

Les attendus libéraux de la nouvelle PAC

Par Martin Bortzmeyer, Dominique Leblé et Joseph Racaté

La réforme de la politique agricole commune est-elle la réforme écologique attendue, rompant avec la politique agricole productiviste, ou n'est-elle qu'un pas en avant vers le libéralisme mondialisé ? Cet article rappelle l'histoire de la PAC, nécessaire pour comprendre le poids des dispositifs administratifs agricoles. Il s'agit également de montrer l'impact très déstabilisateur de la réforme sur les modèles d'élevage. Une déstabilisation qui tient plus du choc libéral que du souffle progressiste. Un second article présentera dans le prochain numéro de *Mouvements* la problématique écologiste.

Cet ensemble a été rédigé par trois praticiens de l'agriculture française, expert d'une organisation agricole pour l'un et fonctionnaires des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement. Ils participent aux travaux du groupe MARS, Mouvement agricole rural et solidaire, qui a développé des partenariats avec l'association 4D.

La PAC se met en place au milieu des trente Glorieuses, période de croissance soutenue durant laquelle l'agriculture apparaît comme un secteur retardataire, à moderniser d'urgence. Dans l'imaginaire de ses fondateurs, marqués par les déficits de l'après-guerre, il importe d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe. Bien que sa mise en place ne soit pas un long fleuve tranquille mais le produit de conflits et de mobilisations plus ou moins violentes, il est important de comprendre que les acteurs de l'époque partagent au fond un même horizon, celui de la modernisation et de l'accroissement de la productivité du secteur agricole. Pour cette « grande œuvre », agriculteurs, techniciens, fonctionnaires, mettent en place des systèmes productifs, des systèmes d'organisation des marchés, des systèmes techniques et financiers, qui constituent un tout articulé.

Les dispositifs de la PAC partent de la fixation d'objectifs de prix intérieurs et consistent en un système de taxe à l'importation (les « prélèvements ») et de soutiens à l'exportation (les « restitutions »), combiné avec des procédures d'intervention qui permettent de retirer du marché les surplus qui font pression à la baisse sur les prix. Ces quantités sont stockées puis remises ultérieurement sur les marchés. En fait, et de plus en plus dès lors que les stocks publics s'accroissent, elles sont bradées hors du marché commun.

Le système des restitutions à l'exportation est une arme de grande portée pour l'Europe, qu'elle utilise pour développer des alliances diplomatiques de types divers et attaquer des marchés tels que ceux de l'URSS ou des pays arabes notamment. Ainsi, la PAC n'est pas qu'un outil agricole mais un dispositif utilisable dans des relations commerciales et diplomatiques plus vastes. On verra d'ailleurs que c'est cette fonction de la PAC qui est attaquée depuis à l'OMC par les concurrents, tels les USA, qui utilisent des mécanismes comparables, ou les pays du groupe de Cairns, cette ville d'Australie où, il y a une vingtaine d'années, un groupe de pays exportateurs libéraux ont adopté une charte d'action.

Toujours est-il que l'ensemble de ces dispositifs constituait bien une armature pour un modèle agricole dit « européen ». Pour autant, ce modèle simple laisse place à des trajectoires nationales distinctes, favorisées par les compromis qui s'établissent au cours des ajustements successifs et qui tiennent compte des spécificités de chacun.

Des mécanismes différenciés selon les produits

Derrière le schéma simple « prix intérieurs-prélèvements-restitutions », se cachent en effet de multiples schémas de régulation, différenciés selon les filières.

On observe ainsi des mécanismes différents selon les types de produits, entre des filières fonctionnant sur un mode presque totalement libéral (volaille, porc, fruits et légumes), des filières fonctionnant sur une logique de segmentation par la qualité (vins d'appellation contre vins de pays), et des filières organisées autour du contingentement des productions par des quotas (sucre, lait plus tardivement).

Le secteur céréalier dispose d'une forte antériorité dans les mécanismes d'organisation, ainsi que le montre la création de l'Office des céréales en France en 1936. Les mécanismes retenus par la PAC y trouvent largement leur source. Le double mécanisme de garantie des prix de campagne sans limitation de volume par exploitation, bien qu'atténué par une baisse des prix sur le long-terme, favorise la course à la productivité et la concentration des exploitations. La PAC, avec son marché élargi, rajoute un nouvel étage à cette politique céréalière historique, mise en place dans l'entre-deux guerres.

La production de viande de volaille et de porc connaît alors une croissance sans commune mesure avec celles des ovins et bovins, du fait du faible coût des céréales et du recours aux protéines importées à des prix mondiaux très faibles. Pour ce qui est de la production ovine, la concurrence néo-zélandaise, reste de l'Empire britannique, a joué un rôle déterminant dans son déclin.

La filière laitière montre une organisation particulièrement forte, qui combine petite exploitation familiale et intensification rapide de l'usage du sol et de la main-d'œuvre. Des conflits durs comme celui des prix en 1972, permettent aux producteurs de se faire reconnaître un vrai pouvoir dans le pilotage de la régulation de la filière. Le système de quotas mis en place en 1984, d'abord dénoncé par le syndicalisme agricole puis repris à son compte, constitue un dispositif tout à fait original de gestion des volumes. C'est cet ensemble qui est aujourd'hui le plus frappé par la réforme de Luxembourg.

Des effets non prévus, fruits des compromis entre états

Les ajustements successifs de la PAC – notamment sous leur forme historique des « marathons agricoles », longues séances souvent nocturnes de négociations annuelles destinées à accoucher d'un paquet de prix d'objectifs – traduisent des compromis inter-étatiques dont on a bien du mal à dégager la logique générale.

Les ajustements successifs de la PAC sont le produit des compromis passés entre États de l'Union, qui occupent des positions variables sur les principaux marchés des produits agricoles. Le couple franco-allemand y joue un rôle principal. La PAC d'origine est pensée dans un contexte autarcique et non au regard de l'insertion de l'Europe dans le marché mondial comme c'est le cas aujourd'hui. La PAC a pu ainsi être analysée comme compromis entre les deux grands pays fondateurs, favorisant le développement industriel germanique en contrepartie d'un soutien massif à l'agriculture française.

Loin de se limiter à ces deux acteurs, c'est un jeu complexe qui réunit les États-membres et la Commission, cette dernière développant une logique partiellement autonome par rapport à ses mandants. Or, les négociateurs ne sont pas la plupart du temps porteurs d'une vision globale mais interviennent à Bruxelles dans une logique de gestion des acquis et de leur clientèle. Dès lors, toute lecture univoque des réformes successives – la main du grand capital incarnée dans les grands groupes agro-industriels, ou le lobby céréalier, ou l'asservissement aux USA, ou encore un projet stratégique du Commissaire à l'agriculture – est vouée à l'échec parce qu'incapable de rendre compte des multiples forces en présence et des logiques ou des compromis qui s'imposent aux acteurs.

