

La politique agricole commune

Anatomie d'une transformation

sous la direction de
Hélène Delorme

PRESSES DE SCIENCES PO

**Sous la direction de
Hélène Delorme**

**La politique agricole
commune**

Anatomie d'une transformation

2004



SciencesPo.
Les Presses

Présentation

L'activité agricole est depuis toujours multifonctionnelle : elle produit des denrées agricoles, influe sur les ressources naturelles, les paysages, la biodiversité, l'occupation des territoires, l'emploi dans les zones rurales, et contribue à la sécurité alimentaire. Fait nouveau, depuis 1997, l'Union européenne demande à la PAC de reconnaître et de rétribuer l'ensemble des fonctions agricoles. Cet ouvrage enquête dans les pays membres, représentatifs des grands systèmes agraires européens, pour éclairer les diverses conceptions et les débats sur la réforme de la PAC. Il analyse ensuite la nouvelle PAC pour savoir si le nouveau système maintient l'originalité du "modèle agricole européen".

Copyright

© Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

ISBN numérique : 9782724681680

ISBN papier : 9782724609042

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur et strictement réservée à l'usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.

S'informer

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information bimensuelle par courriel, à partir de notre site **Presses de Sciences Po**, où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.

Avec le soutien du



www.centre nationaldulivre.fr



SciencesPo.
Les Presses

Table

Introduction (Hélène Delorme)

De la première à la deuxième PAC

Problématique, méthode et contenu de l'ouvrage

Quelles perspectives pour la PAC et les agricultures européennes ?

PREMIÈRE PARTIE. CONCEPTIONS ET POLITIQUES DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ

1. La multifonctionnalité : caractéristique ou objectif pour l'agriculture ? (Nathanaël Pingault)

Deux définitions de la multifonctionnalité

Choix d'une approche et conséquences de ce choix

Multifonctionnalité et analyse multicritère

2. La politique agricole du Royaume-Uni : de l'agricole au rural (Hélène Delorme)

Les paradoxes de la libéralisation conservatrice

La politique agricole des travaillistes : reconnaissance et gestion du dualisme

3. La transition des politiques agricoles en Allemagne (Daniel Perraud)

Structures, institutions : une agriculture divisée

Depuis 1990, une transition chaotique des politiques fédérales

4. La politique agricole en France : le compromis des socialistes (Hélène Delorme)

La politique agricole : une équation complexe

Le projet socialiste : la promotion d'une agriculture multifonctionnelle

Du projet à la politique réelle

Quelle agriculture par le découplage des aides ?

5. Les conceptions de la nouvelle pac en Espagne (Cristina Rueda Catry)

Les caractéristiques naturelles et structurelles de l'agriculture espagnole

L'adoption de la PAC et le projet agricole socialiste

L'arrivée du gouvernement conservateur : le changement dans la continuité

Le débat sur la répartition des aides

6. Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches économiques (Martino Nieddu)

Travailler la MFA par fonctions...

L'économie de la réglementation au service du marché

Un refus de l'économisme

SECONDE PARTIE. RÉGLEMENTATIONS, FINANCEMENTS ET COMPROMIS EUROPÉENS

7. Diversité des formes d'activité agricole et des destinataires des aides de la PAC (Catherine Laurent *et al.*)

Multifonctionnalité de l'agriculture et diversité des finalités assignées à l'activité agricole

La méthode : analyse des critères d'éligibilité énoncés dans les textes réglementaires

Les différentes figures de l'intégration de la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole

Des liens à redéfinir entre PAC et statuts professionnels

8. Les réformes des OCM : vers un renforcement des contraintes sur les choix techniques des agriculteurs ? (Anthony Aumand et Florence Jacquet)

Le processus d'élaboration du compromis de Berlin

Inciter les agriculteurs à l'extensification : des mesures insuffisantes

9. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'Agenda

2000 (Vincent Chatellier *et al.*)

Les outils et la méthode d'analyse

Les aides directes à l'issue de la réforme de la PAC de 1992

Agenda 2000 : vers une nouvelle augmentation des aides directes

Développement rural et modulation des paiements
compensatoires

10. Multifonctionnalité de l'agriculture et évolution des logiques de soutien technique aux ménages agricoles dans l'UE (Marianne Cerf *et al.*)

Appréhender les logiques de soutien technique aux ménages agricoles

Les sources d'information sur les dispositifs de soutien technique à l'agriculture dans l'UE

Les principales évolutions des organismes de soutien technique

Quatre logiques de soutien technique

Les modèles nationaux de soutien technique

Le renoncement européen ?

