

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

## Revue éditée par l'Association française d'agronomie (Afa)

Siège : 16 rue Claude Bernard, 75231 Paris Cedex 05.

Secrétariat : 2, place Pierre Viala, 34060 Montpellier Cedex 2.

Contact : douhairi@supagro.inra.fr, T : (00-33)4 99 61 26 42, F : (00-33)4 99 61 29 45

Site Internet : <http://www.agronomie.asso.fr>

## Objectif

AE&S est une revue en ligne à comité de lecture et en accès libre destinée à alimenter les débats sur des thèmes clés pour l'agriculture et l'agronomie, qui publie différents types d'articles (scientifiques sur des états des connaissances, des lieux, des études de cas, etc.) mais aussi des contributions plus en prise avec un contexte immédiat (débats, entretiens, témoignages, points de vue, controverses) ainsi que des actualités sur la discipline agronomique.

ISSN 1775-4240

## Contenu sous licence Creative commons



Les articles sont publiés sous la *licence Creative Commons 2.0*. 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.

## Directeur de la publication

Thierry DORÉ, président de l'Afa, professeur d'agronomie AgroParisTech

## Rédacteur en chef

Olivier RÉCHAUCHÈRE, chargé d'études Direction de l'Expertise, Prospective & Etudes, Inra

## Membres du bureau éditorial

Guy TRÉBUIL, chercheur Cirad

Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement Montpellier SupAgro

Danielle LANQUETUIT, consultante Triog et webmaster Afa

## Comité de rédaction

- Marc BENOÎT, Directeur de recherches Inra
- Bernard BLUM, Directeur d'Agrometrix
- Jean BOIFFIN, Directeur de recherches Inra
- Matthieu CALAME, Directeur de la Fondation pour le Progrès de l'Homme
- Jacques CANEILL, Directeur de recherches Inra
- Joël COTTART, Agriculteur
- Cécile COULON, Ingénieure Inra
- Thierry DORÉ, Professeur d'agronomie AgroParisTech
- Philippe ÉVEILLARD, Responsable du pôle agriculture, environnement et statistiques de l'Unifa
- Sarah FEUILLETTE, Chef du Service Prévision Evaluation et Prospective Agence de l'Eau Seine-Normandie
- Yves FRANCOIS, agriculteur
- Jean-Jacques GAILLETON, Inspecteur d'agronomie de l'enseignement technique agricole
- François KOCKMANN, Chef de service agriculture-environnement Chambre d'agriculture 71
- Nathalie LANDÉ, Ingénieure Cetiom
- François LAURENT, Chef du service Conduites et Systèmes de Culture à Arvalis-Institut du végétal
- Francis MACARY, Ingénieur de recherches Irstea
- Jean-Robert MORONVAL, Enseignant d'agronomie au lycée agricole de Chartres
- Christine LECLERCQ, Professeur d'agronomie Institut Lassalle-Beauvais
- Philippe POINTEREAU, Directeur du pôle agro-environnement à Solagro
- Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement et de la vie étudiante à Montpellier SupAgro
- Guy TRÉBUIL, Chercheur Cirad.

## Secrétaire de rédaction

Philippe PREVOST

## Assistantes éditoriales

Sophie DOUHAIRIE et Danielle LANQUETUIT

## Conditions d'abonnement

Les numéros d'AE&S sont principalement diffusés en ligne. La diffusion papier n'est réalisée qu'en direction des adhérents de l'Afa ayant acquitté un supplément

(voir conditions à <http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>)

## Périodicité

Semestrielle, numéros paraissant en juin et décembre

## Archivage

Tous les numéros sont accessibles à l'adresse <http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/>

## Soutien à la revue

- En adhérant à l'Afa via le site Internet de l'association (<http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>). Les adhérents peuvent être invités pour la relecture d'articles.
- En informant votre entourage au sujet de la revue AE&S, en disséminant son URL auprès de vos collègues et étudiants.
- En contactant la bibliothèque de votre institution pour vous assurer que la revue AE&S y est connue.
- Si vous avez produit un texte intéressant traitant de l'agronomie, en le soumettant à la revue. En pensant aussi à la revue AE&S pour la publication d'un numéro spécial suite à une conférence agronomique dans laquelle vous êtes impliqué.

## Instructions aux auteurs

Si vous êtes intéressé(e) par la soumission d'un manuscrit à la revue AE&S, les recommandations aux auteurs sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/pour-les-auteurs/>

## À propos de l'Afa

L'Afa a été créée pour faire en sorte que se constitue en France une véritable communauté scientifique et technique autour de cette discipline, par-delà la diversité des métiers et appartenances professionnelles des agronomes ou personnes s'intéressant à l'agronomie. Pour l'Afa, le terme agronomie désigne une discipline scientifique et technologique dont le champ est bien délimité, comme l'illustre cette définition courante : « *Etude scientifique des relations entre les plantes cultivées, le milieu [envisagé sous ses aspects physiques, chimiques et biologiques] et les techniques agricoles* ». Ainsi considérée, l'agronomie est l'une des disciplines concourant à l'étude des questions en rapport avec l'agriculture (dont l'ensemble correspond à l'agronomie au sens large). Plus qu'une société savante, l'Afa, veut être avant tout un carrefour interprofessionnel, lieu d'échanges et de débats. Elle se donne deux finalités principales : (i) développer le recours aux concepts, méthodes et techniques de l'agronomie pour appréhender et résoudre les problèmes d'alimentation, d'environnement et de développement durable, aux différentes échelles où ils se posent, de la parcelle à la planète ; (ii) contribuer à ce que l'agronomie évolue en prenant en compte les nouveaux enjeux sociétaux, en intégrant les acquis scientifiques et technologiques, et en s'adaptant à l'évolution des métiers d'agronomes.

**Lisez et faites lire AE&S !**

# Sommaire

## P7// Avant-propos

T. DORÉ (Président de l'Afa) et O. RÉCHAUCHÈRE (Rédacteur en chef)

## P9// Édito

D. LANQUETUIT, P. LÉCOLE et C. TOCQUÉ (coordinatrices du numéro)

## P13// Repères, contexte

P15 - Une brève histoire de la PAC

J.M. BOUSSARD (Académie d'agriculture de France)

P25 - La PAC-Post 2013, le cas de l'intégration de l'environnement

M. HABRAN (Université de Liège)

P33 - Influences d'agronomes dans les négociations de la PAC : « low being » ou « task force » ?

D. LANQUETUIT (Triog, Afa)

## P49// Impacts agronomiques de mesures de la PAC

P51 - Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique

J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

P61 - Politiques agricoles et place du colza et du pois dans les systèmes de culture

A. THOMAS (Inra), A. SCHNEIDER (Unip) et E. PILORGÉ (Cetiom)

P75 - Une mesure de diversification uniforme peut-elle aller à l'encontre de ses objectifs initiaux ? Le cas du maïs

J.P. RENOUX (Agpm)

P85 - Réformes de la PAC et agriculture alpine : enjeux passés et futurs

J.M. NOURY (SUACI Alpes du Nord) et B. PONCET (Chambre d'agriculture de Savoie)

P93 - Des vitroplants aux mesures agri-environnementales (MAE) en Guadeloupe : la gouvernance socio-politique de l'innovation

M. BONIN (Cirad), M. HOUDART (Irstea), L. TEMPLE (Cirad) et C. MAURY (AgroParisTech)

P105 - Lecture critique d'une dérégulation des marchés : le cas de la suppression des quotas laitiers

A. TROUVÉ et J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

## P115// Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC

P117 - La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne 2014-2020 et l'agronomie : un point de vue basé sur les réflexions menées au sein de l'Académie d'Agriculture de France

B. BLUM (Agrométrie)

P123 - Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement ?

P. LÉCOLE (Montpellier SupAgro)

P137 - Quelle approche économique des services environnementaux agricoles ?