Paradoxalement, tout en soutenant les prix des marchés céréaliers, la PAC oriente les systèmes d'élevage vers la consommation de rations céréalières complétées de protéines végétales. Sans que cela ait jamais été discuté comme tel on a ainsi généralisé des systèmes d'élevage (lait et viande) entraînant une utilisation massive de protéines importées. Cette politique s'est traduite par l'importation massive du soja à partir des USA puis du Brésil, pays qui ont des coûts moindres, compte tenu des vastes superficies dont ils disposent. *A contrario*, la production à base d'herbe se retrouve le parent pauvre de la PAC. Les multiples réformes et jusqu'à celle dont il est question aujourd'hui, n'ont pas corrigé cet effet pervers, puisque la logique des différentes réformes revient pour partie à la capitalisation des subventions historiquement acquises par les agriculteurs.

De la pénurie à l'excédent

Cette politique a conduit à la fois au succès et à l'épuisement de la PAC, les productions ont connu un accroissement tel que l'Europe s'est imposée progressivement comme acteur dominant du marché mondial. Pour marginales qu'elles soient par rapport à la consommation européenne, les exportations déterminent de manière disproportionnée les mesures de politique agricole. Elles pèsent aussi lourdement sur le système des prix, selon la règle « à petit excédent, grosse chute de prix ». Le débouché exportateur devient ainsi un but en soi, qui prend le pas sur l'objectif d'autosuffisance et de garantie du revenu paysan. Les acteurs qui plaident en ce sens sont les grandes firmes agro-alimentaires exportatrices, soutenues par la frange paysanne la mieux placée en termes de productivité marginale. À quoi il faut préciser immédiatement que cette frange d'agro-exportateurs dit compétitifs, grosses exploitations laitières ou céréalières, est en fait placée de façon à maximiser les subventions perçues, ce qui amène à constater que leur prétendue compétitivité est largement le produit d'une politique de soutien ciblée sur les gros producteurs.

Les « montagnes de beurre et de poudre de lait » des années 1970 et 1980 qui ont marqué l'imaginaire des européens se sont depuis les premières réformes largement érodées et n'expliquent pas le besoin de réformer à nouveau la PAC. Ponctuellement, dans les années 1990, les stocks ont pu se regonfler ou n'être évités que par la hausse des restitutions et le dégagement de quantités importantes vers les pays tiers, en particulier la Russie et les ex-pays de l'Est. En direction du Moyen-Orient, le niveau des restitutions est largement utilisé comme variable d'ajustement diplomatique.

Parallèlement ces restitutions, dont le niveau est bien souvent fixé en fonction de considérants internes à l'UE, continuent à désorganiser la production locale des pays du Sud, même si bien d'autres mécanismes concourent à la désorganisation des marchés vivriers, notamment en Afrique.

Les critiques portées à la PAC ancienne

Les contestations de l'ancienne PAC sont de quatre ordres. Elles expliquent pourquoi quatre types d'acteurs très différents ont pu s'allier dans la perspective d'une réforme de la PAC. On a simultanément : une critique paysanne, mettant en cause l'absence de garantie des revenus. À terme, le ciseau des prix – baisse des prix agricoles et hausse des prix des intrants – ne permet pas le maintien du revenu agricole, sauf à accroître sans limite la productivité. La hausse de productivité se fait au prix souvent de l'intensification du travail, en tous les cas de la perte d'emploi en milieu rural et le renforcement des externalités négatives liées à l'intensification et à l'agrandissement des exploitations. Une critique tiers-mondiste, mettant en cause tout à la fois la politique de protection aux frontières, et de dumping à l'exportation. Une critique environnementaliste, condamnant le triple mouvement de spécialisation-concentration-intensification des productions, entraînant des pollutions massives de l'eau, des soles et de l'air, une dégradation des paysages, une perte de biodiversité et une critique des consommateurs, mettant en cause une production de type industrielle, qui perd en authenticité et en variété, voire dangereuse pour la santé (hormones, poulet à la dioxine, vache folle). Ces critiques ne datent pas d'hier. Il a pourtant fallu attendre la montée en puissance de la pluralité syndicale et celle des préoccupations écologistes et sanitaires, et surtout l'accélération de la libéralisation mondiale organisée par l'OMC, pour que le système soit repensé.

1992 : premiers pas de la réforme

1992, il y a déjà douze ans, les mêmes éléments de contexte, en particulier la prégnance des négociations de l'OMC, conduisirent à une première réforme. Afin de positionner l'UE dans le futur round des négociations, les décideurs choisirent (déjà) de s'inspirer du modèle états-unien. Une vigoureuse baisse des prix est alors planifiée (-15 à -30 %), accompagnée d'une baisse des restitutions, tandis que des aides compensatrices sont mises en place. Le choix a alors été de faire basculer le financement des soutiens agricoles de la poche du consommateur (soutien des prix) vers celle du contribuable (aides directes du budget communautaire). Cette réforme s'appliqua d'abord aux grandes cultures céréalières, puis à la viande bovine. Le lait resta en dehors de la réforme.

Le débat portait à l'époque sur la référence fixée pour les aides dites SCOP (pour « Surface céréalière et oléo-protéagineuse »). Celle-ci était fixée selon une base historique de production, alors que la gauche paysanne réclamait au contraire un ré-équilibre qui soit fonction des différentiels de coûts de production, plafonné en fonction de la main-d'œuvre employée sur chaque ferme. De fait, la réforme ne rompit pas avec le modèle de production agricole, notamment le choix des rations céréales-soja en production animale, sur lequel se joue la question de l'occupation des territoires et de la désintensification de l'usage des sols. D'aucuns posèrent autrement le problème, mettant en cause le caractère rationnel et écologiquement soutenable de notre mode de consommation alimentaire. Ce dernier, à forte ration protidique animale plutôt que végétale et céréalière, n'est sans doute pas généralisable à l'échelle de la planète. Quant à l'effet sur les pays du Sud, il est loin d'avoir été marquant. La pression sur les marchés africains reste forte même si elle s'exerce différemment. En effet, malgré la baisse des restitutions à l'exportation, la baisse des prix européens maintenait le dumping à son niveau antérieur. En refusant de s'engager dans une logique de maîtrise de la production, les États européens laissaient le marché jouer son rôle d'outil brutal de sélection des agriculteurs.

En 1992 déjà, la réforme a pu apparaître comme le moyen de rompre avec le productivisme de la PAC. La mise en place ou le renforcement d'aides directes étaient vus comme des outils pour conduire à une contractualisation incitant les producteurs agricoles à intégrer des préoccupations environnementales. À l'époque, il s'agissait déjà d'une réforme inachevée, « au milieu du gué » et posant plus de problèmes qu'elle n'en résolvait, tant par ses objectifs que par ses modalités. Depuis, de nouveaux déterminants ont accéléré la nécessité d'une réforme de la réforme : la contrainte budgétaire européenne en période de stagnation économique, et l'élargissement à l'Est de l'UE. Approfondissement de la réforme de 1992 ou profonde rupture, tel était l'enjeu affiché des négociations.

L'accord de Luxembourg. Une réforme de plus ou la réforme qui tue ?

La dernière réforme de la Politique agricole commune (PAC) s'articule autour du nouveau concept du « découplage », élaboré il y a quelques années par un groupe d'universitaires réunis à l'université de Heidelberg.

