

Politique Agricole Commune et développement durable

Jacquet F.

in

Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.).
Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52

2003

pages 167-182

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=3400063>

To cite this article / Pour citer cet article

Jacquet F. **Politique Agricole Commune et développement durable**. In : Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.). *Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 167-182 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Politique Agricole Commune et développement durable

Florence Jacquet
CIHEAM-IAM Montpellier (France)

Résumé. Depuis 1990, la Politique Agricole Commune de l'Union européenne connaît une période de changements qui devrait se poursuivre à l'avenir. Ce texte présente les évolutions de la PAC ces dix dernières années : les origines de la crise des années 80, les nouveaux objectifs des années 90 ainsi que les réformes réalisées en 1992 et en 1999. Par ailleurs, à l'heure actuelle de nouveaux enjeux apparaissent. Si les réformes effectuées ont permis de maintenir les équilibres des marchés, on constate que l'environnement occupe maintenant une place importante au sein de la PAC. Dans une perspective future, celle-ci sera contrainte par l'achèvement de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round en 2003, la poursuite des négociations de Doha et l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est en 2004. Pour répondre à ce nouveau contexte, le Commissaire européen Franz Fischler propose une nouvelle réforme en 2003 qui approfondit les réformes précédentes. Tous ces changements peuvent avoir des conséquences sur les pays tiers méditerranéens.

Mots clés. Politique agricole commune – réforme – politique de l'environnement

Abstract. *The European Union's Common Agricultural Policy has experienced a period of change since 1990 that should continue into the future. The article presents the evolution of the CAP over the past ten years: the beginning of the crisis in the 1980s, the new objectives of the 1990s and the reforms of 1992 and 1999. In addition, new issues are emerging today. Although the reforms undertaken have made it possible to maintain market balances, it is now seen that the environment has an important position in the CAP. The policy will be subjected to the future constraints of the completion of the Agricultural Accord of the Uruguay Round in 2003, the pursuance of the Doha negotiations and the extension of the European Union to eastern European countries in 2004. To respond to this new context, European Commissioner Franz Fischler is proposing a new reform for 2003 that deepens the preceding reforms. All these changes can have consequences for Mediterranean third countries.*

Keywords. *Common agricultural policy - reform - environmental policies*

Depuis le début des années 1990 la PAC est entrée dans une période de réforme. En 1992, puis en 1999, des changements ont eu lieu dans les orientations de la PAC ; ils ont été suffisamment importants pour ébranler le modèle de politique agricole européen adopté jusque-là. Actuellement, il semble que le processus de réforme va inévitablement se poursuivre dans les années à venir. Trois composantes forment le cadre dans lequel ce processus s'inscrit : les discussions en cours à l'OMC sur la libéralisation des marchés agricoles ; l'élargissement programmé aux pays d'Europe centrale et orientale ; enfin, la montée des préoccupations environnementales et de sécurité des aliments au sein de l'Union.

La question des relations de l'Europe avec ses partenaires méditerranéens reste en marge du débat. Pourtant, la réforme de la PAC et l'élargissement à l'Est ne seront pas sans conséquences sur les marchés méditerranéens et sur les pays tiers. Réciproquement les changements en cours dans les accords bilatéraux entre l'Union européenne et les pays méditerranéens dans le cadre du processus de Barcelone ainsi que l'extension aux produits agricoles, pourraient avoir un effet sur la production européenne. Les réticences de l'Union européenne pour inclure les produits agricoles dans les discussions sur la zone de libre-échange en témoignent.

Dans une première partie nous retracerons les principaux éléments des réformes des années 1990. Nous analyserons ensuite les perspectives d'évolution de la PAC dans les années à venir. Pour conclure, nous donnerons quelques éléments de réflexion sur les conséquences de ces évolutions de la PAC pour les pays partenaires de l'Union européenne dans l'espace méditerranéen.

I - L'évolution de la PAC durant les dix dernières années

1. La PAC en crise depuis le milieu des années 1980

C'est bien le succès de la PAC dans le développement spectaculaire de la production agricole, qui a provoqué le début de sa crise (Jacquet 1993, Delorme 2001). Le soutien des prix à un niveau élevé, tel qu'il a fonctionné depuis l'origine de la PAC, conjugué avec un progrès technique rapide, a permis une augmentation importante de la productivité (par travailleur et à l'hectare) et de la production agricole. A la fin des années 1970, l'UE accède au rang de second exportateur mondial de produits agro-alimentaires et les problèmes commencent à apparaître. Au début des années 1980, la situation sur les marchés mondiaux change radicalement : la baisse de la demande des pays de l'Est et des pays en voie de développement marque l'entrée dans une période de stagnation de la demande solvable ; période qui contraste radicalement avec la perspective dans laquelle on se situait quelques années auparavant. Sur le plan interne, la demande stagne également, malgré l'entrée de la Grèce (1981) puis de l'Espagne et du Portugal (1986).

