



HAL
open science

Les limites du cadre de négociation à l'OMC : pour une régulation institutionnelle efficace des marchés agricoles

Jean-Christophe Bureau, B. Hervieu, Hervé Guyomard

► To cite this version:

Jean-Christophe Bureau, B. Hervieu, Hervé Guyomard. Les limites du cadre de négociation à l'OMC : pour une régulation institutionnelle efficace des marchés agricoles. Séminaire franco-japonais : France-Japon. Quelle agriculture ? Quelles politiques agricole et alimentaire pour demain ?, Feb 2001, Paris, France. 19 p. hal-01593997

HAL Id: hal-01593997

<https://hal.science/hal-01593997>

Submitted on 7 Jun 2020

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.

150547



**Institut National Agronomique
Paris-Grignon**



**Université de Tokyo
Faculté d'Agronomie**

SEMINAIRE FRANCO-JAPONAIS

**FRANCE – JAPON
Quelle agriculture ?
Quelles politiques agricole et alimentaire pour demain ?**

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES POLITIQUES AGRICOLES ?

**Jean-Christophe BUREAU, Professeur à l'INA P-G
Hervé GUYOMARD, Chef du département Economie de l'INRA
Bertrand HERVIEU, Président de l'INRA**

19 et 20 Février 2001

INA P-G, 16 rue Claude Bernard, 75005 Paris

**I
N
R
A

E
C
O
N
O
M
I
E

R
U
R
A
L
E

R
E
N
N
E
S**

DOCUMENTATION ÉCONOMIE RURALE RENNES



QUELLES PERSPECTIVES POUR LES POLITIQUES AGRICOLES ?

Secteur crucial pour de nombreux pays, secteur atypique par ses liens à la nature, secteur sensible puisque lié à la sécurité alimentaire nationale et à la sécurité des aliments, l'agriculture fait l'objet d'attentions particulières de la part de presque tous les gouvernements. De façon à première vue paradoxale, les pays en développement, où l'agriculture est pourtant un secteur majeur en termes d'emploi et de valeur ajoutée, interviennent moins que les pays développés. En outre, les premiers ont tendance à taxer le secteur agricole alors que les seconds ont tendance à le soutenir, souvent fortement, par une panoplie complexe de mesures de protection à l'entrée, de soutien interne des revenus et d'encouragement des exportations.

L'agriculture des pays développés apparaît pourtant de plus en plus comme un secteur économique comme les autres. Sa contribution à l'emploi national et au produit intérieur brut est aujourd'hui très faible et en outre, en régression (voir tableau 1). L'intégration en 1994 de l'agriculture dans le cadre général du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) a accéléré le processus d'effacement de ses particularités sur le plan commercial. Cette banalisation économique s'accompagne d'une banalisation culturelle. Même en Europe de l'ouest, où les racines rurales de la population urbaine restent profondes et l'attachement au terroir solide, les problèmes agricoles ne trouvent plus la même caisse de résonance politique qu'il y a vingt ans. La gourmandise budgétaire de la Politique agricole commune (PAC) est souvent perçue comme un frein à la construction européenne en privant de ressources des secteurs au moins aussi stratégiques. Tout ceci contribue à rendre difficilement compréhensible l'attention dont l'agriculture des pays développés continue à bénéficier de la part des politiques.

Tableau 1. Importance de l'agriculture dans l'économie des pays de l'OCDE

	En pourcentage	
	Part de l'agriculture dans le PIB	Part de l'emploi agricole dans la population active civile occupée
Moyenne 1986-1988	2.8	8.7
Moyenne 1992-1994	2.4	8.9
1997	2.1	8.2

Source : OCDE, 1999, Politiques agricoles des pays de l'OCDE, suivi et évaluation, 1999.

Est-ce alors la fin annoncée des politiques publiques agricoles ? Si le fort désengagement de l'Etat en Italie, aux Pays-Bas ou en Suède relèvent de l'anecdote, parce que les agricultures de ces pays sont essentiellement administrées à l'échelle communautaire, il n'en est pas de même dans d'autres pays développés, notamment ceux du Pacifique. Le gouvernement australien vient ainsi de se retirer des offices de commercialisation, l'un des derniers domaines où il intervenait encore. En Nouvelle-Zélande, la réforme initiée à la fin des années 80 a supprimé pratiquement toute intervention publique. Au Canada, le soutien aux céréales, y compris les aides au transport destinées à corriger les handicaps naturels entre provinces, a pratiquement disparu et la taille de l'administration agricole a été considérablement réduite. Même dans les pays les plus protecteurs et les plus interventionnistes sur les marchés intérieurs (Etats-Unis, Japon, Union européenne, etc.), l'impossibilité politique de soustraire l'agriculture à la discipline générale du GATT, conformément aux engagements contractés à Marrakech dans le cadre de l'Accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR), a poussé à des réformes significatives des politiques agricoles qui ont eu pour première conséquence d'accroître l'exposition du secteur aux règles du marché.

