

Etats, syndicats, associations, "think tanks" : tous les acteurs à la manoeuvre, par Jean-Christophe Bureau

LE MONDE | 29.01.10 | 14h02

 REAGISSEZ

 CLASSEZ

 IMPRIMEZ

 ENVOYEZ

 PARTAGEZ

Jusqu'en 2013, le financement de la PAC est garanti. Mais au-delà, le débat sur son avenir est ouvert. La diversité des acteurs qu'il implique le rend d'autant plus complexe. Du côté des Etats, tout d'abord. Ceux du Nord - Royaume-Uni, Suède et Danemark notamment - souhaitent une forte baisse des budgets agricoles pour financer d'autres politiques communautaires. Ainsi les Pays-Bas ont présenté un projet détaillé où les budgets PAC serviraient à rémunérer des services "verts" (environnementaux) et "bleus" (eau). L'idée d'une renationalisation de la PAC, inadaptée à l'hétérogénéité des structures agricoles après l'élargissement, est centrale dans les positions de ces pays.

A l'opposé, les gouvernements français et polonais souhaitent maintenir une forte protection douanière, des outils de régulation et de soutiens publics et des budgets ambitieux financés par le contribuable européen. Ils ont l'aval de la Finlande et le soutien de nouveaux membres qui apprécient le flux croissant de subventions. La Roumanie, la Pologne et la Grèce, avec leurs nombreux petits agriculteurs, sont hostiles au fait de conditionner les aides à des bonnes pratiques et souhaitent eux aussi éviter une évolution des budgets vers le "second pilier" de la PAC, qui rémunère le développement rural et la préservation du milieu. Toutefois, cette convergence a ses limites car les nouveaux membres visent une redistribution de budgets bénéficiant actuellement à la France, à l'Irlande et à l'Espagne.

Deuxième catégorie d'acteurs : les *think tanks*, nombreux et actifs. Un large consensus se dessine entre eux sur le fait que "*l'argent public doive aller à la fourniture de biens publics*". A leurs yeux, la PAC devrait évoluer vers une politique de rémunération de services fournis par les agriculteurs et non plus cibler une catégorie professionnelle pour des raisons historiques. Ce point de vue rejoint celui des organisations environnementales européennes, fortes d'une solide expertise et de très nombreux adhérents, comme BirdLife ou le WWF.

Leurs propositions mettent l'accent sur la rémunération de fonctions positives de l'agriculture extensive en matière de biodiversité, de protection de l'eau et des sols, de valorisation de paysages et de maintien d'un tissu rural, en particulier dans des zones à "haute valeur environnementale". Les organisations de propriétaires fonciers sont aussi ouvertes à l'idée de rémunérer de tels services. Elles posent néanmoins la question de limiter ces paiements aux seuls agriculteurs, arguant que d'autres acteurs de la ruralité y participent.

Dans la plupart des pays, une telle évolution est en opposition avec la vision des principales organisations agricoles. En France, Wallonie, Espagne, Roumanie, Pologne, les syndicats majoritaires souhaitent que les budgets abondent des aides à la production et le soutien aux producteurs. Ils insistent sur le besoin de financements publics pour compenser des coûts salariaux supérieurs et des normes plus strictes que ce qui est imposé à leurs concurrents non européens. Face aux fortes fluctuations de prix, même le principal syndicat britannique souhaite le maintien d'aides au revenu.

Les consommateurs européens ne sont pas réticents à la régulation des marchés, même s'ils craignent, au final, les prix élevés que font planer les incitations au regroupement des producteurs pour contrecarrer le poids de la distribution. Echaudées par la période de prix élevés en 2008, où elles ont eu l'impression de payer deux fois en tant que consommateurs et contribuables, ces organisations ont évoqué la variation du niveau des aides en fonction des prix.

Cette idée est néanmoins jugée irréaliste par la Commission qui met en avant la rigidité du mécanisme budgétaire européen et ses annualités fixes qui privent de toute marge de manœuvre en ce domaine. Consommateurs et producteurs se retrouvent aussi pour demander de plus ambitieux programmes d'aide alimentaire à destination des consommateurs nécessiteux, arguant des énormes budgets consacrés aux *food stamps* aux Etats-Unis.

Si les associations environnementales françaises sont maintenant très présentes dans le débat sur la PAC, elles restent souvent liées à la gauche paysanne. En revanche, les poids lourds que sont la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs ainsi que la très conservatrice Coordination rurale demandent, eux, des prix rémunérateurs et garantis pour couvrir leurs coûts de production. Ces syndicats savent néanmoins qu'un tel scénario n'est plus crédible, l'Union étant, depuis 1992, dans un douloureux processus de réforme pour sortir des impasses créées par un tel mécanisme, générateur d'excédents et d'explosion budgétaire.

A gauche, la Confédération paysanne plaide pour le maintien de prix élevés grâce à la généralisation de quotas de production. Cette position, même si elle minimise les effets pervers des quotas et ne trouve guère de relais au niveau européen, propose un véritable mode de régulation. C'est moins le cas des positions d'autres syndicats, qui peinent à expliquer comment leur demande de prix garantis à un niveau plus élevé pourrait être mise en oeuvre.

La Commission devrait rendre publiques ses premières propositions à l'été 2010. Elles contiendront sans doute une baisse des budgets agricoles, mais le maintien de fortes aides aux revenus, réparties plus équitablement. Avec le traité de Lisbonne, le Parlement va également jouer un rôle majeur. Il est difficile d'anticiper sur ses futures orientations. Sa commission agricole semble proche des intérêts de la profession mais, dans l'ancien Parlement, elle a eu des positions assez erratiques.

Ce rôle accru du Parlement apporte une bouffée de démocratie face au Conseil, dont les décisions ont souvent été la somme d'égoïsmes nationaux. Mais les nouveaux pouvoirs des eurodéputés inquiètent de nombreux observateurs qui soulignent que le Congrès

américain, tout puissant en matière agricole, a voté le Farm Bill de 2008, c'est-à-dire un empilement de mesures clientélistes arrosant tous les lobbies. Ce qui n'est certainement pas un modèle à suivre.

Jean-Christophe Bureau est professeur d'économie à l'Institut national agronomique Paris-Grignon.

Article paru dans l'édition du 30.01.10.