Sur les marchés internationaux, une guerre commerciale commence entre les exportateurs pour maintenir ou conquérir des parts de marché. Cette guerre se polarise entre les Etats Unis et la CEE et se traduit par une multiplication des subventions aux exportations et d'aides de diverses natures. Elles ont une double conséquence : d'une part un coût budgétaire d'écoulement de la production de plus en plus élevé, d'autre part un accroissement de l'instabilité et une baisse des prix sur les marchés mondiaux.

Entre 1980 et 1984, le budget du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) double presque, passant de 10 milliards d'écus à près de 20 milliards d'écus. Alors qu'au milieu des années 1970 ce budget représentait 0,4% du PIB européen, à partir du milieu des années 1980, il en représente 0,65%. Dans le même temps, la valeur ajoutée brute agricole est passée de 4,5% à 3,5% du PIB.

Cette augmentation est due à la croissance des restitutions à l'exportation qui représentent avec les coûts de stockage, la presque totalité des dépenses du FEOGA. Au début des années 1980, les secteurs qui coûtent le plus cher sont : le secteur laitier qui concentre 32% du budget du FEOGA-Garantie, puis les céréales (17%) et la viande bovine (13%). Les excédents du secteur laitier se sont accrues régulièrement depuis le milieu des années 1970 et ont entraînés l'accroissement des stocks. En ce qui concerne les céréales, la CEE devient excédentaire au début des années 1980 et les exportations nécessitent des restitutions importantes. A partir de 1984/1985, on observe une augmentation importante des stocks d'intervention.

A partir de ce moment, la CEE annonce sa volonté de changer d'orientation. D'abord elle reconnaît l'inadaptation de son système de prix garanti à un niveau élevé avec sa situation d'exportateur. Comme l'ont fait les Etats Unis dans les années 1960, la CEE envisage de transférer le soutien du revenu des producteurs d'un soutien par les prix vers un soutien par des aides au revenu. Ensuite, les effets négatifs sur l'environnement du modèle agricole productiviste basé sur l'intensification en intrants par unité de terre commencent à être soulignés (Livre Vert, Commission 1985).

Dès le milieu des années 1980 une série de mesures « réformatrices » se développe. Mais si ces mesures marquent l'apparition d'une réelle volonté de réformer la Politique Agricole Commune, elles se traduisent par une multiplication de mécanismes d'intervention assez mal reliés entre eux. En 1984, l'instauration des quotas laitiers et des seuils de garantie pour les autres produits, peut paraître contradictoire avec la volonté de laisser plus de place aux « forces du marché ». Elle provient de la gestion pragmatique de la Commission qui souhaite des mesures proposant des changements réalisables au plan politique et destinés à résoudre des problèmes immédiats (Petit, 1987). Elle s'avère d'ailleurs très efficace.

Au début des années 1990, la nécessité d'une réforme beaucoup plus radicale devient évidente et les modalités de cette réforme sont en grande partie dictées par la pression libérale des Etats Unis lors de l'Uruguay Round du GATT entre 1986-1994. L'accord agricole signé à Marrakech en avril 1994, désigné sous le nom de l'« Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) » prévoit, sur la base de références historiques (1986-1990) et pour la période 1995-2001, une baisse du soutien interne, des droits de douane et des restitutions aux exportations (- 36% en valeur).

2. Les réformes des années 1990

La réforme de 1992¹ marque un tournant dans l'histoire de la PAC : elle annonce vouloir rompre avec la logique productiviste et elle intègre des objectifs de protection de l'environnement.

Les termes par lesquels cette réforme est annoncée sont très différents de ceux qui commandaient jusque là la Politique Agricole Commune (développement de la productivité, sécurité d'approvisionnement et bas prix des produits pour les consommateurs, stabilisation et soutien du revenu des producteurs).

