



HAL
open science

Compte rendu d'ouvrage - La politique agricole: un modèle européen.

Wilfrid Legg

► **To cite this version:**

Wilfrid Legg. Compte rendu d'ouvrage - La politique agricole: un modèle européen.. Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, 2002, 63, pp.85-88. hal-01200964

HAL Id: hal-01200964

<https://hal.science/hal-01200964>

Submitted on 17 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMPTES RENDUS DE LECTURE

LOUIS-PASCAL MAHÉ et FRANÇOIS ORTALO-MAGNÉ, La politique agricole : un modèle européen.

Paris, Presses de Sciences Po, 2001, 240p.

L'agriculture européenne, comme celle des autres économies riches, a subi de profonds changements au cours de la dernière moitié du XX^e siècle. La production de fibres et d'aliments, qui constitue la fonction primaire de l'activité agricole, a augmenté régulièrement. Les progrès de la technologie, associés à la diminution de la main-d'œuvre agricole, ont créé des gains de productivité considérables et entraîné une réduction des prix réels des produits agricoles. La part de l'agriculture dans l'économie et dans les dépenses alimentaires des consommateurs s'est contractée tandis que l'alimentation compte pour une part de plus en plus faible des dépenses générales des consommateurs. Un nombre relativement réduit de grandes exploitations fournit la majeure partie des approvisionnements agricoles.

Cela pourrait apparaître comme une réussite et correspond d'ailleurs au développement économique de nombreuses industries primaires et manufacturières. Le développement de l'agriculture européenne a bien entendu été un succès dans la mesure où il a procuré une abondance d'aliments variés, tout en libérant des ressources rares pour d'autres usages. Cependant, l'ajustement structurel a été limité dans un certain nombre de régions dont les exploitations conservent une taille inférieure (quel que soit l'indicateur de mesure) à celles d'autres zones ou pays concurrents. Les régions les plus pauvres d'Europe comptent de nombreuses zones rurales dans lesquelles l'agriculture conserve, à des degrés divers, une certaine importance.

Le secteur agricole a souvent abusé des ressources foncières et aquifères, dont il est d'ailleurs le principal utilisateur, et est à l'origine de pollutions et de gaspillages. Depuis quelques années, les consommateurs se montrent de plus en plus inquiets de la sécurité sanitaire des aliments. Ils remettent en question les méthodes de production agricole utilisées, accordant notamment une importance croissante au bien-être des animaux. Ces préoccupations sont, dans une large mesure, à mettre en regard du coût des politiques agricoles qui ont conduit à intensifier les pratiques et l'activité agricoles entraînant une hausse du niveau de production. Tous les ans, l'OCDE calcule le coût du soutien associé aux politiques agricoles. En 2000, le coût pour les consommateurs européens du soutien total à l'agriculture était estimé à 98 milliards

d'euros ou 1,3 pour cent du PIB. Les producteurs agricoles sont censés être les bénéficiaires de la plus grande partie de ce soutien qui représente 38 pour cent du chiffre d'affaires agricole brut. Ce soutien a toutefois diminué au cours des 15 dernières années et s'est quelque peu détourné des mesures gouvernementales encourageant la production. Pourtant, 60 pour cent du soutien aux agriculteurs provient toujours de politiques qui maintiennent les prix intérieurs à un niveau supérieur à celui des prix du marché mondial, par le biais de mesures commerciales.

Ces constats constituent la toile de fond de l'ouvrage des économistes Mahé et Ortalo-Magné, consacré à l'analyse de la politique agricole européenne, dans une perspective d'économie politique. Cet ouvrage est d'un très grand intérêt d'actualité: en effet, l'accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay a été conclu en 1994 et mis en œuvre de 1995 à 2000 (ce que l'Union européenne avait anticipé avec la mise en place des réformes McSharry en 1992 et leur poursuite dans le cadre de l'Agenda 2000); les négociations multilatérales sur le commerce agricole se poursuivent au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC); la globalisation crée des défis et des opportunités; un élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale est prévu; et les consommateurs se préoccupent de plus en plus du développement économique des zones rurales, de la qualité de l'environnement, de la sécurité sanitaire des aliments et du bien-être des animaux.

Cette étude est relativement concise, 235 pages au total organisées en cinq chapitres. Elle débute par une intéressante description des grandes lignes du développement de l'agriculture de l'après-guerre, suivie d'une évaluation très critique de la Politique agricole commune de l'Union européenne. Elle se poursuit par une analyse plus approfondie des pratiques agricoles et de leurs effets négatifs sur l'environnement, qui déborde sur le chapitre suivant consacré aux relations entre l'agriculture, le territoire et le développement rural. Un chapitre examine ensuite la question de l'accroissement de la valeur ajoutée produite par l'agriculture et la façon d'y parvenir en mettant l'accent sur la qualité des aliments. L'étude se conclut sur une perspective d'avenir; elle plaide en particulier pour une réorientation de la « politique agricole » vers une « politique rurale intégrée » dans laquelle le soutien serait conditionnel à la fourniture d'avantages écologiques et de développement rural.

