ?

Quoi qu'il en soit, il convient de noter que ces prises de position, qui vont se multiplier (la Commission qui a ouvert, pendant quelques semaines, une consultation sur

36. Résolution sur « L'agriculture de l'UE et le changement climatique », avril 2010.
37. « Pour une révolution agricole et alimentaire », 25 juin 2010.
38. « Une PAC nouvelle », groupe des socialistes et démocrates.

la réforme de la PAC, a reçu… cinq mille contributions !), manifestent toutes le désir de voir à l'occasion de cette négociation les Européens « refonder » leur Politique agricole commune, en énoncer clairement les objectifs, sortir de la confusion où a sombré la politique commune depuis une quinzaine d'années.

Ce déplacement somme toute bienvenu des discours sur la réforme de la PAC annonce-t-il une tentative des Européens pour se réapproprier le poste de commande de leur politique commune, puisqu'il ne s'agirait plus de se réformer pour s'aligner sur un engagement extérieur ? Peut-il avoir un contenu opératoire, s'incarner dans des instruments et des mesures soutenables et acceptables ? Sommes-nous seulement en face du développement foisonnant et partagé d'un lieu commun propre à une société inquiète de son avenir, ou ce nouveau discours va-t-il inspirer règlements et directives européennes nouveaux ? Jusqu'ici, les positions des responsables politiques, nous venons de le voir, restent encore bien vagues, et c'est peut-être la raison pour laquelle elles nous paraissent consensuelles. La Commission, par ailleurs, n'a guère montré son jeu. Or, c'est toujours elle qui, d'après le traité, a le pouvoir d'initiative. Et c'est bien à partir de sa proposition que s'organisera la négociation, le dernier mot restant, malgré la codécision, aux Etats membres. Que pourrait-elle donc proposer dans l'esprit de ces bonnes intentions affichées par les uns et les autres ?

REMARQUES SUR UNE NÉGOCIATION À VENIR…

Le discours que l'on voit se développer en ce présent « tour de chauffe », et qui n'est pas propre à la France, est plutôt encourageant mais il présente cependant le risque, dès lors qu'il prendrait de l'ampleur, de provoquer bientôt une surenchère à la « réforme » complète de la politique commune en faveur de l'environnement. Les Verts ne peuvent pas, en effet, se laisser confisquer sans rien dire la préoccupation d'une agriculture moins « agressive », eux qui ont toujours soutenu « l'agriculture biologique » et qui ont pesé de tout leur poids pour la création du second pilier lorsque Renate Künast était ministre allemande de l'Agriculture. On pourrait donc assister, sous l'effet de surenchère des uns et des autres, à une montée des espoirs et des ambitions comparable à ce qui s'est passé au sujet de la conférence de Copenhague avant que le soufflet ne retombe…

A titre d'exemple, le coup de sang d'Isabelle Autissier dans un article très violent contre l'agriculture industrielle qui

contribue à la pollution de l'eau[39]. Après, bien sûr, avoir enfin dit la vérité aux Français et aux agriculteurs sur les dégâts occasionnés par des gouvernements aveugles, elle propose ni plus ni moins « de cesser de gaspiller les deniers publics et d'élaborer un nouveau contrat social avec les agriculteurs, basé sur la rémunération des services environnementaux qu'ils rendent à la société tout entière ». Dans cette perspective, la politique agricole se résumerait à la seule prise en compte de la dimension environnementale de la production, sans plus se soucier de l'alimentation, de la création de valeur, de l'emploi, de l'occupation du territoire… A trop vouloir une révolution, on pourrait bien bloquer les évolutions nécessaires…

Rien n'assure en effet aujourd'hui qu'un bouleversement radical du système se prépare, comme le suppose par exemple la vision centralisatrice et autoritaire de José Bové (voir plus haut). Pas davantage n'est à l'ordre du jour la généralisation de l'agriculture biologique de proximité sur le modèle « néorousseauiste », comme le sous-entendent beaucoup d'ONG. Ni de retour à une mythique Politique agricole commune des origines qui couperait les ponts avec le monde extérieur pour renouer avec une forme de protectionnisme même paré du slogan, si compréhensible dans les pays en voie de développement, de la « souveraineté alimentaire », mais bien discutable dans les pays du Nord. Et même « l'environnementalisation » de la PAC qu'appellent de leurs vœux partis politiques, groupes parlementaires et think tanks n'est pas acquise au-delà des ritournelles déjà connues sur les mesures agro-environnementales, le second pilier, les biens publics et autres aménités. On pourrait tous tomber de haut…

39. *Le Monde*, 16 juin 2010.

Pas de retour en arrière

Car on ne part pas de rien dans le débat qui va s'ouvrir. Il existe même un certain nombre de lignes rouges sur lesquelles on ne reviendra sans doute pas, comme on l'a indiqué plus haut, et comme la double page du *Monde* que nous avons évoquée au chapitre VIII le rappelait déjà. Ainsi de l'Organisation mondiale du commerce. L'Europe ne quittera pas l'OMC et elle continuera à considérer qu'elle est engagée par les conclusions de l'accord de Marrakech, qui lui imposent une certaine forme d'organisation de sa politique agricole. En effet, elle a approuvé l'« Accord agricole du cycle de l'Uruguay » qui classe les soutiens à l'agriculture dans des boîtes de couleur (orange, verte, bleue) selon qu'ils ont (orange) ou non (verte) des effets de distorsion sur les échanges, la boîte bleue étant réservée aux aides liées à la maîtrise de l'offre. Cet accord définit aussi les aides destinées au soutien du revenu découplé, classées dans la boîte verte et qui ne doivent avoir aucun lien ni avec les volumes ni avec les prix. Depuis 1994, le découplage des aides a été généralisé à toutes les productions, et parmi les Etats membres de l'OMC il est devenu la norme du soutien public aux agriculteurs.

Aussi hypocrite (voir plus haut) et absurde que soit ce système, il n'est pas vraisemblable que l'Europe lui tourne le dos. Donc, après 2013, l'agriculture européenne restera ouverte sur le reste du monde, avec des aides découplées.

De même, elle ne reviendra pas sur l'abandon de son système de restitutions qui lui permettait de compenser la différence entre le prix de marché mondial et le prix européen intérieur. Avec l'accord de Marrakech, elle a en effet accepté de plafonner ses exportations subventionnées. Ce qui a pour conséquence, lorsque le plafond est atteint, d'empêcher toute exportation, les volumes se reportant sur le marché intérieur en provoquant une baisse du prix d'intervention. Cette limitation des restitutions, puis leur disparition prochaine prévues dans l'accord de Hong Kong de 2005, indiquent que l'Europe a été contrainte de borner ses ambitions sur le marché mondial des produits agricoles. Mais elles ont eu aussi des conséquences heureuses sur le budget de l'Union, et l'on comprend bien que l'on ne cherchera pas à modifier cette situation. A moins de prévoir, à l'instar des Etats-Unis, des programmes d'aide alimentaire permettant d'écouler hors marché nos éventuels excédents au nom de nobles sentiments affichés…

Il n'est pas non plus vraisemblable que l'on revienne sur l'abandon des mesures qui s'efforçaient de limiter l'offre de certains produits comme la jachère et les quotas laitiers. Cette dernière disposition, qui a été instaurée en 1984 pour lutter contre une surproduction particulièrement coûteuse, a permis de stabiliser le marché puis de maintenir des structures de production qui, sans ce droit à produire, auraient été mises à mal par la concurrence. On comprend l'inquiétude des producteurs à l'approche de leur suppression. Dans ce secteur où dominent les exploitations familiales, elle va provoquer des ravages. Mais il n'y aura pas de retour en arrière, tant les autorités communautaires refusent de voir se reconstituer le moindre stock de produits laitiers. Là aussi, un marché ouvert à la concurrence, tirant les prix vers le bas et incitant à la productivité, aura toujours les préférences de la Commission et de la majorité des gouvernements actuels des vingt-sept Etats membres, quelles qu'en soient les conséquences sur le nombre de paysans. Un directeur général de la Commission n'affirmait-il pas devant un petit groupe de dirigeants professionnels : « Mais ce sont les moins bons que le marché élimine… » Belle consolation !

Enfin, la dernière ligne rouge de la négociation concerne le budget affecté à la Politique agricole commune. Il n'augmentera pas ! Les premiers documents élaborés par la Commission dans la perspective de la réforme du budget communautaire de l'après 2013 proposent une forte diminution de la part relative de la PAC dans le budget communautaire, la généralisation du cofinancement y compris pour le premier pilier, et l'accentuation du caractère environnemental de la PAC. C'est dire combien la technocratie bruxelloise penche « naturellement » pour la poursuite des orientations imposées à la PAC au cours de ces dernières années, même si ces « papiers » et « non-papiers » alarmistes font partie de la panoplie classique du négociateur.

Si l'on insiste ici sur le caractère difficilement franchissable des principales caractéristiques de la politique commune telle qu'elle se présente à l'entrée de la négociation, et sur la fermeté des convictions intellectuelles et « scientifiques » des hauts responsables communautaires, c'est pour prévenir les déceptions des responsables agricoles,

des organisations professionnelles, des responsables politiques qui proposent ou exigent des modifications ou des « révolutions », voire des retours en arrière. On sait qu'ils n'ont à peu près aucune chance de voir le jour, ou même d'arriver sur la table des négociations compte tenu de l'état d'esprit de la Commission, du rapport de force au Conseil et au Parlement européen et des engagements internationaux de l'Union.

Cette propension à afficher un point de vue systématique et intellectuellement cohérent, voire arrogant, fréquente chez les responsables français, est de moins en moins efficace dans l'enceinte communautaire. L'Union à vingt-sept est devenue un lieu de perpétuelles négociations entre Etats qui renoncent difficilement à leurs intérêts nationaux. Le compromis exprimé dans des accords juridiques de plus en plus complexes pour faire droit aux demandes de chacun est plus que jamais le petit moteur crachotant de notre Union. Il faut donc savoir ce que l'on veut à l'entrée de ce très long processus de négociation qui commencera en 2011 et s'achèvera vraisemblablement fin 2012 (après notre présidentielle !), et s'y tenir d'autant plus fermement que nous traiterons d'un intérêt majeur où nous avons encore beaucoup à perdre en termes de richesses, de croissance et d'emplois.

Creuser de l'intérieur, telle une taupe

Ces précautions ne signifient pas pour autant que rien ne peut bouger. Au contraire. Mais il faut alors entrer dans le détail des mécanismes de la machine compliquée que la PAC est devenue, surtout depuis 1992 et le nouveau système d'aides, confirmé par l'accord de Marrakech de 1994. Autrement dit, nous devons quitter le domaine des généralités où se tenaient textes, déclarations et manifestes que nous avons analysés plus haut pour nous aventurer sur le terrain miné de la négociation elle-même, entrer enfin dans le cœur de l'affaire : qui perçoit des aides ? Combien ? Et pour quelle raison ?

Commençons par le plus gros morceau, et le plus difficile, le « premier pilier », celui qui consomme 80 % des crédits communautaires consacrés à financer « l'aide découplée ». Celle-ci est destinée à compenser la perte subie par les agriculteurs depuis que les prix européens ne sont plus soutenus au-dessus des prix du marché international. Depuis lors, ce système d'aides n'a cessé de faire la preuve de son hypocrisie[40], de son injustice (tous les producteurs le perçoivent quelle que soit la taille de l'exploitation) et de son absurdité (en 2007, lorsque le prix des céréales avait triplé, les céréaliers européens ont cependant perçu… douze milliards d'euros d'aides directes !).

Cette théorie des « aides non distorsives », si elle reste toujours la pensée dominante de l'OCDE et de l'OMC en matière agricole, s'avère cependant de plus en plus difficile à justifier aux yeux des contribuables. En effet, pourquoi faudrait-il continuer en 2010 à verser aux agriculteurs des aides compensant leurs pertes subies presque vingt ans plus tôt ? Cette incohérence logique pèse depuis l'origine sur ce système d'aides qui a donc connu plusieurs bricolages

40. Voir plus haut le chapitre V.

successifs afin de le rendre plus présentable : on a ainsi permis de lier l'aide à certains engagements environnementaux sous le vocable de « l'éco-conditionnalité ». Mais les Etats membres sont restés très timides dans cette voie, malgré toute la bureaucratisation dont ils l'ont encombrée.

