

Juin 2013
volume n°3 / numéro n°1
www.agronomie.asso.fr

Agronomie

environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



P

olitique agricole commune européenne

Lectures et propositions agronomiques



Agronomie, Environnement & Sociétés est une revue à comité de lecture et en accès libre éditée par l'Association Française d'Agronomie (AFA) sous le numéro ISSN 1775-4240. Plus d'informations www.agronomie.asso.fr/aes. L'AFA est une association à but non lucratif qui publie des travaux en accès libre.

Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

Une brève histoire de la PAC

Jean- Marc BOUSSARD

Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Contact auteur : jmarc.boussard@orange.fr

Il est difficile de parler de « la PAC », de ses réussites et de ses échecs sans tenir compte du fait qu'il y a en réalité eu deux PAC, à l'opposé l'une de l'autre : la PAC modèle 1960, et la PAC modèle 1992. Aussi bien pendant la première période, de 1960 à 1992, que pendant la seconde, de 1992 à maintenant, les réformes successives n'ont été que des aménagements « à la marge » des philosophies opposées de ces deux lignes politiques. C'est du basculement de l'une à l'autre qu'il va donc être question dans ce bref document.

Le bilan de la PAC d'avant 1992

La PAC a été mise en œuvre à partir de 1962, sur la base de principes élaborés par la « conférence de Stresa » qui avait réuni en 1958 les principales parties intéressées dans les six pays fondateurs de la communauté européenne (France, Allemagne, Pays Bas, Italie, Belgique et Luxembourg). Cependant, elle ne partait pas de rien. La philosophie élaborée à Stresa n'était en fait que la continuation et l'harmonisation dans les détails des politiques déjà en vigueur depuis au moins dix ans dans les différents États membres. Ces politiques, elles-mêmes, n'étaient au fond que l'adaptation à chaque cas particulier de celle qui avait été progressivement définie aux USA par l'équipe du Président Franklin D Roosevelt de 1932 à 1940 (cf. Tracy, 1996).

Le cœur de ces politiques consistait d'abord à isoler l'agriculture du marché. Accessoirement, on se proposait, sous le nom de « politique des structures », par des incitations convenables, d'encourager l'ajustement des moyens de production – terre, travail et capital – les uns aux autres, de façon à rechercher les combinaisons les plus efficaces de ces facteurs.

L'idée de déconnecter l'agriculture du marché reposait sur les analyses des origines de la grande crise des années 30 : Au long des années 20, les agriculteurs américains s'étaient fortement endettés pour investir, basant leurs calculs sur les prix élevés – les plus élevés de l'Histoire – observés au cours de la première guerre mondiale et immédiatement après. Ces prix chutèrent en 1927, ce qui causa la faillite des agriculteurs d'abord, celle

des banques (et la crise bancaire de fin 1929) ensuite. Des analystes comme, en particulier, Mordecai Ezekiel, Rexford Tugwell et Richard Wallace¹ en conclurent que le marché n'était pas un outil susceptible de réguler l'offre et la demande agricole de long terme sur la base du coût de production et de la demande des consommateurs. C'est pourquoi ils recommandèrent des systèmes de prix garantis, assortis de la gestion des quantités par des méthodes administratives. Cette idée était très difficile à admettre pour le public américain, par nature libéral. C'est pourquoi sa mise en œuvre progressive s'étala sur plus de dix ans – si tant est que l'idéal préconisé par Rexford Tugwell ait jamais été atteint.

L'isolement du marché pouvait prendre deux formes bien distinctes : on pouvait laisser le marché décider des prix à la consommation, l'État prenant à sa charge et versant aux producteurs (ou peut-être prélevant en cas de hausse de prix) la différence entre le prix garanti et le prix « libre » ; on pouvait aussi décider que le prix garanti aux agriculteurs serait le prix intérieur, ce qui impliquait de prélever sur toute importation (ou de « restituer » sur toute exportation) la différence entre le prix intérieur et le prix payé au fournisseur (ou vendu au client) extérieur. Les pays anglo-saxons, en général, optèrent pour la première solution, au motif que cela laissait encore au moins au marché le rôle de régulateur de la demande. Dans la communauté européenne des six de 1960, on opta pour la seconde, à l'image de ce qui se faisait déjà auparavant en Allemagne et en France. Ainsi furent adoptés les « droits de douane variables » qui constituèrent la principale originalité de la PAC.

L'idée de la politique des structures reposait sur une analyse voisine – l'incapacité du marché à fournir les informations pertinentes pour permettre d'ajuster aux besoins les quantités de facteurs de production (terre, travail et capital) utilisées par les agriculteurs, ce qui impliquait d'intervenir pour cela. Cependant, parce que la communauté n'entendait pas s'occuper de redistribution des revenus, alors que les politiques de structures impliquaient fatalement de s'y intéresser, il se constitua très vite un accord sur l'idée de laisser ce deuxième volet des politiques agricoles à la discrétion des États, de sorte que seule la politique des prix était vraiment communautaire. Il existait du reste un très fort consensus sur l'idée que la « politique des structures » devait viser à promouvoir partout en Europe des exploitations « familiales », dans lesquelles l'essentiel de la force de travail devait être fournie par l'exploitant lui-même et les membres de sa famille.

Dans un pays comme la France, cela se traduit par des « bonifications d'intérêt » pour les prêts bancaires - en fait, des subventions au capital -, des « indemnités viagères de départ » pour les agriculteurs âgés - en fait, des encouragements à la retraite, sorte de rachat du travail en excédent pour réajuster la surface des exploitations aux besoins de l'agriculture familiale à forte intensité en capital - et d'autres mesures de ce type, qui firent l'objet des « lois d'orientation agricoles » de 1960 et 1962. Ces mêmes lois,

¹ Cf. Leuchtenburg. (1963), ou Lindley (1937). Voir aussi les publications de ces auteurs, en particulier Ezekiel (1938).

sous l'autorité d'Edgard Pisani, prévoyaient des mesures semblables pour encourager la constitution d'industries agro-alimentaires, en particulier par la création de « groupements de producteurs » et de coopératives pour faciliter la commercialisation des produits. Avec des noms différents, des systèmes analogues furent mis en place dans tous les États de la communauté, quoique modulés localement de différentes façons – la modulation elle-même résultant de ce qu'il était évidemment impossible d'adopter exactement les mêmes mesures dans des régions et pour des productions très différentes.