Plusieurs organisations internationales ont tendance à montrer ce désengagement de l'Etat en exemple et à y voir le modèle vers lequel évolueront inexorablement tous les pays. Force est cependant de constater que le niveau global de soutien public à l'agriculture est resté pratiquement inchangé dans l'ensemble agrégé de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) depuis le début des années 80. Ce niveau est considérable avec un Equivalent subvention à la production (ESP) de 274 milliards de dollars US en 1998 (voir tableau 2). Dans l'Union européenne, les modalités de l'intervention publique ont certes changé (augmentation du soutien par des aides directes financées par le contribuable et diminution des prix de soutien qui pénalisent le consommateur), mais les niveaux des transferts sont toujours aussi élevés. Au Canada, certains produits, notamment le lait, restent très fortement administrés et soutenus. Aux Etats-Unis, la loi agricole de 1996 a été complétée par des mesures d'aides exceptionnelles au titre des calamités agricoles et des baisses des cours mondiaux. Dans ce pays, le soutien public

Tableau 3. Dépenses du FEOGA-Garantie par secteur, 1998, millions d'écus

	Dépenses	Dont aides directes	Dont restitutions à l'exportation
Cultures arables	17 945,2	16 161,8	429,4
Lait et produits laitiers	2 596,7	0,0	1 426,7
Viande bovine	5 160,6	4 253,4	774,5
Viande porcine	237,7	0,0	74,5
Sucre	1 776,6	0,0	1 265,5

Source : Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, L'agriculture dans l'Union européenne, informations statistiques et économiques 1999.

De plus, apparaissent de façon croissante de nouvelles préoccupations des consommateurs et des citoyens en matière d'environnement, de sécurité des aliments ou de considérations éthiques comme le bien-être animal. Ces aspects, largement négligés dans le passé au niveau de la définition des politiques agricoles, sont aujourd'hui sur le devant de la scène comme l'ont montré diverses mobilisations d'organisations non gouvernementales ces derniers mois. Ils posent aux décideurs publics de nouveaux défis qui nécessiteront une intervention, ne serait-ce que parce que les conflits autour des méthodes de production requièrent l'arbitrage de l'Etat.

1. La remise en cause des instruments traditionnels des politiques agricoles

Les négociations internationales sur le commerce constituent une forte pression externe pour la remise en cause de l'intervention de l'Etat, plus précisément des modalités de cette intervention, dans le secteur agricole. L'AAUR de 1994 symbolise en effet la fin d'une période où les politiques agricoles étaient, à l'exception de quelques concessions ponctuelles, élaborées indépendamment du GATT. Ce ne sera plus le cas à l'avenir. L'accord marque le début d'une ère nouvelle dans la conception de l'intervention publique en agriculture, en soumettant cette dernière à la discipline générale du GATT et en contraignant les niveaux et les modalités des politiques. Tous les pays développés ont dû adapter leurs politiques agricoles, dans le sens général d'un recul de l'administration des marchés par l'Etat.

L'AAUR a ainsi mis fin à des prérogatives commerciales du Président des Etats-Unis en matière agricole. Il fut en outre un déterminant essentiel de la forme de la loi agricole américaine de 1996 qui déconnecte les aides normales (i.e., non exceptionnelles) des choix de production et consacre, au moins en théorie, la volonté politique d'une agriculture régie essentiellement par les lois de l'offre et de la demande. Le cycle Uruguay a également obligé l'Union européenne à limiter les subventions à l'exportation sur pays tiers et à revoir le mécanisme de protection à l'entrée par la transformation des barrières tarifaires et non tarifaires, en particulier les prélèvements variables, en équivalents droits de douane et la réduction progressive de ces derniers. Il a fortement contraint les modalités de la réforme de la PAC de 1992, notamment la diminution du soutien par les prix et la compensation des baisses induites de revenu par des aides directes assises sur les facteurs de production terre ou cheptel. C'est parce que les possibilités de subventionner les exportations devaient à nouveau être réduites à l'occasion du cycle du Millénaire que l'Union européenne a poursuivi, à l'occasion de la réforme Agenda 2000 de 1999, le mouvement initié en 1992 de baisse des prix garantis et de compensation par les aides directes. L'immobilisme aurait en effet abouti à une croissance insupportable des stocks communautaires pour de nombreux produits agricoles, stocks qu'il ne serait pas possible d'écouler sur pays tiers en raison de la limitation des subventions à l'exportation et des écarts entre prix européens et mondiaux.¹