On aurait pu aussi considérer cette aide compensatrice comme transitoire, destinée à aider les agriculteurs ayant eu à subir la brutale baisse des prix de 1992, à se moderniser et à accroître leur compétitivité. Non seulement cette voie fut refusée, mais en 2004 on a étendu l'aide directe (au moins en partie) aux agriculteurs des pays nouvellement adhérents, et qui par conséquent n'avait pas de titre à faire valoir pour en justifier !… Mais, entre-temps, l'aide compensatoire était devenue un droit à paiement unique (DPU) considéré comme une aide au revenu, quelles que soient les productions existant sur les hectares éligibles ! S'il s'agissait vraiment d'une aide au revenu, il serait alors justifié d'en limiter le montant par bénéficiaire. Mais les Britanniques, traditionnellement, et désormais les Allemands – qui défendent les grandes exploitations de l'ex-République démocratique allemande – s'opposent à cette mesure, pour eux d'inspiration « socialiste »…

Au fond, la seule définition satisfaisante de l'actuel DPU est celle que propose Franco Sotte (2007). Constatant qu'il est lié « à des conditions de "statuts" du passé et non aux comportements et aux stratégies de l'agriculteur », celui-ci n'y voit plus qu'une « rente économique plutôt qu'un soutien ». Cette rente liée aux hectares que possède son bénéficiaire renchérit évidemment le coût de l'exploitation lors de sa transmission. Et les tentatives successives pour justifier le DPU par la production de prestations spécifiques liées à l'environnement ou à l'entretien de l'espace ne parviennent plus à dissimuler le caractère indéfendable du système, qui manque de clarté et d'objectifs simples capables de justifier un effort budgétaire conséquent. Aujourd'hui, en effet, ce système d'aides publiques récompense la propriété foncière et non le travail productif, l'emploi, la création de valeur ! Et parmi ces « retraités de l'histoire économique », on ne s'étonne même plus de trouver la reine d'Angleterre et le prince de Monaco…

Faute d'une profonde révision des buts et des modalités d'attribution du DPU, une forte diminution du budget de la Politique agricole commune à partir de 2013 paraît vraisemblable et légitime. Et il ne faut pas se faire trop d'illusions sur un éventuel transfert de fonds prélevés sur le premier pilier et les aides directes vers le second pilier consacré aux dépenses environnementales et autres mesures de développement rural. Outre que le second pilier présente, pour les Etats membres aux finances publiques fragilisées, l'inconvénient budgétaire d'être cofinancé, c'est-à-dire en partie financé directement par les Etats, et d'ouvrir ainsi plus grande la porte à une renationalisation déjà entamée, il est difficile à contrôler de manière centralisée. De plus, ses résultats en termes d'amélioration environnementale restent jusqu'à présent aléatoires, malgré la bureaucratisation à laquelle il a donné lieu, lui aussi, contraignant les agriculteurs à d'invraisemblables travaux de scribe auxquels ils répugnent assez légitimement.

Justifier clairement une aide au revenu au nom d'une agriculture durable

S'il est nécessaire de conserver un soutien, et particulièrement un « premier pilier » puissant pour continuer à aider des agriculteurs produisant ce que les consommateurs désirent dans des exploitations de forme familiale, réparties dans tous les territoires européens, et maintenant une nature accueillante, il faut que ces aides publiques soient mieux comprises et justifiées.

Si le discours dominant sur « l'agriculture durable » est sincère, et si l'Union européenne veut en conséquence orienter la totalité de son système agricole (et non la seule « agriculture biologique ») vers des formes de production plus respectueuses des écosystèmes, il faut sortir d'une approche « environnementaliste » parfois naïve, imposée maladroitement aux producteurs sous la forme de contraintes bureaucratiques abstraites et générales, alors que toute approche qui vise la « durabilité » suppose la prise en compte des particularités de chaque exploitation. Et plutôt que de stigmatiser l'agriculture moderne, on devrait valoriser auprès de l'opinion publique les efforts déjà entrepris par les agriculteurs dans leurs pratiques courantes et dynamiser le second pilier vers des programmes incitant les agriculteurs à généraliser et intensifier encore leurs pratiques « durables ».

On objectera que c'est déjà le cas et que l'on a financé des pratiques environnementales ou conditionné une partie des aides directes à des contreparties environnementales. Mais cette conditionnalité constitue un coût pour les agriculteurs. Par exemple, mettre aux normes sanitaires et environnementales une grande étable laitière est très onéreux. Dès lors, cette contribution à l'environnement est vécue par les producteurs comme une contrainte et comme un coût supplémentaire. Pour autant, l'opinion publique ne reconnaît pas la valeur de cette conditionnalité. Pire, les réticences des producteurs les font apparaître comme les ennemis des objectifs environnementaux. Le second pilier, sous sa forme actuelle, n'est pas en mesure d'engager l'agriculture dans une évolution de masse vers des pratiques durables. Fondé sur une logique de stricte compensation des surcoûts occasionnés par l'adhésion aux programmes, il n'a volontairement pas de caractère incitatif.

C'est donc l'esprit du soutien tout entier, premier et second pilier, qu'il faut changer pour engager massivement l'agriculture dans une démarche de durabilité qui recueille l'adhésion des producteurs et la reconnaissance de la société. Le régime de soutien doit retrouver une légitimité autour d'objectifs de sécurité alimentaire, de coproduction de biens publics, d'occupation et de vie économique des territoires, ainsi que de lutte contre le changement climatique.

La contribution de l'agriculture à l'environnement, aux territoires et au changement climatique n'est pas, dans l'état actuel de la PAC, véritablement valorisée auprès de l'opinion publique. Les efforts réels entrepris depuis de nombreuses années et les progrès réalisés en matière de réduction de l'utilisation des intrants, engrais, pesticides, par les producteurs ne sont pas reconnus, ni même connus.

C'est en effet, nous l'avons dit, sous la forme de la contrainte, de l'obligation, que ces objectifs sont intégrés dans la politique de soutien : la « conditionnalité » qui ouvre l'éligibilité aux aides du premier pilier, autrement dit la durabilité, apparaît ainsi comme imposée aux producteurs. Les aides du second pilier dédiées au développement rural sont par ailleurs conçues de manière très restrictive comme de simples compensations du surcoût occasionné par les contraintes supplémentaires volontairement consenties par l'agriculteur qui s'engage dans les programmes.

Il faut donc passer de cette approche fondamentalement négative, contraignante ou étroitement compensatrice, à une logique positive, valorisant les contributions de l'agriculture à la préservation de l'environnement, des territoires, et entraînant largement l'adhésion des producteurs à des démarches de durabilité (rotation des cultures, diversification des assolements, maîtrise des intrants, pratiques d'irrigation durables, raisonnement des traitements, préservation des territoires, des paysages, de la biodiversité…). Approche positive encore en expliquant que l'agriculture durable peut contribuer de plusieurs manières à la maîtrise du changement climatique. Par exemple, le stockage de carbone dans le sol peut être doublé grâce à des pratiques culturales raisonnées. Et pourquoi ne pas lier l'aide perçue au titre du premier pilier au stockage du carbone ? Certains acteurs pensent que les agriculteurs, regroupés dans des filières ou des organisations régionales, pourraient bénéficier d'un système de « crédit carbone » propre à l'agriculture. Il permettrait de valoriser et d'encourager les réductions volontaires des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que les réductions indirectes par substitution aux énergies fossiles. Enfin, il encouragerait la séquestration du carbone par la biomasse agricole et forestière. Voilà une piste qui mériterait d'être expertisée…

Il n'y a rien là d'extraordinaire : on propose simplement de soumettre de manière claire et intelligible notre politique commune au développement d'une agriculture durable en Europe. Ce n'est pas hors de portée puisque ce mouvement est déjà lancé par nombre d'agriculteurs eux-mêmes avec le Grenelle de l'environnement. Il faut l'accompagner par une aide financière à partir d'objectifs environnementaux simples, chiffrés, décidés en concertation par grandes régions homogènes, agréés et contrôlés par la Commission ou une agence où siégeraient des agronomes, des professionnels et des représentants de la société civile. La transparence de cette politique publique serait assurée par la vérification des résultats obtenus et, éventuellement, la révision d'une partie de l'aide affectée à ces objectifs…

Evidemment, parallèlement à cette politique de soutien et d'incitation à la « durabilité », il est indispensable de prendre en compte la nécessité de conserver puis d'améliorer le niveau de productivité atteint par le secteur. Ce qui suppose à son tour que l'Union européenne et les Etats membres fournissent des efforts, y compris budgétaires, en faveur de la recherche et de la recherche-développement pour mettre à la disposition de tous les agriculteurs les progrès nécessaires au développement de cette agriculture « durable ». Il ne faut pas cacher que cette orientation nouvelle exige des agriculteurs très bien formés et encadrés par de bons techniciens pour déterminer dans chaque exploitation, pour chaque production, compte tenu

des sols, de l'environnement, des climats… les meilleures pratiques. Il s'agit bien d'une évolution de l'agriculture, plus fine, plus subtile, plus exigeante aussi que les formes d'intensification précédentes. Cela demandera du temps ; et le retour à une politique de la production, absurdement abandonnée avec le découplage[41], qui oriente, incite, soutient. Ce volontarisme est d'autant plus nécessaire en France que certaines de nos productions présentent une moindre productivité que celle de nos voisins et concurrents. Et dans le marché unique, la sanction arrive vite : les transformateurs vont s'approvisionner au moins cher. Il nous faut donc bien une agriculture non seulement durable, mais aussi hautement productive…

Affirmer que la politique agricole de l'Europe doit conserver des objectifs ambitieux de production, même si les manières de produire doivent changer, mérite quelques précautions et quelques justifications. Le discours dominant sur la « nouvelle Politique agricole commune », les objectifs environnementaux, la lutte contre le productivisme, a en effet relégué à l'arrière-plan des notions aussi grossières que la production, le travail productif, la création de valeur, l'emploi, le revenu du travail, etc. Derrière cette hésitation à afficher et assumer une politique de la production dans le domaine agricole, on retrouve les hésitations et les confusions qui ont déjà conduit certains pays européens, dont la France, à laisser filer leur industrie ailleurs au nom d'une supposée supériorité de la « tertiarisation ».

41. Nallet, 2008.

Ne permettons pas à cette erreur de se reproduire avec l'agriculture, s'il n'est pas déjà trop tard. Les « perspectives agricoles pour 2010-2019 » élaborées par l'OCDE et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne sont pas réjouissantes pour les Européens. Alors que ces institutions prévoient, sur la période, que la production agricole augmentera de 40 % au Brésil, 29 % en Ukraine, 26 % en Chine, 17 % en Australie, elle ne se développera que de 4 % dans l'Union européenne… Cela signifie que notre part relative sur le marché mondial diminuera, avant, sans doute, de reculer sur notre propre marché intérieur. Si nous ne voulons pas nous faire chasser de la production alimentaire comme nous avons été chassés de secteurs industriels entiers, il est grand temps de réaffirmer une ambition européenne de production agricole performante et compétitive.

Cet objectif n'est pas contradictoire avec le développement d'une agriculture à « haute performance écologique ». L'Europe peut faire les deux choses à la fois. Et faut-il ajouter que la France dispose d'atouts considérables pour mettre en œuvre sur une grande échelle cette « agriculture durable » : un vaste territoire riche et diversifié, une réelle biodiversité aussi bien végétale qu'animale, de puissants centres de recherche publics tels que l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et un système d'enseignement agricole bien réparti sur le territoire et très dynamique… Elle réunit à peu près tout ce qu'il lui faut pour réussir. Il manque seulement la volonté publique nationale et communautaire, l'équivalent du « plan Mansholt », l'orientation politique, la vision claire et une ferme volonté.

Cette orientation politique de l'agriculture vers des pratiques durables et efficaces rendrait le système de soutien plus présentable. Mais un autre pas peut être franchi dans la meilleure justification de l'aide publique en lui conférant la nature juridique d'aide au revenu des agriculteurs. En échange de produits alimentaires en quantité et en qualité suffisantes, de leur présence dans la nature, d'efforts pour l'entretenir…, la collectivité aide ses agriculteurs à poursuivre ce qui constitue un peu plus qu'un travail marchand et qui s'apparente déjà à une « préférence collective » en faveur d'une forme de production respectueuse de son écosystème. Cette aide au revenu n'est plus une « rente » ; elle peut devenir flexible : quand, une année, les prix de marché sont élevés, elle peut être affectée à un fonds, en prévision d'autres années moins bonnes. Pour cela, l'épargne de précaution des producteurs peut être également encouragée. L'aide peut aussi être plafonnée à un certain montant, contrairement au droit à paiement unique actuel, puisqu'elle est destinée à assurer seulement un revenu acceptable.

Agriculture durable et revenu des paysans… On peut donc aider tous les agriculteurs européens par un système justifiable et même souhaitable. Il devrait recueillir un large soutien au Parlement européen et, par sa souplesse dans le temps et son mode de gestion, l'acceptation des organisations agricoles. Ce système tomberait-il sous les foudres de l'OMC ? On peut tout de suite affirmer que le soutien que nous venons de définir n'est pas « distorsif », pas plus que les précédentes aides, puisqu'il ne dépend pas du volume produit (il peut être plafonné), mais avant tout de la manière dont le volume est produit. Discutable ? Sans doute, mais bien moins que la « rente » actuelle.