Désormais, de nouveaux objectifs apparaissent : d'une part ceux qui procèdent à la reconnaissance de la situation d'exportateur de l'UE (augmenter la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés internationaux) ; d'autre part ceux qui visent à encourager les « autres » fonctions de l'agriculture. Le terme de « multifonctionnalité » n'est pas encore employé mais l'idée est déjà là : on déclare en effet vouloir « encourager la double fonction de l'agriculture : une activité de production mais également une activité de protection de l'environnement et de développement rural » (Ray Mac Sharry, in Jacquet 1993).

Un des éléments du débat concernant ces nouvelles orientations de la PAC est la question de la séparation ou non des types d'agricultures correspondants à ces deux catégories d'objectifs. On parle, particulièrement dans les pays d'Europe du Sud, de l'accroissement de la dualité de l'agriculture : d'un côté les exploitations céréalières et laitières des zones favorables continuent à produire de manière intensive, compétitive et souvent orientées vers le marché mondial ; de l'autre côté les exploitations des zones défavorisées où l'activité agricole (élevage bovin, ovins, certains types d'arboriculture fruitière) est souvent associée à d'autres activités non agricoles et auxquelles on demande de contribuer au développement des zones rurales en déclin, ainsi qu'à la production d'aménités, notamment paysagères.

Pour le moment, comme l'on ne s'interroge pas sur le type d'agriculture que l'on souhaite encourager dans les différentes régions, les instruments ne peuvent pas être ciblés. Cependant, à partir de 1992, on distingue deux piliers dans la PAC : le premier est constitué par les interventions des Organisations Communes de Marché, qui regroupe les mécanismes de gestion des marchés et de soutiens des revenus par produits. Le second pilier comprend les programmes agri-environnementaux et de développement rural.

Concernant le « premier pilier », la réforme porte avant tout sur les grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) et la viande bovine. Des changements importants ont lieu dans les organisations communes de marché (OCM) de ces deux secteurs. Le système de soutien des prix à un niveau élevé est abandonné et remplacé par un système conjuguant prix intérieurs bas, aides directes à l'hectare en céréales et par tête d'animal d'élevage bovin viande, gel des terres et primes à l'extensification de l'élevage bovin.

En 1999², une nouvelle réforme a lieu qui approfondit et renforce les mécanismes mis en place en 1992 : la baisse des prix d'intervention se poursuit (partiellement compensée par une hausse des aides directes), les mécanismes sont légèrement modifiés dans le sens d'un plus grand découplage des aides en céréales et d'une modification des critères d'attribution en viande bovine.

Dans le même temps lors de ces deux réformes : en 1992, puis de manière renforcée en 1999, les instruments du second pilier sont mis en place. Ce second pilier (appelé mesures d'accompagnement de la réforme en 1992 et Règlement de Développement Rural en 1999) comprend principalement des aides agri-environnementales. Il s'agit d'incitations financières données directement aux agriculteurs pour rémunérer des surcoûts liés à un changement de techniques permettant un effet environnemental positif, qu'il s'agisse d'actions visant à augmenter les externalités positives ou à diminuer les externalités négatives : programmes de réductions des intrants, de conversion à l'agriculture biologique et de protection de la biodiversité. A la différence du premier, ce second pilier est co-financé à moitié par les Etats membres et à moitié par le budget de l'UE.

Le troisième changement important de la PAC de ces dernières années date de la réforme de 1999 : il s'appelle « règlement horizontal » dans Agenda 2000 et s'applique à l'ensemble des OCM. Il ne s'agit pas de règles communes définies à l'échelon européen, mais de recommandations. Les Etats sont encouragés à mettre en place des dispositifs d'éco-conditionnalité permettant de s'assurer que les agriculteurs qui bénéficient des aides directes ont des pratiques respectueuses de l'environnement . Si ce n'est pas le cas, ils ont la possibilité de mettre en place des mécanismes de pénalités, par exemple une réduction du montant des aides versées. Par ailleurs, il est recommandé aux Etats membres de mettre en place des mécanismes de modulation des aides afin d'introduire des limites au volume total des aides distribuées aux plus grosses exploitations. L'argent ainsi épargné par l'une et l'autre de ces deux procédures peut être utilisé par les Etats membres pour les actions du « second pilier ».

Le tableau ci-dessous montre les conséquences budgétaires de ces évolutions : le secteur laitier ne représente plus aujourd'hui que 6% du budget du FEOGA section garantie. Le secteur des grandes cultures et celui de la viande bovine utilisent la plus grande partie du budget. Le second pilier, qui sert à financer les actions agri-environnementales, passe de 1,5% du budget en 1994 à 10% aujourd'hui.