L'ensemble de ces dispositifs fut long à mettre en place, compliqué par le fait que les structures étaient gérées au niveau national, alors que les prix l'étaient au niveau communautaire. L'élargissement de la communauté, les rivalités nationales, le fait que certaines productions, comme les fruits et légumes, se prêtaient fort mal à l'institution d'un prix garanti, tout cela ne facilitait pas les choses. On ne poussera pas plus loin ici le détail des discussions qui nourrissent les « marathons de Bruxelles² ». On s'attachera aux résultats.

Ceux-ci ont été spectaculaires du point de vue de la production. L'Europe, au début du 20^{ème} siècle, était loin de l'autosuffisance alimentaire, au point que les États considéraient nécessaire de se lancer dans des aventures coloniales pour assurer leur approvisionnement grâce aux « terres vierges ». Les guerres mondiales n'arrangèrent pas les choses. En mars 1945, un officiel américain essayant de savoir comment aider l'Europe concluait qu'il fallait prévoir « du maïs en avril ou des cercueils en juin » (Bossuat, 1997, p. 52). Au début des années 60, après plus d'une dizaine d'années de prix garantis, l'autosuffisance était sinon acquise, du moins en vue. En 1992, le problème majeur (au moins tel qu'il était perçu par les politiques, car, en réalité, on était encore loin de l'autosuffisance du fait des importations d'aliments du bétail) était celui des « excédents » dont il va être question plus bas.

Ce résultat est la conséquence de l'élévation des rendements : par exemple, alors que les rendements en blé, aussi bien aux États Unis qu'en France, se situaient autour de 1 tonne (t) par ha en 1845, et s'étaient élevés à 1,5 t dans les deux pays en 1945, soit une multiplication par 1,5 en cent ans, en 1995 ils étaient de 3,5 t aux USA et de 6 t en France, soit, aux USA, une multiplication par un peu plus que 2, et en France, par 4 en cinquante ans (cf. figure 1 page suivante). Cette hausse des rendements, elle-même, est certes la conséquence du progrès technique, mais, encore plus (car les techniques qui en sont responsables étaient connues depuis le milieu du 19^{ème} siècle), de l'accumulation par les agriculteurs des grandes quantités de capital nécessaires à leur mise en œuvre. Et cette accumulation de capital – largement financée par l'emprunt – n'aurait pas été possible sans des garanties de prix qui permettaient aux banques de prêter aux agriculteurs sans trop de risques.

Tout ceci s'est fait sans peser exagérément sur le consommateur. Pourtant, c'était ce dernier que l'on aurait pu croire lésé par le fait que les prix intérieurs des produits agricoles étaient les prix garantis par les gouvernements, de sorte que la politique en question était financée par le consommateur et non par le contribuable (cependant que le budget bénéficiait des rentrées associées aux droits de douane au moins tant que les importations étaient nécessaires) le contribuable devant financer les exportations en cas de surproduction. Or, l'expérience montre que ce coût pour le consommateur n'a jamais été considérable. Mieux : alors que les prix internationaux baissaient de façon sensible en valeur réelle, les prix alimentaires restaient constants dans certains pays libéraux comme la Nouvelle Zélande, tandis qu'ils baissaient dans des pays soumis à la PAC comme les Pays Bas (cf. figure 2, page suivante). Par exemple, la figure 2 compare l'évolution des prix alimentaires à la consommation aux Pays bas (pays soumis à la PAC) et en Nouvelle Zélande (pays d'importance comparable pratiquant une politique agricole beaucoup plus libérale) : les prix alimentaires ont diminué relativement aux autres produits de 1972 à 1994 aux Pays-Bas, et sont restés pratiquement constants en Nouvelle Zélande. Il ne faut certes pas déduire une loi générale de cette remarque : on trouverait facilement des contre-exemples : ainsi, les prix alimentaires ont baissé en Norvège, et sont restés sensiblement constants en France³... Mais il faut en conclure que les politiques de « prix agricoles élevés » ne sont pas automatiquement synonymes de « prix alimentaires élevés ». Cela peut s'expliquer par le fait que des prix fluctuants coûtent cher aux industries agro-alimentaires : elles ont de la peine à répercuter les hausses de prix sur les consommateurs, Elles se rattrapent sans doute en cas de baisse, mais cela, de toute façon, les oblige à gérer des risques importants, ce qui n'est pas leur métier. Il en résulte de fâcheuses pertes de productivité. Une telle interprétation est rendue encore plus plausible, dans le cas néerlandais, par le fait que, après une forte baisse en 1995 due à l'ouverture internationale du marché intérieur de la PAC, la tendance à la baisse s'est beaucoup ralentie à partir de 1996, c'est-à-dire au moment où la PAC a changé, et les prix sont devenus plus volatils.

² Nom donné par les journalistes aux séances de négociations entre les ministres de l'agriculture des états membres. Chacun des participants essayant de « jouer la montre » pour faire prévaloir ses intérêts, ces séances duraient parfois toute la nuit, l'accord ne se faisant qu'au petit matin entre négociateurs épuisés.

³ Même cela n'est pas complètement exact : sur une série longue de l'INSEE, il apparaît que les prix alimentaires en France ont baissé de 20% par rapport aux autres prix entre 1960 et 1996, c'est à dire la période de « prix agricoles élevés ». Ils ont ré-augmenté par la suite de 10% entre 1996 et 2006 – période de prix agricoles supposés bas.