Et puis sa justification principale, dès lors qu'elle serait pleinement assumée par les Vingt-Sept, prend une autre valeur que les seules règles du libre commerce. Soutenir les paysans dans leurs efforts pour une agriculture durable, cela a bien quelque chose à voir avec l'avenir de la planète, pas seulement pour la nourriture. Afin aussi de lutter contre ce qui la menace. La réflexion d'une géographe vient à l'appui de la thèse ici défendue : « Il est urgent d'en prendre conscience rapidement, surtout après l'échec de Copenhague, le monde agricole est le garant d'un véritable développement durable. […] Sait-on que, dans le calcul de l'empreinte écologique, un champ cultivé séquestre plus de CO2 qu'une forêt ? Et une prairie autant ? […] Il s'agit de comprendre que les paysans, dès lors qu'ils mettent en œuvre des pratiques durables, sont aussi pour nous les meilleurs garants de la lutte contre le changement climatique. Que se passera-t-il si nous décourageons nos agriculteurs ? S'ils quittent les campagnes les uns après les autres ? »[42]. Les responsables de l'Union, pour peu qu'ils parlent clair, peuvent donc avancer de bonnes raisons d'aider leurs agriculteurs. Ils pourraient même à nouveau parler de leur agriculture la tête haute…

Et puis l'exemple américain devrait aider à déculpabiliser les Européens. Lors de l'élaboration du Farm Bill de 2008, les responsables américains de l'exécutif, du Congrès et du Sénat ne se sont guère embarrassés de théories sur le découplage. S'appuyant sur les perspectives des besoins alimentaires du monde et assumant l'importance économique de leur secteur agricole, ils ont tout simplement

42. Sylvie Brunel, *Le Monde*, 10 février 2010.

augmenté (!) les aides publiques à l'agriculture pour les porter à trois cent milliards de dollars pour une durée de quatre ans, durée du Farm Bill. Ils ont pour ce faire maintenu, voire développé, leur attirail d'aides diverses, en particulier les aides contracycliques qui ont, il est vrai, changé de nom pour devenir le système des ACRE (*Average Crop Revenue Election*), lequel aboutit à assurer un revenu minimum par culture. Ils ont aussi renforcé le système d'indemnisation des calamités agricoles et les soutiens à l'aide alimentaire qui leur permettent d'exporter sans limitations dès lors qu'il s'agit d'aider des populations dans le besoin…

Bien sûr, les Etats-Unis restent les maîtres du marché, ce qui leur permet de continuer à agir de façon unilatérale, mais de là à s'incliner chaque fois… « Alors que l'Union européenne agricole a les yeux rivés sur 2013 et le découplage total des aides par rapport à la production, système inefficace pour soutenir les revenus agricoles lorsque les prix sont bas et injustifié lorsqu'ils sont hauts, la politique agricole américaine conserve ses filets de sécurité »[43].

L'Union européenne est-elle capable, à l'occasion de la négociation sur la réforme, d'une telle affirmation de soi, de ses intérêts, de ses objectifs de puissance ? Pour lui donner du courage, il faut dire et redire que, quel que soit l'habillage finalement retenu, les agriculteurs européens, du moins la grande majorité d'entre eux, ont besoin de cette aide pour continuer à travailler et à vivre. D'abord pour des raisons de structure qui tiennent à la taille modeste des exploitations, au prix élevé d'un foncier très convoité, au coût justifié de la main-d'œuvre, au prix des intrants, aux charges diverses… Ensuite à cause de l'instabilité des marchés agricoles qui mettent régulièrement en danger des exploitations modernisées et donc endettées… Les producteurs agricoles européens ne peuvent pas vivre du seul marché ; leur maintien, si souhaitable à tant de points de vue, dépend d'un soutien public. Aux négociateurs d'en trouver la forme la plus efficace et la plus acceptable pour les contribuables… et le reste du monde !

Dans le grand mouvement de globalisation et de dérégulation des marchés agricoles qui les a tellement bousculés et mis en difficulté, les Européens ont peut-être oublié, ou voulu oublier, que la plupart des sociétés européennes conservent, aujourd'hui encore, une relation particulière au sol. Nous appartenons à des pays de taille moyenne où la terre est un bien rare et limité, disputé et protégé. Nous y entassons nos villes, nos villages et nos cimetières depuis des siècles. Nos pays à forte densité de population ne nous permettent pas de laisser se développer des déserts pas plus que des productions extensives dans de grands domaines. Dans notre rapport à la terre et donc à l'agriculture, nous sommes définitivement différents des Etats-Unis, de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Argentine, de la Russie… Nous pouvons l'assumer sans nous en excuser.

43. Rivoal, 2008, p. 4.

Après la taupe, le serpent de mer de la régulation

A supposer que le soutien aux agriculteurs ait ainsi trouvé dans la négociation une nouvelle justification, on n'en aurait pas pour autant fini avec les sujets difficiles. Car, si l'on veut réformer l'agriculture européenne, il faut aussi lui assurer un minimum de stabilité. La raison en est bien connue : pour se moderniser, s'équiper, travailler mieux, l'agriculteur investit et s'endette pour une longue période. Il a donc besoin, pour se décider puis pour rembourser, d'être assuré de percevoir des prix de ses produits relativement stables. On a bien vu lors de la baisse des prix de 2008 que certaines exploitations grandes et très modernes ont plus souffert que d'autres. L'OCDE et les économistes de la Commission peuvent répéter partout où on les invite encore que les « événements de 2007-2008 » sont exceptionnels et que, pour cette raison, ils ne se reproduiront pas, cette aimable plaisanterie ne convainc personne. Les faits en question ont plutôt démontré la défaillance de l'autorégulation et le peu d'efficience des marchés agricoles. Il est donc peu probable que le débat à venir puisse éviter la question de la « régulation des marchés ».

Autrefois, dans la première PAC, la question était réglée avec une grande simplicité : quand l'abondance de l'offre menaçait de faire chuter les prix, la puissance publique achetait et stockait à un prix fixé à l'avance. Quand la croissance de la demande s'apprêtait à faire flamber les cours, la puissance publique remettait sur le marché les produits stockés. C'était bien l'Etat qui régulait les marchés directement, ce qui, il est vrai, rendait les agriculteurs insensibles aux « signaux du marché » et qui par ailleurs, et c'est discutable, était insupportable pour la vulgate libérale dominante à partir des années quatre-vingt.

Bien sûr, il n'est pas question de revenir à ce système progressivement démantelé par l'Union européenne. Mais alors, comment assurer cette fameuse « régulation » dont, depuis peu, tout le monde se gargarise ? Les Etats-Unis qui, plus vite que les Européens, ont tiré les leçons des absurdités de l'aide découplée, sont, on l'a vu, froidement revenus à un système de *deficiency payments* qui consiste à compenser la différence entre le prix de marché et un prix d'objectif fixé à l'avance. Ils ont fait absoudre le système par l'OMC qui l'a rangé dans une « boîte bleue » destinée aux aides… transitoires ! Ce système est simple, efficace, mais il peut coûter terriblement cher et les Européens ne sont pas prêts (ni, peut-être, capables) de le mettre en place.

On pourrait donc se diriger vers une combinaison de ce qu'on appellera des instruments de « régulation », moins coûteux et à qui l'on confiera le soin d'amortir les variations ravageuses des prix agricoles. Y figureront les assurances souscrites par les producteurs avec, peut-être, une aide des Etats membres au titre de la subsidiarité. En effet, s'il n'existe aucun moyen public d'enrayer un mouvement des prix brutal et conséquent, les cotisations que devraient acquitter les producteurs pour assurer leur revenu, ou pis encore, leurs recettes sont prohibitives et le régime assurantiel ne verra pas le jour. Or, en l'absence de compensation publique systématique, il est indispensable pour la marche du système productif.

Dans la même panoplie d'instruments destinés à assurer une régulation, il faut ranger la question de l'organisation des filières. On sait, depuis les très anciens *Produktschappen* hollandais, que l'établissement de relations contractuelles entre les agriculteurs, les transformateurs et les commerçants autorise un partage de la valeur plus juste, ou, à tout le moins, plus favorable aux producteurs. Mais ce type de relations est considéré dans la plupart des cas par la direction de la concurrence de l'Union et la Cour de Justice de Luxembourg comme contraire aux principes de la concurrence ! Il faut donc que le législateur européen donne une base juridique solide et indiscutable aux différents types de filières qui pourraient voir le jour dans les productions particulièrement tributaires de la transformation et, surtout, de la grande distribution. Ce type d'organisation verticale a d'autant plus besoin d'être stabilisé en Europe qu'il est et sera plus encore demain la seule manière possible de relier les agriculteurs aux groupes industriels produisant les agro-carburants ou développant la chimie verte. C'est, aussi, une solution d'avenir. Qui, enfin, aura le courage de dire que, faute de prix permettant de rémunérer « normalement » le travail des paysans, il n'y aura bientôt plus de paysans en Europe ? Cette préoccupation de justice sociale ne pourrait-elle pas figurer au nombre des principes juridiques sur lesquels la Cour de Justice fonde ses décisions ? N'est-ce pas, au regard de l'équité et de la justice, aussi important que « le bien-être du consommateur » et les règles de la concurrence ?

Parler d'agriculture et d'alimentation au G20 ?

Mais la réflexion sur la régulation des marchés agricoles doit aller plus loin. En effet, si l'on tire honnêtement les leçons de la « crise alimentaire » de 2007, on constate que l'absence de stocks a contribué à l'envolée des prix[44]. D'où la nécessité, pour prévenir la répétition de la crise, de créer, avec d'autres pays producteurs, un stock suffisant de céréales (ou de maïs, ou de riz…) destiné à approvisionner le marché en cas d'insuffisance d'offre susceptible d'entraîner une crise des approvisionnements et capable, le cas échéant, de contrer la spéculation. Cet aspect de la crise, moins spectaculaire que dans le champ de la finance, fait aussi partie des projets de « régulation ». Comment encadrer les marchés à terme où la spéculation a amplifié considérablement la volatilité des prix au point qu'ils n'avaient plus de signification ? Faut-il exiger plus de transparence, contrôler plus étroitement les opérateurs ? On doit, là aussi, revenir à des vues plus réalistes et plus simples pour « rebrancher » les marchés à terme, outils indispensables, aux quantités physiques disponibles. Et si cela s'avère décidément trop compliqué, je crois qu'il faut avoir le courage de proposer, tout simplement, l'interdiction de toute spéculation sur les produits alimentaires de base comme les céréales et le riz.

Cependant, le marché des grands produits agricoles est mondial, et, pour les céréales, le prix directeur se fixe à Chicago… Dès lors, si l'Union européenne prétend

44. *Déméter*, 2010.

s'engager sur le terrain de la régulation des marchés agricoles, elle devra élargir le champ de ses analyses et de ses propositions. Il faut donc que ces questions soient portées à leur niveau pertinent, qui est aujourd'hui celui du G20. La France en assurera la présidence en 2011. Et le président de la République a déjà annoncé son intention de mettre « le thème de la régulation du prix des matières premières au cœur de l'activité du G20 »[45]. Cet engagement solennel suppose qu'il fasse d'ici là quelques propositions d'organisation des marchés agricoles à ses collègues chefs d'Etat. Or jusqu'à présent, ces derniers n'ont guère montré leur souci ou leur volonté de contribuer à la lutte contre la faim et les déséquilibres alimentaires qui menacent les populations les plus faibles…

Mais on peut penser que les émeutes de 2007 ont suffisamment marqué les esprits pour que les nations les plus riches et les plus puissantes de la planète s'interrogent sur les effets de la libéralisation récente des marchés agricoles et sur le développement des pays moins avancés qu'elles. Les intérêts des nations qui pèsent lourd au G20 sont, sur ce point, divergents. Seul un accord entre les Etats-Unis, l'Europe, le Brésil et l'Inde peut donner un résultat concret. Jusqu'à présent, on ne s'est pas entendu à Doha pour libéraliser davantage. Sera-t-on capable de s'entendre à Paris pour réguler enfin le marché ? Un rapprochement des positions européennes avec l'Inde, qui a bloqué l'accord agricole se dessinant à l'OMC, pourrait peut-être avoir du poids. Et le Fonds monétaire international (FMI), qui désormais exclut l'agriculture de certains programmes d'ajustement, pourrait renforcer le camp des « régulateurs ». Mais il ne suffira pas de décréter la fin du cycle de la dérégulation. Il faudra se montrer capable d'aller au-delà de la mise en cause des seuls marchés pour proposer un discours d'ensemble sur la sécurité alimentaire, les politiques agricoles, le financement du développement agricole dans les pays du Sud, le fonctionnement des marchés…, ouvrant ainsi un nouveau cycle des politiques agricoles (sur cette nécessité de lier le développement agricole à la régulation des marchés, voir en France les travaux de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, FARM). Une orientation de principe sur le sujet serait déjà une grande victoire. Et elle pèserait en faveur d'une conclusion heureuse de la négociation sur la réforme de la PAC : on disposerait de la « contrainte extérieure », cette fois du G20, pour faire bouger les lignes à Bruxelles dans un sens différent de l'habituelle « pression de l'OMC ». Régulation plutôt que libéralisation…

45. Nicolas Sarkozy, 6 mars 2010.

La « préférence communautaire » vue par Nicolas Sarkozy

Dans le même discours au Salon de l'agriculture, le président Sarkozy a évoqué une autre forme de régulation des marchés, la « préférence communautaire » qui, elle, semble concerner dans l'esprit du président la seule Union européenne. Il a en effet déclaré : « Je dis d'ailleurs à nos partenaires de l'Europe : "Vous voulez baisser le budget agricole, on peut en discuter. Mais dans ce cas-là, la France exige la préférence communautaire et les prix." » Et il en donne une définition simple : « Il est parfaitement

anormal qu'on continue à importer en Europe des produits, des viandes, venant de pays qui n'ont aucune règle de traçabilité, alors qu'on impose à nos éleveurs des règles de traçabilité. […] Si on les impose à nos éleveurs, on doit l'imposer aux produits qu'on importe en Europe. Cela s'appelle la préférence communautaire » (mars 2010).

