

Dominique Desbois

La Politique agricole commune en question Un éclairage

Un ouvrage récent, dirigé par Hélène Delorme, vient à point nommé pour s'arrêter un instant sur cette fameuse Politique agricole commune qui fait débat aujourd'hui. Sous-titré *Anatomie d'une transformation*, *La Politique agricole commune* est paru aux Presses de Sciences Po fin 2004 (403 pages, 28 euros). Nous en donnons ici une recension.

L'agriculture européenne doit être « multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur tout le territoire européen ». L'agriculteur n'est pas seulement un producteur de denrées agricoles. Il contribue à la conservation des ressources naturelles et la création d'emplois ruraux, participe à la gestion de la biodiversité et à l'aménagement des territoires, s'affirme comme gardien du paysage et garant de la sécurité alimentaire. Du cours tourmenté des réformes de la Politique agricole commune finit par émerger le terme de mul-

tifonctionnalité, signant explicitement reconnaissance de la multiplicité des fonctions sociétales de l'agriculture.

Réunissant une équipe de chercheurs, d'ingénieurs et d'enseignants autour d'une approche institutionnaliste, l'ouvrage dirigé par Hélène Delorme entend disséquer la réforme de la Politique agricole commune (PAC) pour éclairer les débats en cours sur l'inéluctable adaptation du modèle agricole européen et la réorganisation des systèmes d'aides qui lui sont associés. Après une introduction visant à situer l'analy-

se des différentes politiques publiques poursuivies dans le cadre méthodologique de l'institutionnalisme historique, l'ouvrage expose dans une première partie la diversité des conceptions nationales de la multifonctionnalité et des politiques publiques mises en œuvre pour favoriser sa reconnaissance voire son développement. La seconde partie de l'ouvrage présente une analyse des réglementations européennes et des formes de financement en matière de multifonctionnalité.

Introduisant ce concept-clé du « deuxième pilier » de la PAC, Nathanaël Pingault s'interroge sur la nature même de la multifonctionnalité : s'agit-il d'une caractéristique à mesurer ou bien d'un objectif à atteindre ? Il oppose le caractère réductionniste de l'efficacité économique proposée par l'approche positive à la richesse de l'analyse multicritère susceptible, selon lui, d'être mieux adaptée à l'évaluation normative des politiques publiques ayant pour objet la multifonctionnalité. Cependant, les analyses qui suivent sur les principaux pays producteurs se focalisent essentiellement sur les stratégies nationales et leurs déterminants spécifiques. A travers l'insularité de l'expérience britannique et la comparaison entre le projet libéral proposé par les conservateurs et la politique agricole menée par les travaillistes, Hélène Delorme montre que la politique britannique entend préserver les intérêts des grands exploitants représentés par la National Farmers Union tout en sauvegardant un secteur dual au service du développement rural. Analysant la transition intervenue depuis la réunification, Daniel Perraud indique pour sa part que la gestion

du dossier agricole par les Verts allemands conduit à une remise en cause radicale du principe de protection de l'agriculture conventionnelle au profit d'une politique de différenciation des modes de production sur la base de labels régionaux établis par les Länder. Hélène Delorme rappelle la tentative de compromis des socialistes français avec les jeunes exploitants du CNJA pour promouvoir une agriculture multifonctionnelle sur la base du contrat territorial d'exploitation (CTE) et du contrôle des structures, en montrant que la mise en œuvre de ce projet a été contrariée par les enjeux européens et par les tensions entre les acteurs institutionnels nationaux. La politique agricole de la gauche française semble avoir néanmoins repoussé la dualisation de l'appareil productif. Christina Rueda Catry souligne que l'Espagne, grande consommatrice des fonds communautaires d'aides à l'investissement, s'affirme comme le champion d'un instrument européen de gestion des risques non couverts par les organisations communes de marchés, principalement en raison de son exposition aux aléas climatiques. Martino Nieddu revient sur le concept de multifonctionnalité en tant que paradigme d'analyse à travers une revue de la littérature économique pour dresser le constat d'une approche multicritère demeurant largement au stade de proposition méthodologique.