11. Les dynamiques politiques et symboliques à l'œuvre dans la libéralisation de la PAC (Hélène Delorme)

L'accord sur le principe de la libéralisation agricole

Les débats sur les modalités de la libéralisation agricole

Les ressources symboliques et politiques fournies par l'UE

12. Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole (Daniel Perraud)

Quelques outils pour l'analyse de la transformation des politiques agricoles

La cohérence doctrinale de la transition des politiques agricoles

Ambiguïté et paradoxe du soutien à la MFA

Réformes et transition : verrouillages communautaires et nouvelles normes

Une accélération de la transformation des politiques agricoles ?

Liste des sigles

Introduction

Hélène Delorme

Hélène DELORME, directrice de recherche, Fondation nationale des sciences politiques (Centre d'études et de recherches internationales), Paris.

En même temps qu'elle produit des biens alimentaires et agricoles, l'agriculture accomplit des fonctions sociétales plus ou moins reconnues selon les pays : entretien des milieux naturels, contribution à la biodiversité, à l'occupation du territoire, à la production de biens culturels (paysages, patrimoine rural, produits de terroir, etc.), à l'emploi dans les zones rurales, à la sécurité alimentaire en quantité et en qualité, etc.

Cette *multifonctionnalité* de l'activité agricole (MFA) apparaît tardivement comme notion dans le vocabulaire communautaire. En 1985, elle émerge implicitement en tant qu'accompagnement social de l'ajustement des structures attendu de la libéralisation des marchés agricoles. Le *Livre vert* que la Commission publie cette année-là, s'il n'utilise pas le mot, reconnaît la notion quand il affirme la nécessité d'éviter de « créer des problèmes de revenus socialement et donc politiquement inacceptables » en compensant la réduction des prix par des aides directes aux nombreux exploitants « marginaux en termes de production mais dont la fonction s'avère indispensable pour l'équilibre social, l'aménagement du territoire et la sauvegarde de l'environnement » (cité par Bazin, 1990).

En 1992, l'organisation des agriculteurs européens, le COPA, préfère à cette vision duale une conception plus globale qui, en adaptant au secteur agricole la notion de « modèle social européen », entend promouvoir le « modèle agricole européen » et où l'idée de la MFA vise à conserver la diversité caractéristique des agricultures européennes (COPA, 1992).

En 1997, dans le sillage de la conférence réunie à Cork en 1996, la Commission retient dans l'Agenda 2000 (Commission, 1997) une conception rurale de la multifonctionnalité : « Les zones rurales sont multifonctionnelles et les agriculteurs devraient être encouragés à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural. » Car, dans l'avenir, précise ce document, les zones rurales devront « remplir des fonctions d'ordre écologique et récréatif de plus en plus importantes et les exigences liées à ces fonctions pourraient nécessiter des adaptations de l'agriculture, principal exploitant de la terre ».

La même année, la notion fait son entrée officielle dans la PAC quand le Conseil des ministres de l'Agriculture et le Conseil européen de Luxembourg se prononcent en faveur d'une « agriculture européenne multifonctionnelle [...] répartie sur tout le territoire européen » (cité par Massot Marti, 2002). Le 27 septembre 1999, le mandat donné à la Commission pour négocier à l'OMC les engagements relatifs à l'agriculture développe la notion et la consacre en tant que nouveau mot d'ordre de la PAC : « Le Conseil affirme également sa ferme volonté de continuer à développer le modèle européen d'agriculture existant sur la base de son caractère multifonctionnel [...]. L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris dans les régions confrontées à des problèmes spécifiques. Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural. Elle doit aussi être en mesure de répondre aux préoccupations et aux exigences des consommateurs en matière de qualité et de sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de défense du bien-être des animaux » (Washkiel, 2002).