Tout au long de l'étude, les auteurs avancent 13 propositions d'action des pouvoirs publics correspondant à la discussion présentée dans chaque chapitre. Ces propositions contiennent certains points récurrents: accroître l'influence des forces du marché sur les décisions des agriculteurs; intervenir en présence de défaillances de marché et de biens d'intérêt public associés à l'agriculture; et, dans tous les cas, s'assurer que les politiques atteignent leurs objectifs de manière efficace et efficiente par rapport à leur coût et qu'elles sont compatibles avec les disciplines et les règles de l'OMC.

L'étude présente d'une manière très claire une question à forte priorité sur

l'ordre du jour de l'Union européenne – en toutes lettres, l'avenir de la politique agricole dans l'Union européenne. Le fait que les arguments théoriques concernant deux questions spécifiques (l'intérêt d'une « comptabilité verte » au niveau de l'exploitation et les règles gouvernant l'application d'engrais par hectare, d'une part ; les réglementations sur le zonage selon la production d'externalités positives ou négatives, d'autre part) soient présentés en annexe contribue à cette clarté. Le lecteur non-spécialiste peut suivre l'argumentation sans être trop entravé par une insuffisance de connaissances techniques. Le texte n'est pas alourdi par un excès de tableaux statistiques qui, lorsqu'ils sont présents, font essentiellement référence à la France. Un certain nombre d'encadrés présentent cependant les évolutions dans d'autres pays de l'Union européenne, en particulier celles qui concernent les questions environnementales et rurales.

Quels sont les principaux messages qui émergent de ces travaux ? Par certains aspects, ils s'appuient sur les réformes des politiques agricoles déjà en cours dans l'Union européenne : réduire les mesures qui créent des distorsions commerciales, progresser vers un meilleur ciblage des mesures gouvernementales et considérer les politiques d'une manière plus intégrée. Mais les auteurs vont plus loin. Ils stipulent, par exemple, que le soutien au revenu des agriculteurs nécessiteux devrait être assorti de conditions de fourniture de biens d'intérêt public ; que les agriculteurs devraient être contraints de maintenir un registre de fertilisation et de déjections animales, qui pourrait ainsi être mis en regard de la capacité d'absorption de l'environnement ; que les ressources naturelles devraient être conservées par un système de zonage selon les activités des différentes zones ; que les avantages écologiques fournis par les agriculteurs devraient être rémunérés ; et que les bénéfices du système d'appellations contrôlées devraient échoir aux agriculteurs concernés. Les arguments de ces thèses sont clairement exposés, mais certaines questions restent posées en ce qui concerne la facilité de mise en œuvre et les informations nécessaires à cet effet. Il est important de considérer le cadre institutionnel dans lequel les politiques sont mises en place. Cette étude ne le fait pas de manière approfondie. De la même façon, elle ne prend pas en considération les besoins en information que requière une mise en œuvre efficace des mesures proposées et n'aborde pas la question de la cohérence entre les politiques agricoles et les politiques non sectorielles.

La grande force de cette étude est son approche réaliste, pragmatique et équilibrée. Elle reconnaît qu'il est difficile de changer de politique, parce que cela affecte les pouvoirs de toute une gamme d'intérêts retranchés sur leur position, et qu'il y a incertitude sur les résultats de la réforme (même si nous sommes confiants qu'un tel changement nous amènera plus près de l'optimum de Pareto, rien ne garantit que les gagnants vont compenser les perdants). L'étude reconnaît que les négociations commerciales à l'OMC et l'élargissement de l'Union européenne sont des défis pour la réforme et lui offrent des opportunités. Le style est polémique et les propositions d'action des pouvoirs publics sont clairement énoncées. De mon point de vue, l'important n'est pas d'être d'accord ou pas sur ces propositions, mais le fait

qu'elles stimulent la discussion sur des alternatives concrètes de politiques et de solutions marchandes.

Je me suis moi-même posé la question pendant ma lecture : la logique de l'étude ne mène-t-elle pas à laisser tomber la « politique agricole » européenne pour la remplacer par une « politique pour l'agriculture », de manière à ce que les politiques économiques générales s'appliquent aussi à l'agriculture ? Les caractéristiques particulières de l'agriculture, qui sont liées à l'utilisation de l'espace par exemple, semblent ne justifier aucun traitement spécial qui ne puisse être géré par d'autres politiques s'adressant à l'ensemble des secteurs de l'économie.

Je recommande vivement la lecture de cette étude aux étudiants en économie agricole, aux décideurs de l'action publique et à leurs conseillers, et aux représentants des organisations professionnelles agricoles. On pourrait cependant déplorer que cette étude ne reçoive pas l'attention qu'elle mérite parmi le public non-francophone. Si elle pouvait être traduite en anglais (et si certains des tableaux statistiques pouvaient être élargis à d'autres pays), son audience en serait grandement élargie. Les thèses exposées recueilleront sans doute un large agrément dans des pays comme le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, mais elles apparaîtront probablement comme radicales dans le contexte français. En outre, il serait intéressant d'un point de vue éducatif, pour des personnes du « Nouveau Monde » de connaître les pensées actuelles dans le « Vieux Monde » ! Il fait peu de doute dans mon esprit qu'il s'agit là d'une contribution de valeur au débat sur l'avenir de la politique agricole et rurale en Europe.

Wilfrid LEGG

OCDE, Paris

(Les vues exprimées dans ce compte rendu de lecture n'engagent pas la responsabilité de l'OCDE, mais uniquement celle de son auteur).