¹ Pour une présentation synthétique de l'AAUR et de ses implications, voir, par exemple, Bureau et Bureau (1999). La loi agricole américaine de 1996 et ses conséquences pour l'Union européenne en termes de définition d'une position de négociation à l'OMC

Etats-Unis a permis d'exclure, jusqu'à présent, ces crédits à l'exportation d'engagements internationaux à réduction. Il en est de même des mesures d'aide alimentaire, nationale et internationale par ventes à crédit préférentiel ou donation. Ces deux dossiers feront vraisemblablement l'objet de discussions difficiles pendant le cycle du Millénaire. Ajoutons ici que le dossier des Entreprises commerciales d'état (ECE) doit aussi être étudié de façon à caractériser leurs effets de distorsion sur les échanges et si nécessaire, prendre des mesures restrictives si ces effets sont clairement établis.

Les subventions à l'exportation (définies au sens large) conduisent à mettre sur le marché mondial des produits à des prix inférieurs aux coûts de production des agriculteurs locaux. Leur élimination progressive semble donc inéluctable à terme car elle est la condition première à la définition d'un commerce mondial agricole d'abord basé sur les avantages comparatifs. C'est pour la même raison que les restrictions d'accès aux marchés doivent être progressivement réduites, en particulier dans les pays développés exportateurs qui aujourd'hui protègent et soutiennent leur agriculture. Le problème est plus délicat dans le cas des politiques de soutien interne. Plusieurs pays défendent la position selon laquelle les politiques agricoles de soutien contribuent à générer une agriculture multifonctionnelle qui en plus de la production de biens, contribue également au maintien et au développement de l'emploi, à l'aménagement du territoire, à la préservation des ressources et à la protection de l'environnement, et à la sécurité alimentaire. Pour ces pays, ces différentes fonctions sont indissociables. A l'opposé, plusieurs pays développés qui soutiennent pas ou peu leur agriculture (par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) et de nombreux pays en développement considèrent que la défense de la multifonctionnalité n'est qu'un protectionnisme déguisé.

La pression externe de l'OMC n'est pas le seul facteur qui oblige à une réforme des politiques agricoles. Ainsi, dans l'Union européenne, s'y ajoutent la contrainte budgétaire et l'élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO). De manière plus générale, la transparence des politiques de soutien est d'autant plus grande que celui-ci est assuré par le biais de transferts directs financés par les contribuables. Cette visibilité augmentée est clairement un point positif. Elle porte cependant en germe la remise en cause possible du bien-fondé des politiques agricoles, compte tenu des sommes en jeu et du lien de plus en plus ténu, découplage oblige, entre soutien et activité de production. Elle met en lumière la question des effets redistributifs des politiques agricoles, entre agriculteurs d'abord, entre ces derniers et les autres catégories socioprofessionnelles ensuite. Elle amène alors, naturellement, à se poser la question de la légitimité de l'intervention publique en agriculture.

2. Les objectifs des politiques agricoles

Les dépenses agricoles de l'Union européenne à 15 (section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) sont aujourd'hui d'environ 40 milliards d'euros. Elles représentent encore plus de la moitié du budget communautaire. Les sommes consacrées par les Etats-Unis au soutien budgétaire de leur agriculture sont seulement un peu plus faibles. A ces transferts monétaires s'ajoute un soutien par les consommateurs qui, très souvent, achètent les biens agricoles et agro-alimentaires à des prix nettement plus élevés que les cours mondiaux (cas, par exemple, des produits laitiers, du sucre ou de la viande bovine dans l'Union européenne). S'ajoutent également les coûts, souvent négligés, d'administration et de gestion.²

