

Remettre de l'ordre dans la PAC Pour une politique européenne de l'agriculture et de l'alimentation

JEAN NESTOR EST INGÉNIEUR AGRONOME DE L'INA PARIS ET INGÉNIEUR DU GÉNIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS (GREF). DIRECTEUR DU CABINET DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE (1988-1990), DIRECTEUR-ADJOINT, PUIS DIRECTEUR DU CABINET DU MINISTRE DE LA JUSTICE (1990-1992), DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CÉRÉALES (1993-1995).
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU MOUVEMENT EUROPÉEN FRANCE (1996-1998), PUIS SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET VICE-PRÉSIDENT DE *NOTRE EUROPE* (1998-2004).
JEAN NESTOR EST MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE *NOTRE EUROPE*.

Les idées exprimées dans l'article sont personnelles et relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.

L'évolution des cours des matières premières justifie une réforme en profondeur de l'ensemble incohérent qu'est devenue la politique agricole commune. C'est l'occasion pour l'Union européenne de sortir des stéréotypes anciens et des mauvais compromis qu'ils ont empilé. Puisque la plupart des anciens instruments sont «débranchés» par l'évolution des marchés, il devient possible de distinguer entre une révision sereine de la régulation des marchés agricoles et alimentaires dont l'Europe a besoin et un réexamen des politiques actuellement financées au titre de la PAC, qui n'ont aucune raison d'être fédérées par une politique agricole et de prendre la forme de transferts de revenus aux agriculteurs. Cette situation, qui va être la source de beaucoup de difficultés dans le monde, peut être la chance pour l'Europe de remettre de l'ordre dans sa plus ancienne politique commune.

La hausse récente des matières premières agricoles est en train de réveiller cette belle endormie qu'était l'agriculture européenne. Pour la première fois depuis la création du marché commun agricole, les prix de plusieurs productions importantes telles que les céréales semblent s'émanciper durablement des prix administrés fixés par Bruxelles.

Derrière cette évolution, on perçoit vaguement le travail de mécanismes tectoniques tels que les modifications climatiques, les effets induits de la raréfaction de la ressource pétrolière ou l'irruption d'une demande alimentaire nouvelle des pays émergents, c'est à dire de la majorité des habitants de la planète. A l'émancipation vis-à-vis des prix administrés s'ajoute le retour de l'incertitude propre à la production agricole, que les succès controversés de la PAC avaient fait oublier depuis près d'un demi-siècle.

Il serait inconséquent de se contenter de se réjouir ou de déplorer cette situation nouvelle en fonction des jugements antérieurs sur les mérites et démérites de la PAC. La situation actuelle offre, en effet, l'occasion de repenser de fond en comble l'ensemble incohérent qu'est devenue cette institution au fil des compromis successifs, afin de lui redonner la dignité d'une politique, c'est à dire d'une délibération sur le choix raisonné des objectifs et des moyens de les réaliser.

Sortir de l'incohérence et de l'hypocrisie

Conçue au départ comme une politique de régularisation des marchés et d'harmonisation des conditions de production agricoles, cette politique, au fil des réformes nécessitées par l'excès de sa réussite, s'est progressivement scindée en deux blocs hétérogènes qui ont, chacun de son côté, perdu leur légitimation.

Le premier a mauvaise presse. Il est constitué de ce qui reste d'instruments de régulation des marchés : les quotas laitiers et sucriers, le gel des terres, un peu de stocks publics et de protection aux frontières. Il apparaît souvent comme l'héritage des errements passés, n'est plus vraiment en mesure de maîtriser les marchés, ne sait d'ailleurs plus pourquoi il faudrait le faire, et ne semble pouvoir se justifier que par les économies budgétaires qu'il est susceptible de générer. Une partie non négligeable de sa raison d'être a d'ailleurs disparu avec l'instauration du marché intérieur européen et la mise en place de la monnaie commune.

Le second est progressivement devenu un mécanisme de transferts massifs de revenus, financé par le budget européen au bénéfice d'une population restreinte d'exploitants agricoles, sans autre justification que le maintien d'un droit acquis à la subvention. Cet ensemble, le plus important en termes budgétaires, a peu de titres pour justifier la sympathie du contribuable : d'une légitimité douteuse, il est de surcroît inefficace dans son fonctionnement et inéquitable dans sa répartition. Ceci explique qu'on ait pris l'habitude d'enjoliver cette réalité par un ensemble de justifications plus présentables comme la défense de l'environnement, le développement rural ou la préservation des traditions, tous objectifs non directement rattachables à l'activité agricole en tant que telle, et ne justifiant en tout cas pas un détour compliqué par la poche des seuls agriculteurs.

Ce sont ces deux ensembles que la situation actuelle offre l'occasion de revisiter en profondeur, chacun selon ses mérites propres.