Tableau 1. Evolution des dépenses FEOGA-garantie par secteur d'activités

En %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cultures arables	37.7	42.1	41.9	42.9	46.3	45.2	41.2
<i>Dont céréales</i>	21.9	26.3	27.7	29.9	34.4	30.2	30.4
Viande bovine	10.3	11.3	17.4	16.4	13.3	11.6	11.2
Produits laitiers	12.7	11.3	8.8	7.3	6.7	6.3	6.3
Sucre	6.1	5.1	4.4	4.0	4.6	5.3	4.7
Huile d'olive	5.4	2.3	5.1	5.4	5.8	5.3	5.5
Fruits et légumes	4.6	5.1	4.0	3.8	3.9	3.7	3.8
Viandes ovines et caprines	3.8	5.0	4.3	3.5	4.0	4.8	4.3
Mesures Agri-environnementales**	1.5	2.3	4.7	5.1	4.8	6.5	10.3
Total en %	100	100	100	100	100	100	100
Total en millions d'euros*	32 970	34 501	39 108	40 673	38 748	39 541	40 304

* millions d'écus jusqu'en 1998

** « mesures d'accompagnement » jusqu'en 1999 ; « développement rural » en 2000

Source : Commission Européenne

Bien que la maîtrise des dépenses soit souvent mise en avant dans les réformes (en 1992 comme en 1999), le passage d'un soutien par les prix à un soutien par les aides entraîne un transfert d'une partie de la charge du soutien du consommateur au contribuable. De 30 milliards d'Ecus en 1992, le budget du FEOGA-garantie est passé à 40 milliards en 1999. Les aides directes deviennent prépondérantes puisqu'elles occupent maintenant 60% du budget du FEOGA-garantie.

3. Politique régionale et équilibres budgétaires

Parallèlement à la Politique Agricole, la deuxième grande politique de l'Union européenne, la politique socio-structurelle, joue un rôle important dans l'aide au développement rural des pays les plus pauvres de l'Union. Elle a également connu des changements ces dernières années.

Cette politique qui existe depuis le Traité de Rome (à travers le Fonds social européen) voit sa place se renforcer fortement dans un premier temps, lors de l'entrée dans l'Union des pays méditerranéens dans les années 1980 (Grèce, Espagne, Portugal). Confrontée à l'inégalité de développement de ces pays par rapport au reste de l'Union et aux différences de structures et de performances de leurs agricultures, l'Union européenne met en place en 1988 une première « réforme des fonds structurels » en créant un fond européen de développement régional et en le dotant de moyens importants. Ces financements sont destinés à des pays ou des régions dont on considère qu'ils sont victimes d'un retard de développement économique ou de handicaps liés à des caractéristiques territoriales naturelles ou socio-économiques. Ce tournant dans la politique commune consiste en partie à renoncer à l'idée selon laquelle la politique commune de modernisation agricole peut à elle seule assurer la convergence des agricultures européennes vers un modèle unique .

Poursuivant cette tendance, un nouveau fond dit de « cohésion », est créé en 1992 dont la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande bénéficient actuellement. Une réforme des fonds structurels a également lieu dans Agenda 2000, elle vise à simplifier les procédures et à concentrer les objectifs. A deux objectifs correspondent maintenant deux catégories de régions pouvant bénéficier des aides : les régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne (régions dites objectif 1) et les régions défavorisées sur le plan naturel ou en reconversion économique (régions dites objectif 2). Environ 70% des fonds vont aux régions objectif 1.

Actuellement, la politique socio-structurelle est ainsi la deuxième politique de l'Union européenne comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2. Budget prévisionnel 2002 Union européenne en millions d'euros

Agriculture	46 587
Fonds structurels et de cohésion	33 638
Politiques internes	6 558
Actions extérieures	4 873
Aides de pré-adhésion	3 328
Administration - Réserves	5 688
Total pour engagements	100 672

Source : Commission européenne

Les inégalités de développement entre Etats et les orientations de productions font que certains Etats bénéficient plus que d'autres de la politique européenne. Au niveau des aides agricoles, les pays grands producteurs de céréales et d'élevage bovin sont des gros bénéficiaires de la PAC (la France, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie). Les fonds structurels vont principalement aux régions en retard de développement : Espagne, Lander d'Allemagne de l'Est, Italie, Grèce et Portugal (tableau 3).