Les politiques agricoles ont toujours été justifiées sur la base d'un ensemble très large d'objectifs, ensemble variable dans le temps et l'espace. L'article 39 du Traité de Rome associait ainsi à la PAC naissante quatre objectifs principaux, en l'occurrence accroître la productivité agricole, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, et permettre un approvisionnement sécurisé du marché à des prix raisonnables pour le consommateur. La réforme de la PAC de mai 1999 a élargi le spectre des objectifs puisqu'il s'agit simultanément d'augmenter la compétitivité du secteur agricole, de promouvoir une agriculture de qualité respectueuse de l'environnement et du territoire, de protéger les revenus des agriculteurs, de laisser une marge de manœuvre plus grande aux Etats membres en application du principe de subsidiarité, et de simplifier les mécanismes de régulation publique en matière agricole. La loi d'orientation agricole française du 9 juillet 1999 est encore plus ambitieuse en définissant quinze objectifs qui prennent en compte les aspects économiques, environnementaux, territoriaux et sociaux de l'activité agricole (voir encadré 2).

² Le soutien total à la production agricole est environ 2,5 fois plus faible aux Etats-Unis que dans l'Union européenne (voir tableau 2). Les soutiens rapportés au nombre d'agriculteurs sont équivalents (environ 15 000 dollars US aux Etats-Unis et un peu plus de 16 000 dollars US dans l'Union européenne). Ils sont nettement plus faibles aux Etats-Unis qu'en Europe si le calcul est fait à l'hectare de terre agricole (en 1996-98, respectivement 85 dollars US et 801 dollars US).

Les objectifs des politiques agricoles sont souvent définis de manière imprécise comment le montrent les exemples suivants : quelle productivité cherche-t-on à promouvoir, la productivité totale des facteurs, la productivité du travail, une autre forme de productivité ? quelle variable cherche-t-on à stabiliser, les offres, les prix, les recettes, les revenus ? comment la sécurité des approvisionnements doit-elle être assurée, par la recherche de l'autosuffisance, la diversification des sources des importations, le développement des capacités de stockage ? etc. Malgré cette imprécision, et même s'il n'y a pas de hiérarchisation explicite des objectifs des politiques agricoles, le soutien des revenus agricoles a été et est encore la première motivation.

Le soutien des revenus agricoles

Sans aborder la question de la légitimité et du bien-fondé de l'objectif du soutien des revenus agricoles, on ne peut que s'interroger sur les moyens mis en œuvre : les instruments utilisés sont-ils les meilleurs possibles (au sens où il n'existe pas d'autres instruments ou combinaisons d'instruments permettant d'atteindre l'objectif à un moindre coût pour l'ensemble de la société) ? L'analyse est rendue difficile par le fait qu'une même politique peut être utilisée pour la satisfaction, explicite ou implicite, de plusieurs objectifs. Le mécanisme dit de l'intervention utilisé dans l'Union européenne, à savoir l'achat par des organismes publics des quantités offertes à un prix plancher, permet simultanément de soutenir et de stabiliser les prix agricoles. Il se peut aussi, et c'est même souvent le cas, que la politique mise en œuvre dans un but de soutien des revenus agricoles entraîne des effets négatifs relativement à la satisfaction d'un autre objectif. L'intensification de l'agriculture européenne, à la marge extensive (retournement des prairies) et à la marge intensive (accroissement des intrants chimiques, engrais et produits de traitement des cultures, utilisés par hectare), a clairement été favorisée par le soutien des prix agricoles.

Du point de vue strictement économique, si l'objectif premier du régulateur public est d'assurer un certain niveau de revenu aux producteurs agricoles, alors l'instrument le plus efficace est très vraisemblablement un transfert direct des contribuables vers les producteurs, transfert n'ayant pas pour effet d'augmenter les prix à la production et à la consommation, transfert déconnecté au maximum des conditions (types, quantités et prix) de production. Les effets de distorsion sur les échanges d'un tel instrument sont faibles, du moins relativement à ceux d'instruments alternatifs comme l'aide couplée au produit ou le soutien direct des prix. L'annexe 2 de l'AAUR définit précisément les différents critères que doit respecter un transfert direct pour un impact distortif minimal, du moins en théorie, sur les échanges (voir encadré 1). La réalité est naturellement plus complexe, ne serait-ce que parce que les mesures de soutien des revenus agricoles sont rarement appliquées à partir d'une situation initiale correspondant au laissez-faire ou parce qu'elles sont mises en œuvre conjointement avec d'autres politiques, pour d'autres objectifs, ouvrant la voie à la sous-optimalité d'une politique de transferts directs découplés (voir, par exemple, Bourgeon et Chambers, 2000).