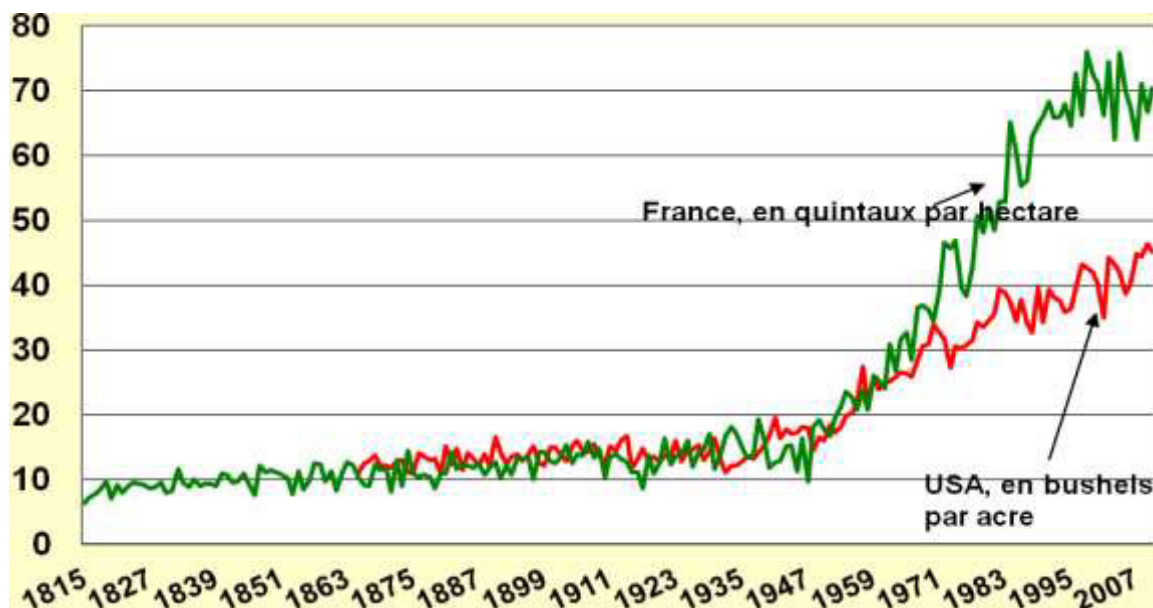


Figure 1 : Évolution des rendements en blé aux USA et en France de 1815 à 2010 - (Sources : Pour les USA, USDA, "Wheat yearbook tables"; Pour la France : Février, R. : « Politique agricole commune et agricultures du tiers monde », Études rurales: 115-133. , 1966., puis SCEES)

La rupture des années 30 apparaît clairement sur ce graphique, des deux côtés de l'Atlantique. Une autre rupture tend à s'amorcer dans les dernières années, après 1995.



Figure 2 : Évolution des prix alimentaires aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, 1972-2010 comparée à celle du prix du blé à Chicago Indices Base année 2000 - (Source : données en ligne de Organisation Internationale du Travail)

Les prix alimentaires baissent aux Pays Bas, en dépit des prix agricoles "absurdement élevés" selon les détracteurs de la PAC modèle 60. Ils sont constant en Nouvelle Zelande, pays d'importance comparable aux Pays Bas, qui se flatte de son libéralisme et de ses prix agricoles très bas. La baisse aux Pays bas se ralentit après 1996, avec la nouvelle PAC. De son côté, le prix du blé (l'évolution des autres céréales est similaire) baisse beaucoup plus vite que celui de l'alimentation pendant les périodes de « prix contrôlés ». Il remonte avec la libéralisation.

Un second point important à mettre à l'actif de la PAC « modèle 60 » est le développement de relations sociales originales dans le secteur agricole. Si, globalement, la quantité de capital employée en agriculture a considérablement augmenté, cela ne s'est pas fait par l'intermédiaire de grandes firmes disposant d'un accès privilégié au marché financier. Au contraire, dans tous les pays de la communauté européenne de l'époque, les producteurs agricoles sont généralement des artisans, employant peu de main d'œuvre salariée, et fournissant eux-mêmes ou avec leur famille l'essentiel des besoins en travail. Cette observation s'étend même aux industries de première transformation, généralement des coopératives qui appartiennent aux producteurs. Or, il ne fait aucun doute que ce capitalisme individuel constitue une organisation sociale originale et sensiblement plus humaine que celle de la « grande firme avec salariés ».

Une telle évolution n'allait pas de soi : en 1950, beaucoup d'analystes, que ce soit dans les pays libéraux ou communistes, prévoyaient l'inéluctable évolution vers de « grandes firmes agricoles » plus ou moins oligopolistiques⁴. Cette évolution montre bien qu'avec des prix peu variables, en l'absence d'indivisibilités techniques au-delà d'une taille très faible par rapport au marché, rien ne conduit l'agriculture à se développer en grandes firmes, dont l'avantage comparatif réside alors uniquement dans leur capacité à gérer les risques pour mobiliser du capital financier.

Ces succès majeurs n'étaient cependant pas sans ombres. Trois problèmes se posaient au début des années 1990.

1°) Il y avait d'abord, on l'a dit plus haut, la tendance à la surproduction (cf. figure 3 page suivante). Elle était aggravée par une circonstance qui ne touchait pas à la philosophie profonde de la PAC, mais qui n'en était pas moins préoccupante : un traité, signé au début des années 50, autorisait l'importation en Europe, sans aucune protection, de produits pour l'alimentation de bétail dit « PSC » (produits de substitution aux céréales) : le manioc, certains oléagineux, et surtout le « corn gluten feed », un sous-produit du traitement du maïs par l'industrie amidonnière. Au moment où les négociateurs européens avaient fait cette concession, ces produits n'avaient aucune importance. Le temps passant, les produits en question étant beaucoup moins coûteux que les céréales dont ils étaient de parfaits substituts, leur consommation s'accrût de façon considérable. Dès lors, la Communauté se trouva largement excédentaire en céréales, qu'il fallait exporter à coup de subvention, tout en étant obligée d'importer des quantités encore plus grandes de PSC. Une telle situation était fondamentalement absurde.

Encore plus absurde était de ne pas avoir de limites aux quantités de céréales produites localement, qui, de toute façon, étaient en passe de pouvoir dépasser toute capacité d'absorption de n'importe quel marché. Il s'ajoutait encore deux autres incohérences à tout cela : à côté des PSC, on

importait aussi de façon massive des produits riches en protéines, comme le soja, auxquels on aurait pu trouver des substituts à cultiver localement, ce qui, en occupant la surface, auraient limité pour un temps les excédents de céréales – mais le haut prix des céréales communautaires rendaient cette option peu avantageuse. Et bien entendu, tout ceci s'accompagnait de larges excédents de produits animaux, en particulier de lait.