J.M. SERONIE (CER France)

## P141// Points de vue et controverses

P143 - Quel verdissement pour la PAC ?

L. VILAIN (France nature environnement)

P145 - Verdissement de la PAC : quelle place pour l'agronomie ?

A. POUZET (Cetiom)

## P147// Pour aller plus loin

P149 - Des documents et des sites à consulter

## P153// Actualités agronomiques

P155 - Vous avez dit Agronomie ?

B. BUISSON (Université d'Angers)



# Impacts agronomiques de mesures de la PAC



## Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique

Jean-Christophe KROLL

Professeur d'économie et politique agricole  
à AgroSupDijon

Chercheur au Centre d'Économie et Sociologie Rurales  
appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER,  
UMR 1041 AgroSupDijon / INRA)

Contact : [jean-francois.kroll@agrosupdijon.fr](mailto:jean-francois.kroll@agrosupdijon.fr)

### Résumé

Les années 80 constituent une rupture doctrinale dans la manière d'aborder les questions de politique agricole qui se concrétise à partir de 1993 par un « découplage » croissant des aides à l'agriculture. Le « découplage » trouve sa justification dans les démonstrations des économistes libéraux qui occupent une position hégémonique dans la discipline à partir des années 1980. L'analyse montre toutefois que ces résultats reposent sur des hypothèses extrêmement restrictives, alors qu'elle met en évidence de multiples imperfections des marchés agricoles qui éloignent radicalement d'une situation d'optimum et appellent des interventions correctrices des pouvoirs publics. Dans ces conditions, le découplage, outre les incohérences de la Politique Agricole Commune et le gaspillage des fonds publics auxquels il conduit, soumet les producteurs aux signaux erratiques à court terme des marchés au détriment d'investissements innovants dans des itinéraires agronomiques durables.

### Summary

The 80s establish a doctrinal break in the method of approach the questions of agricultural policy which becomes a reality from 1993 by an increasing "decoupling" of the subsidies to farmers. The "decoupling" finds its justification in the demonstrations of the liberal economists who occupy a hegemonic position in the discipline from 1980s. The analysis shows however that this justification is built on extremely restrictive hypotheses. The analysis highlights multiple failures in agricultural markets, what takes away radically from economical optimum and calls corrective interventions of public authorities. In these conditions, the decoupling leads to incoherencies of the Common Agricultural Policy and to the wasting of the public money. It subjects the producers to the short-term erratic signals of markets to the detriment of innovative investments in sustainable agronomic practices.

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) préparée par le commissaire Mc. Sharry en 1992 consacre un concept nouveau : celui de « découplage », qui constitue depuis le cœur de toutes les réformes qui se sont succédées en 1999, en 2003

et en 2008, ou se préparent pour 2014. Comprendre l'émergence de ce nouveau concept suppose une plongée dans l'histoire récente, pour se remémorer les processus économiques, cognitifs et politiques dont ils sont l'aboutissement, ce qui fera l'objet d'une première partie.

Dans une seconde partie seront analysés les principes économiques sur lesquels repose la justification du découplage, et leur validité dans le champ de la production et des échanges agricoles. Cette analyse permettra d'avancer en troisième partie quelques éléments essentiels d'évaluation du nouveau dispositif d'organisation de la PAC en deux piliers qui accompagne le découplage, et les conséquences qui en résultent en matière de dynamique des systèmes de production, pour revenir, en conclusion sur l'évaluation des coûts indirects du découplage et de la réorganisation de la politique agricole qu'il a induit.

## Réformes de la Politique agricole commune : le paradigme libéral en action

### La rupture de 1992 : le paradigme libéral à l'assaut de l'interventionnisme

Au commencement de l'Europe communautaire était la Politique Agricole Commune, la PAC, qui est longtemps restée la seule politique vraiment commune, mobilisant à ce titre une part prépondérante du budget communautaire (75% en 1980, 42% en 2012). Ce sont alors les organisations communes de marché qui constituent le pivot central de l'édifice, dans la dynamique de mise en place d'un « marché commun » impliquant la libre circulation des produits agricoles au sein de l'espace européen. Cette politique agricole commune a fait l'objet d'aménagements continuels depuis sa création au gré de la conjoncture et des élargissements successifs. En témoigne l'instauration des monnaies vertes et des montants compensatoires monétaires à partir de 1969, l'instauration d'une coresponsabilité laitière en 1977 puis des quotas laitiers en 1984, la mise en place d'une Quantité Maximale Garantie sur les céréales et d'une jachère volontaire en 1988... Si l'on parle de « réforme » et non plus d'aménagement à partir de 1992, c'est que les dispositions proposées par le commissaire Mc. Sharry marquent une rupture théorique et doctrinale radicale dans la manière d'appréhender les questions communes de politique agricole.

Cette rupture est l'aboutissement d'un long processus de maturation économique et politique débouchant dans les années 1990 sur la remise en cause des principes initiaux de la PAC, établis dans le contexte géopolitique et doctrinal bien spécifique de guerre froide qui a fait suite à la seconde guerre mondiale. Pas question, dans ce contexte, d'abandonner la sécurité d'approvisionnement alimentaire et le pilotage de la production agricole de la nouvelle Communauté au seul jeu du marché. Les marchés et les prix agricoles seront encadrés par les pouvoirs publics avec des prix suffisamment incitatifs pour les producteurs, mais qui restent stables et raisonnables pour les consommateurs. Ceci suppose une protection des marchés communautaires d'une concurrence internationale trop brutale et de cours mondiaux trop fluctuants, négociée au GATT dans les années 60, et une harmonisation des politiques nationales d'intervention dans un dispositif commun, qui se met progressivement en place de 1962 à 1967, pour permettre, à partir de là, la libre circulation des marchandises agricoles, au même titre que les produits manufacturés. Cette fusion des politiques nationales dans une politique commune n'est pas allée sans tensions ni difficiles compromis, en interne

comme au GATT. Reste que dans le contexte politique et doctrinal de l'époque, un consensus a pu se dégager entre les six pays fondateurs de la CEE (le Royaume Uni, sollicité au départ n'a pas ratifié le traité de Rome) pour considérer que l'amélioration du bien-être collectif justifiait une intervention des pouvoirs publics dans la régulation des marchés agricoles, avec un objectif de « parité de revenus » pour les producteurs, et indirectement, de sécurité d'approvisionnement à des prix raisonnables pour les consommateurs.

L'évolution doctrinale qui s'opère dans les années 70 et qui débouche sur une nouvelle conception des politiques agricoles au début des années 1990 ne constitue qu'une transposition fidèle, dans le champ de l'économie rurale, du bouleversement doctrinal qui affecte l'ensemble des conceptions économiques : remise en cause des principes macro-économiques keynésiens<sup>1</sup> qui avaient inspiré le pilotage de la croissance durant les trois décennies d'après-guerre, et réhabilitation des thèses monétaristes et libérales en cours avant la grande crise de 1929.

C'est ce qu'illustre, dans le champ idéologique, l'attribution en 1974 de ce qui tient lieu de « Prix Nobel » en économie, à Friedrich Hayek, de l'école autrichienne, fervent défenseur des thèses libérales radicales et pourfendeur tenace, dès les années 50, des hérésies keynésiennes. Dans le domaine agricole, cela s'illustre par la création en 1976 de l'Association Européenne des Économistes Agricoles (EAAE en anglais) qui constituera le creuset dans lequel se peaufineront les critiques de la PAC qui restent aujourd'hui la justification de toute nouvelle réforme (Kroll, Pouch, 2012).