La stabilisation

S'il est un domaine où l'agriculture n'est pas tout à fait un secteur productif comme les autres, c'est sans nul doute celui des risques, qu'ils soient climatiques, biologiques, économiques, etc. Les risques économiques sont essentiellement liés à la faible élasticité de la demande, des variations faibles de l'offre ayant de ce fait des impacts très forts sur les prix. Un argument traditionnel en faveur de l'intervention publique dans le secteur agricole est alors, naturellement, celui de la gestion des risques et de la correction de l'instabilité qui en découle. La cible de la stabilisation peut être les revenus, les prix, les quantités, les marchés, etc. Il existe donc une panoplie très large d'instruments de stabilisation.

Sur le plan de la théorie économique stricto-sensu, la justification d'une intervention publique pour un objectif de stabilisation est l'augmentation du bien-être collectif qu'elle engendre par rapport à un régime de laissez-faire. On est clairement en présence d'une défaillance de marché qui ouvre à la voie à des politiques publiques destinées à la corriger. A ce stade, il est important de noter que la défaillance de marché n'est pas le risque ou l'instabilité des marchés agricoles, vraisemblablement plus élevés ici que dans d'autres secteurs productifs. La défaillance de marché est liée à l'incomplétude des marchés futurs et contingents, c'est-à-dire à la difficulté, voire l'impossibilité, de répartir les risques dans le temps. Cette incomplétude est sans doute un des arguments les plus convaincants pour remettre en cause l'efficacité supposée des marchés sur laquelle repose le mouvement de libéralisation des échanges. Ce point est particulièrement important pour les pays en développement qui ne disposent pas des moyens institutionnels et financiers suffisants pour mettre en place des instruments efficaces de lutte contre l'instabilité. Le plaidoyer de J. Stiglitz (1999) pour prendre en compte les spécificités des pays en développement et pour ne pas leur appliquer des recettes toutes faites en matière de politique économique et de libéralisation des échanges s'applique tout particulièrement aux politiques agricoles.³

³ "We know that developing countries face greater volatility, that opening to trade in fact contributes to that volatility, that developing countries have weak or non-existent safety nets, and that high unemployment is a persistent problem in many if not most developing

économiques. Si la population d'une zone rurale tombe en dessous d'un seuil, alors s'enclenche un cercle vicieux qui conduit à la disparition des services collectifs (poste, école, etc.), des infrastructures (manque d'entretien, manque de recettes fiscales, etc.), des activités de production et à l'exode des populations. La politique agricole peut, à un coût raisonnable, permettre le maintien d'une population suffisante pour échapper à cette dynamique négative.

Pourtant, la justification des politiques agricoles au nom du développement rural soulève un scepticisme de la part de nombreux pays, tant l'argument peut être utilisé pour justifier des politiques agricoles qui n'ont qu'un impact négligeable sur les régions concernées. Cette observation s'applique tout particulièrement aux politiques de soutien des prix et de subventions couplées à la production.

Si l'impact économique du déclin des zones rurales marginales ne doit pas être surestimé, pas plus que les conséquences environnementales liées de l'abandon de terres agricoles (d'ailleurs plus souvent positives que négatives), l'attachement aux valeurs culturelles et à l'entretien de paysages est fort dans les "vieilles" sociétés développées. Il y a là matière à justifier une intervention de l'Etat. Mais elle passe par des instruments spécifiques et ciblés de politique agricole (promotion des appellations d'origine, protection des savoir-faire traditionnels, politiques de qualité et de différenciation des produits) et, plus encore, non agricole (développement des infrastructures, du tourisme, de l'artisanat, des petites industries, etc.). Plus généralement, ces objectifs ne peuvent être atteints que par une réorientation significative des politiques agricoles vers un ensemble de fonctions plus large que la seule production de biens alimentaires.

La fourniture de biens publics

La rémunération des services territoriaux et écologiques constitue une autre justification des politiques de soutien à l'agriculture. Ces services ont le plus souvent des caractéristiques de biens publics qui font qu'ils ne sont pas fournis de manière optimale par le simple jeu du marché. Il y a donc défaillance de marché potentielle et légitimité économique à une intervention de l'Etat.