2°) Cet accroissement incontrôlé de la production apparaissait encore plus absurde quand on se rendait compte qu'il se faisait dans des conditions susceptibles de nuire gravement à l'environnement : sans parler de la biodiversité, ni du confort animal, ni même de l'effet de serre, qui n'étaient pas encore à la mode, il était visible que la déplétion du stock de matière organique des sols, la pollution des nappes phréatiques et d'autres effets analogues de l'« agriculture productiviste » posait à terme un grave problème pour la pérennité de ce système.

3°) Les exportations de surplus avec des subventions à l'exportation soulevaient de graves objections de la part des pays en développement qui en bénéficiaient. En principe, ces pays auraient dû être plutôt heureux de recevoir de l'alimentation à bon marché aux frais des contribuables européens. Ils auraient ainsi dû se trouver en position de diminuer leurs salaires, et de devenir compétitifs dans au moins certaines activités industrielles. Ce raisonnement, toutefois, est d'une grande naïveté, car il fait abstraction de la dynamique en jeu dans la création d'un avantage comparatif industriel. Les bas salaires ne sont pas une condition suffisante (et peut être pas même nécessaire) à la construction d'un tel avantage, le capital physique et humain étant probablement plus déterminant. Les subventions européennes à l'exportation (pas plus que les américaines !) ne permettaient donc pas à elles seules de provoquer le développement industriel de l'Afrique et des autres pays pauvres. En même temps, elles entravaient singulièrement le développement agricole des pays considérés, en y faisant une concurrence déloyale à une agriculture pourtant fragile.

Tout ceci, bien sûr, s'accompagnait d'une dérive budgétaire, qui, pour être finalement plutôt modeste en regard des sommes dépensées par le Trésor américain (au moyen de « paiements compensatoires » au lieu de prix intérieurs garantis) pour mettre en œuvre une politique analogue, n'en était pas moins préoccupants du fait de la croissance des exportations subventionnées. C'est du reste cette dérive budgétaire, associée à la difficulté pratique de stocker les quantités livrées à « l'intervention », qui conduisit au début des années 80 à des infléchissements de cette politique dans un sens très raisonnable, avec l'institution de « quotas de production » : un procédé par lequel la garantie de prix n'est accordée que pour une quantité déterminée (une idée déjà formulée par Tugwell en 1931, et qui n'avait jusque-là été mise en œuvre que pour le sucre de betterave).

⁴ On peut même imaginer que cette croyance fut l'une des raisons des échecs des agricultures socialistes, que ce soit en Chine ou en URSS (et même en Israël avec les Kibboutzim).

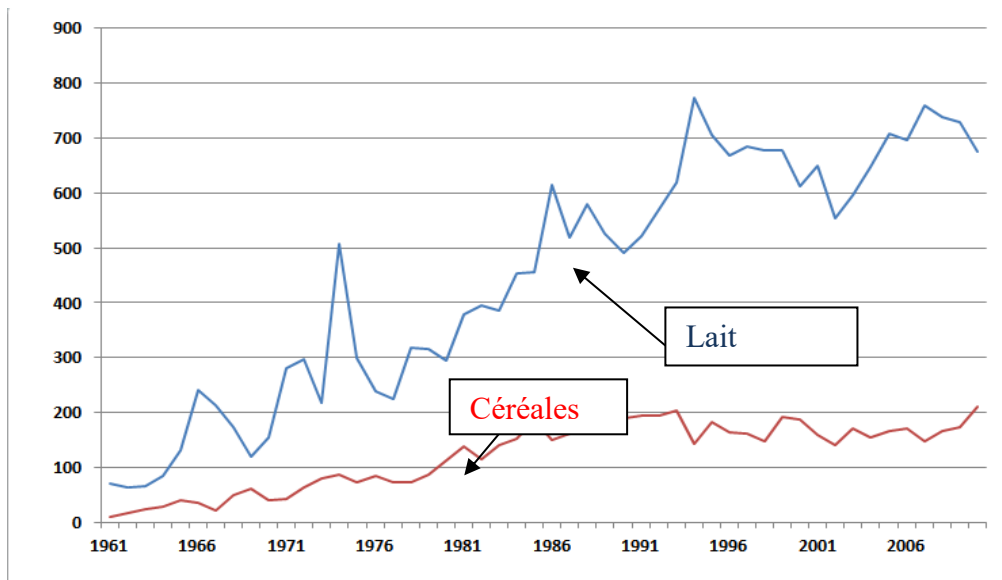


Figure 3 : Évolution des exportations nettes de lait et de céréales en France, 1961-2010 - (Source : FAO stat)

En France, les exportations (toujours subventionnées) augmentent constamment de 1961 à 1995, du fait de la différence entre la production et la consommation intérieure. Elles stagnent ensuite, en réaction aux mesures de limitations de l'offre par la PAC. Le même type de graphique peut être dressé au niveau de l'Union, mais l'interprétation en est plus difficile du fait des élargissements successifs

L'institution de quotas de production pour le lait en 1984 permit de mettre fin à la croissance de l'offre de ce produit. Elle permit aussi, dans certains pays comme la France, d'éviter un mouvement qui se dessinait, et qui consistait en ce que la production se concentre dans un petit nombre de régions où la collecte était facile (donc bon marché), en délaissant les zones plus difficiles comme les montagnes, où, pourtant, la production laitière faisait partie du paysage traditionnel, et constituait un élément de l'identité collective. L'interdiction de transférer les quotas d'une région à l'autre fut de ce point de vue tout à fait efficace.

Il n'en demeure pas moins que le volume global des quotas, largement supérieur à la consommation intérieure, aussi bien pour le sucre (de 30%) que pour le lait (de 10%), laissait pendante la question des exportations subventionnées.

Le bilan de la PAC réformée d'après 1992

En 1992, par conséquent, il eut été possible de réformer la PAC « à la marge », pour infléchir une trajectoire qui n'était pas si mauvaise, même si, indiscutablement, elle méritait une correction (Boussard, 1988). Au lieu de cela, fut décidée une révision majeure, basée sur des principes entièrement différents des précédents.