Dans le champ politique, ces thèses trouvent un écho décisif avec l'arrivée de R. Reagan à la présidence des États-Unis, et de M. Thatcher au poste de Premier Ministre au Royaume-Uni. Cette dernière a beau jeu de vilipender l'explosion des dépenses de la PAC pour le soutien des marchés et la résorption coûteuse des excédents agricoles exportés à grand renfort de subventions à l'exportation, qui faussent les signaux du marché. De fait, les cours mondiaux s'effondrent au début des années 80, suite à la récession de la demande internationale induite par les nouvelles politiques de rigueur monétaire et d'ajustement structurel imposées par le Fond Monétaire International aux pays du sud importateurs fortement endettés, et à l'apparition de nouveaux exportateurs (Brésil, Thaïlande etc.) qui poussent les feux de leur production pour dégager les excédents en devises nécessaires au remboursement de leur dette. Un écart vertigineux se creuse alors entre les prix européens et les cours mondiaux, aboutissant à l'explosion des dépenses de restitution à l'exportation nécessaires pour résorber les excédents européens sur les marchés internationaux. Hostile aux principes de la PAC dès son entrée dans la CEE en 1972, le Royaume-Uni a désormais de nouveaux arguments pour dénoncer l'absurdité d'une politique qui lui coûte si cher et lui rapporte si peu.

## **Les fondements théoriques d'une nouvelle doctrine**

Cette critique de la PAC trouve un puissant argumentaire dans les démonstrations des économistes qui occupent désormais le devant de la scène : le soutien des prix conduit au gaspillage des fonds publics et à une situation sous optimale. Il favorise certes les producteurs européens mais pénalise lourdement les consommateurs (prix européens supérieurs aux cours mondiaux) et les pouvoirs publics (dépenses budgétaires de la PAC). Le retour à l'optimum suppose de rendre leur liberté aux marchés, de rétablir le signal des prix pour optimiser l'emploi des facteurs de production par ajustement spontané de l'offre et de la demande.

Est-ce à dire qu'il faut supprimer toute aide à l'agriculture ? Pas nécessairement, à condition de mettre en place des aides directes qui ne perturbent pas le signal des prix. C'est le principe du « découplage » qui vise à supprimer les aides liées aux prix et aux volumes produits, pour y substituer des aides directes au revenu, indépendantes de toute activité de production, et pour cela dites « découplées », sans effet de distorsion sur les marchés. Les économistes montrent alors que les aides publiques gagnent en efficacité, le découplage limitant les « distorsions » de concurrence qui pénalisent les consommateurs (prix abusivement élevés) et l'État (coûts de résorption des excédents).

L'analyse économique libérale est féconde. Elle se complète de nouvelles considérations concernant les « biens publics », coproduits par l'activité agricole. En effet, la nouvelle orthodoxie économique qui préside désormais aux destinées de la PAC reconnaît, dans certains cas bien spécifiques, l'existence d'une « défaillance » des marchés pour une allocation optimale des ressources. C'est le cas en ce qui concerne les biens qui ne sont pas exclusifs (impossibilité d'une appropriation privative) et non rivaux (la consommation par l'individu X n'interdit pas la consommation par l'individu Y). Ce type de bien est appelé « bien public ». Concernant l'agriculture il s'agit par exemple de la production de biens comme les paysages, la qualité des eaux, etc. Dans ce cas bien particulier, il peut être légitime que les pouvoirs publics rémunèrent les producteurs pour qu'ils produisent ces biens en suffisance, pour répondre aux demandes de la collectivité (Lastase et Al., 2012).

Il y a donc trois types de dépenses publiques :

- Les « mauvaises » dépenses liées au soutien des prix et à l'intervention sur les marchés qu'il faut proscrire car elles faussent le signal des prix,
- Les aides directes découplées, dont l'effet sur l'optimum économique est neutre, et qui relèvent d'un choix extra économique de répartition,
- Les aides spécifiques destinées à la rémunération de la production de biens publics, qui sont légitimées par les nouvelles demandes sociétales.

La dialectique qui se met en place avec les réformes qui s'enchaînent à partir de 1992 consiste à faire évoluer la répartition de ces trois types d'aides, d'abord par la mise en place d'aides directes de plus en plus découplées, mais aussi, pour les libéraux les plus convaincus, par la

<sup>1</sup> Keynes, 1883- 1946 : économiste anglais qui a expliqué le bien-fondé d'une intervention de l'Etat en période de crise pour résorber le chômage et le rôle moteur de la consommation et de l'investissement pour soutenir la croissance économique. Ses thèses ont fortement marqué la pensée économique, notamment pendant la période d'après-guerre et les 30 glorieuses ....

suppression des aides directes découplées au revenu (premier pilier de la PAC) pour les cibler sur la rémunération de la production des biens publics que demande la collectivité (deuxième pilier de la PAC).

## **Marché virtuel, marchés réels : la théorie à l'épreuve des faits**

### ***Les hypothèses de la concurrence parfaite***

Les travaux justifiant la dérégulation des marchés reposent sur un cadre théorique néoclassique standard de concurrence parfaite. Dans ce cadre, la libéralisation des marchés et la suppression des quotas trouvent leur raison d'être dans une augmentation du bien-être collectif. Ce résultat n'a en fait rien de surprenant, puisqu'il est inscrit dans les hypothèses même du cadre théorique mobilisé. À partir du moment où l'on pose l'hypothèse de l'existence d'une concurrence parfaite, et de marchés parfaitement efficaces, par construction, toute décision administrative qui contraint l'ajustement de l'offre et de la demande et le libre jeu de la fixation des prix écarte de l'optimum économique.

La question qui se pose alors est d'évaluer la vraisemblance des résultats obtenus, compte tenu des hypothèses du modèle et, à partir de là, la légitimité des prescriptions de politique agricole qu'on peut en tirer. Or selon les modélisateurs eux-mêmes, le poids des hypothèses dans les résultats est déterminant : « Surtout, nos simulations montrent que cette mesure dépend fortement de la représentation économique qui est faite du secteur agricole et de l'environnement dans lequel il évolue. En introduisant l'existence d'un chômage involontaire, plutôt concentré dans les zones rurales, ou une transmission imparfaite des prix dans la chaîne alimentaire entre les producteurs agricoles et le consommateur final, le calcul de l'inefficacité peut être tout simplement renversé » (Gohin, 2009, à propos de l'inefficacité présumée de la PAC).

Il suffit ainsi de changer quelques hypothèses du modèle pour que les conclusions en soient inversées, et avec elles, les indications normatives qui en découlent. Or les hypothèses sur lesquelles repose la construction des modèles d'équilibre concurrentiel, général ou partiel, mobilisés pour justifier le découplage sont nombreuses et souvent très restrictives (Guerrien, 2008). Outre un certain nombre de contraintes concernant la nature des fonctions de production et de consommation (convexité, continuité, absence de rendements d'échelle ou de rendements constants), on suppose une parfaite atomisticité de l'offre et de la demande (pas d'oligopole ni d'oligopsonne), des agents isolés qui ne réagissent qu'au seul signal des prix (pas d'interactions stratégiques), des coûts de transaction nuls (information complète, transparente, immédiatement disponible et gratuite, parfaite mobilité des facteurs de production, etc.), la possibilité aux agents d'actualiser dans le présent leurs besoins futurs (abolition du temps, donc de l'incertitude et du risque), etc.

Dans ces conditions, les modèles d'équilibre peuvent constituer des outils utiles pour stimuler la réflexion et interroger la réalité (pourquoi les choses ne se passent pas comme prévu dans le modèle ?). Mais leurs résultats,

fortement induits par les hypothèses nécessairement simplificatrices sous-jacentes et les hypothèses ad hoc sur les paramètres nécessaires au bouclage du modèle, sont bien trop contingents pour qu'on puisse prétendre en tirer, sans précaution, des indications impératives pour définir les orientations à long terme d'une politique agricole. D'autant que, bien souvent, les résultats quantitatifs annoncés sont peu significatifs, et souvent inférieurs à la précision du modèle.