Dans les pays membres, s'exprime le même souci de prise en compte des fonctions sociétales de l'agriculture, sous des termes comme « développement durable^[1] » ou « développement rural », qui reflètent le même souci d'élargir le champ et de modifier les interventions de la politique agricole pour favoriser l'adaptation des agricultures aux demandes nouvelles que leur adressent les sociétés européennes. C'est bien de multifonctionnalité qu'il s'agit.

Les conditions d'émergence de la MFA comme nouveau mot d'ordre de la PAC la font apparaître comme une notion synthétique, qui regroupe en

un seul mot les diverses fonctions que remplit (ou peut remplir) l'agriculture, mais de ce fait ambiguë, car son contenu varie dans le temps et selon les acteurs sociopolitiques qui l'utilisent. Ce constat motive la question centrale qui a réuni les auteurs de cet ouvrage : comment interpréter le succès de la notion de MFA ? Pour réunir des éléments de réponse à cette question, nous sommes partis de deux hypothèses.

Soit la notion de MFA constitue le nouveau paradigme politico-institutionnel de la PAC, au sens fort de référentiel construit *a priori* (Muller, 1985) qui fournit un cadre cognitif permettant de redéfinir les fonctions des agricultures dans le développement économique et social européen, ainsi qu'un cadre normatif sur la base duquel refonder le compromis institutionnel régulant les secteurs agricoles. Cette conception de la MFA, en incitant tous les agriculteurs à réorganiser leurs modèles technico-économiques pour les rendre multifonctionnels, ouvrirait la voie à un nouveau modèle de développement agroalimentaire. Soit la notion de MFA n'est qu'une notion transitoire qui sanctionne la perte de validité de l'ancien paradigme de l'intensification et ménage un cadre de discussion pour préparer la disparition de la PAC en tant que politique sectorielle décidée et gérée à l'échelle européenne. Si ce processus passait par une baisse linéaire des aides actuelles sans redistribution, il devrait approfondir les évolutions de type dualiste déjà observables. Alors, la baisse globale de la production recherchée par la deuxième PAC s'effectuerait dans le cadre d'une spécialisation des exploitations et des territoires, avec une agriculture compétitive concentrant dans les zones de plaine proches des centres de consommation la production de marchandises agricoles et des agricultures marginales dans les zones difficiles survivant grâce à la production de biens et de services publics.

De la première à la deuxième PAC

Pour éclairer la pertinence de la question et des hypothèses proposées, il faut rappeler les réformes de la PAC entreprises depuis le début des années 1990.

La première PAC : un protectionnisme

modernisateur

L'objectif prioritaire de la première PAC est clair : accroître la production et la productivité agricole pour, d'une part, combler le déficit alimentaire de la CEE, d'autre part, soutenir la croissance industrielle par l'augmentation des achats d'intrants de l'agriculture et la libération de la main-d'œuvre agricole (article 39 du traité de Rome). Dans ce but, la première PAC accorde à la production agricole européenne une garantie d'écoulement illimité qui passe par la protection du marché européen dont les prix sont stabilisés à des niveaux supérieurs aux cours internationaux. Une seule exception à ce protectionnisme : pour faire accepter la PAC au GATT (l'ancêtre de l'OMC), l'UE accède à la demande des États-Unis et accorde l'accès libre à son marché aux exportations de soja^[2] qui peut ainsi se combiner aux céréales comme principal aliment utilisé par les élevages européens. Le protectionnisme européen est modernisateur : en avril 1972, les directives sociostructurelles prolongent la politique française en cofinçant les aides à l'investissement des exploitations et les aides au départ des agriculteurs âgés ou dont les exploitations sont trop petites. Il s'agit de faire converger les structures de production autour de l'exploitant familial moyen « à titre principal^[3] », personnage social central des agricultures des six pays qui forment alors l'Europe communautaire.