La spécificité du secteur agricole réside dans le fait que l'activité de production est en mesure, selon les technologies employées, de créer ou au contraire de détruire ces services, qu'il s'agisse de la biodiversité, de l'entretien des paysages, de la qualité des nappes phréatiques, voire même du bien-être animal. Pourtant, l'affirmation selon laquelle l'agriculture produit plus de biens publics qu'elle n'en dégrade, affirmation utilisée pour justifier le niveau du soutien actuel dans plusieurs pays développés, n'est pas réellement documentée (ou, pour le moins, n'est pas suffisamment établie). En France par exemple, tous les rapports de l'Institut français de l'environnement montrent l'importance des rejets polluants de l'agriculture. La contamination des eaux de surface par les nitrates se généralise ; les pollutions des rivières et des nappes par les pesticides sont difficilement réversibles ; les pratiques mal raisonnées de l'irrigation, en outre favorisées par un prix de l'eau faible, sont une menace pour les nappes ; les taux de matière organique des sols agricoles baissent significativement, notamment dans la Beauce, la Brie, l'Aquitaine et le Roussillon ; les zones de grandes cultures commencent à souffrir de phénomènes d'érosion ; etc. Un constat semblable peut être fait pour une majorité de pays (El Feki, 2000). Ces effets négatifs sont très souvent exacerbés par les politiques agricoles qui n'ont pas su responsabiliser les agriculteurs aux coûts sociaux qu'ils engendraient, la pollution étant même indirectement subventionnée lorsque l'on considère les primes à l'irrigation, le soutien des prix qui pousse à l'utilisation des engrais et des produits de traitement, les différentiels de primes entre le maïs ensilage et les herbages extensifs, etc.

3. Quel avenir pour la Politique agricole commune ?

La PAC est plus que jamais sous le feu des projecteurs sur la scène internationale. Il n'est aujourd'hui plus possible de prétendre poursuivre certains objectifs légitimes, comme la protection de l'environnement ou le soutien aux régions les plus défavorisées, en maintenant des instruments incohérents avec ces objectifs.

Plusieurs facteurs, internes (efficacité économique des politiques, contrainte budgétaire, etc.) et externes (négociations internationales à l'OMC, élargissement de l'Union européenne aux PECO) poussent à limiter les utilisations des instruments traditionnels de politique agricole, comme le soutien par les prix à des niveaux élevés ou la pratique systématique des subventions à l'exportation. Mais cela ne signifie en rien la fin de la politique agricole. Face aux nouvelles attentes de la société, l'Etat est seul en mesure de mettre en place les incitations nécessaires pour que soient rémunérés efficacement les services environnementaux et territoriaux produits par les agriculteurs. Face aux révolutions scientifiques en cours (biotechnologies), l'Etat doit plus que jamais assurer sa fonction première de garantie de la sécurité des citoyens. Face aux défis à relever (par exemple, la gestion durable des ressources naturelles comme l'eau), l'Etat doit jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des conditions favorables à une innovation qui profite à tous et préserve l'avenir.

Les instruments classiques de politique agricole peuvent en outre conserver un rôle important car il est nécessaire d'accompagner la transition qui ne peut être que progressive. Ceci passe par l'octroi de subventions et de

Dans la période récente, l'Union européenne a pris plusieurs mesures pour renforcer les dispositifs garantissant la sécurité des aliments, en particulier à travers l'établissement de principes communautaires dans ce domaine. Plusieurs Etats membres, dont la France et le Royaume-Uni, se sont dotés d'une agence spécifique. Cependant, les travaux économiques sur la protection des consommateurs montrent que des combinaisons d'incitations peuvent être plus efficaces que la simple contrainte réglementaire pour assurer un effort de qualité de la part des entreprises. Ceci peut inclure des aides, voire des procédures de responsabilité. La certification des exploitations agricoles mérite d'être analysée à la lumière de cet enjeu. Réorienter le soutien de la quantité vers la qualité, via des dispositifs incitatifs, au niveau des exploitations agricoles et des entreprises d'aval, doit être une composante essentielle de la PAC de demain.