Reste que le soutien des prix et la maîtrise des productions (quotas laitiers, quotas sucriers, droits de plantation viticoles) constituent, dans le modèle néoclassique, une « rente indue » aux producteurs, qui doit disparaître pour améliorer le bien-être collectif. Les plus radicaux considèreront que cette disparition doit se faire le plus vite possible, sans indemnisation. D'autres, plus modérés, accepteront une indemnisation temporaire ou une aide compensatoire plus pérenne, mais à la condition expresse qu'elle soit totalement découplée de la production pour ne pas fausser les signaux du marché et ne pas altérer le bien-être des consommateurs. En effet, dans cette représentation du marché, les aides découplées sont de simples transferts des contribuables vers les agriculteurs, qui modifient la répartition du « bien-être » entre les différents agents économiques, mais ne modifient pas la situation d'optimum économique.

### ***Deux paramètres ignorés : la volatilité des prix et les imperfections des marchés***

Dès lors que l'on prétend sortir d'une axiomatique purement théorique, pour tirer des modèles des implications concrètes de politique publique, se pose la question de l'adéquation des hypothèses à la réalité du fonctionnement des marchés concernés, les marchés agricoles pour notre propos. Or, les marchés agricoles présentent un certain nombre de caractéristiques qui s'éloignent sensiblement des hypothèses de la concurrence parfaite.

Le calcul du bien-être opéré dans les travaux de modélisation précédemment analysés n'intègre pas le coût de l'instabilité des marchés agricoles ni, à l'inverse, les bénéfices de leur stabilisation pour la raison simple que l'on se situe dans un univers statique, qui ignore la temporalité des phénomènes économiques, et donc les possibilités de fluctuations des prix au cours du temps. Les politiques agricoles ne sont vues que comme des politiques de transfert entre groupes sociaux (producteurs, consommateurs et contribuables) et leur fonction stabilisatrice de marchés structurellement instables n'est jamais prise en considération dans ce type d'évaluation.

Or la volatilité des prix et l'instabilité des marchés agricoles constituent des phénomènes essentiels en agriculture, qui ont très tôt interpellé les économistes ruraux. Dès la fin du XVIIIème siècle, le statisticien anglais Gregory King expliquait que de très faibles variations des quantités produites induisaient d'importantes variations de prix. En 1938, l'économiste américain Mordecai Ezekiel montrait comment les incertitudes sur les prix et les anticipations des producteurs pouvaient conduire à des situations de marché



explosives (modèle du “cobweb”) et c’est à partir de là, dit-on, qu’il aurait persuadé le président Roosevelt de la nécessité d’une politique agricole de régulation des marchés concrétisée par l’ « Agriculture Adjustment Act » de 1938. (Pouch 2012). Plus récemment, des auteurs comme J.M. Boussard, F. Girard et M.G. Piketty ont repris et développé l’argumentaire, en démontrant que la faible élasticité de l’offre et de la demande alimentaire par rapport aux prix, conjuguée aux comportements d’aversion au risque des producteurs en situation d’incertitude conduisait à des marchés de type “chaotiques” caractérisés par des séquences de prix extrêmement instables (Boussard, Girard, Piketty 2008). Dès lors le “signal des prix” et l’ajustement spontané de l’offre et de la demande perdent toute pertinence pour permettre une quelconque efficacité économique dans la recherche du bien-être collectif. Ainsi se justifie une intervention régulatrice des pouvoirs publics, pour ajuster la production aux besoins du marché dans le moyen et le long terme, ajustement que le jeu spontané du marché réalise de manière anarchique, coûteuse pour les producteurs, les consommateurs et la société dans son ensemble (Kroll 1989).

Ainsi, de multiples « imperfections de marchés »<sup>2</sup> se cumulent dans le secteur agricole et alimentaire pour expliquer l’inefficacité, en l’absence de régulation, d’un ajustement spontané de l’offre et de la demande, qu’il s’agisse de la rigidité de la demande par rapport aux prix, facteur de fluctuations brutales des prix, des variations aléatoires du volume de production suite à des événements climatiques, sanitaires... , de l’asymétrie d’information sur la valorisation de la matière première par les industries d’aval, des contraintes techniques qui créent une situation de dépendance économique limitant fortement les marges de négociation ou encore de l’importance des investissements spécifiques dans la production comme dans la transformation qui interdisent toute forme de coordination strictement marchande par le seul jeu des prix et de l’ajustement spontané à court terme de l’offre et de la demande (Boussard 1999, Boussard Girard Piketty 2008, Courleux 2010, Pouch 2012). S’ajoutent à cela les difficultés d’ajustement de la production suite à une baisse des prix : même lorsque les prix baissent, lorsque les charges de remboursement des emprunts liés aux investissements l’exigent, les producteurs peuvent continuer à produire pour couvrir leurs coûts fixes tant que les prix restent supérieurs à leurs coûts variables, d’où une offre atypique qui ne répond pas nécessairement, à court terme, à la baisse des prix.

### **L’inaccessible perfection**

Inutile de multiplier les observations : les « imperfections de marché » sont telles en agriculture et les conditions de fonctionnement des marchés réels tellement éloignées des hypothèses de concurrence parfaite sur lesquelles se fonde l’argumentaire justifiant la dérégulation des marchés communautaire et le découplage des aides, qu’il n’y a aucune chance que le libre jeu du marché puisse conduire à

un quelconque optimum, ce que les théoriciens de l’équilibre général (Harrow , Debreu, Morgensen) avaient parfaitement bien explicité (Guerrien 2008). Dès lors qu’une seule des hypothèses nécessaires au bouclage du modèle n’est pas réunie, rien ne permet de prétendre, dans le strict cadre de la théorie libérale néoclassique, que le libre jeu du marché puisse conduire à un quelconque optimum. On se situe manifestement dans une situation que la théorie économique qualifie d’optimum de second rang, dans laquelle une intervention publique peut tout à fait se justifier théoriquement, pour corriger justement les imperfections en question.

À ce point du raisonnement on peut s’interroger sur le bien-fondé de la notion même d’« imperfection de marché ». Certes la notion d’« imperfection de marché » permet aux économistes de s’affranchir d’une représentation parfaitement métaphysique du fonctionnement des échanges, et de produire des analyses plus en phase avec la réalité observable. Il n’en reste pas moins qu’elle perpétue le mythe de l’existence possible de marchés « parfaits ». Supposons un instant que les biologistes ou les sociologues nous définissent un Homme parfait, et se mêlent d’expliquer l’imperfection des individus réels par l’analyse de leurs déviations par rapport à ce modèle idéal ? Ne crierait-on pas, à juste titre, à l’eugénisme ou au totalitarisme ? C’est pourtant bien une démarche de ce type que propose l’école de pensée qui occupe aujourd’hui une position hégémonique en Sciences Économiques, et qui a inspiré les réformes récentes de la PAC.

### **Quand le mieux devient l’ennemi du bien : les gaspillages du découplage**

Dès lors que l’on quitte l’économie virtuelle de marchés parfaitement concurrentiels, pour une politique concrète appliquée à des marchés réels aux multiples « imperfections », quels sont les effets observables du « découplage », tel qu’il a été mis en œuvre dans l’union européenne, justifié au départ par le souci d’accroître l’efficacité des dépenses publiques ?

Dans les faits le découplage n’est que le corollaire d’un objectif plus fondamental : le désengagement des pouvoirs publics de la régulation des marchés agricoles pour « rétablir le signal des prix » et pour réduire les dépenses d’intervention publique stériles, avec l’argument qu’une aide directe au revenu, découplée, permet une allocation plus efficace des dépenses publiques. L’avancée vers cet objectif s’est faite par étapes successives (1992, 1999, 2003, 2008...) avec un découplage progressif des aides, et une réduction toujours plus significative de l’intervention publique, qui plus est dans un contexte international mouvant.