Des aides découplées, ce sont des aides versées sans obligation de produire, sans lien direct avec l'importance des volumes de production qui sont mis sur le marché ou des cheptels présents dans les élevages. Pour autant, elles ne sont pas sans lien avec les hectares dont l'agriculteur dispose, et qu'il est censé mettre en production ou garder en bon état de conservation (jachère).

Le « découplage » décidé dans le cadre de la réforme du compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 est de fait nettement moins simple, car cette notion est assortie de modalités d'application extrêmement complexes et disparates d'un pays à l'autre (recouplage), voire d'une production à l'autre. Le recouplage partiel¹ est en effet autorisé et peut être mis en œuvre selon de nombreuses variantes.

Le principe général est que l'ensemble des aides versées antérieurement aux agriculteurs – au titre de nombreux critères, tels que les hectares de cultures mises en œuvre, les bovins ou les ovins présents, les animaux produits, les conduites extensives, etc. – sont « capitalisées » par les agriculteurs individuellement bénéficiaires de ces aides et transformées en une aide annuelle unique à l'hectare entretenu. Le montant de l'aide ainsi pérennisé est calculé en fonction des aides perçues en moyenne entre l'année 2000, 2001 et 2002 : c'est ce qui est appelé la référence historique.

La perception des aides se fera désormais sous une autre forme, celle d'un chèque annuel, et sera essentiellement conditionnée au respect de dix-huit directives et règlements ayant trait aux domaines de l'environnement, de la santé animale et de la sécurité alimentaire ou au bien-être animal.

En communiquant habilement sur ces notions, la Commission européenne a séduit un grand nombre de citoyens. Comment en effet ne pas être sensible à l'idée d'une simplification des procédures, d'une remise en cause d'une agriculture qui auparavant, sous le régime « administré », produisait des biens sans rapport avec les besoins du marché, de mauvaise qualité, avec des modes de production respectant bien peu l'environnement et le bien-être animal. Cette réforme serait ainsi celle de la responsabilisation des producteurs, de la qualité des produits et d'une agriculture devenue enfin citoyenne.

L'apocalypse avant, le nirvana après. Du produire « plus » au produire « propre » ! On pourrait aussi sans doute dire, des réponses largement démagogiques à autant de vraies questions !

Un trompe l'œil

Il est vrai qu'il faudrait être aveugle pour ne pas percevoir la perversité et les dangers de l'évolution passée de nos systèmes de production agricoles, sous l'effet d'une politique agricole qui a conservé plus longtemps que nécessaire, une préoccupation quantitative au détriment bien souvent de la qualité des produits et (ou) de l'environnement (voire la qualité de l'eau et la protection des paysages). É. Pisani, co-auteur de cette PAC initiale, souligne lui-même que toute politique qui réussit doit être modifiée car « on ne réforme pas pour durer mais pour accomplir² ». Il s'agissait bien à l'époque de nourrir des populations et de renforcer une certaine indépendance alimentaire de l'Europe. Si se nourrir n'est plus un problème quantitatif, il le devient d'un point de vue qualitatif et la question de l'indépendance alimentaire de notre Europe de l'Ouest n'est pas une préoccupation à jeter aux oubliettes.

La nécessité de réformer la politique agricole ne fait donc aucun doute. Ce qui pose problème, ce sont les modalités, le fait que la nouvelle PAC est plus une politique agricole à la carte qu'une politique agricole commune.

Les vrais arguments pour la réforme ne sont pas ce que la communication nous en dit : l'obstination de la Commission européenne et, il faut bien le dire, l'alignement des gouvernements qui ont voté cette réforme, s'expliquent bien plus par des renoncements antérieurs qui n'ont pas tant à voir avec l'agriculture qu'avec l'économie et les choix politiques globaux. Ce qui est en jeu est surtout la place de l'UE dans les marchés mondiaux, agricoles ou non agricoles, et l'élargissement de l'espace européen.

En ce qui concerne l'adaptation à la mondialisation, la Commission entendait jouer le désengagement agricole pour pouvoir se positionner de manière offensive sur le marché international des biens et services, sur les technologies de pointe. De ce point de vue, on peut dire que le secteur agricole est sacrifié, sans que ce véritable choix de société ne soit posé ou débattu publiquement et contradictoirement. La réforme doit aussi se lire à l'aune de l'intégration des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale) et au refus d'accorder les anciennes protections à l'ensemble de ces nouveaux pays qui arrivent dans l'UE avec le tiers des surfaces de l'UE à quinze et avec plus de paysans que l'UE à quinze n'en a gardés à ce jour. Ce refus était déjà explicite dans l'Accord dit Chirac/Shroeder de l'automne 2002 qui gelait le budget agricole à son niveau actuel jusqu'à l'horizon 2013.

Le schéma central de la réforme consiste donc à laisser jouer les mécanismes du marché pour la fixation des prix agricoles, tout en poursuivant la concurrence avec les USA via les aides directes. Le fameux modèle agricole européen est, de fait, en train d'être abandonné et soumis aux lois du marché. Or dans le passé, cet « abandon » de l'agriculture au marché n'a jamais conduit au « bien-être économique » mais aux crises.

¹ Le recouplage partiel consiste à maintenir comme critère d'obtention de certaines aides, la présence des animaux ou des cultures à l'origine de ces droits dans le cadre de l'ancienne PAC.

² É. PISANI. *Le Vieil homme et la terre*, Seuil, 2004.

Un soutien qui perd toute légitimité

À partir de quelques exemples, dans quelques secteurs de production, essaierons de comprendre ce qui risque de se passer et pourquoi. Mais auparavant, revenons sur cette notion de découplage : les aides ne seront plus liées désormais et pour l'essentiel au volume de production. En revanche, la rente de situation accordée à certains sera fonction du montant versé actuellement, et qui dépend lui-même des volumes produits hier. La prime aux « gros agriculteurs » est transformée en rente. Cette logique de rente n'a rien à voir avec la logique de « multifonctionnalité de l'agriculture » qui est affichée.

Quelle légitimité à tout ceci ? D'autant qu'il ne s'agit pas que de soutenir les agriculteurs chers au cœur des Français, dit-on. En effet, ce soutien, couramment de trois-cents à cinq-cents euros par hectare, représente plus de 100 % du revenu des agriculteurs : c'est-à-dire que l'aide, initialement destinée à l'agriculteur, va se diffuser auprès d'autres opérateurs. C'est dire que le contribuable européen subventionne aussi des fabricants de matériel, d'engrais, d'aliments du bétail, des propriétaires fonciers... voire des rentiers dans le cas où les agriculteurs décideraient de ne plus produire du tout, ce qui est désormais théoriquement possible. C'est à une perte de légitimité de la politique agricole que va conduire une telle réforme et pas à son renouveau !