La première PAC a demandé quatre ans de difficiles tractations pour voir le jour. Mais une fois conclu le « pacte franco-allemand » qui la fonde, elle devient une politique emblématique pour l'Europe dont elle est à la fois le ciment et le moteur. Ciment, car elle permet à l'Europe d'atteindre l'abondance alimentaire, de préserver les équilibres entre les économies nationales, par la participation du budget allemand au financement de la modernisation agricole française, de se constituer un soutien de masse, l'appui du monde agricole compensant l'hostilité du monde ouvrier ; de faire admettre par les partenaires extérieurs, et d'abord par les États-Unis, son droit à constituer un pôle autonome de décision et de croissance. Moteur, car la nécessité de faire fonctionner son système de prix et de financement communs oblige à régler toutes les questions générales que pose la construction de l'Europe. Les contraintes inhérentes à la gestion de la PAC, en même temps qu'elles entraînent le ralliement de toutes les forces politiques aux mécanismes de l'Europe supranationale, conduisent la CEE à traiter toutes les questions institutionnelles (vote majoritaire notamment), budgétaires et

monétaires que soulève son fonctionnement quotidien.

Dans la crise monétaire et des matières premières des années 1970, la PAC conserve son rôle d'entraînement pour la construction européenne. En 1969, la volonté de sauver le marché européen unique des produits agricoles conduit à mettre en place des correctifs monétaires qui pallient la rupture des prix uniques provoquée par les choix divergents de politique monétaire faits par les États membres face au flottement du dollar^[4]. Ensuite, les distorsions créées par les correctifs monétaires, parce qu'elles affectent gravement l'expansion du « pétrole vert » national, sont le motif le plus puissant qui convainc le gouvernement français de s'aligner sur la politique allemande de monnaie forte, rendant ainsi possible l'instauration en 1979 du système monétaire européen, précurseur de la monnaie unique établie en 1992 par le traité de Maastricht.

La crise de la première PAC

À partir du milieu des années 1980, deux séries de facteurs débouchent sur une remise en cause des caractères de la PAC et de sa place dans la construction européenne.

Intervient d'abord le changement du cadre général dans lequel fonctionne la PAC. Au début des années 1980, l'approfondissement de la crise économique mondiale débouche sur un renversement complet de l'idéologie économique dominante et des pratiques de politique économique. À l'instar des États-Unis, toutes les équipes dirigeantes des pays européens s'engagent dans une formidable entreprise de dérégulation de la gestion du capital. Ils substituent progressivement aux régulations d'inspiration keynésiennes, mises en place au lendemain de la guerre, des politiques libérales combinant désengagement de l'État, ouverture commerciale et recentrage de l'action publique sur la gestion des grands équilibres macroéconomiques. Ce nouveau cours économique transforme les conceptions mêmes de l'Europe politique. Le projet d'une « construction » européenne reprenant à son échelle les régulations nationales est mis en sommeil. Si les pouvoirs de l'UE se renforcent (notamment par l'extension du vote à la majorité qualifiée et l'élection au suffrage universel du Parlement européen), ses compétences se restreignent aux fonctions régaliennes habituellement réservées à un État libéral : contrôle de la concurrence sur le marché unique, gestion de la monnaie (remise à une banque centrale

indépendante du pouvoir politique), coopération en matière de politique étrangère et de sécurité puis de défense. L'objectif de convergence est remplacé par celui de « cohésion économique et sociale » qui, en conformité avec la doctrine libérale, consiste pour l'essentiel à financer les infrastructures (routes, chemins de fer, irrigation...) dont l'absence dans les régions « en retard de développement » pourrait perturber le fonctionnement du marché unique. Ces nouvelles orientations conduisent à remettre en cause les politiques sectorielles et, au premier rang, la PAC : la libéralisation y apparaît d'autant plus pertinente que la crise agricole prend la forme, à partir du début des années 1980, d'une crise de marché provoquée par un déséquilibre durable entre l'offre et la demande.