Tableau 3. Répartition des dépenses de l'Union européenne 2000 par pays

	Agriculture (FEOGA G)		Fonds structurels		Total	
	En millions d'euros	En % du total	En millions d'euros	En % du total	En millions d'euros	En % du total
F	8 982	22,29	2 089	7,35	11 071	16,11%
D	5 642	14,00	4 022	14,16	9 664	14,07%
E	5 469	13,57	7 750	27,28	13 219	19,24%
I	5 002	12,41	4 069	14,32	9 071	13,20%
UK	4 059	10,07	2 234	7,86	6 293	9,16%
EL	2 597	6,44	3 432	12,08	6 029	8,77%
IRL	1 678	4,16	544	1,92	2 222	3,23%
NL	1 397	3,47	376	1,32	1 773	2,58%
DK	1 305	3,24	106	0,37	1 411	2,05%
A	1 019	2,53	210	0,74	1 229	1,79%
B	955	2,37	261	0,92	1 216	1,77%
S	798	1,98	273	0,96	1 071	1,56%
FIN	728	1,81	262	0,92	990	1,44%
P	652	1,62	2 766	9,74	3 418	4,97%
L	21	0,05	11	0,04	32	0,05%
EU-15	40 304	100	28 405	100	68 709	100%

Source : Commission européenne <http://europa.eu.int>

Le solde budgétaire est différent selon les Etats, certains se trouvent dans la position de bénéficiaires nets, d'autres de contributeurs nets, comme le montre le tableau 4. On voit que l'Allemagne et le Royaume-Uni sont les plus gros contributeurs nets. L'Espagne (qui reçoit à la fois beaucoup d'aides des fonds structurels et des aides agricoles) est le premier bénéficiaire, suivi par la Grèce, le Portugal et l'Irlande.

Tableau 4. Solde budgétaire par Etat membre en 2000 (milliards d'euros)

Etat membre	Solde budgétaire	Part du PIB national (%)
Suède	-1,177	-0,50
Allemagne	-9,273	-0,47
Pays-Bas	-1,738	-0,44
Luxembourg	-0,065	-0,35
Autriche	-0,544	-0,27
Royaume-Uni	-3,775	-0,25
Belgique	-0,327	-0,13
France	-1,415	-0,10
Italie	+0,713	+0,06
Danemark	+0,169	+0,10
Finlande	+0,217	+0,17
Espagne	+5,056	+0,86
Irlande	+1,675	+1,83
Portugal	+2,112	+1,93
Grèce	+4,374	+3,61

Source : Commission européenne

Du point de vue de la seule balance du budget agricole, la situation est à peu près semblable à celle des contributeurs (Allemagne, Royaume-Uni). En revanche, la France est parmi les bénéficiaires ainsi que la Belgique et le Luxembourg. Ces différences entre les pays conditionnent leurs positions dans les débats sur les réformes et sur l'élargissement à l'Est.

II - Vers une nouvelle réforme ?

1. Les enjeux actuels

A. Les équilibres de marché

Nous avons vu qu'une des principales causes du processus de réforme entamé au milieu des années 1980 était la crise de surproduction à laquelle l'Europe s'est trouvée confrontée. De ce point de vue, l'impact des réformes de ces quinze dernières années a été remarquablement efficace en terme d'équilibres de marchés. On a observé un dégonflement des stocks publics de céréales sous l'effet conjoint du gel des terres et de l'utilisation accrue en alimentation animale ; les stocks de viande bovine ont également diminué tandis qu'en production laitière, le maintien du système des quotas a permis là aussi de maîtriser la production.

L'état des marchés avait fortement conditionné les décisions prises en 1992 et en 1999. Il s'agissait avant tout de diminuer les stocks difficiles à écouler par une croissance des débouchés et une maîtrise de l'offre. La baisse des prix devait permettre d'une part, de relancer la consommation et de rendre l'accès aux marchés d'exportation plus facile et d'autre part, d'encourager l'extensification de la production. De plus, le gel des terres à un taux variable selon l'état des stocks devait permettre de réguler d'une année à l'autre l'offre en céréales. Que s'est-il effectivement passé ?