Dans la seconde partie consacrée aux réglementations et aux formes de financement, Catherine Laurent, en collaboration avec Christina Rueda Catry et Elefteria Vounouki, analyse les critères d'éligibilité aux aides énoncés dans les textes réglementaires tant

nationaux que communautaires, en partant des fonctions assignées à l'activité agricole. Deux conceptions s'opposent : la première est fondée sur la nature de l'activité agricole, la seconde se réfère au statut professionnel. Les auteurs plaident donc pour une redéfinition des liens entre éligibilité aux aides et statut professionnel. Anthony Aumand et Florence Jacquet examinent les réformes des organisations communes de marchés des céréales et de la viande, à travers les règlements européens et, fruits du compromis, l'application qui en est faite par les Etats-membres. En la matière, priment le souci de la Commission de tenir les engagements pris devant l'OMC et celui qu'ont les Etats de compenser les pertes de revenu des producteurs, l'éco-conditionnalité restant une idée novatrice en attente d'une approche contractuelle pour peser réellement sur les choix techniques des producteurs, comme l'indique l'expérience du secteur des fruits et légumes. S'appuyant sur des indices de concentration, la contribution de Vincent Chatellier, François Colson et Karine Daniel examine la répartition des aides directes versées aux exploitations agricoles européennes et constate que la modulation et l'éco-conditionnalité des montants compensatoires ne modifient pas sensiblement le déséquilibre entre la part des soutiens consacrée à la gestion des marchés et celle consacrée au développement rural. La réforme de l'Agenda 2000 conduit à une augmentation globale des aides dont profitent les zones spécialisées en production laitière. Marianne Cerf, Catherine Laurent et Catherine Pasquier identifient dans leur contribution quatre

logiques de soutien technique aux ménages agricoles de l'Union européenne : l'intervention ponctuelle, la spécialisation, le conseil global au secteur et l'accompagnement de projet. Les auteurs plaident pour un élargissement de ces politiques de soutien aux investissements immatériels susceptibles de favoriser le développement de la multifonctionnalité.

En conclusion, Hélène Delorme conclut à une instrumentalisation de la multifonctionnalité comme accompagnement d'une évolution duale de l'agriculture par « la bande des quatre » (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) mais aussi comme outil de transformation du développement agricole par les deux « poids lourds » européens que sont la France et l'Allemagne. Les divers groupes agricoles continuent de penser le compromis à l'échelle nationale. L'Union européenne tend, pour faire prévaloir la norme de marché, à privilégier la dimension économique tandis que les Etats-membres hypostasient la PAC comme s'imposant aux politiques nationales. Daniel Perraud projette les ambiguïtés des formes de soutien et les différents objectifs politiques qui leur sont assignés selon les deux dimensions de la multifonctionnalité identifiées par l'ouvrage : la première dimension oppose l'analyse positive à l'analyse normative tandis que la seconde oppose la vision stratégique à une conception paradigmatique.

Concept devenu mot d'ordre, la multifonctionnalité s'impose comme un des paradigmes politiques fondant le compromis institutionnel passé lors de la réforme Agenda 2000 autour duquel s'effectue le repositionnement des agri-

cultures nationales au sein d'un espace européen élargi. La contrainte acceptée consiste à respecter la norme, promue par l'OMC, du découplage entre aides et production. Dans la rhétorique communautaire, l'emploi du terme conduit implicitement à la nécessité de mettre en œuvre un accompagnement social du processus de libéralisation des marchés agricoles. Il s'agit alors d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles susceptibles d'accéder aux

marchés européens voire mondiaux tout en mettant en œuvre une politique rurale orientée vers la gestion des ressources naturelles et la sauvegarde du paysage. Pour ces agriculteurs, héritiers minoritaires d'un espace rural disputé dans ses usages, la multifonctionnalité restera-t-elle ce Janus Geminus, gardien au double visage de la ruralité, l'un tourné vers le modèle familial de l'agriculture, l'autre vers son antithèse entrepreneuriale ?