Le succès même de la PAC est le second facteur qui conduit à sa révision. Son protectionnisme modernisateur, en stimulant fortement la production, débouche à la fin des années 1970 sur la saturation du marché européen. Or, à partir de 1982, la stagnation de la demande mondiale^[5] ne permet plus au marché international d'absorber les surplus de production européens. L'explosion du budget agricole européen (comme d'ailleurs du budget agricole américain) et la guerre commerciale avec les États-Unis que provoque la dépression des marchés internationaux débouchent alors sur un procès de la PAC qui met en cause tous ses aspects : son coût budgétaire croissant^[6], son incapacité à orienter la production vers les produits différenciés demandés par les industriels transformateurs, en appui à leurs stratégies de segmentation du marché, l'iniquité de ses aides qui favorisent la minorité de producteurs vendant les plus grandes quantités de produits. Dans les années 1990, la prise de conscience des enjeux environnementaux étend les critiques aux impacts négatifs sur les milieux naturels (pollutions, désertification, perte de la biodiversité, etc.) qu'ont les modèles intensifs soutenus par la PAC tandis qu'à la suite de la multiplication des accidents sanitaires (vache folle, fièvre aphteuse, poulets à la dioxine, etc.) lui sont reprochés les risques que font peser sur la santé humaine et animale les insuffisances de sa gestion de la qualité et de la sûreté des aliments.

À ces critiques internes s'ajoutent celles des partenaires extérieurs. Les gouvernements des pays en développement, menés par les exportateurs des zones tempérées (Brésil, Argentine, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, etc.), deviennent les plus virulents pourfendeurs du protectionnisme agricole européen, qu'ils accusent de contribuer à la

dépression des cours internationaux par les subventions à l'exportation, ainsi qu'au marasme de leurs économies par l'insuffisant accès au marché européen qu'il ménage à leurs exportations. Au GATT, puis à l'OMC, ils font de l'ouverture du marché agroalimentaire européen, premier importateur mondial, la condition du succès des négociations commerciales multilatérales. Leurs critiques ont d'autant plus de portée qu'elles sont relayées par les intérêts financiers et commerciaux européens qui abordent les négociations commerciales mondiales avec l'intention d'obtenir l'ouverture des marchés des services dans les pays en développement en contrepartie de celle du marché agroalimentaire européen.

La deuxième PAC : une libéralisation complexe

Ce procès généralisé aboutit, après une tentative de réforme par la stabilisation des dépenses et le contrôle de l'offre dans les années 1980, à la « grande transformation » de la PAC. Le dessein général des réformes successives décidées en mai-juin 1992, mars 1999 puis juin 2003 est plus complexe que celui de la première PAC.

Les objectifs assignés à la PAC et les agriculteurs cibles se différencient. L'Agenda 2000 (Commission, 1997) fixe ainsi deux objectifs à la nouvelle PAC : « Améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et agroalimentaires européens tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial dans le cadre d'une libéralisation des échanges et du développement attendu de la demande mondiale de denrées alimentaires » (*op. cit.*, p. 27) ; mettre en œuvre « une politique rurale intégrée » (*op. cit.*, p. 27) pour développer « le rôle que les agriculteurs peuvent et devraient jouer sur le plan de la gestion des ressources naturelles et de la sauvegarde du paysage » et pour les « encourager à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural » (*op. cit.*, p. 30-31).

Ce double objectif explique que la deuxième PAC abandonne la sélectivité de la première et diversifie ses agriculteurs de référence. Elle affirme vouloir soutenir à la fois les exploitants qui dirigent des exploitations de grande dimension économique et sont censés être capables de jouer le jeu de la compétitivité et ceux qui sont installés sur des structures plus petites et/ou dans des zones à haute valeur naturelle mais peu propices à la production et qu'elle entend désormais reconnaître en tant que

« gardiens du paysage » et « jardiniers de la nature » (Commission, 1991).