L'élevage bovin, un enjeu crucial

En pratique, les aides au secteur de la viande bovine (en particulier les aides accordées au titre des vaches allaitantes, spécialisées pour la viande, à l'opposé des vaches laitières, sélectionnées pour la traite) seront recouplées et leur perception sera conditionnée à leur présence effective des animaux. *A contrario*, les aides accordées aux producteurs laitiers seront totalement découplées donc liées simplement à l'entretien des surfaces sur lesquelles était mise en œuvre cette production de lait. Le secteur des céréales sera lui partiellement recouplé (un quart des aides) tout comme le secteur des ovins (50 %).

La question de l'élevage est décisive dans cette réforme. En effet, pour les grandes cultures, le passage aux aides directes a largement été réalisé en 1992. Il nous faut donc rentrer plus avant dans le détail et la technique pour étayer notre propos.

Alors qu'il y a seulement dix ans l'Union européenne à quinze disposait d'une production supérieure de l'ordre de 10 % à sa consommation interne, les mécanismes de maîtrise de l'offre ont largement joué leur rôle depuis. Après la rupture de la mise en place des quotas laitiers (1984), le cheptel laitier a continué à se réduire, à raison de 2 à 3 % l'an. Le cheptel allaitant a lui-même par la suite commencé à stagner et même à régresser ces dernières années. Ceci sous l'effet de la réforme de la PAC de 1992 et de son prolongement l'« Agenda 2000 » (la réforme de l'an 2000), qui se sont traduits par la baisse des prix institutionnels de la viande et la réévaluation des primes qui ont accru la part des primes dans les revenus, puis le plafonnement du nombre de primes versées et les contraintes de chargement à l'hectare qui se sont renforcées.

Si les logiques d'évolution de la production et de la consommation ont été largement partagées dans l'Union Européenne, quelques grandes caractéristiques propres à certains pays méritent néanmoins d'être soulignées : l'Allemagne a connu cette dernière décennie à la fois un certain déclin de sa production et une grave désaffection de consommation vis-à-vis de la viande bovine déjà traditionnellement marginale par rapport à celle de porc.

Le Royaume-Uni, à l'origine des crises ESB (« vache folle »), a largement contribué à la réduction de l'offre de viande en Europe en éliminant depuis 1996 toutes les carcasses issues d'animaux de plus de trente mois. Aujourd'hui, il participe largement au dynamisme de la demande.

La France se distingue par un décalage croissant entre son potentiel de naissance bovin, en particulier issu de son cheptel allaitant et la faiblesse de sa capacité à engraisser. La France est de plus en plus le réservoir d'animaux d'élevage pour l'Europe et en particulier pour l'Italie, pays qui s'est distingué jusqu'à ce jour, à la fois par un dynamisme de sa demande, par sa capacité à engraisser les animaux et par la modestie de son cheptel reproducteur.

Parallèlement à cette évolution de l'offre, la consommation de viande en Europe a connu d'importantes crises, mais aussi un certain renouveau. La dernière décennie a été profondément marquée par les deux crises médiatiques majeures liées à l'ESB : celle de 1996 et celle de 2000-2001. Certes la crise de confiance du consommateur a été profonde et la chute de consommation a été très marquée pendant quelques semaines ou même quelques mois, en particulier dans les grands pays consommateurs. Néanmoins, grâce à la gestion de cette crise aux niveaux politiques et interprofessionnels, grâce aux pratiques nouvelles de traçabilité et de segmentation mises en œuvre, grâce à la communication, etc., la consommation est assez vite revenue à son niveau antérieur.

Modeste comme effet en terme d'équilibre offre/demande, l'arrivée dans l'UE des dix nouveaux pays de l'Europe orientale et des îles méditerranéennes ne devrait faire que renforcer cette tendance au déficit de l'Europe. De légèrement excédentaires à leur entrée dans l'UE, ces pays, compte tenu des

tendances en œuvre en matière d'évolution de leur agriculture, semblent en effet voués à devenir assez vite importateurs nets en viande bovine.

En matière de viande bovine, l'offre semble donc insuffisante par rapport à une demande qui se maintient vaillamment. La réforme de Luxembourg, en accordant un soutien largement indépendant des volumes de production, risque de supprimer toute motivation à produire chez un grand nombre d'éleveurs de l'Europe des quinze.

Nombreux en effet sont les producteurs pour qui le revenu est inférieur aux primes ; paradoxalement, l'arrêt de production ou la diminution de production se traduit alors automatiquement par une augmentation du revenu disponible !

La nouvelle OCM³ lait va laisser faire le marché

Le secteur laitier est un des secteurs les plus fortement organisés de l'ancienne PAC. Au système de maintien des prix par le biais de l'intervention sur les marchés, il associe un système de maîtrise de la production au travers de quotas individuels et nationaux. La réforme appliquée au secteur laitier se traduit par une baisse des prix, compensée pour partie par des aides directes aux producteurs. L'Union, rappelons le, a fait le choix pour ce secteur, du découplage total obligatoire. Dans l'immédiat, le système des quotas n'est pas mis en cause, mais il est de fait mis en danger par la baisse de prix et l'augmentation prévue du niveau des quotas.

À l'opposé de la viande bovine, malgré la limitation de l'offre par le système des quotas, le contexte structurel laitier est toujours en Europe celui d'un excédent de l'offre sur la demande solvable : ce surplus est de l'ordre de 10 % dans l'UE à quinze.

Le maintien du prix du lait à la production au niveau actuel ne pourra donc pas s'accommoder du démantèlement des régimes de régulation contenu dans cette réforme pour ce secteur.

La volonté de la Commission est claire : faire baisser les prix et faire respecter leur quota par les nouveaux adhérents tout en se donnant des marges de manœuvre pour la négociation à l'OMC. Tout ceci en accordant de nouvelles aides directes à ce secteur, mais des aides calculées pour compenser partiellement seulement les baisses de prix organisées (aide directe de trente-cinq euros cinquante par tonne de lait).

La production laitière a souvent pris un aspect intensif à l'hectare (litrage important à l'hectare et forte présence du maïs ensilage dans les rations), contraignant pour le travail de l'éleveur. Le haut niveau d'aide directe acquis dans ces systèmes pourra être mis au service d'autres productions moins contraignantes au point de vue du travail, et offrant une meilleure marge-hors-primes. Un effet déstabilisant est dès lors à redouter sur les équilibres de marché de l'ensemble des productions agricoles, en particulier sur les productions à meilleure marge hors primes et non contingentées (porc, volailles, etc.).

Le découplage aura bien pour effet probable d'entraîner une mobilité accrue des systèmes de production. Ainsi on peut craindre que la filière laitière soit la plus frappée par la nouvelle PAC. Un abandon de la production pourrait se faire de manière assez brutale et désordonnée. La restructuration laitière accélérée qui pourrait en résulter ne devrait pas se solder pour les prochaines années par une réduction globale de la production laitière en France et en Europe. Le quota sera produit par une croissance plus rapide des agriculteurs encore jeunes et en recherche de droits à produire supplémentaires, notamment dans un contexte de prix et donc de marges à la baisse par unité produite. La question est de savoir comment va se piloter la restructuration.