La raison politique de ce changement était la nécessité de complaire à la partie Américaine, qui souhaitait la libéralisation de l'agriculture dans la négociation de « l'Uruguay Round ». La justification économique était basée sur les vertus supposées du marché, et la capacité de cette institution, par le jeu de la concurrence, à garantir l'égalité du prix de n'importe quel produit avec le coût minimum nécessaire à la satisfaction de la demande.

On a vu plus haut que c'était justement la difficulté d'accepter cette hypothèse, démentie par l'expérience des

années 30, qui avait été à l'origine des politiques agricoles après la seconde guerre mondiale. Mais en 1990, cette leçon de la « grande crise » était oubliée. En même temps, se développait en sciences politiques un corpus de doctrines sur le pouvoir des « lobbies ». L'un des auteurs clés dans ce domaine était Olson (1965), qui avait pris l'agriculture en exemple dans un ouvrage de portée plus générale. Dans les années 90, ses travaux furent relayés par des auteurs comme Gardner (1996) qui en déduisirent des conséquences considérables pour les politiques agricoles : les difficultés de surproduction et de mauvaise gestion de l'environnement éprouvées des deux côtés de l'Atlantique provenaient de ce que des lobbies puissants avaient réussi à imposer des prix agricoles beaucoup plus élevés que ceux qui correspondaient à l'équilibre entre l'offre et la demande. Il importait donc de revenir à des prix plus raisonnables, ceux que détermineraient les marchés.

En même temps, disait toujours Gardner, avec les prix élevés qu'ils avaient réussi à imposer, les agriculteurs s'étaient emparés de rentes dont maintenant on ne pouvait leur refuser le bénéfice : il fallait donc leur donner des compensations sous forme de « paiements directs ». Des auteurs comme Mc Calla et Josling (1985) en établirent la théorie économique sur la base du fait que, avec un marché fonctionnant correctement, le versement au producteur d'une aide fixe et indépendante de ses décisions de production ne l'empêche nullement (au contraire, lui suggère !) d'égaliser le coût marginal avec le prix d'équilibre, ce qui est en effet l'idéal d'un marché. Ainsi se trouva mis sur les rails le principe du « découplage » des aides à l'agriculture. Avec des aides « découplées », croyait-on, il serait possible de soutenir autant que politiquement nécessaire les revenus des agriculteurs, sans apporter aucune « distorsion » au marché, qui pourrait jouer son rôle de régulateur de l'offre et de transmetteur d'information entre le producteur et le consommateur.

Ce principe du découplage reste la base théorique du traité de Marrakech, signé en 1994 grâce justement à la bonne volonté de l'UE qui, lors des « accords de Blair House » en 1992, en avait accepté la discipline. Il était aussi à la base de la « Farm bill » américaine de 1996, fondée sur la même analyse. Les dispositions les plus novatrices de la Farm bill de 1996 furent rapidement abolies, dès 1998-99, quand il apparut que les prix s'effondraient, et qu'il fallait prendre des mesures d'urgence pour éviter la ruine de toute l'agriculture américaine. Dans l'Union Européenne, on se contenta de quelques mesures pour différer les remboursements de prêts. Cette timidité tenait pour l'essentiel à deux circonstances : d'une part, les organisations agricoles étaient peu actives, et d'autre part, la logique du découplage n'avait pas été poussée jusqu'à son terme, de sorte que l'inconvénient majeur du système – la perte de résilience des exploitations – était moins apparent qu'aux USA.

De fait, la caractéristique principale de la PAC entre 1992 et 2013 est d'être une succession d'étapes transitoires entre les deux systèmes théoriques : au départ, une politique fondée sur des prix garantis fixes ou peu variables, en moyenne sensiblement plus élevés que les « prix internationaux », le stockage/déstockage et les subventions à l'exportation permettant l'ajustement de l'offre et de la demande sous la protection de droits de douane variables assurant l'égalité du prix intérieur avec le prix garanti ; à l'arrivée, une agriculture dont les décisions seraient dictées par les prix d'équilibre mondiaux, au moins pour tout ce qui concerne les productions marchandes. Dans l'intervalle, les aides directes seraient d'abord liées aux « références historiques » (les niveaux de production de chaque agriculteur en 1992) puis progressivement liées seulement à la superficie des exploitations (découplage total - bilan de santé – 2008). De même, les prix ne seraient plus « garantis », mais autorisés à fluctuer, des « filets de sécurité » progressivement de plus en plus lâches permettant d'habituer doucement les producteurs à une volatilité des prix de plus en plus grande, cependant que les stocks d'intervention seraient lentement réduits jusqu'à être nuls, et que les droits de douane seraient réduits à des niveaux symboliques, les quotas de production devant être élargis peu à peu jusqu'à ne plus devenir aucunement contraignants.

On aurait pu poursuivre cette idée jusqu'à son terme logique, en visant la suppression pure et simple de toute aide directe et de toute mesure de soutien de marché. Une considération importante empêche cependant de parvenir à ce résultat, celle de l'environnement. De fait, l'Agriculture ne produit pas seulement du blé ou des tomates, mais aussi des biens « environnementaux » comme les paysages, et même des nuisances, comme la pollution des cours d'eaux. Ces « externalités » positives ou négatives ne s'échangent pas sur les marchés, et donc, n'ont pas de prix. Il est donc impossible de compter sur les marchés pour indiquer aux producteurs quels sont les souhaits de leurs concitoyens en la matière, et par conséquent d'arbitrer entre la fourniture de ces biens et leur coût. Pourtant, elle contribue au bien commun. Comment faire pour obtenir que l'agriculture régie par le marché les fournisse (ou en réduise les nuisances) en quantité suffisante ?