Rémunérer la fourniture d'aménités et de biens publics

Comme le montrent Mahé et Laroche-Dupraz (2000), la nouvelle légitimité d'une politique agricole et rurale est à trouver dans les objectifs de solidarité pour la cohésion sociale européenne et de rémunération des services publics rendus. Ceux-ci comprennent le maintien et l'amélioration des paysages agraires domestiques, ainsi que la participation active du secteur agricole à la préservation de l'environnement, de la flore et de la faune.

La fourniture de services territoriaux et environnementaux doit résulter d'incitations économiques plus ciblées, représentatives de leur valeur pour la société. Ces incitations doivent naturellement favoriser l'offre de services collectifs. Ils doivent aussi décourager les pollutions en reportant sur les acteurs le coût des dommages qu'ils engendrent. Bien plus que par le passé, la nouvelle PAC doit combiner la taxation des nuisances et l'octroi de subventions couplées aux externalités positives générées, conformément aux principes de base de l'économie de l'environnement. La politique agricole doit évoluer vers la suppression des subventions indirectes à la pollution, par exemple des aides poussant à l'utilisation d'intrants chimiques ou à l'extension des surfaces irriguées. Elle doit aussi taxer les pollutions résiduelles des élevages et des épandages d'engrais, de même que les prélèvements dans les nappes phréatiques. Les obstacles sont ici de nature redistributive. Ils seront plus aisément surmontés si la réglementation des effets externes négatifs et la rémunération des aménités et des biens publics sont mises en œuvre simultanément.

Les principes définis ci-dessus sont conformes à la théorie "de la carotte et du bâton" recommandée par plusieurs économistes généralistes qui travaillent sur les incitations dans un but de protection de l'environnement. Ils sont également cohérents avec les propositions élaborées par plusieurs économistes agricoles pour la Commission européenne (Buckwell et al., 1997). La France a commencé à s'orienter dans cette voie avec l'adoption de la Loi d'orientation agricole en juillet 1999 et l'instauration des Contrats territoriaux d'exploitation (voir encadré 3). Le pas est encore timide, les soutiens traditionnels encore trop couplés à la production continuant d'envoyer un message contradictoire. Mais le chemin à suivre est tracé. Comme le notent Mahé et Laroche-Dupraz, la substitution complète des instruments traditionnels de politique agricole par des instruments contractuels du type Contrats territoriaux d'exploitation pourrait régler simultanément les questions d'équité dans la répartition des aides et les questions d'incitation en insérant l'éco-conditionnalité et la fourniture de services environnementaux au centre du dispositif de soutien à l'agriculture, et non pas à côté comme c'est encore le cas aujourd'hui. Le principal obstacle reste l'opposition que soulèvent les redistributions à effectuer, au sein du monde agricole d'abord, entre les Etats membres ensuite.

Accompagner la réorientation

La réorientation du soutien public à l'agriculture vers la fourniture d'aménités et de biens publics n'est pas en opposition avec les contraintes internationales, notamment celles issues des négociations à l'OMC. Le concept de multifonctionnalité, au cœur de la position communautaire au cycle du Millénaire, ne convainc certes pas encore tous nos partenaires. Mais ce que les pays tiers reprochent à l'Union européenne, c'est surtout de s'abriter derrière une conception large de la multifonctionnalité pour défendre les instruments traditionnels de soutien et de protection. Les contorsions des pouvoirs publics européens pour construire un discours partant de la multifonctionnalité, mais cherchant simultanément à défendre la "vocation" exportatrice de l'Union européenne, en pratique largement basée sur des subventions à l'exportation et des aides couplées à la production, ne contribuent pas à la crédibilité. Comme le soulignent Jacquet, Messerlin et Tubiana (2000), les négociations du cycle du Millénaire devraient plutôt encourager l'Union européenne à adopter une politique agricole plus en accord avec ses déclarations sur le soutien aux petits agriculteurs ou sur le rôle environnemental et territorial de l'agriculture européenne.

A terme, une politique agricole principalement axée sur la rémunération des aménités et des biens publics, et plus équitable dans ses effets distributifs, est vraisemblablement la meilleure manière de légitimer, à l'intérieur comme à l'extérieur, un soutien spécifique et significatif aux agriculteurs. Pour une part, il est concevable que la rémunération des services collectifs rendus par ces derniers passe par le marché. La certification et la promotion des produits répondant à des demandes particulières des consommateurs permet déjà, via les systèmes des appellations et des labels, d'assurer la viabilité économique d'exploitations situées dans les niches des produits régionaux ou des produits de l'agriculture biologique. Ces politiques de qualité contribuent aux objectifs d'aménagement du territoire et du développement rural. La participation directe de l'agriculture à une activité économique basée sur les services peut elle aussi reposer sur le marché (cas de l'agrotourisme, par exemple).