Conçue dans une période de forte dépression des marchés internationaux, cette politique ignore totalement les importants bouleversements qui caractérisent ces marchés depuis le milieu des années 2000. Bien plus, le corollaire du désengagement des pouvoirs publics de l’encadrement des marchés, c’est l’accroissement de la volatilité des prix domestiques, de plus en plus directement induite par les fluctuations des cours internationaux. Plus on avance dans le démantèlement des organisations communes de marché, plus on avance dans l’instabilité des prix, et plus le

<sup>2</sup> Cette notion d’imperfection de marché, emprunté à la nouvelle économie institutionnelle, est ici employée de manière extensive. Elle inclut l’instabilité endogène et exogène, l’incomplétude de l’information, les dissymétries de pouvoir de marché, la dépendance technologique etc. Elle recouvre un contenu plus large que la notion de « défaillance de marché » mobilisée dans la théorie néoclassique standard concernant les biens publics, liés à leur caractère non exclusif et non rival.

découplage devient arbitraire et source de gaspillages. Acceptable au début des années 1990, dans un contexte de prix bas et de marchés encore stables, les aides découplées perdent toute signification économique et sociale dans le

contexte des années 2010, marqué par une forte instabilité, et des modifications brutales des échelles de prix. Le tableau 1 ci-dessous donne un exemple pour illustrer la chose et les controverses qu'elle peut susciter.

**Tableau 1 : Réseau d'Information Comptable Agricole RICA, France métropolitaine**

Exploitations de produit brut standard supérieur à 250 000 € (cedex 9 à 14)  
Céréales et oléo-protéagineux (OTEX 1500)

Légende : RCAI = résultat courant avant impôts ; UTA NS = unité de travail annuelle non salariée

Année :	2009	2010	2011
SAU	331 ha	347 ha	347 ha
RCAI/UTA NS	20 000 €	70 000 €	100 000 €
Dont Prime SCOP /UTA NS (1)	12 000 €	0	0
Dont DPU / UTA NS (2)	43 500 €	52 500 €	56 000 €
(1)+ (2)	55 500 €	52 500 €	56 000 €
RCAI/UTA NS sans primes	- 35 500 €	17 500 €	44 000 €

En 2010, le revenu moyen français annuel par adulte est de 33 000 €

- les classes populaires (50 % de la population adulte) ont un revenu moyen par adulte de 18 000 €/an

- les classes aisées (10% les plus riches) ont un revenu moyen par adulte de 103 000 €/an

- les classes moyennes (les 40% restants entre les deux) ont un revenu moyen par adulte de 35 000 €

(Source : [http://piketty.pse.ens.fr/fichiers/enseig/econeg/Ecolneg\\_fichiers/RevenusPatrimoines2010.pdf](http://piketty.pse.ens.fr/fichiers/enseig/econeg/Ecolneg_fichiers/RevenusPatrimoines2010.pdf))

• En 2009, avec un objectif de parité, il aurait fallu augmenter les primes de 13 000 €/UTA NS pour assurer un revenu moyen de 33 000 € aux 4500 UTA NS de la catégorie concernée, soit un surcoût de 58,5 millions d'euros.

• En 2010, en divisant les DPU par deux, on assurait aux 4400 UTANS de la catégorie un revenu de 44000€, supérieur de 25% au revenu moyen des couches moyennes, et on aurait économisé 115 millions.

• En 2011, avec les primes, les actifs familiaux de la catégorie concernée ont touché un revenu qui les situe à la limite des 10% des Français les plus riches.

• En 2011, sans verser aucune prime, le RCAI/UTA NS des 4100 UTA NS de la catégorie (44 000€) serait resté supérieur de 25% au revenu moyen des couches moyennes, et l'on aurait économisé 230 millions.

On peut certes spéculer à l'infini sur cet exemple. Reste qu'il devient de plus en plus difficile, en période de crise et d'austérité budgétaire, de justifier l'utilité sociale qu'il y a à garantir sur fonds publics des revenus agricoles individuels de l'ordre de 100 000 euros, et, au risque d'être taxé de militant écervelé, on peut comprendre les raisons qui ont conduit les États-Unis à sortir du découplage dès 2002, pour instaurer des aides dites « contra-cycliques », qui restent calées sur des rendements historiques mais ajustées en fonction de la situation des marchés.

En France, la situation paraît d'autant plus sujette à controverse que les paiements directs restent pour une grande part calés sur des références historiques individuelles (références 2001-2003, partiellement modifiées en 2008). Toutefois, l'abandon de ces références ne réglerait pas tout. En effet, les exploitations citées dans l'exemple touchent en moyenne en 2011 un DPU de 279 €/ha, proche du niveau moyen de DPU à l'échelle nationale (dans l'univers des exploitations professionnelles couvert par le RICA) de 266 €. L'abandon des références historiques pour un DPU unique identique pour tous de 266 €/ha permettrait peut-être une meilleure répartition des aides entre les exploitations du groupe considéré, mais ne changerait pas fondamentalement les termes du débat sur la pertinence de

ces aides découplées, et sur l'opportunité d'aides au caractère contra-cyclique plus marqué.

On pourra encore objecter, à juste titre, qu'au-delà du découplage, ce sont aussi les modalités de distribution de ces aides, proportionnellement aux surfaces agricoles déclarées (et pas nécessairement cultivées) qui doivent être interrogées. Supposons un instant – pure hypothèse d'école - que ces aides soient désormais distribuées en fonction des actifs familiaux, soit, pour l'univers des exploitations couvert par le RICA, 15 620 €/UTA NS en 2011. Cela permettrait bien sûr de réduire les dépenses publiques en aides inutiles les années fastes, mais ne permettrait pas de faire face aux difficultés les mauvaises années. On retrouve ici un vice rédhibitoire du découplage, qui, par construction, ignore les effets de l'instabilité des marchés.

## Rémunération des biens publics et second pilier : les avatars du découplage

### Premier pilier, deuxième pilier : une dichotomie schizophrène ?

C'est en 1999, aux accords de Berlin, qu'a été instauré le « second pilier » de la PAC, par regroupement d'un certain nombre de mesures préexistantes (aides à l'installation des jeunes agriculteurs, indemnités de compensation des handicaps naturels, mesures agro environnementales, etc.)

et de mesures nouvelles (entretien du patrimoine et soutien au développement d'activités non agricoles en milieu rural notamment). Dans les faits, le « développement rural » recouvre donc une palette d'instruments hétéroclites, mais cette structuration de la politique agricole en deux piliers est aussi le fruit d'une construction théorique qui se concrétise dans les discours de politique agricole par l'objectif de « compétitivité » d'une part, réaffirmé dans tous les préambules des réformes qui se succèdent depuis 1993, et celui de « durabilité » consacré au sommet de Göteborg en 2003.

Le raisonnement qui conduit à l'identification de ces deux axes qui recouvrent pour l'essentiel les deux piliers de la PAC (mais l'application concrète des principes théoriques est toujours sujette à des arrangements ad hoc) repose sur la dualité entre le libre jeu du marché d'une part (avec éventuellement des aides publiques à condition qu'elles soient découplées) et la rémunération de la production de biens publics d'autre part, lorsqu'il est avéré que le libre jeu du marché ne permet pas leur production en suffisance pour répondre à la demande collective. L'analyse économique se double d'une doctrine simple en matière d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques (principe de Tinbergen) résumée dans la formule imagée : « Une porte – une clef ». Plus les politiques publiques sont ciblées sur des objectifs précis, plus elles sont efficaces. C'est pourquoi, selon cette logique, il ne faut pas mélanger les objectifs et promouvoir d'un côté une politique de libéralisation des marchés pour accroître l'efficacité productive de l'agriculture, où le découplage est la règle, et de l'autre, une politique incitative bien distincte de soutien à la production de biens publics, ciblée essentiellement sur des objectifs environnementaux et territoriaux.