Pour répondre à cette question, il était naturel à des gens qui avaient une croyance indéfectible dans la perfection des marchés de songer à créer pour ces biens un marché certes artificiel, mais qui permettrait d'orienter les producteurs dans la voie souhaitée : il suffirait pour cela que l'État (la collectivité...) choisisse un prix pour chaque aménité produite ou chaque nuisance évitée, et verse les paiements directs sur la base correspondante. Ainsi, les paiements directs ne seraient plus considérés par les électeurs comme les conséquences infortunées d'une erreur historique ayant permis la réalisation d'un « hold up » par les agriculteurs sur les dépenses alimentaires de leurs concitoyens (comme l'affirmait Gardner en 1988) mais la rémunération d'un service effectivement fourni. Il ne restait plus qu'à définir les termes du « contrat » à passer entre les agriculteurs et les représentants publics de la collectivité – une tâche qui n'en est à l'heure actuelle qu'à ses débuts, et se révèle pharaonique.

La PAC version 1992 a donc une très forte logique dès lors qu'on accepte le bien fondé des hypothèses sur lesquelles elle repose, en particulier le bon fonctionnement du marché. Après une quinzaine d'année de mise en application progressive (et 4 réformes), il est permis d'examiner si les conséquences répondent aux attentes, et donc, si les prémisses du raisonnement étaient correctes.

Sur un point au moins, les attentes ont été pleinement satisfaites : les prix intérieurs des céréales en Europe étant devenus comparables aux prix mondiaux de toutes les substances contenant de l'amidon (ou des « unités fourragères »), les céréaliers européens ont reconquis leur marché intérieur. La dépendance extérieure de l'UE en a été réduite, cependant que les subventions à l'exportation ont pu être ramenées à des niveaux presque négligeables (même si elles sont réapparues récemment pour une période que l'on espère transitoire à la suite de la baisse des prix de 2009)⁵.

Ceci a considérablement réduit les dépenses budgétaires de soutien des prix, compensant ainsi l'accroissement des dépenses liées aux paiements directs (dépenses qui étaient « invisibles », en réalité à la charge du consommateur, dans la PAC modèle 60). Au total, la part du budget agricole dans le budget européen a diminué, ce dont les autorités communautaires ne sont pas peu fières (même si on ne voit pas pourquoi il faudrait se réjouir ou s'attrister d'une évolution dans un sens comme dans l'autre : diminuer ou augmenter les dépenses budgétaires n'est pas un but en soi).

En même temps, second succès majeur, les rendements ont, sinon diminué, du moins ralenti leur progression. Cette évolution est logique, et ne saurait être assimilée à une baisse de productivité : des prix plus bas, combinés aux impôts fonciers négatifs que sont les aides directes entraînent moins d'incitation à augmenter les doses d'intrants de toute sorte, et donc conduisent les rendements par hectare à baisser. C'est en même temps le

⁵ Sur les évolutions budgétaires, consulter l'exposé de la DG agriculture de la commission européenne : *La PAC à l'horizon 2020, propositions législatives* (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_fr.pdf).

résultat recherché par les ennemis du « productivisme », qui ont raison de souligner l'absurdité de produire au-delà des besoins, en plus au détriment de l'environnement. De fait, plus généralement, se mettent en place des systèmes de production plus autonomes et plus économes, ce dont personne ne saurait se plaindre.

Enfin, dernier succès, au moins relatif : cette libéralisation de l'agriculture ne semble pas s'accompagner de l'évolution du système à base d'exploitations familiale (celui, on l'a vu, qui prévalait au moins dans la partie occidentale de l'UE) vers un système de grandes entreprises capitalistes, ou, au moins, d'entreprises analogues aux fermes d'état des pays de l'est. Une telle évolution était envisagée comme une des conséquences possibles (et néfaste) de la libéralisation. Elle ne semble pas se produire. Sans doute, de très grandes entreprises se sont-elles maintenues dans les « nouveaux états membres », comme héritages de la période antérieure. Certaines sont bien gérées, et parfaitement prospères. Mais elles n'ont pas, semble-t-il, d'avantage décisif sur les exploitations familiales de l'Europe de l'ouest. On peut y voir la vérification de l'hypothèse selon laquelle l'agriculture est une industrie « à rendement constant », qui ne donne ni avantage ni désavantage aux grandes entreprises par rapport aux petites. Ceci n'empêche pas, parallèlement, la population active agricole de décroître, et la surface moyenne des exploitations d'augmenter au rythme du progrès technique et de la substitution du capital au travail dans un secteur à demande relativement constante.

Mais à côté de ces succès indiscutables, de nombreux problèmes demeurent ou sont apparus du fait du nouveau cours donné à la PAC.

Le premier, et celui qui pourrait même remettre en question l'édifice intellectuel sur lequel a été construite la PAC modèle 1992, est celui de la volatilité des prix (Cf figure 4 page suivante). Les agriculteurs constatent des prix de vente périodiquement très fluctuants. Cela tient évidemment au fait que les prix du marché international étant fluctuants, les prix intérieurs ne peuvent que fluctuer à l'unisson dès lors qu'ils sont astreints à être égaux à ceux du marché international. Il est surprenant que la chose étonne certains auteurs⁶. Mais il y a plus : le marché international était certes fluctuant dans les années 70-80, mais il était moins fluctuant à cette époque qu'au cours du 19^{ème} siècle, avant la mise en œuvre des réformes inspirées par Roosevelt. C'est pourquoi il est surprenant que la hausse des prix de 2007 suivie de la chute en 2009 ait fait l'effet d'une bombe : de telles fluctuations n'avaient rien d'exceptionnel dans les années 1850-1900, comme le montre la figure 4. Les mêmes causes dans les mêmes conditions produisant les mêmes effets, il faut s'attendre à ce que ce régime de fluctuations redevienne la norme si les mesures de soutien aux prix sont supprimées partout comme elles l'étaient au 19^{ème} siècle, faute pour les gouvernements, à l'époque, d'avoir les moyens d'intervenir.

Or les fluctuations de prix, on l'a vu, sont extrêmement préjudiciables aux agriculteurs (à qui elles fournissent de fausses informations sur les besoins des consommateurs et les raretés relatives des produits dans le long terme), mais tout autant au progrès technique et par conséquent au consommateur. On n'a assurément pas encore pris la mesure du caractère dévastateur de leurs effets, parce que c'est un phénomène qui semble nouveau (alors qu'en réalité on s'en est simplement déshabitué). Il est regrettable que les autorités, qui devraient prévoir et voir venir, semblent encore considérer qu'il s'agit là d'un phénomène exceptionnel.