La volonté politique très forte de l'Europe et des États est d'aller vers une restructuration très libérale dont on peut mesurer l'impact dans de nombreux pays de l'Union, en particulier dans le nord de l'UE. Pour ces pays, les quotas laitiers par exploitation – marchands ! – atteignent déjà 500 000 kg par exploitation quand la moyenne française est à 200 000 kg. Leurs modèles de référence pour l'installation tournent autour du million de litres par exploitation.

Cette réforme pourrait donc sonner le glas d'une filière laitière qui était un peu emblématique du modèle agricole européen, modèle dont les politiques se réclamaient voici peu dans les négociations internationales.

Ira-t-on au moins vers une certaine « désintensification » des modèles laitiers ? Ce n'est même pas certain. Même si le découplage permet à des producteurs âgés de désintensifier, voire d'abandonner toute production, la concentration entre les mains de producteurs jeunes, s'alignant sur les modèles hollandais, et la persistance ainsi d'un modèle agro-exportateur agressif, pourraient au contraire conduire à des nuisances accrues.

³ OCM : Organisation commune de marché, à ne pas confondre avec OMC (Organisation mondiale du commerce).

Le déclin des productions bovines en Europe est organisé

Les décisions de la PAC et de l'OMC participent d'une même philosophie : celle d'une plus grande ouverture sur les marchés mondiaux aux dépens des productions européennes. Comment ne pas redouter, dans ces conditions, une situation chaotique des productions bovines françaises et européennes ?

L'excédent structurel qui caractérisait voici peu de temps encore ces secteurs du lait et de la viande bovine en Europe n'était pas souhaitable. Il ne correspondait ni à l'intérêt des producteurs eux-mêmes et encore moins à celui des contribuables européens, pas plus qu'aux agriculteurs et aux populations des pays en développement qui voyaient ainsi s'effondrer les prix des produits importés et par ricochet leurs prix intérieurs. L'effet, au final, étant le renforcement de leur dépendance alimentaire.

À qui profiterait le passage à la dépendance de l'UE à l'égard du marché mondial – en termes de prix et de volume – dont certains semblent vouloir s'accommoder avec la réforme du découplage et qui est l'enjeu fort de la négociation OMC en cours, sinon la grande distribution ? Gérer l'approvisionnement de l'Europe ou les équilibres par les importations peut effectivement sembler plus facile, plus simple, et plus tranquille que par une politique agricole et agro-alimentaire. Et pourtant comment ne pas percevoir qu'elle engendrerait sans tarder bien d'autres problèmes encore autrement plus complexes à résoudre, qu'ils soient d'ordre environnementaux, sanitaires, sociaux etc. L'agriculture, plus précisément encore l'élevage, reste en effet l'activité essentielle de nombreuses zones rurales et cet élevage bovin conduit de manière extensive protège la qualité de l'environnement tout en créant des emplois dans les zones difficiles et en assurant des productions de qualité.

Si l'Europe ne dépend pas encore aujourd'hui du reste de la planète en matière d'approvisionnement en lait, le cap du déficit est déjà franchi en viande bovine.

La « régulation par la main invisible du marché » semble un maître mot de cette réforme aux dépens de la régulation par des mécanismes d'intervention publique synonyme de "l'ancienne PAC" de "la vieille Europe". Devrait en résulter une plus grande instabilité des prix et des volumes alors que cette régulation par le marché sera dans ce secteur destructrice des équilibres écologiques et sociaux.

La réforme, vantée par la Commission comme productrice de plus grandes aménités pour les citoyens européens, passe en fait à côté de la discussion sur trois points essentiels : les modèles de production souhaitables, le volume de production nécessaire, sa répartition géographique et individuelle.

Cette réforme est, de fait, inapplicable. Elle n'a en conséquence et à l'évidence aucune vocation à durer. Pourtant elle risque bien de représenter un tournant radical dans la politique de l'Union européenne et de faire date. La perte totale de légitimité du soutien agricole qu'elle est en train d'engendrer peut alors très bien s'intégrer dans le cadre général du démantèlement des politiques publiques. Discréditer avant de supprimer ! Voilà bien un pied de nez fait aux agriculteurs de la vieille Europe mais aussi évidemment à ceux des PECO, comme aux tenants du développement durable.

Les promoteurs de la réforme avancent donc masqués. La scène est rendue plus confuse par une préoccupation environnementale affichée, et le soutien apparent apporté par la ministre allemande de l'Agriculture, une verte. Il faut donc expertiser les attendus écologistes de cette réforme, ce qui fera l'objet de la seconde partie de ce dossier.

Refonder la légitimité, l'unité et la cohérence de la PAC par l'environnement ?

Par Martin BORTZMEYER*

Le précédent numéro de *Mouvements* faisait le point sur la trajectoire du secteur productif agricole et sur les effets attendus de la réforme de la PAC. Ce second et dernier volet revient sur les attendus environnementaux de la réforme. Il est complété de deux encadrés destinés à éclairer le processus de négociations : l'un sur la logique de la délégation allemande, dont le rôle a été décisif et le second sur l'autre versant, celui de la délégation française réduite au rôle de spectatrice.

L'idée de refonder la légitimité, l'unité et la cohérence d'un modèle européen de politique agricole, mis à mal par la dernière réforme, est évidemment de circonstance. On a vu, tout au long de la négociation, la commission développer l'argument, tant en direction de l'opinion publique que des représentants des États membres, que la nouvelle PAC, contrairement à la précédente, serait « amicale » pour l'environnement. Qu'en est-il réellement ?

Il est exact que l'agriculture constitue un secteur économique omniprésent et incontournable dans la problématique environnementale générale de l'UE et des divers États-membres. Elle est, par exemple, citée quatorze fois dans les « 25 problèmes majeurs d'environnement pour le prochain siècle » retenus par le plan national de l'environnement français de 1990.

Elle couvre environ la moitié de l'espace territorial européen, et 80 % si on y ajoute la forêt. Elle entretient des relations complexes et multiples avec l'environnement. Elle est à l'origine d'externalités négatives incontestables, mais dont la source est parfois difficile à identifier. C'est pourquoi certaines d'entre elles sont qualifiées de « pollutions diffuses ». Ce type de pollutions rend objectivement difficile l'application du principe pollueur payeur à l'agriculture. Les origines de ces pollutions proviennent généralement des déjections animales trop concentrées sur des espaces agricoles restreints, ou des engrais minéraux répandus en excès ou à contre saison par rapport aux besoins des plantes. Elles proviennent en outre des désherbants et pesticides divers, ingrédients techniques indispensables au fonctionnement de l'agriculture contemporaine qui, après épandage dans les champs, se diffusent ensuite, au moins en partie, dans l'atmosphère et dans le milieu naturel.

Elle est source d'externalités économiques positives multiples parfois ignorées, souvent peu quantifiables et parfois fort subjectives, paysages et biodiversité notamment, car liées à une culture, une histoire, un patrimoine, voire à des *a priori* esthétiques et culturels.