La recomposition des instruments de la PAC est tout aussi complexe. Animé par la volonté de respecter la norme du découplage des aides acceptée à l'OMC, le dispositif mis progressivement en place par les réformes s'organise autour de deux types d'intervention. Les premières concernent le soutien des prix et des marchés, qui est fortement réduit. Pour les deux secteurs les plus déséquilibrés par les surplus (céréales et viande bovine), des baisses de prix significatives sont décidées en 1992 et 1999. En 1994, ces baisses sont complétées par (et permettent) l'accord agricole de Marrakech par lequel l'UE réduit ses protections à l'importation (remplacement des prélèvements variables par des tarifs fixes à diminuer de 20 % dans les six ans de l'accord) et ses subventions à l'exportation (à diminuer de 36 % en volume et en valeur dans le même temps). Pour le secteur laitier, les réformes de 1999 et de juin 2003 annoncent la suppression des quotas qu'elles amorcent par des baisses de prix et une augmentation des quantités garanties, une évolution analogue étant programmée pour le secteur sucrier. La visée à terme est d'aligner les prix européens sur les prix mondiaux et de ne maintenir que deux types d'interventions régulatrices : l'une, sous la forme d'une garantie de prix minimum, pour protéger les producteurs contre les fortes chutes de prix caractéristiques des marchés agricoles ; l'autre, sous la forme de divers mécanismes de contrôle de l'offre (gel des terres, plafonnement du nombre de bovins aidés, boisement des terres agricoles, maintien des prairies permanentes, quotas de production garantis...), pour limiter la croissance de la production et lutter ainsi contre la baisse des prix réels à long terme que permet la concurrence en assurant un transfert quasi immédiat des gains de productivité réalisés par les agriculteurs^[7].

Le deuxième type d'intervention est constitué par des aides directes payées aux agriculteurs par le budget européen (ou cofinancées avec les budgets nationaux) qui, elles, sont augmentées. Les principales sont les paiements créés en 1992 pour compenser les baisses des prix des céréales et de la viande bovine. Mais cette justification ne peut valoir qu'à titre transitoire, car le maintien prolongé de ce type de paiements aboutirait à une surcompensation des pertes de revenu du fait des gains de productivité et de la restructuration des exploitations (agrandissement, diversification, etc.)^[8]. On peut ajouter que la fragilité

de ces paiements est accrue par la transparence qu'ils instaurent : en révélant explicitement la part des transferts publics dans les revenus des agriculteurs, ils incitent tous les contribuables, et en particulier les budgets nationaux qui sont les principaux financeurs du budget européen, à surveiller de près une politique dont ils supportent directement la charge. La réforme de 1999 confirme l'analyse en ne prévoyant qu'une compensation partielle des baisses de prix.

Un pas décisif est franchi par la réforme de juin 2003 qui transforme les paiements compensateurs en paiements aux exploitations indépendants de la production, accordés sur la base des montants perçus dans la période 2000-2002. La première caractéristique de ces paiements découplés est la décentralisation de leur mise en œuvre, largement laissée à la discrétion des États membres qui fixeront leur forme (paiement à l'hectare ou par exploitation), leur écoconditionnalité (normes concernant l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux, la sécurité sur le lieu de travail, le maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, l'organisation du gel des terres), le taux^[9] et la date^[10] d'application du découplage, les modalités de leur transfert vers les mesures relevant du règlement développement rural.

La deuxième caractéristique de ces paiements est d'être soumis à une réduction linéaire et progressive^[11] (modulation) qui n'épargnera que les exploitations recevant moins de 5 000 euros de paiements par an et celles situées dans les régions ultra-périphériques^[12]. Les ressources issues de la modulation feront l'objet d'une redistribution : entre État membre^[13] ; vers le financement de la libéralisation des organisations communes de marché non encore réformées ; vers le développement rural. Le statut des paiements directs demeure toutefois hybride : ils restent rangés dans le « premier pilier » de la PAC qui couvre les dépenses de marché et bénéficie d'un budget garanti jusqu'en 2012 (plafonné à 45 milliards d'euros pour l'UE à 25^[14]) malgré leur découplage quasi total de la production et leur transfert progressif vers le développement rural, qui depuis 1999 forme le « deuxième pilier » de la PAC.

Ce « deuxième pilier » regroupe la seconde catégorie d'aides directes. Il ne mérite que très partiellement son appellation de « développement rural ». D'abord parce qu'il s'adresse pour l'essentiel aux agriculteurs et non aux ruraux dans leur ensemble. Ensuite parce qu'il est loin de