Ce n'est pas la première fois que le président de la République utilise la notion de préférence communautaire, qui serait l'un des trois principes de base de la PAC avec l'unicité de marché et la solidarité financière. Il l'avait déjà mise en avant dans son discours de Strasbourg du 21 février 2007. On y avait vu un propos de campagne, destiné à flatter les agriculteurs, mais sans grande portée puisque la notion de préférence communautaire ne figure pas dans les traités. L'expression n'est utilisée que dans l'article 44 al. 2 du traité instituant la Communauté européenne : « Les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les Etats membres », article qui traite de la période de transition précédant la mise en œuvre de la PAC et logiquement abrogé par le traité d'Amsterdam.

S'il est donc vrai que la préférence communautaire n'est pas définie par les traités, la Cour de Justice, qui reconnaît qu'« elle ne constitue pas une exigence légale dont la violation entraînerait l'invalidité d'un acte »[46], y voit cependant « un élément susceptible d'être pris en considération par les institutions communautaires dans le cadre de la PAC » (Boulouis, 2002). Ce principe, sans base juridique ni effet direct, peut néanmoins être invoqué par le juge ! Subtilité de juriste susceptible d'alimenter des débats d'interprétation sans fin qui risquent de brouiller la réalité cachée derrière la menace tactique du président français. Et cette réalité soulève une immense difficulté dans les relations commerciales internationales. Les Européens imposent à leurs producteurs agricoles des normes techniques, sociales et maintenant environnementales rigoureuses et contrôlées. Il n'en est pas de même dans les pays à faible coût de main-d'œuvre, notamment pour ce qui touche à l'environnement et aux émissions de CO2 qui ont des conséquences dommageables pour l'ensemble de la planète.

L'idée d'exiger que les produits qui entrent dans l'Union européenne répondent aux mêmes normes sanitaires, sociales et environnementales que ceux qui y sont produits n'est donc pas absurde, même si l'expression « préférence communautaire » n'est peut-être pas très appropriée ici… Daniel Cohen ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme qu'« il est nécessaire de débattre des moyens de protéger les pays qui veulent lutter contre le réchauffement climatique et qui risquent d'être handicapés par cet effort, face à des pays moins précautionneux. Même chose dans le domaine social : il convient de protéger les pays qui appliquent les règles édictées par le Bureau international du travail pour les travailleurs, contre ceux qui ne les respectent pas. Le commerce mondial est un bien public qui a besoin de règles et de dérogations décidées en commun, et cela n'a rien à voir avec le protectionnisme unilatéral »[47].

46. Grèce c. Conseil, 14 juillet 1994.

47. *Le Monde*, 7 février 2009.

Le droit à faire valoir, même dans les échanges commerciaux, des préférences collectives raisonnables et soutenables… A cette évocation, les économistes de la théorie du bien-être trépignent, car la « préférence communautaire » entraîne une augmentation du prix final pour le consommateur par rapport à une situation sans préférence. L'OMC n'aime pas davantage cette idée qui, pour elle, ne sert qu'à dissimuler un nouvel avatar du vieux et dangereux protectionnisme. Mais elle n'échappera pas à la prise en compte, dans les règles qu'elle négocie et qu'elle fait appliquer, aux aspirations à de meilleures conditions de vie et à l'urgence de protéger notre environnement. Elle n'échappera pas davantage à la question de la mise en place de normes à l'entrée similaires à celles qui s'imposent à la production intérieure. Et compte tenu de l'état actuel du monde et des rapports de force économiques, financiers et monétaires que la crise récente redessine, il serait assez logique que l'Europe pose ces questions sans plus attendre et sans complexe. Qu'elle devienne enfin, pour reprendre l'heureuse expression de Laurent Fabius, « une Europe ouverte, mais pas offerte »…

Pour avoir une chance d'être entendue, cette proposition de réorganisation des marchés agricoles doit réunir au moins deux conditions d'acceptabilité. La première a trait à la nature de la préférence collective invoquée : il lui faut pouvoir être acceptée par tous en tant qu'évidence. Et quoi de plus évident aujourd'hui que de réorganiser toute l'agriculture afin qu'elle participe à la lutte contre le réchauffement climatique ? Qui peut s'opposer à cet objectif ? D'où il suit que la réorganisation scientifiquement durable de toute l'agriculture européenne, telle qu'évoquée plus haut, et indiscutablement établie par le soutien public, deviendrait le moyen efficace de défendre une « préférence communautaire » raisonnable…

Nicolas Sarkozy a donc été mal inspiré, lors de son discours au Salon de l'agriculture en mars 2010, de déclarer, essayant ainsi de flatter son auditoire de dirigeants agricoles, qu'à propos de « toutes ces questions d'environnement […] cela commence à bien faire ». La remarque a été interprétée comme un renoncement à la réforme vers une agriculture durable alors que cette réforme est précisément la condition de la protection minimale que les agriculteurs réclament et que le président leur promet ! Seule une agriculture durable plus respectueuse de l'environnement peut justifier la « préférence communautaire »… Les agriculteurs et leurs dirigeants devraient s'appliquer à pratiquer le judo plutôt que la boxe, en utilisant la force de l'autre pour surmonter la prise, en montrant qu'ils pratiquent mieux l'écologie que la plupart des Verts, ce qui est la vérité…

Seconde condition pour que ce débat soit possible : après la « préférence » pour l'environnement, l'espace « communautaire »…, quel est l'espace pertinent au sein duquel peuvent s'exercer des préférences collectives justifiant une organisation des marchés agricoles et une préférence commerciale ? L'Union à vingt-sept ? Ce serait déjà considérable, mais l'Union européenne ne produit pas tout ce qui lui est strictement nécessaire, en particulier dans le domaine des fruits et légumes. Et elle n'abrite que… cinq cents millions de consommateurs, à rapporter aux autres espaces régionaux d'Amérique ou d'Asie. Il serait donc

logique de s'interroger sur la nature des relations que l'Union européenne souhaite entretenir dans le domaine de l'alimentation avec son proche environnement, l'Ukraine, la Turquie, l'ensemble des Balkans et le pourtour de la Méditerranée. Là vit une population qui atteindra bientôt le milliard d'habitants, les complémentarités entre le Nord et le Sud sont évidentes, des besoins immenses ici et des surcapacités là, une proximité et des facilités de transports qui autorisent tous les échanges, des régimes alimentaires proches les uns des autres… Y a-t-il matière, dans cet ensemble, à affirmer des préférences collectives permettant de fonder une préférence commerciale ?

Là encore, on ne part pas de rien, et, en matière agricole, l'acquis communautaire a maintenant un demi-siècle de pratiques d'intégration. Les normes, en particulier environnementales, que l'Union met désormais en œuvre, et peut-être demain avec plus d'exigences encore, peuvent-elles être adoptées par le reste de la région ? Si l'on se souvient du point de départ réel des agricultures des pays d'Europe centrale et orientale dans les années quatre-vingt-dix[48] comparé à leur niveau de développement actuel, la réponse est affirmative. Mais elle suppose une politique de coopération comparable à celle qui fut mise en œuvre à partir de 1994 avec les pays d'Europe centrale et orientale : intégration des normes dans les législations nationales et programmes d'accompagnement divers, financés par l'Union.

48. Nallet et Van Stolk, 1994.

Une telle politique permettrait le développement de secteurs agricoles modernes et performants dans les pays de la région et l'achèvement d'une grande zone de libre-échange entre le Nord et le Sud. Utopique ? C'est déjà ce que l'on nous opposait lorsque nous affirmions en 1994 que le processus de convergence des agricultures de l'Ouest et de l'Est était possible. Mais une forte volonté de rapprochement était présente de part et d'autre, le sentiment partagé par les dirigeants politiques d'alors que les pays de l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale « ont, les uns et les autres, un intérêt majeur à favoriser la convergence de leurs systèmes économiques, sociaux et politiques, sans pour autant nier ou effacer leurs spécificités respectives ». Et, optimistes, nous ajoutions : « Engager ce processus de convergence, qui sera nécessairement long et connaîtra des crises et des reculs, par le secteur agricole présente des avantages. D'abord, ce secteur, même s'il n'assure qu'une faible fraction des "produits nationaux bruts (PNB)", demeure stratégique pour l'approvisionnement alimentaire des nations et pour l'occupation de leur territoire. Ensuite parce que l'Union européenne possède une expérience unique de gestion d'un processus de convergence, de ses difficultés, de ses erreurs et de ses richesses : c'est la PAC »[49]. On pourrait reprendre l'exhortation à propos du Nord et du Sud aujourd'hui…

Mais le Nord a-t-il vraiment la volonté de soutenir une telle convergence ? Il a la tête ailleurs, dans sa propre crise dont le développement menace jusqu'à son union. Il n'est pas disposé à la financer. Et pourtant, cette convergence

49. Nallet et Van Stolk, 1994, p. 29.

correspond à son intérêt à long terme, parce qu'il ne peut pas laisser se développer la pauvreté à sa porte sans danger et parce que c'est à l'évidence dans les pays du Sud que se situe une partie de sa croissance à venir. Et le Sud, que pense-t-il de cette perspective de convergence ? Revenu d'Euro-Med et déçu du processus de Barcelone, sceptique devant les grands-messes de l'Union pour la Méditerranée et toujours rongé par le conflit israélo-palestinien, le Sud ne dit rien… Et pourtant cette convergence correspond à son intérêt à long terme, pour assurer son propre développement et garantir la stabilité de son approvisionnement alimentaire.

Le fil que nous venons de tirer montre qu'une relation forte, cohérente existe entre une réforme de la Politique agricole commune en faveur d'une agriculture durable d'une part, et une préférence commerciale défendable dans un ensemble plus vaste que l'Union européenne d'autre part. C'est aussi une occasion de donner un contenu réel à l'Union pour la Méditerranée.

Rien de tout cela n'est acquis et les difficultés à surmonter sont nombreuses. Mais l'opportunité est unique. Pour des raisons que nous avons longuement évoquées, l'Europe, forte du succès de sa PAC, qu'elle peut assumer et revendiquer au lieu de s'en excuser, doit redéfinir les objectifs et les instruments de la seule politique conforme au projet intégrationniste des pères fondateurs. C'est donc bien l'occasion de porter son regard au loin, d'inviter ses voisins à se rapprocher d'elle, de fournir du bien-être et de la sécurité à des populations proches qui s'interrogent sur leur avenir ou qui vivent encore dans la gêne et la misère.