Elle est en outre source d'externalités environnementales bien identifiées et indiscutablement positives, cette fois-ci, telles que le bois de feu, le bois pour la construction, les biocarburants ou encore des produits de synthèse issus de la biomasse destinés à se substituer à des matières premières d'origine fossile. Dans le langage de la « convention climat », ce dernier ensemble de services environnementaux qui caractérisent ainsi l'action de l'agriculture lorsqu'elle capte, grâce à la photosynthèse des plantes, du CO₂ en excédent dans l'atmosphère, reçoit l'appellation de « puits », et de « réservoirs », quand elle stocke de la biomasse, qui est en partie composée de carbone, dans les racines des plantes, et dans les arbres par exemple.

D'où vient l'agriculture actuelle ?

En France, jusqu'au début des années 1950, le système de polyculture élevage qui s'est développé au cours du XVIII^e siècle, constituait le mode d'agriculture dominant et omniprésent, avec diverses variantes locales cependant, dans toutes les régions françaises.

À grands traits, ce système se caractérisait par une diversité biologique résultant d'exploitations fonctionnant en quasi autarcie économique, technique, sociale et culturelle. Notons la présence de races multiples d'animaux domestiques et l'utilisation d'innombrables variétés de semences fourragères. Notons aussi l'utilisation parcimonieuse des ressources naturelles – faute de moyens techniques pour se les approprier – des surfaces irriguées qui demeuraient confidentielles et la quasi ignorance du drainage qui accélère la circulation des eaux. Enfin, les instruments aratoires utilisés à cette époque n'avaient pris sur les terres cultivées que de façon très superficielle, alors qu'aujourd'hui de puissants moyens motorisés pénètrent très profondément dans les sols et se révèlent très agressifs pour la nature, favorisant ainsi l'érosion.

Les paysages agricoles dessinés par des terrasses cultivées et des haies destinées à fixer les limites de propriété, permettaient l'obtention du bois d'œuvre et de feu et de nombreux arbres fruitiers nécessaires aux besoins domestiques, ainsi qu'une biodiversité riche et spécifique découlant de ce type d'activité agricole. À cette époque, l'agriculture était un producteur énergétique net majeur, ce qui,

* Expert agricole.

entre parenthèses, grevait les surfaces productives des exploitations d'au minimum 35 % (nourriture des chevaux et production de bois).

On utilisait peu d'intrants de provenance exogène : amendements, engrais, herbicides, pesticides, fongicides, etc. Et, évidemment, on n'avait pas recours aux technologies modernes génératrices de risques divers souvent mal identifiés : OGM, somatotrophine pour les vaches laitières, hormones de croissance pour les animaux, etc.

Lors de la mise en route de la PAC, la nouvelle demande sociale majeure et quasi exclusive, formulée aux agriculteurs, était d'accroître leur productivité. Elle les a conduits à mécaniser les travaux agricoles en recourant notamment au tracteur utilisateur d'énergie fossile en substitution de la traction animale, à retirer progressivement de leurs assolements les oléo-protéagineux en raison de leur absence de protection aux frontières, à s'approprier les technologies disponibles les plus modernes. Elle les a amenés à s'intégrer à l'économie de marché, par les groupements de producteurs notamment, et plus globalement au monde moderne, en sortant de manière accélérée de leur « ghetto » paysan.

Ils apprendront ainsi à dominer la nature en mettant en œuvre les sciences et techniques les plus performantes, que l'appareil d'État s'efforcera de mettre à leur disposition, notamment par l'INRA et les instituts techniques. Ils sont conduits à un usage massif des ressources naturelles (eau) et de sources d'énergie externes à l'exploitation qui leur seront, par l'entremise de l'État, proposées à des coûts sensiblement moindres qu'aux autres consommateurs. Enfin, l'État « gaulliste » notamment, leur octroiera une place centrale dans la dynamique économique qu'il conviendra d'impulser dans des institutions *ad hoc*. Celles-ci vont être créées puis gérées la plupart du temps sur le mode de la cogestion.

La prise de conscience environnementale

Il faut partir de quelques dates et faits marquants dans l'émergence de la problématique environnementale générale et du grand public. Elle a, en effet, précédé et en quelque sorte configuré la prise de conscience ultérieure et plus spécifique des agriculteurs.

C'est tout d'abord en Juin 1972, la conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement qui se déroule à Stockholm. Elle est dominée par des scientifiques internationaux qui évoquent des thèmes très globaux (climat, biodiversité, risques de pollution atomique) peu concrets pour beaucoup et notamment pour les agriculteurs et leurs organisations professionnelles.

En France, le premier choc environnemental prendra la forme de la crise du veau aux hormones. Mais le premier geste juridique d'ampleur sera la loi sur les installations classées du 19 juillet 1976. Conçue initialement pour l'industrie, cette dernière s'appliquera aussi aux élevages « hors sol », au grand dam des organisations agricoles. Ce sera ensuite la directive « oiseaux » du 02 avril 1979, d'origine communautaire il est vrai, mais qui devra ensuite, comme tous les textes communautaires, être transcrite en droit français. Vient ensuite le règlement (CE) n°797/85 du conseil, dit « socio-structurel » du 12 mars 1985 et son fameux article 19 qui servira de base juridique à la mise en place des premières mesures agri-environnementales. Suivront la directive « nitrates » du 12 décembre 1991 et la directive « habitats » du 21 mai 1992 qui vient compléter la directive « oiseaux ». Enfin, le règlement (CE) n°2078/1992 du conseil du 30 juin 1992, dit agri-environnemental, qui fait suite à la réforme de la PAC du 21 mai 1992, donne un cadre plus officiel et plus général à un ensemble de mesures qui se veulent accompagnatrices sur le plan économique, des principales directives environnementales. Lors de la réforme de 1999, ce règlement sera remplacé par le règlement (CE) n°1257/1999 qui ne diffère guère, cependant, dans son contenu, du précédent règlement. Enfin, plus récemment, notons la directive « biocarburants » du 8 mai 2003 qui assigne à l'agriculture l'objectif chiffré de contribuer à notre approvisionnement en pétrole à partir de la biomasse, soit à hauteur de 5,75 % en 2010.

Ce court récapitulatif de mesures réglementaires diverses va aboutir à une prise en compte progressive de l'environnement par la politique agricole française au début des années 1990. Les premières mesures portent sur la protection d'espaces agricoles sensibles, souvent des zones humides, au titre de « l'article 19 » du règlement communautaire évoqué ci-dessus.

L'origine communautaire de cette première action est emblématique du mode de pénétration de la question environnementale en France, et de son type de cheminement. Elle pénètre systématiquement par l'entremise de l'Europe et plus précisément par la pression de sa partie Nord.

Les objectifs environnementaux de la réforme

Dans un discours prononcé le 4 novembre 2003 à l'université de Louvain, le commissaire à l'agriculture Franz Fischler a explicité le sens qu'il entendait donner à la réforme dans le domaine de l'environnement. On peut citer un extrait de ce discours : « Contrairement à aujourd'hui, nous aurons à l'avenir la maîtrise du respect des normes de production et de la conformité des modes de production avec les exigences environnementales. La confiance des consommateurs s'en trouvera renforcée et ce

sera également plus juste : les exploitants indécents qui ne respectent pas les normes ne pourront plus profiter du système au détriment des autres ».

