

## **L'URGENTE RÉFORME DES POLITIQUES EUROPÉENNES**

### **Un autre modèle pour l'agriculture**

Par JACQUES BERTHELOT

Titulaire d'une chaire européenne Jean-Monnet à l'Institut National polytechnique de Toulouse ; chercheur au laboratoire Dynamiques rurales

IL aura fallu les crises sanitaires à répétition pour que soit Enfin mise en discussion devant l'opinion - et pas seulement chez les producteurs - la politique agricole européenne. Il ne suffit cependant pas de condamner les dérives de l'actuel modèle productiviste : une agriculture certes " verte ", mais soumise aux règles libérales de l'OMC aboutirait à une campagne sans paysans, mais avec des paysages. La troisième voie, celle d'une agriculture paysanne et citoyenne, est la seule à même de réconcilier les préoccupations environnementales, l'emploi, la qualité des aliments et la solidarité avec le Sud. . L'aggravation de la crise de la vache folle et l'épidémie de Fièvre aphteuse - qui mettent un point d'orgue à quarante ans de Dérive productiviste de la politique agricole commune (PAC) ( 1) et Plongent éleveurs et consommateurs de l'Union européenne dans le désarroi - fournissent l'occasion de procéder à la profonde réforme dans leur très large majorité, les citoyens européens attendent. Et il y a urgence si l'on ne veut pas que son contenu soit dicté par les négociations internationales en cours - et en tout premier lieu à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) -, mais les précède. Cela afin de fixer un mandat précis à la Commission européenne, qui parlera au nom des Quinze. A l'OMC, les discussions sur le nouvel accord agricole entrent dans leur phase active, et le commissaire Pascal Lamy entend utiliser des concessions européennes sur la PAC comme monnaie d'échange pour la relance d'un Cycle du millénaire complet - effaçant le fiasco de Seattle - lors de la conférence ministérielle qui se réunira en novembre 2001 au Qatar. Son objectif : ouvrir les marchés mondiaux aux activités qui comptent réellement pour le produit intérieur brut (PIB) et l'emploi européens - celles de Bouygues, Vivendi et Deutsche Telekom, sans oublier les Danone et autres Carrefour, qui sont donc les premiers intéressés à la libéralisation de la PAC. Par ailleurs, la Commission négocie actuellement des accords bilatéraux de libre-échange avec de nombreux pays du Sud - Mercosur et Chili, pays méditerranéens, pays ACP (Afrique-Caraïbes- Pacifique (2) - après la décision " Tout sauf les armes " adoptée le 26 février 2001 par l'Union en faveur des pays les moins avancés (PMA). A cela s'ajoutent les négociations d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). S'il existe un large consensus sur les objectifs à assigner à une PAC renouvelée - meilleure garantie de la sécurité sanitaire des aliments, multifonctionnalité (terme consacré pour désigner la protection de l'environnement, des paysages, de l'emploi rural, de l'aménagement du territoire et du bien-être animal), développement durable -, les divergences sont profondes sur ses modalités Les trois stratégies en présence - statu quo, mondialo-écologiste Et paysanne-citoyenne - correspondent à des alliances très différentes des forces sociales concernées. La stratégie du statu quo, correspondant à l'accord de Berlin (l'Agenda 2000) de mars 1999, est défendue à l'OMC par la Commission européenne, avec l'aval des syndicats agricoles majoritaires et des

autres acteurs du complexe agro-industriel. Prétendant préserver un " modèle agricole européen " qui offre pourtant deux facettes contradictoires - " vocation exportatrice " et multifonctionnalité -, elle accepte néanmoins un minimum de modifications à l'accord de Berlin pour qu'il soit " vendable " à l'OMC et à l'opinion européenne : réduction, mais sur une longue période, des protections à l'importation et des restitutions (subventions) aux exportations, sous réserve d'une réduction parallèle des aides implicites à l'exportation existant dans d'autres pays ; réduction, également, des soutiens internes " couplés " (c'est-à-dire liés au niveau de la production ou des prix), donc à effet direct sur la production. Elle exige seulement le maintien au-delà de 2003 de ses aides directes partiellement couplées - liées aux facteurs de production passés, mais nécessitant une production actuelle pour les percevoir -, qu'elle est même prête à " verdir " en n'exigeant plus que les agriculteurs produisent pour les percevoir ! Comme les Etats-Unis ont plus que triplé depuis trois ans leurs aides couplées ( 3), l'Union estime qu'ils garderont un profil bas autour du tapis vert.