BIBLIOGRAPHIE

- Allais Maurice, 1999, *La mondialisation. La destruction des emplois et de la croissance*, Clément Juglar, Paris

- Arvalis, 2009, *Impacts environnementaux des techniques culturales sans labour en France*, Arvalio Editions, Paris

- Blanchet Jacques, Chéreau Claude, Debar Jean-Christophe, Revel Alain, 1996, *La Révolution agricole américaine*, Paris

- Boulouis Jean *et al.*, 2002, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence communautaire*, Dalloz, Paris

- Bureau Jean-Christophe, 2007, *La Politique agricole commune*, La Découverte, Paris

- *Id.*, Chalmin Philippe, 2007, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, La Documentation française, Paris

- Chevassus-au-Louis Bernard, Griffon Michel, 2008, *Déméter*, Paris

- Colson François, Stenger-Letheux Anne, 1996, « Evaluation contingente et paysages agricoles », *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, n° 39-40

- Crémieux-Brilhac Jean-Louis, 2010, *Georges Boris : Trente ans d'influence*, Gallimard, Paris

- Dumont René, 1946, *Le Problème agricole français*, Paris

- *Id.*, 1949, *Les Leçons de l'agriculture américaine*, Paris

- Faure Marcel, 1966, *Les Paysans dans la société française*, Armand Colin, Paris

- Février Raymond, 1978, *Rapport au Sénat*, Paris

- Fumey Gilles, 2008, *Géopolitique de l'alimentation*, Paris

- Garzon Isabelle, 2006, *Reforming the Common Agricultural Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke

- Gaymard Hervé, 2008, « Pour une exception agricole », Rapport n° 956, Assemblée nationale, Paris

- Gréau Jean-Luc, 2008, *La Trahison des économistes*, Gallimard, Paris

- Judt Tony, 2007, *Après guerre*, Armand Colin, Paris

- Kuisel Richard, 1984, *Le Capitalisme et l'Etat en France, Modernisation et dirigisme au XX*ème *siècle*, Gallimard, Paris

- Lambert Bernard, 1970, *Les Paysans dans la lutte des classes*, Le Seuil, Paris

- Latouche Serge, 2003, *Justice sans limites*, Fayard, Paris

- Lelong Pierre, 2009, « L'impensable mondialisation des marchés agricoles », *Le Débat*, n° 155, Paris

- Méhaignerie Pierre, Nallet Henri, Rocard Michel, Vasseur Philippe, 2 mai 2008, « Que faire contre la faim ? », *Le Monde*

- Nallet Henri, 2007, « La refondation de la PAC », *Bulletin de la SFER*, n° 300, Paris

- *Id.*, 26 mai 2008, « Le découplage généralisé des aides est une vraie folie », Agra-Presse Hebdo

- *Id.*, Van Stolk Ard, 1994, « Les relations de l'UE et des PECOs dans le domaine agricole et agroalimentaire », rapport à la Commission européenne

- Orsenna Erik, 2008, *L'Avenir de l'eau*, Le Seuil, Paris

- Parmentier Bruno, 2007, *Nourrir l'humanité*, La Découverte, Paris

- Poly Jacques, 1975, *Pour une agriculture économe et autonome*, INRA, Paris

- Presaje, 2006, *Désirs et Peurs alimentaires au XXIème siècle*, Dalloz, Paris

- Rivoal Catherine, 2008, « La future politique agricole [américaine] sous le signe de la continuité », *Prospective et Evaluation*, ministère de l'Agriculture, Paris

- Sarkozy Nicolas, 6 mars 2010, « Table ronde sur la situation de l'agriculture française »

- Séguin Bernard, 2010, *Coup de chaud sur l'agriculture*, Delachaux et Niestlé, Paris

- Sotte Franco, 2007, « La nature économique du droit à paiement unique », *Bulletin de la SFER*, n° 300, Paris

- Supiot Alain, 2010, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Le Seuil, Paris

DOCUMENTS

Une note à François Mitterrand sur la réforme de la PAC

L'agriculture européenne à l'OMC. Deux points de vue

Que faire contre la faim ?

L'Union pour la Méditerranée et la sécurité alimentaire

PRÉSIDENCE
DE LA
RÉPUBLIQUE

Le Conseiller Technique

HN/MB 278/84

Paris, le 10 janvier 1984

Tout à fait d'accord. Agir en conséquence au plus vite FM

NOTE A L'ATTENTION DU
PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.

M. le Président

Cette note de réflexion me paraît importante : si vous approuvez ces orientations, elle permettraient d'avoir une attitude plus dynamique sur la PAC.

MB. H.S.

OBJET.- Réflexions sur la P.A.C. et la Présidence française.

I - QUELQUES CONSTATATIONS.

1) . La crise de la P.A.C. est grave.

Elle est au bout de son rouleau. Les mécanismes imaginés au début des années soixante sont devenus fous : ils secrètent des excédents invendables, sans assurer l'autonomie de l'Europe en produits alimentaires ; ils soutiennent artificiellement les revenus des agriculteurs les plus riches (céréaliers) ou d'entrepreneurs industriels sans apporter de soulagement aux plus pauvres...

C'est cette perversion de l'inspiration de la PAC qui est le vrai sujet du ressort des chefs d'Etat, mais il est occulté par le débat budgétaire. Celui-ci va nous contraindre à prendre des décisions sévères (limitations de productions, baisse des prix relatifs) immédiates et sans plan d'ensemble qui constituent une altération des mécanismes fondateurs et une acceptation de fait des conceptions anglosaxonnes traditionnelles.

A partir de là, jusqu'où ira la dérive ? Sans doute jusqu'à ce que, pressés par nos producteurs, nous demandions nous mêmes une renationalisation totale ou partielle de la P.A.C.

2) . L'affrontement avec les paysans est inévitable.

Certaines organisations agricoles (Confédération Générale des Betteraviers, FNSEA...) sont déjà parties en campagne électorale pour les européennes et même sans doute pour les législatives. Cette opposition politique sera facilement alimentée par les contraintes réelles qui vont s'imposer aux paysans : limitation des garanties de prix, restrictions budgétaires, difficultés croissantes de l'élevage...
Nous allons devoir faire face dans les semaines et les mois qui viennent à une situation sociale de plus en plus tendue chez les agriculteurs.

.../...

Dans l'Ouest, tous les ingrédients sont en train de se rassembler pour une explosion.

II. - UN CHOIX STRATEGIQUE

1) . Devant cette situation prévisible, on peut chercher, avec beaucoup de bonnes raisons, à faire le gros dos, à viser un rafistolage de la PAC pour le mois de mars, en espérant qu'elle tiendra bien encore une campagne de plus.
Ce profil bas peut, bien sûr, s'accompagner d'un discours généreux aux paysans sur l'installation, l'occupation de l'espace, etc... mais ce discours est maintenant privé de moyens budgétaires et il apparaît de plus en plus comme purement verbal.
Le Ministre de l'Agriculture a l'occasion d'en faire fréquemment l'amère constatation lors de ses interventions devant des publics de responsables agricoles.

Je crois que nous n'avons pas grand'chose à gagner dans cette direction ni en terme électoral ni en terme d'avenir social.

2) . On peut donc se demander si notre intérêt politique à court et à long terme ne consisterait pas à profiter de la situation dans laquelle nous sommes (présidence française et difficultés paysannes internes) pour tenter de poser les vraies questions à la fois à nos paysans et à nos partenaires.

La question peut s'exprimer d'une autre manière: quitte à affronter la colère paysanne, pourquoi ne pas l'affronter sur un terrain sérieux que nous aurions nous mêmes choisi et qui nous permettrait peut-être de provoquer la rénovation de la PAC ?
Une stratégie de ce type, ambitieuse et offensive, suppose que la présidence française cherche à obtenir lors du Sommet de Bruxelles un résultat minimum permettant la gestion normale de la PAC en 1984, et en particulier la fixation des prix agricoles et, s'appuyant sur ce succès, propose aux partenaires un mandat de rénovation de la PAC qui serait donc fortement inspiré des thèses françaises.

III. LES THEMES D'UNE REFORME DE LA PAC

Un mandat de réforme de la PAC faisant suite à l'exercice engagé à STUTTGART, poursuivi à ATHENES et conclu à BRUXELLES s'articuler autour de trois thèmes :

1° - Orientation des productions et place de l'Europe dans le monde.

L'Europe reste globalement déficitaire en produits agricoles en particulier pour les aliments des animaux mais aussi pour le maïs, le riz, les fruits, le tabac, etc...

.../...

Ne peut-on pas ouvrir des perspectives aux producteurs agricoles dans ces directions ? Les producteurs qui vont souffrir des limites de production imposées par les contraintes budgétaires sont ceux qui produisent des céréales, du lait et de la viande.
Or, ces trois productions sont étroitement liées entre elles. On peut chercher des équilibres de prix et des relations techniques nouvelles entre ces trois secteurs ainsi que des solidarités économiques entre les producteurs.
Enfin, un exercice sur l'orientation des productions européennes doit nécessairement déboucher sur des engagements communautaires précis en matière de commerce international.

2° - Organisation des marchés et limitation des garanties.

Ce qui va être décidé en matière laitière sera tôt ou tard étendu au vin, à l'huile d'olive voire aux céréales.
Plutôt que de se laisser imposer ces limitations de garanties sous la contrainte budgétaire, il serait plus intéressant d'en prendre l'initiative. La Communauté devrait s'engager à soutenir un certain volume de production défini chaque année par un système de quantum ou de coresponsabilité progressive. Cette coresponsabilité pourrait être gérée au niveau européen par des organimes co-financés par la Communauté et les producteurs et qui agiraient sur le marché international à la manière des "boards" britanniques.

3° - Le revenu des producteurs et les aides nationales.

A partir du moment où la garantie des prix agricoles est limitée par les débouchés du marché, il devient illusoire de continuer à prétendre que le revenu de tous les paysans doit être assuré par les prix agricoles. Il faut prendre acte de cette donnée et s'interroger sur l'inéluctabilité d'aides directes à certains agriculteurs européens. Il faut s'interroger sur la renationalisation de la "politique des revenus" pour laquelle la Communauté se contenterait d'édicter des critères communs afin que ne se créèent pas des distorsions de concurrence. Un tel schéma se heurtera à l'opposition de principe des "eurocrates" qui veulent réglementer depuis BRUXELLES et à l'opposition des "budgétaires" qui verront dans la renationalisation de la"politique des revenus" un risque de dépense budgétaire nouveau.

Pourtant, il n'y a pas, à terme, d'autre issue:

- si nous ne cherchons pas à renforcer la gestion communautaire des marchés, à l'intérieur de la Communauté et à l'extérieur, en y associant financièrement les producteurs, nous n'éviterons pas les conférences annuelles de compensation de l'ensemble des revenus agricoles ;

.../...

- si nous ne posons pas en termes nouveaux la question du revenu des petits agriculteurs des zones défavorisés, jamais nous ne tiendrons nos engagements de justice sociale.

IV. UNE TACTIQUE GOUVERNEMENTALE

Si le Gouvernement décidait de profiter de la présidence française pour lancer un programme de rénovation de la PAC sur les thèmes esquissés plus haut, il conviendrait d'amorcer, sans plus attendre, ce travail de réflexion dans l'Administration et avec les organisations agricoles.
Cette méthode aurait aussi quelques avantages : si nous voulons maîtriser et, peut-être, canaliser le mécontentement prochain des paysans, nous avons intérêt à les convier à un exercice de réflexion d'ensemble sur la Politique Agricole Commune, le revenu agricole et la répartition des aides publiques à l'agriculture.

Tout ceci constitue un "paquet" qui peut définir une véritable politique agricole. Nous avons une opportunité d'en maîtriser l'élaboration si nous prenons l'initiative dans les semaines à venir.

Je crois que c'est une opportunité à ne pas manquer.

Henri NALLET

L'agriculture européenne à l'OMC. Deux points de vue

Pendant la campagne présidentielle de 2007, les négociations à l'OMC se poursuivent et un accord sur les questions agricoles est en vue. Mon ami Guy Legras, qui fut directeur général de l'Agriculture à la Commission et reste très informé des négociations commerciales, m'avertit à plusieurs reprises du mauvais accord pour l'Europe qui se prépare. Nous pensons même que la paralysie de la France pour cause d'élections pourrait bien être une aubaine pour les négociateurs. Je prépare alors une note pour les deux principaux candidats qui devient un article pour *Le Monde*. Le journal le publie rapidement, en bonne place, avec ce titre accrocheur…

On a très bien compris le message à Bruxelles et trois jours après la publication de l'article, le commissaire au Commerce, Peter Mandelson, m'écrit pour m'assurer que les Etats-Unis feront le même effort de réduction des aides et des droits que les Européens… Le Farm Bill de 2008 montrera très exactement le contraire. Cet échange vigoureux illustre la faiblesse de l'Europe dans cette négociation qui n'est toujours pas achevée.

– L'Europe agricole en perdition

Le Monde*, vendredi 13 avril 2007. Henri Nallet, ancien ministre de l'Agriculture*

Alors que les négociations de l'Organisation mondiale du commerce touchent à leur terme, l'Union européenne a baissé pavillon face aux Etats-Unis. Les candidats à l'élection présidentielle restent muets sur ce dossier crucial.

Les principaux candidats à l'élection présidentielle se proposent tous d'agir pour « réguler la mondialisation », c'est-à-dire, en fait, pour tenter, si cela est possible, de protéger les populations française et européenne des conséquences néfastes de la globalisation marchande.

Celui ou celle qui sera élu(e) aura l'occasion de montrer, très vite, sa détermination dans ce domaine particulier de la responsabilité présidentielle qui concerne les relations commerciales internationales. En effet, les négociateurs américain, brésilien et européen sont proches d'un accord sur le volet agricole de la négociation de Doha, qui dure maintenant depuis six ans dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il est donc temps d'apprécier du point de vue des intérêts européens l'accord qui se dessine par rapport aux objectifs de départ, qui cherchaient à libéraliser davantage les échanges dans les secteurs agricole, industriel et des services et où tout le monde devait donc retrouver son compte dans le fameux et libéral « gagnant-gagnant ». Mais on sait que, faute d'avancer sur les autres sujets, la négociation s'est concentrée, une fois encore, sur l'agriculture.