Pour une politique de régulation des marchés agricoles

La nouvelle situation offre l'avantage de «débrancher» successivement les principaux instruments de régulation du marché : les quotas et le gel de terre sont en train de perdre leur raison d'être, il n'y a plus de produits à acheter

au titre de l'intervention, ni de subventions à l'exportation à accorder pour les principales productions agricoles. En revanche, si la pénurie ou l'instabilité devaient s'installer durablement, le manque de tels instruments mettrait en jeu des intérêts européens fondamentaux : la sécurité et la qualité des approvisionnements alimentaires, l'équilibre régional des activités et la solidarité internationale, tous enjeux que les instruments résiduels de la PAC, réorientés au fil des réformes successives vers la seule conjuration des excédents, ne permettent plus d'affronter. On se verrait alors contraint de convoquer de la régulation en catastrophe, ce qui est le meilleur moyen connu d'instaurer un excès inefficace d'intervention publique.

La situation intermédiaire dans laquelle nous nous trouvons présente ainsi le double avantage d'avoir mis hors jeu les anciens mécanismes sans que l'état des marchés n'en réclame de nouveaux dans l'urgence. Elle devrait être mise à profit pour une réflexion sereine sur les objectifs pertinents d'une politique de régulation et sur le choix de moyens qui évitent d'engager inconsidérément la responsabilité et le budget de la puissance publique européenne, comme ce fut le cas des mécanismes de l'ancienne PAC. Une illusion dangereuse serait de penser que, si la situation restait durablement incertaine, les marchés agricoles seraient spontanément capables de restaurer un équilibre satisfaisant : pour beaucoup de raisons, ici et ailleurs dans le monde, l'économie agricole ne sait réagir à une instabilité des marchés qu'en générant une succession de crises de surproduction et de sous-production. De façon symétrique, il serait inconséquent d'oublier les leçons des errements de l'ancienne PAC et de penser faire face à des situations alimentaires compromises par la seule intervention des pouvoirs publics.

Cette première problématique est indiscutablement de compétence européenne, non seulement parce que les Traités le stipulent, mais surtout parce que les questions alimentaires mettent en jeu les intérêts de l'ensemble de la population européenne et relèvent de déterminants géopolitiques. La difficulté de l'exercice tient à l'ampleur des désaccords et des

rancoeurs qu'a suscité le débat sur la PAC au fil de ses réformes successives et qui est largement responsable des incohérences de son état actuel.

Pour une politique de développement rural libérée de l'hypothèque agricole

Dans ce domaine également, l'évolution des marchés des matières premières change la nature des problèmes et offre la possibilité d'une réflexion sereine. Elle améliore de façon spectaculaire la situation des producteurs de grandes cultures, qui se trouvent être les principaux bénéficiaires des transferts directs de la PAC, et rend plus difficile la situation d'autres agriculteurs qui ne sont pas parmi ces bénéficiaires principaux. Les contradictions de cette politique de transfert vont donc apparaître très vite intolérables, alors que de nouveaux déséquilibres régionaux risquent de s'instaurer. C'est l'occasion de sortir d'une logique de compensation et de pérennisation des avantages acquis, pour donner une orientation positive à des politiques aussi importantes que la préservation de l'environnement et de la qualité de la vie, le développement rural ou la promotion de la qualité des produits et des valeurs symboliques de l'alimentation.

La question cesserait par exemple de se poser en termes de compensation de handicaps par des aides génériques pour devenir celle de la promotion de projets et d'activités précis et finalisés. La suppression du détour compliqué par une politique soi disant agricole devrait permettre une mise à plat plus transparente, politique par politique, des objectifs et des moyens, et donc aussi des procédures. Le prix à payer pour cette transparence serait un effort de clarification des objectifs de chacune des politiques que prétend fédérer l'actuelle PAC. Cet examen poserait également un problème de subsidiarité qui est actuellement éludé : le passage obligatoire par les mécanismes et les financements prévus par la PAC se traduit par une communautarisation de principe dont la pertinence demanderait

à être justifiée au cas par cas, s'agissant de politiques dont l'impact local est souvent dominant – sans préjudice du financement européen.

On ne peut exclure qu'il s'avère nécessaire de maintenir des transferts résiduels au bénéfice de certaines formes d'agriculture particulièrement fragiles. C'est une perspective à examiner avec attention, car le négliger pourrait être la source de graves injustices. Mais rien ne saurait nécessiter qu'une telle politique de transfert embarque avec elle la masse des enjeux non agricoles de l'actuelle PAC.

Conclusion

L'évolution du cours des matières premières va certainement secouer l'objet politique devenu indistinct qu'on appelle «PAC», ce qui ouvre deux perspectives. La première consisterait à trouver un nouveau compromis, à périmètre inchangé, dans le maintien des mêmes jeux de rôle : les adversaires de la PAC se réjouiront alors d'avoir obtenu un peu plus de démantèlement générateur d'économies, ses défenseurs d'avoir réussi à sauver une partie appréciable des transferts qu'elle inclut. L'ensemble sera devenu un peu plus illisible dans sa capacité à offrir des perspectives à la fois aux producteurs et aux utilisateurs de l'agriculture et de l'alimentation. L'autre voie consisterait à prendre cette situation comme l'occasion de donner, enfin, à l'Europe la politique agricole et alimentaire dont elle a besoin, en reconstruisant intelligemment la plus ancienne, la plus coûteuse et la plus symbolique de ses politiques.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, avril 2008