Or, même si les économistes ne s'entendent pas nécessairement sur les politiques à mener, un accord assez unanime se fait sur les effets à attendre de la dérégulation des marchés agricoles, qu'ils soient considérés comme inéluctables sinon souhaitables par les uns, ou comme préjudiciables par les autres. Il est notamment à peu près acquis pour tous que la dérégulation des marchés, en laissant jouer sans garde-fou la compétition entre les régions, les systèmes de production et les exploitations, entrainera une concentration accrue des exploitations avec une réduction accélérée des emplois en agriculture, une spécialisation toujours plus poussée des systèmes de production, une régression des systèmes mixtes associant cultures et élevage, une spécialisation et une concentration régionale toujours plus poussées des productions dans les régions les plus favorables et un recul des productions dans les régions moins favorables. Ce sera tout particulièrement le cas en France, en production laitière, avec la sortie des quotas, dont les modalités de gestion avaient permis de stabiliser la répartition régionale de la production (Kroll, Trouvé, Deruaz, 2010). Rien d'étonnant à cela : c'est l'aboutissement logique du libre jeu des « forces du marché » (version contemporaine de la « main invisible » d'A. Smith) pour optimiser l'emploi des facteurs, développer la compétitivité et maximiser le rendement financier des capitaux investis.

À partir de là, on peut, en caricaturant à peine, se livrer à un jeu d'opposition quasi systématique des objectifs de compétitivité du premier pilier et de durabilité du second

pilier. Alors qu'il s'agit dans le premier pilier de spécialiser les systèmes de production, on développera dans le second pilier de multiples aides à la diversification. Alors qu'il s'agit, dans le premier pilier de renforcer les spécialisations régionales et la concentration des productions dans les régions les mieux placées, il s'agira dans le second pilier de développer des aides aux régions en difficulté, pour maintenir une occupation harmonieuse du territoire et préserver les paysages. Alors qu'il s'agit, dans le premier pilier, de renforcer la spécialisation des exploitations avec une séparation toujours plus poussée des productions végétales et des activités d'élevage, avec une concentration des effluents d'élevages d'un côté et un recours aux engrais minéraux et à l'énergie fossile de l'autre, on se propose de subventionner, dans le second pilier, des mesures agroenvironnementales pour promouvoir des systèmes de production plus soucieux de l'environnement. Alors qu'il s'agit dans le premier pilier de mobiliser tous les atouts de la spécialisation internationale en important les aliments du bétail que l'Europe ne sait pas produire de manière compétitive (protéines végétales notamment) et en exportant ce que demandent les marchés mondiaux (céréales, poudre de lait...), il s'agira, dans le second pilier, de soutenir la diversification des cultures et le développement des cultures protéagineuses pour promouvoir des assolements plus équilibrés. Alors que la concentration des exploitations implique un exode agricole inéluctable, on se propose dans le second pilier de revitaliser les espaces ruraux en y stimulant la création d'emplois. Est-il besoin de multiplier les exemples ? Dans leurs objectifs, les deux piliers se révèlent parfaitement contradictoires.

### **Une question théorique de fond : les productions jointes**

La dichotomie entre production marchande, rémunérée par le marché, et la production de biens publics rémunérée par les pouvoirs publics pose une question théorique de fond : celle de la « jointure » entre biens marchands et biens non marchands (Aumand, 2003). La séparation de la rémunération du producteur entre une rémunération par les prix des productions marchandes et une rémunération par les pouvoirs publics des biens publics produits repose sur une hypothèse lourde : l'indépendance des cycles de production de ces deux types de biens. Or les agronomes savent parfaitement qu'un système de production agricole constitue un tout, au sein duquel les itinéraires techniques s'imbriquent totalement, et qu'il est difficile de séparer les productions marchandes des productions d'externalités non marchandes au sein des itinéraires de production.

Dès lors deux stratégies sont possibles pour résoudre cette question de la jointure :

La première consiste à organiser une disjonction complète entre production agricole marchande et production des biens publics, ainsi que le suggère l'OCDE et l'organisation actuelle de la PAC, en acceptant de payer le prix nécessaire pour cela : mobiliser par exemple des entreprises d'entretien des espaces verts pour tondre les alpages abandonnés par l'agriculture, ou encore rémunérer sur fonds publics l'entretien des espaces récréatifs privés des grands propriétaires fonciers, comme le proposent - sans



rire - certains économistes européens (Buckwell 2009)<sup>3</sup>. Cette voie peut logiquement conduire à proposer un zonage du territoire (Ortalo-Magné, Mahé, 2001) avec des zones grises, réservées à l'agriculture compétitive, et des zones vertes réservées aux activités récréatives entretenues par les fonctionnaires jardiniers de la nature. Cette solution est-elle budgétairement la meilleure ? Et qu'advierait-il des préoccupations environnementales dans les zones grises ? Et même sans zonage, rien n'empêche, comme nous avons pu le constater lors d'enquêtes en Angleterre (Bip Pop 2013), de juxtaposer sur la même exploitation une sole de monoculture polluante sur 93 % de la SAU, et de réserver, moyennant aides publiques, les 7% restant à des réserves écologiques au titre des mesures agro-environnementales. Une nouvelle manière de « disjoindre » la production d'externalités nuisibles à l'environnement en élevage intensif, consiste à traiter les effluents dans des digesteurs pour produire de l'énergie. Mais l'expérience montre que le développement de ces nouvelles techniques suppose d'importants soutiens à l'investissement et surtout au fonctionnement, par un rachat de l'énergie produite à un tarif garanti sur le long terme, bien supérieur au prix du marché, ce qui revient à substituer une garantie de prix sur les co-produits énergétiques à la garantie sur les prix agricoles<sup>4</sup>.

La seconde voie consiste, dans l'organisation de la production marchande même, à consolider les itinéraires techniques qui épargnent les biens publics et à favoriser l'innovation dans des itinéraires qui contribuent à améliorer la production de ces biens (promouvoir une jointure positive avec la production d'aménités). Après tout, si le pâturage par les ruminants permet d'entretenir les espaces menacés d'abandon, pourquoi pas y maintenir des vaches et des moutons, plutôt que de donner une aide totalement découplée aux producteurs, et d'embaucher des jardiniers de l'espace pour tondre les espaces laissés vacants ? C'est bien le raisonnement qui a conduit à garder couplée la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA), au risque sinon de voir les éleveurs empocher la prime et laisser les paysages à l'abandon. Mais cette approche globale des systèmes de production dans leurs multiples fonctions (de production marchande et non marchande) est à coup sûr beaucoup plus complexe qu'une décomposition analytique du process de production en fonctions élémentaires (économique, environnementale ou sociale) car elle pose la question des synergies et des contradictions éventuelles qui existent entre ces différentes fonctions et des arbitrages de politique agricole que cela peut impliquer. En ce domaine, le rôle de la recherche et de l'innovation agronomique est essentiel, mais celui de la politique agricole reste important. Pour maintenir des vaches allaitantes en région difficile, il faut que les prix de marché, ou les aides directes au produit, permettent la pérennité économique des activités concernées. Comment espérer développer la production de protéagineux en Europe, si les rapports de

prix incitent à la production de céréales, et qu'il est plus avantageux d'importer du tourteau de soja en provenance du Brésil ou d'Argentine ?

À l'inverse, on ne peut pas se réjouir d'une production de plus en plus efficacement orientée par le seul marché et s'inquiéter en même temps, comme le font aujourd'hui certains experts de la Commission, de voir les producteurs retourner leurs prairies lorsque le prix des céréales monte et que celui du lait et de la viande stagne.

« Avec la situation actuelle des prix de marché, nous courons le risque d'une «céréalisation» de l'agriculture européenne au détriment des éleveurs, des prairies permanentes, de l'environnement, de la qualité de l'eau et de l'air, de la diversité des paysages » (Garcia-Azcarate, 2012).

On ne peut pas en même temps vouloir inciter les producteurs à suivre les indications du marché et prétendre leur interdire de retourner leur prairie, sauf à considérer que les indications de prix à court terme des marchés ne sont pas pertinentes pour promouvoir une agriculture durable à long terme.