L'Union européenne savait qu'il lui serait demandé de renoncer aux dernières protections de son agriculture. C'est pourquoi elle décida, pour des raisons tactiques, de procéder en 2003 à une profonde réforme de son système d'aides à l'agriculture. Il n'y avait alors en effet ni stocks invendables ni crise financière, rien qui justifiât un tel chambardement. On sépara les soutiens financiers de l'acte de production (« découplage »), afin que les dernières aides européennes n'aient plus aucun effet de distorsion sur les échanges. Elles devenaient ainsi, aux yeux des juges de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), paradis des aides permises !

La raison de ce coup de bonneteau était claire : on montrait que, la réforme de la Politique agricole commune étant faite, c'était aux autres, en particulier aux Etats-Unis, de réduire leurs aides liées aux prix ou à la production et qui perturbent les échanges commerciaux. Le commissaire de l'Agriculture de l'époque déclarait en juin 2003 : « Notre politique est respectueuse des échanges. Nous abandonnons l'ancien système des subventions, qui fausse considérablement les échanges… L'Union européenne a fait son devoir, aux autres maintenant d'agir pour assurer le succès des négociations commerciales de l'OMC… Un désarmement unilatéral est hors de question. La balle est à présent dans le camp des autres pays, comme les Etats-Unis, dont la politique agricole est plus que jamais de nature à fausser les échanges. »

Que reste-t-il aujourd'hui de ces bonnes dispositions tactiques compte tenu de ce que l'on sait du possible accord final ? Il semble bien que l'on soit assez loin du résultat escompté.

Loin de contraindre les Etats-Unis à réduire leurs subventions aux exportations et autres paiements contracycliques (compensation des effets des baisses de prix) qui concurrencent les productions des pays en développement (le cas du coton), les pays européens ont accepté en 2004 la création d'une nouvelle catégorie d'aides autorisées aux agriculteurs (baptisée « nouvelle boîte bleue ») dont le seul objet est de mettre les paiements contracycliques américains à l'abri de toute contestation à l'OMC. Les Européens n'utilisent pas ce type d'aides ; ils ont donc fait un cadeau aux Américains, sans la moindre compensation.

Ensuite, à Hong Kong, l'Europe s'est engagée à supprimer toute subvention à l'exportation à compter de 2013. Bonne nouvelle pour les pays en développement, mais les Etats-Unis n'ont pas pris d'engagements aussi clairs et précis et pourront continuer à financer des exportations agricoles sous forme d'aide alimentaire. Nous avons abandonné une belle carte sans contrepartie réelle…

Au total, le projet d'accord auquel la Commission semble prête à souscrire est déséquilibré. Le marché européen sera largement ouvert aux importations puisque les droits de douane agricoles seront vraisemblablement réduits en moyenne de 50 % à 55 %. Seul un tout petit nombre de produits sensibles seront mieux protégés. De leur côté, les Etats-Unis ne feront que de modestes concessions sur le montant de leurs aides aux agriculteurs, qui sont liées aux prix ou à la production. Ils ne prendront aucun engagement de réduction sérieuse du niveau actuel de leurs aides, ce que confirme la préparation de la prochaine loi agricole (Farm Bill) américaine…

Si l'accord qui est en vue se confirme, l'Europe ouvrira largement ses marchés, abandonnera ses subventions à l'exportation et se retrouvera unilatéralement désarmée face à une concurrence internationale, américaine notamment, qui aura à peu près réussi à conserver intégralement son potentiel de nuisance, sans craindre d'être un jour condamnée, comme ce fut le cas pour le coton, puisque la Commission est prête à accorder aux Américains le renouvellement d'une « clause de paix » qui les mettrait à l'abri de tout contentieux à Genève ! Cette dernière concession est d'autant plus étonnante que, depuis la réforme de 2003, la PAC n'a plus grand-chose à craindre des contentieux genevois…

Ces résultats, qui du point de vue commercial sont, pour l'Europe, mauvais parce que déséquilibrés, auront une autre conséquence lourde de sens. En effet, désormais privée de moyens de protection à la frontière, la Commission sera paradoxalement obligée d'aller au bout de la libéralisation en supprimant les derniers instruments (quotas de production, intervention publique…) qui protègent encore un peu des crises de marché… Elle l'a compris et prépare déjà le terrain en annonçant, avec un sens certain de l'humour noir, un « bilan de santé » de la PAC… Le résultat de cette négociation est donc la remise en question de la réforme de 2003, qui devait être le grand atout de l'Europe…

Ce mauvais résultat pour l'agriculture européenne sera-t-il au moins compensé par des succès dans les aspects non agricoles de la négociation de Doha ?

Sur les tarifs industriels, où l'Europe a des intérêts offensifs importants, il ne semble pas, à ce jour, que des résultats substantiels aient été obtenus. Ni le Brésil ni l'Inde ne sont disposés à faire des concessions qui seraient, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, automatiquement accordées à leur concurrent le plus redoutable, la Chine. Sur les autres sujets, rien ne paraît réellement avancer.

Cette absence de progrès sur les questions non agricoles a deux conséquences : elle rend impossible, pour l'Europe, tout équilibre dans l'appréciation de Doha. C'était pourtant un des principes de base retenus au départ. Mais il y a plus grave. Si cet accord se confirme, il démontrera une fois encore que l'Europe a toujours autant de mal à faire valoir ses légitimes intérêts, à peser de son juste poids dans les affaires du monde. Surtout il manifestera que tous les beaux discours sur la nécessité de maîtriser la mondialisation par des règles communes et négociées sur les services, les marchés publics, la propriété intellectuelle, etc., sont pure rhétorique puisque cette régulation ne parvient même pas à s'accomplir à l'OMC. Alors le reste, la régulation sociale ou environnementale, n'y pensons même pas…

Ces résultats décevants ne sont pas encore acquis, car les Etats-Unis peuvent refuser de conclure sur les bases actuelles. Le Congrès à majorité démocrate peut vouloir conserver les mains libres pour discuter le prochain Farm Bill et priver, du même coup, George Bush d'un succès à l'OMC dont le fonctionnement multilatéral n'est pas très à la mode, en ce moment, à Washington…

Cependant, s'ils sont rationnels, les dirigeants américains devraient accepter cet accord dans la mesure où ils font très peu de concessions et obtiennent beaucoup de l'Europe. Et, dès que l'acquiescement américain sera connu, au plus tard le 1er juillet, la Commission demandera au Conseil de l'avaliser à son tour, ce qui peut se faire à la majorité qualifiée, qui sera obtenue sans peine. Avec ou sans la France, dont le (la) représentant(e) viendra à peine d'être élu(e) ?

Le chef de l'Etat français peut-il inaugurer son mandat en acceptant un mauvais accord, si éloigné des engagements de la campagne ? La Commission peut-elle tenter de passer en force en mettant en minorité la France sur une question où ses intérêts nationaux sont en jeu ? Les uns et les autres ont-ils intérêt à ouvrir une crise au moment où ils doivent rechercher des accords sur la question institutionnelle, la relance des politiques communes, l'élargissement ? Récemment, le président Barroso reconnaissait que les Européens ont besoin qu'on leur démontre que l'Europe les protège plus efficacement qu'ils ne le feraient s'ils étaient seuls. Ce n'est pas avec un « accord » du type de celui qu'on évoque qu'on parviendra à persuader les Européens que l'Europe est une absolue nécessité !

Nous devons alors compter sur l'intelligence politique de la présidence allemande pour désamorcer le piège et prendre le temps de faire ce qu'il faut pour ne pas ajouter une crise à la crise. Mais suggérons aussi aux candidats à la présidence d'envoyer sans tarder les bons messages aux bons endroits.

The Rt Hon PETER MANDELSON PC
MEMBER OF THE EUROPEAN COMMISSION

B-1049 BRUSSELS
+32-(0)2-298 85 90

Brussels, 17 avril 2007
D(07)510

M. Henri Nallet
Parti socialiste
Rue de Solférino 10
75333 Paris Cedex 07

Monsieur le Ministre,

Dans votre article dans le journal Le Monde (13 avril, "l'Europe agricole en perdition"), vous dressez un tableau des plus pessimistes de la position européenne dans les négociations commerciales à l'OMC. Celui-ci repose, hélas, sur une série de contresens.

Premier contresens: Vous arguez que l'Europe a mené sa réforme agricole pour des raisons tactiques, liées l'OMC. En d'autres termes, c'est l'OMC qui dicterait nos réformes. C'est inexact. Nous, Européens, avons fait le choix stratégique fondamental de faire primer les dynamiques internes sur les contraintes externes. Nous avons décidé la réforme de la PAC en 2003 sur ses mérites propres. Et la réalité, c'est qu'un accord à l'OMC nous permettra de consolider dans le système commercial international ces changements que nous avons faits, non pas pour les autres, mais avant tout pour nous-mêmes. A contrario, repousser la conclusion d'un accord loin dans le futur nous exposerait à un risque d'une toute autre nature. Il nous faudrait subir la pression de nos partenaires, non pas pour consolider les réformes existantes, mais pour anticiper une réforme future. Un succès dans la négociation de Doha ne sera pas la remise en question de la réforme de 2003, comme vous l'écrivez, mais précisément le contraire, c'est-à-dire sa sanctuarisation à l'OMC.

Deuxième contresens: nous serions, selon vous, les seuls à contribuer à ces négociations. Encore une fois, c'est inexact. A Hong Kong, nous n'avons pas lâché une carte maîtresse en nous engageant à éliminer les subventions à l'exportation en 2013. D'abord, nous n'avons fait – là encore - que consolider à l'OMC ce que nous avions décidé de faire unilatéralement. Ensuite, nous avons pris cet engagement sous condition d'un parallélisme dans l'élimination des autres formes de soutien à l'exportation. Enfin, n'oublions pas qu'à Hong Kong, sous pression des pays en développement, les Etats-Unis ont dû nous rejoindre dans l'ouverture de leurs marchés aux pays les moins avancés, sans obtenir d'ailleurs de contreparties dans la négociation.

Enfin, vous soutenez que les avancées européennes sont déséquilibrées, car les Etats-Unis ne prendront pas d'engagements de réduction du montant de leurs aides agricoles. Conclure cela d'une lecture de la proposition initiale de l'Administration Bush pour la prochaine loi agricole est un troisième contresens. Les Etats-Unis devront consolider à l'OMC une vraie réforme de leurs régimes de soutien, ou il n'y aura pas d'accord. Non seulement parce que l'Europe ne l'acceptera pas, mais parce que les pays en développement savent qu'un accord à l'OMC est le

seul moyen pour discipliner les soutiens internes américains, et ne signerons pas un accord à minima sur ce volet. C'est le Congrès qui écrira la "Farm Bill", et au final cette loi devra refléter l'accord à l'OMC. sauf à ce que celui-ci soit rejeté par le système politique américain.

Un accord à l'OMC devra donc être jugé sur son contenu d'ensemble, et non pas sur des points isolés, et ce avant même que le résultat définitif ne soit connu.

A ce moment là - et c'est là où vous avez raison - ce sont les gouvernements européens qui décideront souverainement, à la majorité qualifiée, comme le prévoit le Traité fondateur de l'UE, si oui ou non l'Europe y trouve son compte.

Vous avez raison de consacrer à ce sujet l'importance qu'il mérite. Nous sommes en désaccord sur l'analyse. J'espère que cette lettre nous permettra de trouver l'occasion d'en discuter plus avant.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Peter Mandelson

Copie:

M. François Hollande
Premier Secrétaire, Parti Socialiste
126, rue de l'Université
75 355 Paris 07 SP

M. Stéphane Le Foll
Membre du Parlement Européen
Bât. Aitiero Spinelli
14G218
60, rue Wiertz
1047 Brussels

M. Jean-Louis Bianco
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75 355 Paris 07 SP

Henri NALLET
Ancien Ministre

Monsieur Peter MANDELSON
COMMISSION EUROPEENNE
B-1049 BRUXELLES
BELGIQUE

Paris, le 14 mai 2007

Monsieur le Commissaire, cher Peter,

J'ai été très touché que vous ayez pris le temps de lire mon article paru dans Le Monde du 13 avril et, plus encore, que vous en ayez fait la critique. J'y vois la reconnaissance, sinon de la justesse, du moins de la force de mon argumentation. Et l'intérêt que vous y avez porté justifie que je la défende.