Ces propos tenus par le commissaire trouvent leur légitimité et leurs fondements dans les nouveaux règlements récemment adoptés qui découlent de la réforme décidée le 26 juin 2003 à Luxembourg. L'innovation réglementaire majeure sur laquelle il s'appuie est le règlement dit « horizontal » qui, au moyen de la conditionnalité, se propose de revisiter et de renforcer l'application des dix-huit directives et règlements existants, souvent partiellement ou mal appliqués. De plus, ce règlement ouvre droit, selon la volonté des États, à toute prescription additionnelle à finalité environnementale qu'ils souhaitent ajouter. Il se caractérise essentiellement par les dispositions suivantes : « Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion (...), ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales établies conformément à l'article 5. L'autorité nationale compétente fournit à l'agriculteur la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter ».

Ces bonnes conditions sont détaillées comme suit, « Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, et en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales (...) qui prennent en considération les caractéristiques des zones concernées, et notamment les conditions pédologiques et climatiques, les modes d'exploitation existants, l'utilisation des terres, la rotation des cultures, les pratiques agricoles et la structure des exploitations, sans préjudice des normes régissant les bonnes pratiques agricoles appliquées dans le cadre du règlement (CE) n°1257/1999 et des mesures agro-environnementales dont l'application dépasse le niveau de référence des bonnes pratiques agricoles ».

Enfin, nous présentons ci-dessous la liste des règlements et directives évoqués précédemment soumis au mécanisme de conditionnalité :

Applicables à compter du 01 janvier 2005

Environnement

Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages

Directive 80/68/CEE concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses

Directive 86/278/CEE relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture

Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricole

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

Santé publique et santé des animaux. Identification et enregistrement des animaux

Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux

Règlement (CE) n°2629/97 de la Commission du 29 décembre 1997 établissant les modalités d'application du règlement (CE) n°820/97 du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les registres d'exploitation et les passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins

Règlement (CE) n°1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine

Applicables à compter du 01 janvier 2006

Santé publique, santé des animaux et des végétaux

Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances agonistes dans les spéculations animales

Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire

Règlement (CE) n°999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles

Notification des maladies

Directive 85/511/CEE du Conseil du 18 novembre 1985 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse

Directive 92/119/CEE du Conseil du 17 décembre 1992 établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc

Directive 2000/75/CE du Conseil du 20 novembre 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou bluetongue

Applicables à compter du 01 janvier 2007

Santé des animaux

Directive 91/629/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux

Directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs

Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages

Que penser du discours et des moyens en présence ?

Le nouvel horizon de la PAC décrit par le commissaire Fischler, principal artisan de la réforme, ne manque apparemment pas d'ambition, mais dispose-t-il des moyens nécessaires pour concrétiser les ambitions affichées ?

Le nouveau dispositif environnemental de la PAC présenté ci-dessus, la conditionnalité, s'ajoute au règlement agri-environnemental ancien, dont le périmètre, les objectifs et les soutiens financiers, n'ont pas été affectés sensiblement par la dernière réforme. Le dispositif nouveau de conditionnalité n'ajoute pas pour sa part de nouveaux objectifs environnementaux et n'est doté d'aucun moyen financier. Par contre, par les sanctions financières appliquées en cas de non observation des conditions définies, il peut favoriser l'observation plus stricte des réglementations en vigueur. Ce dispositif est en conséquence l'innovation environnementale majeure de la réforme.

Dans le cadre de la PAC, on peut considérer que la protection de l'environnement est réalisée au moyen de quatre instruments majeurs que nous allons décrire brièvement et dont l'efficacité conditionne la réussite ou l'échec de la politique projetée.

En premier lieu, on peut distinguer le volet réglementaire avec les différentes directives communautaires, puis le volet contractuel comportant des mesures agro-environnementales volontaires pour les agriculteurs que les États membres sont invités à mettre en œuvre, ensuite le « volet conditionnalité » déjà évoqué qui consiste à subordonner le versement des aides directes à diverses conditions. Vient ensuite, selon les propos du commissaire européen, une sorte de contrat de confiance de bonne conduite sociale et environnementale « conclu » entre les agriculteurs et les pouvoirs publics. Ce contrat semble, pour Fischler, aller de soi et découlerait du fait nouveau que constitue le versement d'un pactole unique à chaque exploitant, sans que les agriculteurs n'aient d'autres justificatifs à donner que le fait d'avoir déjà perçu ce même pactole au cours des années passées. En droit du travail, cette pratique de versement d'une somme indexée sur les sommes versées dans le passé prendrait la forme juridique « d'avantage acquis » !

Le volet réglementaire

Concernant le volet réglementaire, avec les directives et les règlements communautaires, les opérateurs ont un certain recul et une certaine expérience de la difficulté de leur mise en place dans le passé. La première étape de leur mise en place débute toujours, faut-il le rappeler, par la transposition en droit français du texte européen. La transposition, selon le type de texte, peut nécessiter le passage devant le Parlement s'il s'agit d'une loi, voire se limiter à de simples circulaires d'application. Cette étape donne évidemment lieu à débats et élaboration de textes, parfois conformes aux marges admises dans le texte de base européen, parfois non conformes, selon l'ambiance politique du moment et la force des pressions exercées par les divers lobbies. Cela peut concerner les délais de mise en œuvre, les modalités d'application, les restrictions diverses, voir l'adoption de modalités locales spécifiques. Il est exact que les autorités nationales n'ont pas toujours la tâche facile. Elles doivent parfois mettre en œuvre des textes communautaires incohérents ou incomplets, qui résultent d'après marchandages dont les enceintes communautaires ont été le théâtre, entre des pays aux cultures et sensibilités politiques différentes. Le processus décisionnel respecte la règle de l'adoption à la majorité qualifiée. Il nécessite parfois de trouver un mode de consensus peu lisible et peu cohérent et produit du « droit mou » difficilement applicable par la suite.

Sans trop vouloir remuer le fer dans la plaie, on peut cependant rappeler ici les exemples malheureux et un peu caricaturaux, peut-être, d'application en France des directives « oiseaux » et « habitats ». Ces deux directives, prises l'une en 1979 et l'autre en 1992, dont l'application a été pour le moins controversée selon les périodes, et où se trouvaient en présence à la fois le législateur, l'exécutif et le Conseil d'État, gardien de la cohérence juridique d'ensemble et des traités et règlements signés par la France. Toujours est-il qu'à ce jour ni l'une, ni l'autre, ne sont pleinement et, encore moins sereinement, appliquées.