L'orientation des systèmes de production par les prix (qui peut aussi justifier un encadrement des volumes pour éviter les débordements) reste donc, avec les aides spécifiques et les soutiens à l'innovation, un levier utile de politique agricole. Dans les cas les plus favorables, l'existence de marchés de niche pour des productions labellisées, disposant d'un cahier des charges qui respecte des pratiques réputées « traditionnelles », respectueuses de l'environnement, permet d'assurer cette orientation par les prix, par une politique publique de protection des labels. C'est le cas de l'agriculture biologique. Toutefois, la production d'aménités environnementales liée aux labels ou aux appellations n'est pas systématiquement garantie : les cahiers des charges des appellations contrôlées viticoles par exemple n'interdisent nullement un traitement phytosanitaire massif des vignes, et la viticulture de qualité reste l'un des premiers secteurs consommateurs de chimie agricole. En outre, dans la majorité des productions, l'instabilité des prix et les risques inhérents à toute innovation dissuadent les producteurs de s'engager dans des itinéraires de production nouveaux, dès lors qu'ils n'en maîtrisent pas parfaitement la conduite.

« Mais la nature du problème public peut aussi tenir à des résistances à la mise en œuvre de solutions connues, ce qui signifie alors bien souvent que la question non résolue est celle de la répartition des coûts du changement » (Allaire, Dupeuble 2003). In fine, la critique essentielle que l'on peut donc faire au découplage, peut se résumer dans cette formule : le découplage conduit, au nom du dogme de la libéralisation des marchés, à une distribution aveugle des aides publiques, totalement arbitraire par rapport au coût des changements qui se révèlent nécessaires, et par rapport aux coûts de production des systèmes de production vertueux.

D'où un nouveau paradoxe émergeant de la PAC qui consiste, faute de mobiliser l'instrument d'incitation par les prix, à imposer une réglementation environnementale de plus en plus stricte (encadrement des emblavures, interdiction de retourner les prairies, surfaces de retrait écologique obligatoire) en substituant à l'encadrement des

<sup>3</sup> Allan Buckwell, ancien professeur à Wye Collège, ancien conseiller auprès du parlement du Royaume-Uni et du Parlement européen, ancien expert auprès de la Commission européenne pour la conduite des réformes de la PAC, président, depuis, de l'Organisation des propriétaires fonciers européens (European Landowners Organisation), expert auprès du « Country Land and Business Association » du Royaume-Uni.

([ec.europa.eu/research/sd/conference/2009/index\\_en.cfm?pg=speaker&speaker=buckwell](http://ec.europa.eu/research/sd/conference/2009/index_en.cfm?pg=speaker&speaker=buckwell))

<sup>4</sup> Les études menées en Allemagne (Sidler 2012) montrent qu'il peut devenir plus rentable d'utiliser directement le maïs dans les digesteurs que de le distribuer aux vaches pour produire de la viande ou du lait.



marchés par la régulation publique, un encadrement des pratiques agronomiques par l'administration.

### **Compétitivité versus durabilité : deux échelles de temps incompatibles**

Réapparaît ici la question de l'instabilité des marchés et des prix à court terme, et la contradiction qui en résulte entre le développement d'une agriculture durable à long terme et celui d'une agriculture orientée vers la compétitivité prix par les signaux à court terme du marché. Le développement d'assolements durables suppose par exemple des rotations de cultures longues sur 4, 6 ou 10 ans (complémentarités entre légumineuses et autres cultures, rupture des cycles de développement des parasites), selon un pas de temps parfaitement incompatible avec les ajustements à court terme des assolements en fonction du signal des prix. L'investissement dans des itinéraires de production durables à moyen et long terme suppose que cet investissement ne soit pas ruiné par un retournement intempestif des marchés à court terme. Cette assurance de l'investissement dans la durabilité suppose donc une garantie contre les fluctuations à court terme des prix et les risques de l'innovation.

Seul un système contractuel à moyen ou long terme garantissant aux producteurs une rémunération minimale de ses produits sous forme par exemple de prix minimum garantis suffisamment rémunérateurs ou de paiements contra-cycliques ajustés en fonction des prix du marché, peut lui garantir que l'investissement dans des itinéraires de production innovants ne se retournera pas contre son intérêt. Il permet alors, en contrepartie, un engagement dans des itinéraires de production réellement durables, qui doit se vérifier à partir d'un certain nombre de critères, dans l'élaboration desquels les agronomes ont un rôle primordial à jouer (Kroll, 2010).

Sans développer les multiples arrangements qui peuvent s'imaginer, il apparaît dans tous les cas que la jointure étroite en agriculture, entre production marchande et production d'aménités environnementales ou sociales, ne permet pas de concevoir une conditionnalité environnementale et sociale exigeante, sans un minimum de garantie contre les incertitudes et les aléas du marché. C'est ainsi toute l'architecture de la PAC qui mérite d'être revue si l'on veut que les objectifs de durabilité arrêtés à Göteborg en 2004 ne restent pas des vœux pieux, perpétuellement réitérés à l'occasion de chaque réforme mais jamais suivis d'effets (Boussard, Trouvé 2010).

### **Conclusion : la politique a ses raisons que la raison ne connaît pas**

Pourquoi dans ces conditions persister dans le découplage des aides directes alors même que les États-Unis, qui avaient découplé leurs aides en 1996, sont revenus dès 2002 à un système de paiement contra-cyclique, c'est-à-dire des paiements ajustés en fonction du niveau des prix ? Pourquoi les experts économistes auprès de la Commission européenne s'évertuent-ils à défendre le découplage contre vents et marées alors que leurs homologues de l'ESR (Economics Research Service de l'USDA, ministère de l'agriculture des États-Unis) considèrent que le découplage des aides est une erreur ? Pourquoi, alors que le prix des

céréales flambe et que le financement du budget communautaire est en crise, la Commission s'obstine-t-elle à gaspiller les deniers publics en continuant à verser, au nom du découplage, des aides à des producteurs qui n'en ont, certaines années, nul besoin ?

Avec les dernières réformes de la PAC, avec le passage en 2003 à un dispositif d'aides totalement découplées et le démantèlement des principaux dispositifs des organisations communes de marchés, la Commission a ouvert la voie à une instabilité chronique des marchés qui pénalise simultanément les producteurs, les consommateurs et les contribuables :

- De son propre aveu, la Commission reconnaît aujourd'hui que l'instabilité des marchés se traduit par des fluctuations de prix importantes dont la transmission dissymétrique pénalise lourdement les consommateurs européens : lorsque les prix à la production augmentent, les prix à la consommation augmentent, mais lorsque les prix à la production diminuent, la diminution n'est pas transmise symétriquement aux consommateurs. Ce mécanisme entretient l'augmentation des prix à la consommation, ce qui est particulièrement dommageable dans une période de récession économique où l'on observe une paupérisation d'un nombre croissant de citoyens européens, sans qu'aucune politique alimentaire commune ne permette leur accès à une alimentation normale, comme cela peut se faire dans d'autres régions du monde <sup>5</sup>,

- Simultanément, l'instabilité des marchés induit des coûts croissants de gestion du risque qui augmentent les coûts de production des agriculteurs, en pénalisant la rentabilité des investissements. Elle favorise les choix de production à court terme au détriment des investissements à long terme dans des itinéraires de production durables, tournant ainsi délibérément le dos aux engagements pris à Göteborg en 2003,

- Enfin, répétons-le, le découplage des aides constitue un gaspillage préjudiciable des fonds publics, en stérilisant des ressources rares dans des aides importantes à des producteurs qui n'en ont pas besoin et en interdisant simultanément tout renforcement des aides aux catégories d'agriculteurs en difficulté et aux agriculteurs innovants. En instaurant un régime de paiement unique à l'hectare, la Commission détourne les fonds publics dans le versement de rentes foncières indues qui n'ont plus aucune signification en regard des objectifs de sécurité alimentaire, d'approvisionnement à un prix raisonnable de consommateurs, de protection de l'environnement et de l'emploi.