Mondialo-écologisme LA Commission souligne aussi que l'accord de Berlin offre des Marges de manoeuvre - que peu d'Etats membres ont saisies - pour Réorienter les aides vers une agriculture moins intensive, ainsi que pour mieux les répartir : leur " éco-conditionnalité " n'est, à ce jour, guère appliquée, et leur modulation en fonction de la taille des exploitations n'est utilisée - et très modestement - qu'en France (1 milliard de francs) pour financer les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), et, à un très faible degré, au Royaume-Uni. S'il le faut, la Commission proposera d'amender les règlements De l'accord de Berlin en vue de transférer une partie des aides accordées aux grandes cultures vers le développement rural, qui reçoit moins de 10 % du budget agricole communautaire. Voilà qui promet une forte opposition de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), qui n'a toujours pas " digéré " le début de modulation des aides dont n'ont pourtant que très marginalement pâti les grands céréaliers. Cette stratégie reste donc très productiviste et ce n'est pas un zeste d'" agriculture raisonnée " qui réduira la persistance de ses effets pervers sur l'environnement, l'emploi, l'aménagement du territoire et les pays du Sud.

D'autant qu'elle table sur le dumping implicite des aides directes à ses producteurs pour continuer à accéder aux marchés de ces pays. Les contradictions de la stratégie du statu quo ont suscité une deuxième stratégie que l'on peut appeler mondialo-écologiste. On pourrait aussi la qualifier d'hyperlibérale - dans la mesure où elle entend aligner les prix agricoles intérieurs sur les prix mondiaux - si, constatant que le marché libre est impuissant à fournir les biens publics réclamés par la société, elle ne préconisait simultanément une réglementation et une intervention publique très individualisée pour rémunérer les diverses aménités attendues par la société, notamment en matière d'environnement. Conforme aux vœux des Etats-Unis, du Groupe de Cairns ( 4) et des institutions internationales, cette stratégie est soutenue par les grandes firmes agroalimentaires et par le Bureau européen des unions de consommateurs. Cette stratégie se prononce pour une élimination rapide de toutes les protections, tant aux frontières (droits de douane et restitutions aux exportations) qu'au plan interne (aides couplées), au profit d'aides découplées de la production pour la prestation d'aménités. Théorisée récemment par Louis-Pascal Mahé et François Ortalo-Magné (5), elle critique sans complaisance les dérives productivistes de la PAC, notamment son impact négatif sur l'environnement et l'aménagement du territoire, et elle s'élève aussi contre la

concentration des aides au profit des plus gros exploitants. Elle suscitera donc peu d'enthousiasme chez les syndicats majoritaires. Ses propositions en matière de contrôle des pollutions et de rémunération des aménités sont d'autant plus à méditer qu'elles s'appuient sur l'expérience de certains pays européens. Mais, plus encore que la précédente, cette stratégie pêche par De lourdes erreurs d'appréciation qui découlent de l'objectif Affiché d'une politique agricole qui serait à la fois plus " agroalimentaire " et plus rurale. Principale erreur : l'alignement des prix agricoles intérieurs sur les prix mondiaux, considérés comme une norme intangible (la " valeur réelle "), avec deux corollaires tout aussi contestables : on pourrait combattre la volatilité de ces prix par les marchés à terme et les aides aux assurances agricoles ; et il serait possible, à partir d'un revenu agricole de base fluctuant au gré des prix mondiaux, de bâtir un système stable d' " aide personnelle, viagère et conditionnelle à des travaux d'intérêt public pour l'espace rural ( 6 ) " de manière à assurer un revenu suffisant aux producteurs.