former une politique cohérente. Il regroupe en pratique un ensemble hétéroclite de mesures qui, décidées au fil des réformes successives de la PAC, forment une sorte de menu dans lequel les États membres et leurs régions ont la faculté de choisir les aides qui leur paraissent les mieux adaptées à leurs structures et à leurs politiques. La réforme de juin 2003 élargit son champ en y incluant, aux côtés des aides aux exploitations (investissement, installation) et des quatre mesures « d'accompagnement de la réforme » (indemnités compensatrices des handicaps naturels, préretraite, boisement des terres agricoles, mesures agro-environnementales), les aides à l'amélioration de la qualité, à la mise des exploitations aux nouvelles normes prévues par l'accord du 25 juin 2003, à l'amélioration du bien-être des animaux, à l'augmentation des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, à la réalisation des audits d'exploitations prévus pour aider les exploitants à adapter leurs systèmes de production aux nouvelles normes. Les mesures relevant du développement rural font l'objet d'un cofinancement par le budget européen et les budgets nationaux, dans des proportions qui varient selon les mesures et s'élèvent dans les régions les moins développées. Elles sont toujours plafonnées, soit en pourcentage de la dépense consentie par les agriculteurs, soit en volume et leur budget n'est pas inclus dans le cadre budgétaire prévu pour la période courant jusqu'en fin 2012.

La deuxième PAC est ambiguë et instable dans sa complexité. Elle n'indique pas la manière de combiner les deux objectifs qu'elle se donne et qui sont apparemment peu compatibles, la compétitivité impliquant des coûts et des prix assez bas pour affronter la concurrence mondiale et la multifonctionnalité aboutissant à les augmenter en réduisant les productivités physiques et du travail. En outre, si les innovations institutionnelles concernent principalement la politique des marchés, dont le démantèlement débouche à terme sur la fin du marché agricole européen préférentiel et stabilisé, les signaux ainsi donnés aux agriculteurs sont peu clairs car les paiements directs peuvent annuler ou déformer les effets des baisses de prix et du soutien des marchés. Enfin sa mise en œuvre, parce qu'elle élargit les marges de manœuvre des États membres (et de leurs régions), risque de rendre très conflictuel le fonctionnement du marché européen en y multipliant les distorsions de concurrence provoquées par les aides nationales. L'ampleur des perturbations potentielles de cette décentralisation apparaît mieux quand on rappelle que le marché communautaire absorbe 70 % des échanges

agroalimentaires de l'UE à 15.

Du fait de sa complexité, trois interprétations de la deuxième PAC sont possibles. On peut y voir une libéralisation en trompe-l'œil qui vise à conserver le soutien antérieurement accordé à l'agriculture en changeant de fond en comble ses modalités pour les conformer aux normes de l'OMC. Si on en fait une lecture plus dynamique, on peut l'interpréter comme un accompagnement social de la libéralisation du marché agricole européen. C'est l'interprétation que retient en 2003 le groupe d'experts dirigé par le professeur Sapir qui considère que la PAC « a cessé d'être une politique allocative promouvant l'efficacité et la production pour devenir une politique distributive visant un groupe particulier de citoyens » (Rapport Sapir, 2003, p. 164). Logiquement, ce groupe recommande de réduire ces aides sociales pour tenir compte de l'ajustement des structures de production à la libéralisation du marché européen. Si on tient compte du renforcement des conditions mises aux paiements directs et de la volonté d'augmenter les crédits du « deuxième pilier », une troisième interprétation est possible selon laquelle la deuxième PAC ménagerait la possibilité de politiques d'incitation à une transformation des systèmes de production dans le sens de la multifonctionnalité. Cette troisième voie laisse ouverts les choix structurels à faire, du fait de l'absence, d'une part, d'une définition commune de la MFA, d'autre part, de normes européennes ou de leur flexibilité quand elles existent (pour les normes sur le bien-être animal par exemple, les pays gros producteurs de viandes « transformées » comme les Pays-Bas ou le Danemark s'emploient à obtenir les dérogations nécessaires pour sauvegarder la compétitivité de leurs élevages).

Problématique, méthode et contenu de l'ouvrage

Le caractère de compromis ambigu et instable qu'a la deuxième PAC a conduit à organiser la problématique autour de deux questions transversales.