Vous soutenez d'abord que la réforme agricole de 2003 n'aurait pas été réalisée pour des raisons liées à la négociation internationale mais pour des motifs propres à l'Europe… Tous les négociateurs savent que c'est le contraire ! Moi-même, en 1989 et 1990, alors que j'étais ministre de l'agriculture, j'ai préparé, avec la Commission et quelques collègues, la réforme de 1992 destinée à nous mettre en meilleure position à l'OMC et nos successeurs ont eu raison de faire de même en 2003. La question que j'ai posée est de savoir quelle serait la justification de la réforme de 2003 si nos partenaires à la négociation ne font pas les mêmes efforts que nous… Car, contrairement à ce que vous soutenez, nous n'avons aucun besoin de « sanctuariser » la réforme de 2003 puisque la « boîte verte » où sont désormais rangées nos aides existe depuis l'accord de Marrakech qui date de 1994…

Ensuite, vous affirmez qu'à Hong-Kong nous n'aurions rien concédé puisque, de toute façon, nous avions décidé de renoncer unilatéralement à nos restitutions. Mais, une concession, qu'elle soit unilatérale ou chèrement négociée, reste une concession et elle a été vite empochée par les autres négociateurs sans qu'ils aient pris d'engagements comparables et sans que le Conseil européen en ait clairement décidé. Oui, nous avons bien lâché une carte sans réelle contrepartie…

Sur ces deux points, je ne crois pas avoir commis de contre-sens. J'ai simplement mis en évidence que les Etats-Unis sont encore loin d'avoir accompli des efforts similaires à ceux qu'ont consenti les européens et que, dés lors, tout accord sur les bases actuelles serait déséquilibré.

…/…

2

D'ailleurs, vous en convenez vous-même en reconnaissant, à propos de la prochaine loi agricole américaine, que l'administration Bush devra accomplir une réforme des soutiens à l'agriculture sans quoi l'accord à l'OMC ne serait pas possible ! C'est donc bien dans cet ordre là que la négociation doit se conclure : la réforme avant l'accord. Et si pas de réforme US, pas d'accord…

Et cela, sans parler du reste de la négociation et de l'absence de résultats tangibles sur l'industrie et les services où se situent des intérêts européens majeurs. Vous avez raison de rappeler qu'un accord à l'OMC doit être jugé sur son contenu d'ensemble, et, autant qu'on le sache, on est donc encore loin du compte.

En conclusion, et si j'ai bien lu votre lettre, je ne peux que me réjouir que ma modeste contribution vous ait donné l'occasion d'affirmer votre volonté de ne pas accepter un accord déséquilibré et j'espère que cette fermeté, juste et raisonnable, vous accompagnera jusqu'au terme de la négociation dont vous avez la charge.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, à l'expression de ma haute considération.

Avec mes sentiments amicaux.

Henri NALLET

P.S. : Vous avez pris le soin de communiquer votre lettre à des dirigeants du parti politique dont je suis membre, François Hollande, Stéphane Le Foll et Jean-Louis Bianco.

Je pense que vous ne verrez pas d'inconvénient à ce que je leur fasse part de ma réponse, ni malice à ce que je rende destinataires de notre correspondance, Joseph Daul, Enrique Baron-Crespo, Bernard Poignant, Jean-Michel Le Metayer, Xavier Beulin et Luc Guyau.

Que faire contre la faim ?

Après la crise alimentaire de 2007-2008, l'Europe est souvent accusée par certaines ONG d'avoir une grande responsabilité dans ce drame pour avoir concurrencé déloyalement les agricultures vivrières du Sud. Au moment où l'Europe a renoncé à ses restitutions qui lui permettaient d'exporter et où elle n'a pas encore de vrai programme de production de biocarburants, le procès est de mauvaise foi. J'en parle avec trois autres anciens ministres de l'Agriculture qui réagissent de la même façon et nous décidons de faire un papier commun. Nous tomberons vite d'accord sur un texte que nous envoyons au *Monde* qui le publie pendant le pont du 1er mai, sans guère le mettre en valeur. Mais son mérite demeure, celui d'être signé par des responsables politiques aux parcours différents et assumés.

Le Monde – *vendredi 2 mai 2008. Pierre Méhaignerie, Henri Nallet, Michel Rocard et Philippe Vasseur ont été ministres de l'Agriculture*

Que faire contre la faim ?

Instabilité des prix et concurrence débridée sont responsables de la crise

Les émeutes de la faim en Afrique, en Asie et en Amérique latine ont déclenché un mouvement de compassion dans l'opinion publique qui pousse les responsables de la

communauté internationale à prendre des mesures d'urgence en faveur des populations les plus touchées. Mais, l'émotion retombée, si des mesures plus radicales et structurelles ne sont pas prises, les drames auxquels nous assistons pourraient se reproduire, à une plus grande échelle encore, sous le simple effet de la croissance démographique et de l'augmentation de la demande des pays émergents. La gravité potentielle de cette situation mérite que l'on recherche, au-delà de nos divergences politiques légitimes, des idées simples autour desquelles les responsables de la planète pourraient unir leurs efforts.

Il a suffi d'un faible déficit de production de céréales (- 10 %) au moment où quelques pays émergents comme la Chine augmentaient leur demande pour provoquer une forte hausse du prix du marché, amplifiée par la technique financière des produits dérivés et les possibilités de spéculation.

Ainsi, après une quarantaine d'années de baisse des prix mondiaux des céréales (- 60 %), alors que la production augmentait (+ 100 %), deux ans ont suffi pour que les prix doublent… Le caractère très volatil des prix agricoles, contre lequel on cherche à se prémunir depuis le XVIIIème siècle, a un effet ravageur dans un monde totalement concurrentiel, où les prix des transactions s'établissent sur les coûts de production des producteurs les plus compétitifs. A son point le plus bas, la tonne de blé valait, il y a quelques années, 50 dollars… A ce prix, aucun paysan producteur de cultures vivrières des pays en développement ne peut résister à la concurrence des céréales importées. Il abandonne la production et part grossir la foule des urbains pauvres. Et quand le prix remonte (aujourd'hui 400 dollars la tonne), ce sont les salariés et les chômeurs de ces mêmes pays qui ne peuvent plus acheter… Les gouvernements de certains pays en voie de développement se sont longtemps satisfaits de cette situation qui permettait de nourrir au plus bas prix les populations urbaines. Ce n'est plus possible dans la situation actuelle du marché, et les peuples affamés se révoltent.

Ce sont donc l'instabilité des prix agricoles et la concurrence des grands pays producteurs qui ont découragé les agriculteurs des pays du Sud. Les grandes institutions internationales (Banque mondiale, OMC, OCDE, FMI…) peuvent bien aujourd'hui faire de beaux discours sur le développement agricole, elles ont contribué, pour leur part, au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, à le rendre impossible dans les pays pauvres en les mettant à la merci d'un marché inaccessible et déloyal…

80 % des trois milliards de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté habitent dans les zones rurales, et la plupart sont des paysans. L'objectif majeur doit donc viser à les encourager à produire pour se nourrir et nourrir leurs concitoyens. Comme le suggère la FAO, il faut profiter de la haute conjoncture des prix agricoles pour favoriser leur « décollage » et acheter des machines, des engrais, des semences à partir de programmes d'aide. Puis leur permettre de maintenir des niveaux de prix rémunérateurs pendant une période assez longue assurant la stabilité sans laquelle il n'y a pas de développement agricole possible.

L'Europe n'a pas agi autrement lorsque, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il lui a fallu reconstruire son appareil productif agricole et nourrir une population urbaine croissante. Elle a mené une vigoureuse politique publique d'encouragement à la production, assuré la stabilité des prix et protégé ses producteurs par un tarif extérieur commun. C'est ainsi qu'elle est parvenue à sauvegarder depuis un demi-siècle la sécurité de son approvisionnement alimentaire.

Le développement des agricultures vivrières est donc la tâche urgente et prioritaire que doit se donner la communauté internationale, car c'est d'abord dans ces pays que la population va croître très vite dans les prochaines années. C'est dans le Sud que se jouera l'avenir alimentaire de l'humanité. Il ne peut pas être laissé aux seuls soins du marché, des surplus du Nord et des bonnes opérations des spéculateurs. Il faut qu'il soit l'affaire des paysans du Sud et de leurs responsables avec le soutien et la protection des pays mieux dotés. Il faut que les actes suivent et que l'aide publique au développement revienne au cœur des politiques de solidarité.

Cet effort pour l'autonomie alimentaire des pays du Sud correspond à l'intérêt bien compris des pays du Nord. En effet, si la demande alimentaire est pour partie satisfaite localement en Afrique et en Asie, les grands pays producteurs du Nord pourront à leur tour modifier radicalement leurs politiques agricoles dans le sens exigé par l'opinion publique : plus de qualité et moins de pollution consécutive au grand mouvement d'intensification qui a permis à la fois la libéralisation des marchés et la baisse des prix.

Ils pourront même, sans mauvaise conscience, consacrer une petite fraction de leurs terres arables à produire des biocarburants afin de contribuer à la diversification nécessaire de leurs sources d'énergie, dès lors que leur bénéfice pour l'environnement est globalement démontré.

Si le programme de biocarburants des Etats-Unis a détourné de la consommation humaine une partie du maïs, provoquant la hausse du prix de cette céréale consommée par les Mexicains, les projets européens en matière de biocarburants n'auront pas les mêmes effets. Les céréales que l'on se propose de transformer en carburants représentent 5 % à 7 % de la production européenne, exactement les surplus dégagés jusqu'ici par le marché et bradés aux pays déficitaires avec des subventions à l'exportation qui ont justement mis à mal les productions agricoles du Sud ! On ne peut donc pas reprocher à l'Europe à la fois de vendre à bas prix ses surplus et d'affamer l'humanité lorsqu'elle décide de les utiliser à d'autres usages !…

Ajoutons que les biocarburants contribueront à stabiliser les prix des céréales et des graines à un niveau relativement élevé, ce qui est absolument nécessaire pour les paysans du Sud. Enfin, certains biocarburants, produits à partir d'oléagineux, fournissent des tourteaux de soja importés pour l'alimentation animale.

L'agriculture européenne doit donc s'inscrire résolument dans un effort global pour mettre en œuvre, comme vient de le demander l'ONU, « une nouvelle politique agricole mondiale » : développement massivement encouragé des

agricultures du Sud, réorientation des agricultures du Nord vers plus de respect de l'environnement et des économies d'énergie, renforcement et gestion multilatérale de l'aide alimentaire d'urgence…

Ce programme simple forme un tout. Il y a interdépendance entre le développement de l'agriculture vivrière au Sud et la réorientation de l'agriculture au Nord. Il peut aujourd'hui être entendu de l'opinion publique et recevra l'appui de la majorité des agronomes et des économistes ruraux. Pour en décider, il faudra cependant une détermination politique farouche, mais elle commande, en partie, le reste de l'histoire. La présidence française de l'Union sera une occasion de placer l'Europe au premier rang de cette belle bataille pour l'humanité.

L'Union pour la Méditerranée et la sécurité alimentaire

Le projet d'Union pour la méditerranée (UPM) peine à démarrer. Pourtant, cet ensemble humain d'un milliard d'habitants a du sens : nous nous connaissons bien, nous vivons des oppositions et des complémentarités et nos avenirs sont, de multiples façons, interdépendants. Nous serions bien avisés de chercher à mettre certaines de nos préoccupations en commun. Ainsi, nous serions chacun mieux armés pour les résoudre. L'alimentation constitue l'une de ces préoccupations.

A la demande de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED), j'ai rédigé en avril 2010 une note à ce sujet destinée aux chefs d'Etat de l'Union pour la Méditerranée, avec Hassan Benabderrazik, ancien secrétaire général du ministère de l'Agriculture du Royaume du Maroc, et Jean-Louis Rastoin, professeur d'économie rurale à l'Ecole supérieure d'Agronomie de Montpellier.

Sécurité alimentaire et droit à l'alimentation en Méditerranée

La sécurité alimentaire en Méditerranée constitue probablement l'un des défis les plus critiques que la zone aura à affronter dans les prochaines décennies. L'Union pour la Méditerranée devrait, dès lors, en faire une priorité allant jusqu'à constituer un cadre institutionnel adapté pour concevoir et mettre en place une véritable politique

de sécurité alimentaire, prenant la forme d'un pacte euro-méditerranéen.

La sécurité alimentaire en Méditerranée : un enjeu majeur

Du point de vue du consommateur, la sécurité alimentaire fait écho au « droit à l'alimentation » qui figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Or, si la Méditerranée (on se réfère ici aux seize pays du sud et de l'est de la Méditerranée, PSEM) est proche de maîtriser la sous-alimentation, il n'en va pas de même en ce qui concerne la qualité de ses aliments et la sauvegarde de son patrimoine culinaire. En effet, les maladies d'origine alimentaire représentaient 55 % de la mortalité dans ces pays en 2002. D'autre part, les enquêtes montrent que le fameux modèle alimentaire méditerranéen, considéré comme optimal pour la santé par les nutritionnistes, est en voie de disparition dans les pays qui l'ont inventé au fil de cinq millénaires.