En fait, cette stratégie ne vise pas à préserver les emplois agricoles, mais à rémunérer des prestations d'aménités rurales, éventuellement par des non-agriculteurs : du paysage sans paysans. Sa logique libérale apparaît dans la volonté d'éliminer toute tentative de maîtrise directe de la production : plus besoin de quotas laitiers ni sucriers, puisque les bas prix mondiaux se chargeront de la besogne. Enfin, l'alignement des prix agricoles de l'Union européenne sur les prix mondiaux répondra à toutes les objections rencontrées dans les négociations internationales. Au-delà de la condamnation du dumping par les subventions aux exportations, cette stratégie ne se préoccupe guère des conséquences de la PAC sur le reste du monde. Elle correspond en tous points aux objectifs à long terme de la Commission européenne : " Puisque seules les exploitations atteignant un degré minimum de compétitivité internationale survivront... dans les marchés libéralisés à long terme... un objectif clé de la PAC devrait être de contribuer à la compétitivité internationale d'un noyau d'exploitations commerciales dans les zones les plus adaptées d'Europe ( 7 ) ", soit quelques dizaines de méga-exploitations hautement technicisées, employant une centaine de milliers d'actifs contre plus de 7 millions aujourd'hui.

Pour une stratégie paysanne citoyenne CETTE stratégie semble néanmoins entérinée, sur certains points, par une communication récente des parlementaires européens Verts ( 8 ), à l'exclusion notamment des Verts français ( 9 ) et belges : proche des positions des ministres Verts de l'agriculture d'Allemagne (lire page 4) et d'Italie, elle exige de " verdier " radicalement les aides, sans en réduire le volume, mais elle est d'un mutisme plus qu'ambigu sur la politique des prix, la protection aux importations et la préservation des emplois agricoles. Certaines ONG campent sur la même ambiguïté : par méconnaissance de la portée réelle des concepts de protection, de distorsion et de découplage, et au nom d'une solidarité Nord-Sud mal évaluée, elles acceptent de supprimer les protections de l'Union aux importations, notamment en provenance du Sud. Une attitude incohérente avec les circuits courts qu'elles préconisent par ailleurs pour réduire l'effet de serre dû aux transports, et pour garantir la traçabilité des produits.

La décision prise le 26 février dernier par les Quinze d'éliminer complètement, à partir du 5 mars 2001, les droits de douane et les restrictions quantitatives pour toutes les exportations, " sauf les armes ( 10 ) ", des 49 pays les moins avancés (PMA), en particulier celles de leurs produits agricoles (avec quelques années de différé pour le

sucre, le riz et les bananes), réjouit vivement plusieurs ONG ( 11 ), qui n'en ont vu ni la contrepartie ni les effets induits. La première saute pourtant aux yeux : l'Union veut pouvoir compter sur les voix des 49 PMA pour relancer le Cycle du millénaire à l'OMC afin d'ouvrir de juteux marchés à ses exportations industrielles et de services. C'est la même logique que celle, interne au continent américain, impulsée par Washington dans son projet de Zone de libre-échange des Amériques (lire le dossier pages 6 à 8).

Les conséquences au sein des pays concernés sont tout aussi prévisibles : des exportations accrues ne profiteront guère qu'aux multinationales agroalimentaires, aux dépens de la petite paysannerie et de la sécurité alimentaire par l'autosuffisance vivrière. Les échanges agroalimentaires des PMA sont en effet fortement déficitaires (2,6 milliards de dollars en 1998), ce qui devrait les engager à donner la priorité à la satisfaction des besoins alimentaires de leurs populations, plutôt qu'à l'exportation. Aux termes de la convention de Cotonou de juin 2000, les 40 d'entre eux, pour la plupart africains, qui font partie des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) seront, comme les autres, astreints à un libre-échange véritablement criminel avec l'Union européenne en 2008. Avec le " tout sauf les armes ", les exportations vers les Quinze se feront au prix mondial, qui, pour le sucre, est inférieur en moyenne au coût de production de tous les pays. Les bénéficiaires de l'écart des prix seront les sucreries importatrices. La contreproposition des céréaliers belges est plus adaptée : élargir de 250 000 tonnes (soit le solde des 4 PMA exportateurs nets) le quota du sucre brut importé au prix communautaire élevé du Protocole sucre des pays ACP. On a déjà vu qu'un libre-échange agricole avec le Mercosur, qui exporte des produits agricoles tempérés, aurait des effets catastrophiques aussi bien pour l'agriculture européenne que pour la petite paysannerie et les consommateurs locaux. Une mesure réellement bénéfique aux pays du Sud - mais cela ne concernerait guère les PMA - serait de mettre fin à l'escalade tarifaire sur les produits tropicaux transformés afin de laisser à leurs économies la valeur ajoutée des rares industries où il peuvent avoir un avantage comparatif.