Pour les céréales, on constate depuis le début des années 1960 qu'une croissance de la production et des rendements n'a pas été infléchie par la baisse des prix de 1992 puis de 1999. La production de l'UE-15 atteint aujourd'hui environ 200 millions de tonnes, dont environ 10% sont exportés. Le rendement en Europe (5,7 tonnes/ha en 2001) a augmenté depuis le début des années 1960 au rythme d'un quintal par hectare et par an, et cela reste vrai depuis 1990. Du fait de la baisse des prix des produits, on aurait pu s'attendre à une extensification de la production. Or, si on constate une légère baisse de la consommation d'intrants au niveau global de l'Union européenne, celle-ci traduit d'avantage des gains d'efficacité technique, sans modification des volumes produits. En céréaliculture européenne, il n'y a pas pour le moment de changement de modèle technique, les variétés à haut potentiel de rendement restent les plus utilisées, notamment grâce au rôle joué par les firmes d'agrofourmure dans la filière. En revanche, la baisse des prix a considérablement favorisé la consommation des céréales dans l'alimentation animale, particulièrement pour l'élevage porcin, avicole et bovin laitier. Cette augmentation de l'intra-consommation animale a crû à un rythme plus rapide que la production, permettant ainsi la résorption des stocks. Les exportations de l'UE sont stables, voir légèrement en baisse ces dernières années, au profit de l'Argentine, de l'Australie et de nouveaux exportateurs (Bassin de la Mer Noire).

En viande bovine, la baisse des restitutions imposée par l'accord de Marrakech a représenté une contrainte forte entraînant une diminution des exportations de viande bovine (de 1,19 millions de tonnes en 1995 à 0,66 en 2000, soit 8% de la production). Sur le plan interne, le marché a été perturbé par la crise de la vache folle et les aides sont venues compenser les baisses de prix de marché dans le revenu des producteurs.

Dans le secteur laitier, le système des quotas appliqué depuis 1984 s'est avéré parfaitement efficace pour résoudre le problème de surproduction et maintenir le revenu des producteurs.

Ainsi actuellement, les questions de marché sont relativement résolues, les stocks de céréales se sont dégonflés, les montagnes de beurre et de lait en poudre des années 1980 ont disparues. Mais d'autres questions doivent maintenant être traitées.

B. La prise en compte de l'environnement dans la PAC

Tant que les prix étaient garantis, personne ne s'émouvait de l'importance des soutiens publics au secteur agricole, seuls les économistes ruraux spécialisés étaient au courant des effets secondaires de cette croissance réussie. Le passage au système d'aides directes a fait de cette question de spécialistes une question « citoyenne ». Les citoyens ont ainsi découvert que les agriculteurs étaient subventionnés et pour certains, de manière importante. Le couplage des aides, à l'hectare pour les céréaliers et à l'animal pour les éleveurs, a pour conséquence que ce sont les plus gros agriculteurs qui reçoivent le plus d'aides (80% du budget du FEOGA sont destinés à 20% des agriculteurs de l'UE).

Cette « découverte » de l'importance des subventions à l'agriculture coïncide avec une série de crises sanitaires alimentaires (vache folle, dioxine) et avec le développement de préoccupations environnementales (en raison peut-être avant tout d'impacts sur la santé : eau polluée par les nitrates, pollution atmosphérique par les pesticides...). La PAC connaît ainsi aujourd'hui ce que l'on peut appeler une crise de légitimité sociale. De ce fait, un débat s'est engagé sur les fonctions de l'agriculture et sur le rôle de la politique agricole : celle-ci se devait d'inciter l'agriculture à produire des produits de qualité et à contribuer à la préservation de l'environnement et au développement rural.

Derrière cette nouvelle demande sociale, c'est bien le problème du type d'agriculture à encourager qui se pose actuellement à l'Union européenne. Quelle politique agricole mettre en place pour inciter les agriculteurs à produire des produits de qualité avec des techniques plus respectueuses de l'environnement ?

Les instruments mis en place en 1992 et 1999 n'ont visiblement pas suffi à inverser les tendances à la dégradation de l'environnement que le productivisme avait entraîné. En Grandes Cultures, les aides directes ont été calculées en 1992 (mécanisme reconduit en 1999) en distinguant les superficies en sec et les superficies en irriguées. Les aides directes étant bien supérieures pour les superficies en irriguées, il y a eu un développement de celles-ci avec des effets préoccupants, notamment dans les régions méditerranéennes de l'Europe. Au nord de l'Europe, les problèmes sont surtout liés à des consommations d'intrants azotés et phytosanitaires qui restent élevés en Grandes Cultures, l'incitation à l'extensification que représente la baisse des prix n'ayant pas été accompagnée de la mise à disposition aux agriculteurs des variétés et itinéraires techniques permettant d'en profiter, même si sur le plan économique elle pouvait être rentable.