Exemple encore plus pertinent par ses fortes connexions avec les pratiques culturelles des agriculteurs, celui de la directive « nitrates » promulguée le 12 décembre 1991. Celle-ci aussi est toujours en phase d'application. Un défaut originel de cette directive résidait dans le fait que deux normes d'épandage maximum d'azote à l'hectare dans les zones sensibles avaient été retenues, l'une pour l'azote d'origine organique, celle qui résulte des déjections animales, et l'autre pour l'azote d'origine minérale, celle qui résulte des engrais chimiques. En fait, la norme pour l'azote organique a été fixée par la directive à 170 Kg par Ha et celle d'azote minéral devait être fixée... par les États membres. Les organisations agricoles s'y opposant, cela n'a jamais été fait en France. Cette disparité dans les normes imposées par l'absence de fixation d'une norme « minérale », a recoupé un clivage politique qui s'est constitué lors de la mise en place de la PAC au début des années 1960 : à cette époque, les régions de grande culture ont bénéficié de prix de soutiens élevés et garantis pour leurs produits alors que les éleveurs devaient faire face seuls, sans le soutien de l'État, à un marché libéral caractérisé par des fluctuations de prix et à des crises répétées sur leurs produits. Il s'est ainsi accrédité au sein de la profession, la vision d'un monde binaire divisé entre « petits » et « gros ». C'est ce même clivage « petits-gros » ou « éleveurs-céréaliers », que met en évidence le traitement administratif des « deux azotes ».

Il a donc fallu, en conséquence, compenser au niveau national cette double norme azotée, par la mise en œuvre d'un programme spécifique d'accompagnement de la directive pour les éleveurs. Ces derniers ont revendiqué et obtenu en contrepartie de leur norme « discriminante », un plan d'aides qui a porté essentiellement sur la modernisation de leurs installations d'élevage et l'adjonction de fosses de stockage de quantité suffisante. Ce plan s'est révélé fort onéreux, plus de quinze milliards de Francs sur quinze ans, et souvent peu corrélé à la problématique nitrates. Ainsi, dix ans après son démarrage, les taux de nitrates dans les eaux n'ont toujours pas baissé sensiblement en Bretagne et les programmes d'action en cours ou projetés se succèdent en vain. Ils font plus que jamais l'objet de débats conflictuels entre agriculteurs, écologistes, et pouvoirs publics.

Pendant ce même temps, les producteurs des espaces céréaliers où les eaux étaient « nitrates », par les engrais chimiques cette fois – mais où on ne pouvait pas imposer de norme maximum puisqu'elle n'était pas fixée –, retardaient les divers processus décisionnels susceptibles de déboucher sur des plans d'action générateurs éventuels de contraintes.

On ne peut conclure sur la base de ces deux seuls exemples à l'inefficacité de ces directives, mais on observe que celles-ci aussi ont été pour le moins peu efficaces dans le traitement des objectifs environnementaux poursuivis, lentes à faire sentir leurs effets et ont donné des résultats environnementaux bien modestes.

Le volet contractuel

Le volet contractuel concerne essentiellement les mesures agri-environnementales. Il ressort que, pour la quasi-totalité du territoire français, elles ne sont financées qu'à 50 % par l'UE, contrairement aux mesures de gestion de marché qui sont financées à 100 %. Il est, en conséquence, toujours plus tentant et plus facile pour les représentants de l'exécutif des États-membres de demander des aides de gestion de marché qui seront financées en totalité par les caisses communautaires, plutôt que des aides contractuelles pour lesquelles une contrepartie financière nationale devra être dégagée. Curieusement, on peut noter, et cela depuis longtemps, que les organisations professionnelles françaises font souvent preuve de plus de véhémence revendicative sur les questions de gestion des marchés et des prix, qui donnent lieu à un financement communautaire, que lors du débat budgétaire national. Lors du débat budgétaire, pourtant, les parts de financement nationales ouvrant droit aux mesures agri-environnementales communautaires sont décidées. Cette attitude des organisations agricoles est d'autant moins justifiée que, pour ce type de mesures, les marges de manœuvre des États membres sont importantes, tant en ce qui concerne la nature des mesures prises, leur ampleur et leurs modalités d'application.

Le volet contractuel apparaît donc onéreux pour les États et, dès lors, de peu d'impact réel par rapport au volet réglementaire.

La conditionnalité

Nous avons vu que le volet conditionnalité reposait sur l'application de dix-huit directives et règlements. L'impact potentiel de ceux-ci en termes de mode de pilotage de la politique agricole et des pratiques environnementales des agriculteurs, est très inégal selon le type de directive.

Seules les directives « nitrates » et « eaux souterraines » peuvent avoir un impact large, tant sur les pratiques agricoles que sur la plupart des espaces agricoles. Les autres ont une portée territoriale localisée (cas des textes « oiseaux sauvages, boues d'épuration, et habitats »), ou alors visent des objectifs statistiques ou de transparence de données diverses, ou encore de santé publique et de bien-être des animaux.

D'autre part, la mise en œuvre du dispositif est subsidiaire et spécifique à chacun des États membres. On peut en conséquence, dans chacun des États, imposer aux agriculteurs des exigences accrues par rapport aux prescriptions des directives et appliquer le dispositif à toute mesure jugée bonne pour l'environnement. Mais de telles mesures pourraient être vues comme introduisant des « disparités de concurrence ». Il est dès lors probable que les organisations professionnelles agricoles s'y opposeront, ce qu'on observe effectivement.

Enfin, l'efficacité d'un dispositif d'éco-conditionnalité repose sur le respect des règles édictées, ce qui suppose de réaliser les contrôles nécessaires et d'appliquer les sanctions prévues. À nouveau, on peut douter de l'application fidèle des telles règles dans les pays disposant d'un très faible appareil d'État tels que L'Italie ou la Grèce.

Comme pour le volet contractuel, le fait de renvoyer l'application de l'écoconditionnalité aux États est susceptible de diminuer le niveau d'exigence de ces dispositifs.

L'aide unique par exploitation

Le dernier volet renvoie à cette espèce de « contrat social » supposé par Fischler qui inciterait l'agriculteur à se conformer aux exigences environnementales de la société. Jusqu'ici l'exploitant percevait une aide corrélée à certains facteurs et volumes de production, têtes d'animaux ou surfaces et rendements de certaines cultures. On peut légitimement se demander si l'octroi d'une aide pérenne attribuée au même exploitant dont la seule qualité est d'avoir, les années passées, perçu le même montant, vaut garantie de bonne conduite sociale et environnementale de l'agriculteur, pour le futur.

L'anticipation d'une « bonne conduite » attendue de l'ensemble des agriculteurs revient, selon le commissaire Fischler, aux modalités de versement « simples, uniques et sans formalités inutiles ». Cela nous semble relever au choix, de l'incantation, de la naïveté ou plus vraisemblablement d'une démagogie destinée à flatter les agriculteurs pour leur faire accepter le paquet global de la réforme. Pour nous, elle s'écarte d'une analyse objective des effets attendus des dispositifs réglementaires et autres, récemment adoptés que nous avons présentés.

Dès lors, la fragilité du dispositif et des justifications environnementales de la réforme est démontrée. Cette fragilité est à la fois le produit des résistances des États et de la profession agricole, et du positionnement libéral d'une part décisive de la Commission. En l'absence de pression « sur le terrain », permettant d'obtenir les avancées nécessaires dans le droit national, il est probable que la dimension environnementale ne reste qu'un habillage ou un vœu pieux. À moins que le caractère coercitif des services de la Commission ne se renforce et que l'évolution institutionnelle introduite par la Constitution européenne ne suffise à obtenir ces inflexions des États. Mais faut-il vraiment appeler de nos vœux une telle évolution de l'Europe ?