Face aux risques que font courir ces deux stratégies, une réforme de la PAC devrait en promouvoir une troisième : celle d'une agriculture paysanne et citoyenne, naturellement multifonctionnelle et, socialement comme environnementalement, durable. Elle est notamment préconisée par la Coordination paysanne européenne (CPE), dont, pour la France, fait partie la Confédération paysanne, et elle est soutenue par de nombreuses associations de défense de l'environnement, de solidarité internationale, certains partis Verts et des organisations de consommateurs. Son principe de base est de reconnaître le droit de chaque pays (ou groupe de pays, telle l'Union européenne) à la souveraineté alimentaire, et notamment à l'autosuffisance pour les produits de base, dont font partie les aliments du bétail. La protection à l'importation en est à la fois le corollaire et la modalité la plus solidaire de soutien aux agricultures : c'est, en effet, la seule accessible aux pays pauvres, alors que les soutiens internes autorisent un dumping encore plus pervers que les restitutions - puisque totalement opaques pour les pays tiers et inattaquables devant l'OMC - car ces dernières peuvent entraîner des mesures antidumping. Une telle stratégie permettrait également de rompre avec la Dérive conduisant à la fonctionnarisation croissante des agriculteurs - les aides directes représentent, en France, 94 % du revenu net en grandes cultures et 95 % en bovins-viande, et, en 2003, elles atteindront respectivement 126 % et 129 % (hors vache folle) - et de réhabiliter les prix comme base de leur revenu. Mais les prix en question doivent

être ceux du marché intérieur de l'Union européenne et non pas les prix mondiaux, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'extrême volatilité ( 12 ) des prix mondiaux paralyserait l'investissement agricole et déstabiliserait le secteur agroalimentaire et les consommateurs : les marchés à terme ne peuvent en effet stabiliser le prix au-delà de quelques mois, et les assurances subventionnées coûtent très cher aux contribuables américains. Ensuite, de 1995 à 1998, les prix dits mondiaux ont correspondu à moins de 10 % de la production mondiale des produits de base, et l'on sait que moins de 10 % de la production correspondante de l'Union est exportée. Il s'agit, par ailleurs, de prix de dumping, soit explicite - dans le cas des Quinze -, soit implicite, avec les aides directes tant de l'UE que des Etats-Unis. Les firmes agroalimentaires, de plus en plus concentrées, les manipulent à leur guise. Enfin, les monopoles commerciaux publics restent très nombreux, notamment chez les " libéraux " du Groupe de Cairns, et l'Union elle-même différencie fortement ses restitutions, donc ses prix mondiaux, selon les pays de destination.

Des prix intérieurs rémunérateurs seront assurés par des Prélèvements variables (et non pas des droits de douane fixes) à l'importation, de manière à garantir un revenu correct aux exploitations paysannes des zones favorables, et pour un pourcentage important de la production des produits de base. Plusieurs mesures permettront d'éviter l'accumulation de stocks et l'intensification. D'abord la maîtrise et le partage des productions, par l'extension des quotas aux principales productions non compétitives à l'exportation, sans aides explicites (les restitutions étant supprimées) ou implicites, ou par d'autres moyens (gel des terres, plafonds de production ou de mise en marché, etc.). La taille des exploitations sera limitée pour ne pas freiner l'installation des jeunes, y compris de ceux d'origine non agricole, dont on a de plus en plus besoin. Ensuite des mesures de désintensification seront imposées à toutes les exploitations ( 13 ) en liant l'élevage au sol - donc avec l'abandon progressif des élevages hors-sol et des intrants chimiques - et en cessant immédiatement de subventionner les intrants sources de pollution (dont l'irrigation dans les zones pluvieuses), et en appliquant trictement le principe pollueur-payeur. Si, malgré ces mesures de maîtrise de l'offre, le prix Intérieur s'effondre, un prix d'intervention s'appliquera de façon Sélective aux seules exploitations paysannes. En revanche, des aides incitatrices, plafonnées par actif et représentant en moyenne un pourcentage faible du revenu net, seront versées en fonction de la capacité des exploitations à créer des emplois - donc de la valeur ajoutée - de façon non intensive. Elles seront différenciées en fonction des difficultés agroclimatiques, donc plus élevées dans les zones aux rendements inférieurs - à l'inverse des aides actuelles - et favoriseront des démarches collectives. Pour éviter une déconnexion totale entre prix intérieurs et prix mondiaux et en régulariser les fluctuations, les principaux exportateurs négocieront leurs parts de marché et coordonneront leurs niveaux de stocks, donc de gel des terres si nécessaire.