Du point de vue de la production, la situation est également préoccupante dans l'ensemble du bassin méditerranéen du fait de fortes contraintes sur la terre, l'eau et les filières. A un potentiel foncier agricole limité (moins de 85 millions d'hectares cultivables dans la zone Afrique du Nord/Moyen-Orient (ANMO) s'ajoutent des ressources hydriques insuffisantes et une pression urbaine, industrielle et touristique croissante. Cette situation sera aggravée par le changement climatique qui pourrait entraîner des baisses de production de l'ordre de 20 % dans la zone. Enfin, les filières alimentaires restent peu structurées et globalement sous-performantes. Elles sont marquées par une dualité interne entre un secteur moderne et un secteur traditionnel qui reste largement majoritaire et pèse encore lourd dans les économies nationales. Cette situation explique, pour l'essentiel, les importants écarts de productivité des entreprises locales avec les firmes dominant le marché international.

Du point de vue de la gouvernance, les pays du sud et de l'est de la Méditerranée se caractérisent par la faiblesse du dispositif d'observation de terrain (par exemple, pas de statistiques de veille sanitaire, ni de réseau d'information comptable agricole et agroalimentaire), l'absence de véritable politique alimentaire et nutritionnelle, l'effacement des politiques agricoles après la période d'ajustement structurel (années soixante-dix, quatre-vingt), le cadre réglementaire sur la qualité des produits incomplet ou peu appliqué, et le poids du secteur informel.

Si rien n'est entrepris, les pires crises alimentaires sont à venir. En effet, tous les exercices de prospective mondiale menés dans la période récente pointent la région Afrique du Nord, Moyen-Orient comme la plus déficitaire en termes de disponibilités alimentaires par habitant, avec une aggravation de la situation dans les décennies à venir, du fait d'un écart croissant entre les ressources productives locales et les besoins générés par une population en augmentation (380 millions de personnes en 2030, + 25% par rapport à 2010). Il en résultera mécaniquement une facture commerciale explosive (16 milliards de dollars américains en 2004-2006, + 34% depuis 1995, + 80% en 2007-2008, doublement probable autour de 2030).

Géopolitique de la sécurité alimentaire

Les crises alimentaires ont une cause commune, l'excès de dérégulation. La foi dans la capacité des marchés à répartir les ressources et les marchandises, à gérer les risques en les transférant à ceux qui sont les plus à même de les porter, nous a aveuglés. Plutôt que de décider par nous-mêmes quelle priorité est donnée à l'alimentation, nous avons laissé cette décision aux marchés financiers sur lesquels les matières premières, dont les denrées alimentaires, sont traitées comme des actifs.

Les raisons de la crise alimentaire récente sont toujours là. Dès que le prix du baril dépasse 80 dollars américains, les biocarburants deviennent attractifs et réduisent les disponibilités alimentaires en céréales, oléagineux et sucre. Dès que la croissance de l'Asie s'emballe, ses importations de produits alimentaires suivent. Dès qu'une menace sur les marchés monétaires et financiers apparaît, les fonds d'investissement spéculent sur les matières premières.

Les mêmes causes produisent les mêmes effets. La prochaine crise alimentaire peut survenir d'un moment à l'autre, avec son cortège de souffrances et de pauvreté pour une proportion croissante de l'humanité. Elle risque d'être particulièrement violente dans la région Afrique du Nord, Moyen-Orient.

Nous pouvons réclamer une réforme en profondeur des marchés mondiaux de matières premières pour y introduire une régulation accrue, et éviter ainsi les traumatismes qui accompagnent l'explosion des bulles spéculatives. Ces changements seront collectifs ou ne seront pas. C'est au G20 et dans les forums mondiaux – Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Fonds monétaire international, CNUCED – que cet agenda doit être promu et débattu. La France et l'Union européenne ont obtenu des engagements forts pour que soit revue la réglementation internationale des marchés financiers. Il faut y ajouter les marchés des matières premières.

Cette action doit être soutenue par une dynamique au sein de l'Union européenne. Les discussions engagées au titre du bilan de santé de la réforme de la Politique agricole commune doivent être l'occasion de mettre à plat les dérives d'une gestion exclusive de l'agriculture et de l'alimentation de l'Europe et de la Méditerranée par les marchés.

Trois volets d'action pour assurer la sécurité alimentaire

Les pistes d'action suggérées sont guidées par un objectif de *renforcement de la sécurité alimentaire régionale*. Elles s'inscrivent dans une perspective de développement durable fondé sur une solidarité de proximité.

En premier lieu, il faut agir vigoureusement pour l'amélioration de la situation nutritionnelle par la promotion d'un modèle méditerranéen contemporain et enraciné dans l'histoire. Un tel modèle est porteur d'une différenciation permettant la reconquête des marchés intérieurs

et l'expansion internationale. Pour consolider et promouvoir la diète méditerranéenne, des actions d'information, de formation et de communication sont nécessaires. L'information passe par le recensement du patrimoine culinaire dans chaque pays et la création d'un observatoire permanent de la situation nutritionnelle. La formation consiste à mettre en place, à tous les niveaux (primaire, secondaire, supérieur), un enseignement sur les bonnes pratiques alimentaires fondé sur la diète méditerranéenne. Enfin, la communication passe par la création d'outils de promotion sur les différents médias et leur diffusion dans les pays de l'Euro-Méditerranée et dans le reste du monde.

Le deuxième volet traite de *l'augmentation de la production alimentaire locale* par un nouveau cadre institutionnel et par l'innovation technique et organisationnelle et la formation. Une politique agricole et agroalimentaire, fondée sur le concept de filière intégrée au territoire, doit stimuler les acteurs économiques. Une intensification de la recherche et développement doit permettre l'amélioration de la productivité agricole et agroalimentaire en gérant mieux les ressources naturelles et l'environnement. La qualification managériale par d'ambitieux programmes de formation doit conduire à des gains de productivité tout au long des filières.

Il s'agit ici de mobiliser l'expérience acquise par l'Union européenne dans le cadre de la préadhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), pour coopérer avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée en vue de réformer en profondeur leur agriculture, de la rendre plus productive tout en respectant les critères du développement durable. Un deuxième élément de ce volet consistera à mutualiser avec eux la production de normes de qualité, phytosanitaires et de traçabilité, en les aidant à se conformer aux standards de l'Union européenne. Un accord pour utiliser les normes européennes, assorti d'une concertation élargie pour renforcer leurs institutions de contrôle, doit être inscrit à l'agenda de l'Union pour la Méditerranée.

Le troisième volet est relatif à la mise en place d'une souveraineté alimentaire collective fondée sur une logique de complémentarité et de proximité, en échangeant des garanties d'approvisionnement contre des garanties de débouchés. Cette politique serait à concevoir à l'aide de quatre instruments qui ont prouvé leur efficacité en Europe :
– les organisations communes de marchés (OCM),
– la préférence communautaire, élargie ici à un espace euro-méditerranéen, dans le domaine de la régulation des marchés,
– le dispositif de protection et promotion des indications géographiques (IG) dans celui du développement local et, enfin,
– un approfondissement des relations commerciales, en passant des contrats d'approvisionnement à moyen terme entre l'Union européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée et en créant un stock de sécurité collective financé conjointement par les pays de l'Union pour la Méditerranée.

Opportunités et défis

Transformer les agricultures du Sud pour les rendre compétitives demandera un fort engagement des gouvernements. C'est pour cette raison que la participation à ce programme de sécurité alimentaire collective doit se faire sur une base volontaire, avec les pays décidés à réaliser les réformes nécessaires à l'amélioration de leur modèle de consommation et à la transformation de leurs filières agroalimentaires. Par cette initiative, l'Union pour la Méditerranée fera la preuve de la solidarité active entre ses membres et introduira la coopération dans le secteur agricole et agroalimentaire, celui-là même qui a tant contribué à éloigner les deux rives.

Ce devoir de solidarité ne procède pas d'une démarche altruiste naïve. Il est conforme à l'intérêt des pays de la région de construire des liens forts et privilégier les échanges au sein de leur voisinage. Ainsi, la réforme des agricultures et des filières agroalimentaires des pays du Sud de la Méditerranée se traduira naturellement par une amélioration de la situation nutritionnelle des populations et par une progression du pouvoir d'achat de ces économies dont l'Union européenne est le premier partenaire commercial. Elle se traduira également par plus d'opportunités d'emploi pour la jeunesse de ces pays et réduira la tentation et les tensions de l'émigration. Elle permettra également d'assurer un approvisionnement optimisé des entreprises agroalimentaires et de créer ainsi des débouchés pour l'agriculture et l'industrie européenne, donc des emplois au Nord.

Pour que ce projet réussisse, il est nécessaire qu'il soit financé principalement par le pays qui en bénéficiera. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera responsable de son devenir et soucieux de l'efficacité de sa politique. La coopération ne doit être qu'un complément, substantiel peut-être, mais destiné à appuyer la réforme, pas à la motiver. La crise alimentaire a redonné la priorité politique et budgétaire à l'agriculture ; il faut que chacun en tire les leçons.

Plus généralement, *le modèle agricole et alimentaire euro-méditerranéen* privilégie une agriculture d'entreprises familiales et un tissu dense de très petites entreprises et PME agroalimentaires et commerciales, des technologies éprouvées par une expérience séculaire, et en même temps ouvertes à l'innovation, un ancrage territorial et une alimentation aujourd'hui mondialement connue pour ses bénéfices sanitaires et sociaux. Tout cela constitue le socle d'une politique sectorielle régionale nous permettant, ensemble, d'exister demain par une « compétence distinctive » face au rouleau compresseur de la mondialisation et en même temps de relever les défis du développement durable.

Fondation Jean-Jaurès

La Fondation Jean-Jaurès est la première des fondations politiques en France. Reconnue d'utilité publique dès sa création en 1992, elle porte depuis les valeurs du socialisme démocratique.

Centre de production intellectuelle et politique dynamique et innovant, elle est avant tout un lieu de débat, carrefour où se rencontrent pour échanger des responsables politiques, syndicaux ou associatifs ainsi que des universitaires, des personnalités de la société civile et des experts.

Statutairement totalement indépendante, la Fondation mène ses travaux et sa réflexion sans tabou et dans une liberté absolue. L'étroitesse des liens qu'elle a tissés avec le Parti socialiste garantit une traduction politique tangible des orientations idéologiques et programmatiques qu'elle définit.

Elle s'appuie également pour l'élaboration et la diffusion de ses idées sur un réseau international composé de plus de cent institutions partenaires dans le monde entier. Elle valorise en outre un centre d'archives sur le socialisme sans équivalent aujourd'hui en France.

Démonstration de cette vitalité intellectuelle, la Fondation publie plusieurs dizaines d'essais chaque année.

La Fondation, c'est aussi plus concrètement :
- Un Conseil d'orientation scientifique présidé par Daniel Cohen et composé de plus de 50 personnalités françaises et étrangères ;
- Une équipe de 16 permanents ;
- Un budget annuel de 2,3 millions d'euros ;
- Un réseau international unique avec des partenaires dans 113 pays ;
- Un centre d'archives moderne de 450 m² et des dizaines de milliers de pages numérisées accessibles par bases de données sur le site internet ;
- En 2009 : 300 experts pour 40 publications, 72 séminaires à l'étranger et 48 en France, 10 grands colloques partout dans le monde.

www.jean-jaures.org

Fondation européenne d'études progressistes (FEPS | Foundation for European Progressive Studies)

La FEPS est la première fondation politique progressiste établie au niveau européen.

Créée en décembre 2007 et cofinancée par le Parlement européen, elle constitue la traduction concrète de la volonté des institutions de l'Union de doter l'Europe d'instruments de réflexion intellectuelle au service du projet européen. Elle est présidée par Massimo D'Alema.

Proche du Parti socialiste européen (PSE) dont elle est néanmoins indépendante, la FEPS souhaite établir un carrefour intellectuel entre la social-démocratie et le projet européen, en mettant au cœur de son action la volonté de créer un véritable espace européen de débat, d'encourager une meilleure interconnexion entre débats nationaux et européens trop souvent découplés et de favoriser les synergies entre acteurs progressistes européens.

Agissant comme une plateforme pour les idées, la FEPS travaille d'abord et avant tout en Europe. Elle peut compter sur le soutien d'un réseau de membres constitué de plus d'une quarantaine de fondations politiques et de *think tanks* progressistes, tous animés de la même volonté de recherche, de diffusion et de traduction politique des idées progressistes.

La FEPS élabore également son action en lien avec des centres de recherche intellectuelle sur les cinq continents, où elle anime un réseau de correspondants et de partenaires internationaux qu'elle mobilise sur des travaux d'envergure mondiale.

La FEPS, c'est aussi :
- un Conseil scientifique réunissant une trentaine d'éminentes personnalités sous la direction d'Henri Nallet ;
- une jeune équipe internationale composée de neuf permanents issus de sept nationalités européennes ;
- Une dizaine de réseaux thématiques d'experts ;
- En 2009 : plus de 50 conférences et séminaires dans toute l'Europe, 30 études publiées, un magazine scientifique en ligne.

www.feps-europe.eu