Néanmoins, le marché ne peut pas assurer seul la rémunération de la production de tous biens publics. Même si tel était le cas à terme, la transition ne pourrait être immédiate. L'adaptation des structures est nécessairement lente. L'agriculture est une industrie lourde, au moins dans les pays développés. Le taux de capitalisation est élevé et les investissements, spécifiques, ne peuvent pas être facilement redéployés vers d'autres secteurs. Le capital humain est également spécifique, de par la formation, et peu mobile.

Un des rôles de l'Etat est d'accompagner les évolutions lorsque l'environnement économique est modifié, suite à des changements des conditions de marché ou à des changements des politiques. Cet accompagnement de l'adaptation suppose la poursuite, sur une période transitoire, des politiques traditionnelles passées ajustées progressivement à la baisse. Dans plusieurs secteurs (le sucre, les produits laitiers, et même la viande bovine), le soutien par les prix est encore très élevé. Une baisse rapide de la protection et des prix institutionnels mettrait sans nul doute à mal les organisations communes de marché correspondantes. Il est ici clairement nécessaire de planifier la sortie du régime actuel sur plusieurs années. Même les subventions aux exportations, instruments inadaptés au nouvel environnement économique international et outils particulièrement peu efficaces pour transférer du revenu, ne peuvent pas être supprimés du jour au lendemain. Des modifications rapides de la PAC dans le sens de la rémunération des fonctions environnementales et territoriales nécessite, pour des raisons d'équité (maintien de la valeur du patrimoine), de compenser les producteurs qui ont fortement investi dans la perspective d'une poursuite des politiques passées.

Il n'est donc pas envisageable de réformer la PAC de manière brusque, de même qu'il n'est pas souhaitable d'aligner ce secteur sur les autres secteurs productifs régis par les seules lois du marché, ne serait-ce que pour des considérations de risque et d'instabilité (cf. supra). Mais la nécessité d'une transition maîtrisée ne doit pas faire oublier celle d'une évolution claire et significative de la politique agricole de l'Union européenne vers la rémunération des services publics rendus par les agriculteurs.

4. Conclusion

Les motifs qui ont conduit les grandes puissances économiques à élaborer des politiques agricoles et à leur consacrer des budgets publics conséquents durant la seconde moitié du XXème siècle sont en train de se transformer. Les objectifs, les méthodes, et peut-être demain les sommes allouées, vont se modifier. Néanmoins, les politiques agricoles vont rester une pièce maîtresse des politiques publiques.

Non seulement aucun des pays parmi ceux au sein desquels les soutiens publics représentent la moitié du revenu disponible des agriculteurs ne saurait envisager et conduire la suppression brutale de ces soutiens, mais aussi dans ces mêmes sociétés développées surgissent de nouvelles attentes, d'ordre qualitatif, en matière de création, d'entretien ou de gérance de biens publics qui supposent, pour être satisfaites, d'être rétribuées. L'apparition sur la scène économique et politique d'une demande de ces biens "pas encore marchands" oblige à inventer de nouvelles réponses politiques.

- El Feki S., 2000. Survey: Agriculture and technology. *The Economist*, March 25th, p. 5-18.
- Guyomard H., Bureau J.C., Gohin A., Le Mouél C., 2000, Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common agricultural policy in the World trade organisation context: The decoupling issue. *Food Policy*, 25, p. 17-34.
- Jacquet P., Messerlin P., Tubiana L., 1999, *Le cycle du Millénaire*. Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.
- Mahé L.P., Laroche-Dupraz C., 2000, La politique agricole française dans les négociations internationales. *Economie Rurale*, 255-256, p. 135-153.
- Schiff M., Valdes A., 1993, *The Economics of Agricultural Pricing Policies in Developing Countries*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Stiglitz J.E., 1999, Two principles for the next Round or how to bring developing countries in from the cold. The WTO/World Bank Conference on "Developing Countries' in a Millenium Round", WTO Secretariat, Geneva, September 21.
- Winters A.L., 1989, Les objectifs dits "non-économiques" du soutien à l'agriculture. *Revue Economique de l'OCDE*, 13, Hiver 1989-1990, p. 267-302.