L'agriculture est une activité trop sérieuse et remplissant trop de fonctions pour que l'on en réserve la cogestion au syndicalisme majoritaire (en France, la FNSEA) sous la pression des firmes agroalimentaires. Il est impératif d'y associer les associations de défense de l'environnement, de solidarité internationale, de consommateurs, de chômeurs et les élus locaux, bref d'en faire une agriculture citoyenne. D'autant que le traité de Nice a refusé de placer la PAC dans le champ de la codécision du Parlement européen avec le Conseil. Les politiques agricoles ont évidemment besoin d'une

régulation internationale, ne serait-ce que pour combattre le dumping. Mais, sous sa forme actuelle, l'OMC n'est pas l'instance appropriée car son objectif n'est nullement d'assurer une alimentation suffisante en quantité et qualité aux humains (notamment aux 830 millions qui souffrent de la faim), mais d'obtenir des " réductions progressives substantielles du soutien et de la protection " des agriculteurs du monde entier. La mise en place de la stratégie paysannecitoyenne, la seule conforme aux attentes de la société européenne et, en Même temps, solidaire du reste du monde, se heurte à une puissante coalition d'intérêts. Seule une forte et urgente mobilisation pourra l'imposer face à l'OMC. . (1) José Bové et François Dufour, *Le Monde n'est pas une marchandise. Des paysans contre la malbouffe*, La Découverte, Paris, file:///C:/WINDOWS/Desktop/landwirtschaft/webmail.php.html (10 von 13) [16.10.03 00:40:47] immerda 2000. (2) Lire Jacques Berthelot, " Agriculture, le vrai débat Nord-Sud ", *Le Monde diplomatique*, mars 2000. (3) Jacques Berthelot, " La mystification du découplage des aides agricoles ", *Economie rurale*, n° 261, janvier-février 2001. (4) Regroupant quinze pays exportateurs nets sans subventions aux exportations, dont trois pays développés (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande). (5) Louis-Pascal Mahé et François Ortalo-Magné, *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001. (6) Louis-Pascal Mahé et François Ortalo-Magné, op. cit. (7) Wilhelm Henrichsmeyer, Heinz-Peter Witzke, Overall evaluation of the Agenda 2000 CAP reform, université de Bonn - Commission européenne, février 2000. (8) Groupe des VERTS-ALE du Parlement européen, conférence de presse du 7 février 2001. (9) Les Verts français avaient fait endosser par l'assemblée générale des Verts européens, en février 1999, à Paris, une PAC conforme à la stratégie paysanne-citoyenne, mais ils n'ont pas été suivis par le groupe des Verts du Parlement européen. (10 ) Lire " L'Europe s'ouvre aux agricultures du tiers-monde ", *Le Monde*, 8 mars 2001. (11 ) Ces ONG (telles que Oxfam Royaume-Uni, Solagral en France ou, pour le Sud, le Third World Network) s'alignent sur les revendications unanimes des gouvernements du Sud à l'OMC d'une déprotection unilatérale des pays du Nord à l'importation. En revanche, Via Campesina - à laquelle participent le Mouvement des sans-terre (MST) brésilien et la Coordination paysanne européenne dans l'Union européenne - estime que la protection à l'importation des produits alimentaires de base vaut aussi pour le Nord et permet au Sud de mieux assurer son autosuffisance alimentaire. (12 ) Jean-Marc Boussard et Saïd Sassi, " Faut-il encore des politiques agricoles ? ", *Déméter* 2001, Armand Colin, Paris, 2000. (13 ) CPE, Document de travail CPE pour une nouvelle PAC (PAC n° 3), mars 2001 (cpe cpefarmers.org). LE MONDE DIPLOMATIQUE | AVRIL 2001 | Pages 4 et 5 <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/04/BERTHELOT/15052>