Un second problème, encore beaucoup plus grave d'un point de vue théorique, quoique curieusement ignoré des commentateurs, est celui de l'impossibilité de gérer la production des externalités indépendamment de celle des produits marchands. Ici encore, la méconnaissance par les politiques et leurs conseillers du problème des « produits joints » (identifiés de longue date par les économistes professionnels un peu plus avancés que des étudiants de première année) fausse les débats de façon dramatique.

De fait, comme le remarquent Baumgartner et *al.* (2003), les externalités et les biens marchands produits par l'agriculture sont des « produits joints », qui posent de graves problèmes dans la théorie de la production, parce que le coût marginal de chacun des composants n'est plus défini. Dès lors, l'égalisation du coût marginal avec le prix n'est plus possible, de sorte que l'équilibre de marché devient problématique⁷. Bien sûr, une telle observation ruine une grande partie de la logique selon laquelle il serait possible de rémunérer séparément les biens marchands et non marchands, les uns sur la base d'un prix d'équilibre sur le marché, les autres sur la base d'un « consentement à payer » exprimé par les autorités détentrices de l'autorité conférée par le pouvoir démocratique, les deux choses étant administrées indépendamment l'une de l'autre dans le cadre des deux « piliers » de la PAC.

⁶ Leur étonnement peut provenir de ce que le phénomène est contraire aux prévisions des avocats de la libéralisation. Ceux-ci assuraient que l'élargissement des marchés atténuerait l'ampleur des chocs aléatoires dus aux mauvaises récoltes (voir par exemple Bale et Lutz, 1979). Il n'en est rien, parce que la source des fluctuations n'est pas « exogène » mais « endogène » (cf. Boussard, 1996).

⁷ Voir par exemple Cornes & Sandler (1984), ou Bidard (1997). C'est sur la base d'un raisonnement voisin que l'organe de règlement des différends de l'OMC a jugé que les subventions internes aux producteurs de coton américains ne pouvaient pas être considérées comme sans effets distorsifs sur les marchés internationaux.

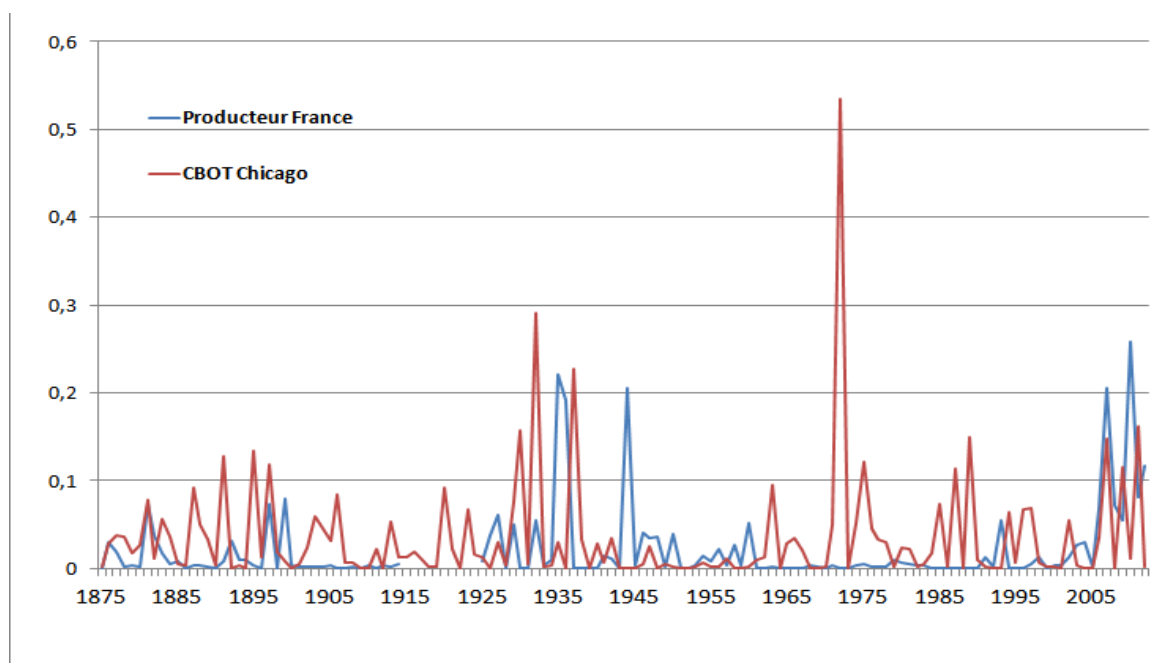


Figure 4 : Volatilité du prix du blé au producteur en France et au CBOT de Chicago, 1875-2012 - (Sources : Calculs auteur à partir de : Pour le CBOT : Globalfindata, puis données en ligne USDA ; Pour la France : Fourastié, puis données en ligne AGRESTE et INSEE)

La volatilité est mesurée par le carré de la différence entre deux années, rapportée à la moyenne de ces deux années : $V = \left(\frac{2[P_t - P_{t-1}]}{[P_t + P_{t-1}]} \right)^2$. On voit que la volatilité du prix au producteur en France est semblable à celle du marché de Chicago jusqu'en 1960, date à laquelle elle devient remarquablement faible. Cela dure jusqu'en 1995, après quoi elle redevient semblable (et même supérieure) à celle du marché américain. La volatilité de ce dernier reste du même ordre tout au long de la période.