Dans le secteur laitier si la production laitière est stabilisée, en revanche l'intensification de la production s'est poursuivie en partie à cause d'une augmentation des céréales et du maïs fourrage dans l'alimentation, la productivité par vache augmentant régulièrement ainsi que la concentration des exploitations. Cependant le système de quotas qui a été mis en place, répartissant les droits à produire sur des bases historiques, a permis de garantir une répartition territoriale équilibrée des élevages et de ce fait, a limité les effets négatifs que leur concentration géographique aurait entraînés pour l'environnement (Chatellier, 2002).

En bovin viande, des modèles techniques très différents coexistent : d'une part des ateliers d'engraissement de jeunes bovins (nord de l'Europe, Italie, ...), nourris à base de céréales et de concentrés avec les problèmes liés à une forte concentration d'animaux sur peu d'espace et d'autre part un élevage allaitant herbager dans de nombreuses régions. Mais de manière générale, l'évolution du cheptel bovin européen est marqué depuis 15 ans par la reconversion du troupeau laitier vers l'élevage allaitant producteur de viande. Cette évolution a été produite d'une part par la politique laitière des quotas et d'autre part par la politique d'aides aux vaches allaitantes. Elle a eu un effet bénéfique sur le territoire.

Dans certaines régions, on constate ainsi un arrêt à la diminution des prairies permanentes qui se poursuivait régulièrement jusque là (Irlande, massif central en France et quelques régions de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal).

Le secteur de l'élevage bovin allaitant est peut être l'exemple le plus démonstratif des contradictions de l'actuelle PAC et des difficultés d'un processus de réforme. D'un côté, un certain nombre d'instruments très intéressants ont été mis en place avec de bons résultats, de l'autre, l'absence de projet commun de réforme de la PAC et la procédure de négociation point par point par des Etats soucieux de leurs retours budgétaires, conduirent à des compromis contradictoires. Ainsi, lors de la négociation de l'Agenda 2000 qui dura de juillet 1997 à mars 1999, la Commission proposa un certain nombre d'instruments de réforme de l'OCM Viande Bovine en vue d'encourager l'extensification de ce secteur : revalorisation de la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes, abaissement des seuils de chargement UGB/ha à respecter pour avoir droit aux aides, complément de prime pour les élevages les plus extensifs, modification des calculs du chargement pour se rapprocher des critères techniques des systèmes extensifs, etc. Presque tous ces instruments ont été adoptés, mais les pays où les élevages sont les plus intensifs, soucieux de défendre les « droits » de ceux-ci, ont négocié en contrepartie des aides allant en sens contraire : prime à l'abattage, maintien de la prime au maïs ensilage, suppression du plafond de la prime aux bovins males. Actuellement les élevages intensifs sont autant aidés par la PAC que les élevages extensifs (Aumand et Jacquet, 2001).

Si les mesures du « premier pilier » dont on vient de parler paraissent peu à même d'impulser à elles seules un véritable changement dans les techniques de production mises en œuvre par les agriculteurs, le principe d'éco-conditionnalité inscrit dans le « règlement horizontal » pourrait en être le levier.

Compte tenu du peu de célérité avec laquelle les Etats l'ont pour le moment mise à l'œuvre, il est difficile de se prononcer sur l'effet de l'éco-conditionnalité : seuls cinq pays en ont mis en place des programmes (Danemark, Finlande, Autriche, Pays-Bas et Grèce) (Dwyer, 2000).

Pour les trois premiers, l'éco-conditionnalité est considérée comme une extension des réglementations agri-environnementales déjà existantes, pour les deux autres en revanche elle est comme un début d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole. Certains pays, notamment la Suède et l'Irlande, estiment que leur réglementation dans le domaine environnemental est déjà suffisante pour garantir les bonnes pratiques des agriculteurs. Le Royaume Uni envisage une éco-conditionnalité portant notamment sur des éléments paysagers des systèmes d'élevage et sur l'entretien des jachères.

Il est difficile de comprendre le peu d'empressement des pays à mettre en place des mesures d'éco-conditionnalité car il s'agit pourtant d'un instrument pouvant permettre le respect des réglementations existantes.