La question de la cohérence de la deuxième

PAC

L'espace communautaire n'est pas un espace public structuré par des valeurs, des normes et des procédures constitutives d'une citoyenneté communautaire mais apparaît comme un espace où se rencontrent et se coordonnent les politiques publiques nationales. De manière analogue, la PAC n'est pas à proprement parler une politique « commune » de rang supérieur aux politiques nationales. Il faut plutôt l'analyser comme une « communauté de politiques » (Bonnet et al., 1996) qui fournit aux États membres un certain nombre d'instruments d'intervention avec le mode d'emploi à respecter. Chacun peut ainsi adapter ses formes d'insertion dans les marchés européen et international aux caractéristiques matérielles et idéelles de son agriculture tout en bénéficiant des financements du budget européen. La PAC doit par ailleurs se conformer aux engagements pris dans la négociation commerciale mondiale du cycle de l'Uruguay car, depuis l'accord de Marrakech d'avril 1994, l'OMC est l'instance où sont fixées les normes que doivent respecter les politiques des pays et des regroupements régionaux qui en sont membres.

Comme dans toutes les formes de gouvernance à niveaux multiples (Mark et al., 1996), les différents échelons où la PAC se détermine et s'applique ne sont pas strictement hiérarchisés dans leur champ et leurs compétences mais s'articulent les uns aux autres de manière flexible selon des modalités qui varient dans le temps (par exemple en cas de crise de marché ou de crises sanitaires), dans l'espace (par exemple en fonction du type de régionalisation pratiqué par chaque État membre) et selon les problèmes traités (ainsi la gestion des marchés est plus unifiée que celle des aides directes).

Ce mode de fonctionnement incite à rechercher la cohérence de la deuxième PAC dans la manière dont elle articule les logiques propres aux trois principaux niveaux où elle est définie : les niveaux national, européen et mondial. Comment les compromis que définit la PAC articulent-ils la logique mondiale, qui donne la priorité à l'expansion des échanges internationaux par l'ouverture commerciale, et les logiques nationales, où s'expriment les aspirations des agricultures et des sociétés européennes à une certaine sécurité, à la stabilité, à la conservation de certaines formes de vie et de consommation, de structures sociales et de cadres environnementaux ? Comment conçoit-elle l'articulation entre les objectifs, apparemment difficilement

compatibles, de compétitivité et de MFA ? La coordination qu'effectue la PAC tend de plus en plus à se limiter à la surveillance des budgets et des gestions nationales des aides à l'agriculture. Cette décentralisation croissante signifie-t-elle que les visions nationales du développement agricole, et en particulier de l'inscription de la MFA dans les politiques agricoles, sont devenues trop divergentes pour permettre à la PAC d'être plus qu'un compromis minimum se bornant à surveiller les distorsions de concurrence créées par les interventions nationales sur le marché agricole européen ?

La question de la pérennité de la deuxième PAC

Quel que soit le type d'articulation qui s'observe entre les logiques propres aux trois principaux échelons de gouvernance de la deuxième PAC, une seconde question se pose : celle de sa pérennité. Pour deux raisons.

D'abord, pour tester l'hypothèse faite sur la nature paradigmatique de la MFA. En effet, un paradigme exprime et appuie par essence la logique d'une structure politico-institutionnelle ayant les propriétés nécessaires pour se reproduire dans le temps, notamment en affrontant les « petites » crises inhérentes à son fonctionnement. Or, et c'est le second motif de la question, la deuxième PAC devient en quelque sorte un contrat à durée déterminée entre les pays membres et avec les agriculteurs puisque, à l'instar de la politique américaine, elle est définie pour des périodes limitées dans le temps, six années depuis 1992, ce qui n'exclut pas des réformes intercalaires comme en témoigne la décision de juin 2003 intervenue à la mi-temps de la période couverte par l'accord de 1999 (2000-2006). Il est donc pertinent de se demander si et comment elle sera reconduite au terme de la période fixée par le cadre budgétaire (fin 2012).

Les réformes menées depuis 1992 témoignent d'une continuité certaine autour d'un accord de principe sur le but à terme qui est l'ouverture commerciale ainsi que sur la nécessité de maintenir une intervention protectrice minimum. Mais elles révèlent aussi les nombreux désaccords entre pays et forces politiques et professionnelles sur les modalités à suivre : degré et formes du découplage des aides (certains s'inquiétant en particulier de l'impact du démantèlement des organisations communes de marché sur la production), liste des fonctions de