L'exemple du lait de montagne illustre la nature de la difficulté. Le lait, en montagne, est plus difficile à produire qu'en plaine, et y a donc un coût plus élevé. D'un autre côté, la présence de vaches dans les alpages est souhaitable, à la fois parce qu'il s'agit d'un élément du paysage traditionnel, et parce que le pâturage des alpages contribue à l'entretien des pistes de ski. Avec les quotas laitiers intransférables géographiquement, la présence de lait en montagne était automatiquement assurée, puisque les éleveurs y avaient intérêt. Cela se traduisait par des coûts un peu plus élevés (mais l'expérience montre qu'ils étaient très supportables) dans la filière laitière, et un ajustement en conséquence des rémunérations et des valeurs foncières en montagne. Avec la suppression des quotas laitiers, il est clair que les industries de transformation, aiguillonnées par la concurrence, vont tout faire pour ne plus produire du lait qu'en plaine. Il faudra donc que la collectivité donne des compensations aux éleveurs montagnards, et aux industries qui voudront les collecter, pour les convaincre de rester présents dans les montagnes. Le montant de ces compensations va faire l'objet de négociations qui seront laborieuses, parce que les surcoûts dépendront des valeurs foncières qui elles-mêmes dépendront des soutiens. Il faudra éviter que ces aides ne conduisent à une surproduction en montagne. Il faudra enfin vérifier que le contrat est effectivement rempli, et que les éleveurs occupent bien les alpages : en fin de compte, les débours du budget dans cette affaire pourront devenir supérieurs aux coûts associés aux quotas laitiers.

À cela s'ajoute la difficulté de savoir exactement ce que veut le corps social en matière d'externalités agricoles. Il n'est

pas possible de faire voter le corps électoral sur des questions comme la teneur en nitrate autorisée pour les nappes phréatiques, ou le nombre de kms de haies souhaité par km² dans telle région. Au reste, des auteurs comme K.J. Arrow (1963) ont bien montré que de tels votes auraient toutes les chances de sombrer dans l'incohérence⁸. Les décisions sont donc prises au coup par coup, par des autorités administratives, sur la base de compromis entre lobbies plus ou moins activistes aux opinions opposées. Une telle méthode est peut être un moindre mal, comme le suggère A. Sen (2009) dans son récent et admirable ouvrage sur l'idée de justice. Il n'en demeure pas moins qu'on pourrait sans doute améliorer les procédures.

Le résultat, en tout cas, du système qui se met en place depuis 1992 est que, au nom du libéralisme, on a construit un monument bureaucratique réellement exceptionnel, à la fois coûteux et inefficace. Les agriculteurs sont astreints à des obligations tatillonnes dont ils ne comprennent pas toujours la logique, pour les obliger à des pratiques déterminées qui leurs semblent souvent plus ou moins arbitraires. Parfois, ces pratiques auraient de toute façon été mises en œuvre sans les aides. D'autres fois, il est relativement facile d'y échapper en trichant un peu. Dans tous les cas, l'analyse coût-bénéfice est balbutiante, et difficile à mettre en œuvre. Nombre d'observateurs ont l'impression que la finalité réelle de ces politiques est de permettre de donner une coloration vertueuse aux aides

⁸ Cette question de la « décision collective » a fait l'objet de très nombreux travaux de puis ceux de Condorcet au 18^{ème} siècle. L'ouvrage cité de K.J. Arrow n'est qu'un exemple parmi les nombreuses contributions contemporaines, parmi lesquelles celles de deux prix Nobel d'économie, A. Sen et E. Ostrom.

aux agriculteurs, tout en occupant à moindres frais les militants écologistes à qui il faut bien laisser quelques os à ronger, sans pour autant résoudre les réels problèmes qui se posent en matière de rapports de l'agriculture avec l'environnement.

Après tout, étant donné la versatilité de l'opinion publique, et sa tendance à s'intéresser plus à l'écume des choses qu'au fond des questions, une telle attitude est peut être sage. Il y a bien longtemps que Platon signalait les défauts de la démocratie, qui avait ruiné Athènes et fait mourir Socrate. Mais on n'a pas encore trouvé mieux...

En tout cas, si l'on est sensible aux remarques précédentes, il faudrait sans doute renoncer au « tout marché » (ce qui ne veut pas dire envisager la planification centrale, tout aussi irréaliste), en fixant à la fois des prix et des quantités à produire, tout en laissant les agriculteurs libres d'adapter à ces contraintes les techniques mises en œuvre⁹. Si, alors, les quantités et les prix ainsi fixés sont choisis intelligemment, et les règlements ainsi édictés assortis d'échappatoires permettent de commercialiser librement sur des marchés résiduels, il devrait être possible d'obtenir à peu près n'importe quel résultat désiré en terme à la fois d'environnement et de sécurité alimentaire... Hélas, nous en sommes bien loin !

Bibliographie

ARROW, K.J. (1963): *Social choices and individual values*. Cowle Commission Monographs n°12, Wiley, New York.

BALE, M. & E. LUTZ (1979): "The Effect of Trade Intervention on International Price Instability" *American Journal of Agricultural Economics* **61** (3): 512-516.

BAUMGARTNER, S., DYCKOFF, H., FABER, M., PROOPS, J., SCHILLER, J. (2003): "Joint production". *Internet encyclopaedia of ecological economics*.

BIDARD, C. (1997): « Pure Joint Production » *Cambridge Journal of Economics* 21(6): 685-701.

BOSSUAT, G. (1997): « La France l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954 » *Comité pour l'histoire économique*, Ministère des finances, Paris.

BOUSSARD, J.M. (1988): "A French perspective on supply control and management", *Journal of Agricultural Economics* **39** (3): 325-339.

CLARK, COLIN (1962): "Agricultural Economics - The Further Horizon" *Journal of Agricultural Economics* **15**(2): 218-231.

CORNES, R. & T. SANDLER (1984): "Easy rider, joint production, and public goods". *The Economic Journal* **94** (6): 580, 598.

EZEKIEL, M. (1938): "The Cobweb Theorem". *Quarterly Journal of Economics* **53**: 225-280.

GARDNER, B.L. (1992): "Changing economic perspectives in the farm problem". *Journal of Economic Literature* **30**(1): 62-101.

LEUCHTENBURG W.E. (1963): *Franklin D. Roosevelt and the new deal 1932-1940* Harper and Row, New York.

LINDLEY, E. K. (1934): *The Roosevelt revolution, first phase*. Victor Gollancz, Londres.

OLSON, M. (1987) (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* Harvard University Press; Traduction: *Logique de l'action collective*, PUF, Paris, 1987.

SEN, A. (2009) *The idea of justice* Penguin books, London.

TRACY, M. (1996): *Agriculture in Western Europe: Challenge and response 1880-1980*. Granada publishing Co, London.

⁹ Un programme déjà envisagé par Colin Clark (1962).