Apparaît donc aujourd'hui une exigence pressante d'évaluation des coûts réels du découplage des aides et de l'instabilité des marchés qui en découle, qu'il s'agisse des coûts économiques directs pour les producteurs (insécurité des investissements), pour les consommateurs (transmission dissymétrique des prix) et pour les contribuables (mauvaise affectation des aides publiques gaspillées en rentes indues), qu'il s'agisse aussi des coûts indirects environnementaux (orientation des systèmes de

<sup>5</sup> Aux États-Unis, ce ne sont pas moins de 100 milliards de dollars, soit plus du budget total de la PAC, qui sont consacrés à la seule aide alimentaire aux écoles et aux catégories sociales défavorisées. Dans l'Union européenne cette aide, de l'ordre de 500 millions (15 fois moins qu'aux USA) est remise en cause dans les dernières négociations budgétaires.

production vers des itinéraires techniques non durables, concentration géographique des productions au détriment de l'aménagement du territoire) et sociaux (aides à la surface et au capital au profit de l'agrandissement et au détriment de l'emploi<sup>6</sup>).

On l'aura compris, les arguments économiques ne sont le plus souvent mobilisés et entendus que pour autant qu'ils permettent de donner une apparence de caution scientifique aux pratiques politiques, et rapidement oubliés quand ils en contredisent le bien fondé. De ce point de vue, les critiques théoriques que l'on peut formuler à l'encontre du découplage n'épuisent pas l'intérêt de l'artifice pour conduire la négociation politique et budgétaire entre 27 États-membres aux intérêts parfois divergents et à la conscience européenne parfois émoussée. Derrière l'argumentaire économique se masque en fait une toute autre question, d'ordre essentiellement politique : l'impossibilité des institutions européennes à préserver les acquis communautaires (dont la PAC) et à promouvoir un jeu coopératif qui transcende les divergences entre États-membres, exacerbées par les crises financières et une concurrence débridée.

Or, ce qui a fait la force historique de la PAC, c'est précisément qu'elle a canalisé, par l'encadrement des marchés, la concurrence entre les pays européens et permis, par le truchement des compromis politiques successifs, que chaque État-membre y retrouve à peu près son compte, les avantages politiques de la coopération l'emportant sur les hypothétiques avantages économiques à attendre d'une concurrence exacerbée entre les États et les régions de l'Europe (L. Bourgeois, C. Servolin, 2002). Les dernières réformes de la PAC s'inscrivent, il est vrai, dans le contexte beaucoup plus vaste d'une libéralisation des échanges qui, en donnant le primat à la compétitivité économique sur les autres objectifs, notamment les objectifs de cohésion sociale, territoriale et de solidarité, risque d'entraîner la construction européenne dans un processus de décomposition irréversible. En ce sens, la décomposition de la PAC longtemps considérée comme le fer de lance de la construction européenne ne serait que le signe avant-coureur d'un processus beaucoup plus profond de décomposition de la construction européenne sous les coups de la mondialisation.

## Bibliographie

ALLAIRE G., DUPEUBLE T., 2003 : « De la multifonctionnalité à la multi-évaluation de l'activité agricole » *Économie Rurale* n° 275, mai-juin, pp.51-65.

AUMAND A. 2003 « Les implications de la multifonctionnalité de l'agriculture pour l'efficacité économique des politiques publiques ». Thèse de doctorat en Agro-économie, École Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier.

BIP. POP. 2013 « La prise en compte des biens publics dans la future PAC. Quelles perspectives pour les différents modèles de production agricoles européens ». Programme ANR en cours de réalisation. UMR 1041 CESAER Dijon, LADYSS Univ.

ParisX, UP Systèmes agraires et développement AgroParis Tech.

BOURGEOIS L., SERVOLIN C., 2002 « La localisation des productions agricoles dans l'UE : la PAC, un pragmatisme systématique favorable au maintien de la répartition des activités agricoles sur le territoire ». Académie d'Agriculture de France. Séance du 20 mars.

BOUSSARD J.M. 1999. « Faut-il encore des politiques agricoles ? » DEMETER, Armand Colin.

BOUSSARD J.M., GERARD F., PIKETTY M.G., 2008. « Should global agriculture be liberalized? Theories, models and realities. Éditions QUAE, Montpellier, France, 175 p.

BOUSSARD J.M., TROUVE A. (dir.), 2010, "For a new european agriculture and food policy", rapport pour le "Mouvement européen pour la souveraineté alimentaire et une nouvelle PAC", rapport financé par Oxfam/Novib, Pays-Bas et Amis de la Terre Europe.

BUCKWELL A. (dir.) 2009 « Public goods from private land », RISE task Force, Rural Investment Support for Europe Foundation (RISE), December 2009, with the financial support of the Italian Ministry of Agriculture Food and Forestry Policies.

COURLEUX F., 2010 « L'OCDE et les politiques agricoles : une lecture critique ». Analyse de la sous-direction Prospective et Évaluation du MAAP, n°13, 4p.

GARCIA-AZCARATE T., 2012 « Réforme de la PAC : rien n'est acquis » Propos recueillis par J.V Demazel, CUMA France, 20 mai 2012.

GUERRIEN B., 2008, « La théorie économique néoclassique », La découverte.

GOHIN A., 2009, "Quelles conséquences d'une suppression de la politique agricole commune après 2013 ?", *Revue d'économie politique*, vol 119, 633-651.

KROLL J.C., 1989 « Agriculture : changer de politique », éditions Syros.

KROLL J.C., 2010 « La PAC en discussion : un nouvel outil pour une nouvelle approche », *Économie rurale* N° 318-319, juillet-septembre.

KROLL J.C., POUCH T., 2012 « Régulation versus dérégulation des marchés agricoles : la construction sociale d'un clivage économique », *Revue l'Homme et la Société*, novembre 2012.

KROLL J.C., TROUVE A., DERUAZ M., 2010 : « Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Faut-il encore une politique laitière européenne ? » Étude n° 09 08, programme 215, sous action 22, Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation et de la Pêche. Tome 1 Rapport de synthèse, 35p. + biblio. Septembre 2010.

MAHE L.P., ORTALO-MAGNE F., 2001 « Politique agricole : un modèle européen » Groupe d'Économie Mondiale, Presses de Sciences-Po.

LATASTE F.G., TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., 2012, « Les « biens publics » comme instrument de dérégulation des marchés? L'exemple de la Politique Agricole Commune », communication au colloque international de l'AFEP, Paris, juillet 2012.

<sup>6</sup> Nous n'avons pas développé le débat sur la répartition des aides découplées, car ce débat n'est pas spécifique au découplage et reste posé dans le cas d'aides couplées types aides « contra-cycliques » ou autres ... Reste que la distribution d'aides découplées proportionnellement à la surface, sans plafonnement par actif, est une prime à l'agrandissement, une prime à la substitution du capital au travail, et donc une prime à la suppression de l'emploi, ce qui est parfaitement contradictoire avec la politique d'aide à l'emploi menée dans d'autres secteurs d'activité ...

POUCH T., 2012. « *La politique agricole : un angle mort dans la théorie macroéconomique et la politique économique ; une lecture à partir du cas américain* » Communication au XIVème colloque de l'Association Charles Gides pour l'Histoire de la Pensée Économique, Nice 7-9 juin.

SIDLER K. 2012. « *Identification des éléments constitutifs des coûts des unités de méthanisation en France et en Allemagne en vue d'identifier les leviers de compétitivité économique pour la filière biogaz en France* ». Mémoire de fin d'étude, ADEME Bourgogne, Université de Rostock, AgroSupDijon.