C'est le cas par exemple des règles d'entretien de la jachère : le gel des terres de 10% de la surface en céréales et oléoprotéagineux est « libre » (c'est-à-dire qu'il peut être sur une même parcelle ou inclus dans une rotation) mais il est soumis à des règles concernant le couvert végétal et l'entretien, certaines étant fixées au niveau européen, d'autres au niveau national. La jachère est déjà en elle-même une « conditionnalité » aux aides directes, assortie d'obligations sur les pratiques. L'inclure dans l'éco-conditionnalité ne change rien aux obligations de l'agriculteur, si ce n'est (et ce n'est pas négligeable), de rendre plus claires et éventuellement progressives les sanctions ou pénalités qui seront prises en cas de non-respect des obligations.

Un autre exemple est celui des programmes de réduction de la fertilisation azotée. En effet, la directive Nitrates existe et devrait à elle seule constituer une obligation de résultats pour les Etats, à charge pour eux de trouver les moyens adéquats. Certains pays ont profité de l'occasion pour transformer en obligations de moyens, l'obligation de respect du seuil de 50 mg de nitrates par litre d'eau de la directive

Nitrates. C'est le cas du Danemark et de la Finlande. La France fait pour le moment figure de mauvais élève de ce point de vue, malgré une situation de pollution azotée des eaux préoccupante (25% des captages dépassent 50 mg/l). La maîtrise de la consommation de la ressource semble avoir été sa seule préoccupation avec la mise en place obligatoire de compteurs d'eau chez les agriculteurs irriguant. La priorité du gouvernement français entre 1999 et 2002 sur la mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation (considéré par certains comme modèle des instruments du second Pilier) et sur la modulation, explique sans doute le peu d'efforts sur l'éco-conditionnalité.

Les mécanismes proposés par le Danemark et la Finlande dans le cadre de la réduction de la pollution azotée sont intéressants car ils représentent deux manières sensiblement différentes de traiter l'éco-conditionnalité. En Finlande, il s'agit pour l'agriculteur de contraintes supplémentaires sur ses pratiques : respect d'un calendrier de fertilisation, bandes enherbées le long des cours d'eau... Au Danemark, la réalisation d'un bilan de nitrates sera nécessaire pour l'attribution de la totalité des aides et les aides aux bovins pourront être réduites si le bilan est en dépassement.

La différence réside donc dans les modalités pour les agriculteurs : dans le premier cas on est face à un cahier des charges à respecter, dans l'autre, on est face à un diagnostic environnemental à réaliser. Si les procédures de contrôle sont lourdes dans un cas comme dans l'autre, l'acceptabilité par les agriculteurs sera peut-être meilleure avec le deuxième système.

Les mesures du « second pilier » sont de nature souvent comparables à celles que l'on vient d'évoquer, à la différence que dans ce cas, les agriculteurs sont directement rémunérés pour l'effort de modifications des techniques. Pour l'instant, la principale limite réside dans la difficulté de généraliser des dispositifs d'actions souvent locaux et avec un coût de contrôle important. Il n'en reste pas moins que ces deux directions (qui sont quelquefois posées en alternative) : « conditionner les aides du premier pilier » ou « transférer les aides du premier au second pilier », restent actuellement les perspectives les plus largement partagées d'évolution de la PAC.

C. Les contraintes de l'OMC et la perspective de l'élargissement de l'U.E.

Les deux principaux engagements qui vont conditionner l'évolution de la PAC des prochaines années sont d'une part la fin de la « clause de paix » de l'OMC ainsi que les négociations du cycle de Doha et d'autre part, l'élargissement de l'Union européenne.

L'article 13 de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round, également appelé « clause de paix », tolère l'existence d'une « boîte bleue » jusqu'au 1er janvier 2003. L'accord de Doha n'ayant pas traité directement de cet aspect, celui-ci reste en vigueur bien qu'il soit toujours envisageable de reprendre la discussion dans le cycle du Millenium (c'est notamment la position de la France).

Fin 2003, cette « boîte bleue » doit disparaître et les aides qu'elle contient tomberont soit dans la « boîte orange », soit dans la « boîte verte ».

Les « boîtes » de l'OMC

La « boîte bleue » contient des aides « semi-découplées », versées à l'hectare ou par animal, mais liées à un programme de limitation de la production. Dans la pratique, il s'agit pour l'essentiel des aides directes versées depuis la réforme de la PAC de 1992 et des " deficiency payments " en vigueur aux Etats Unis jusqu'en 1996.

La « boîte orange » concerne toutes les aides indésirables et donc en particulier toutes les interventions sur les marchés et autres restitutions ou subventions aux exportations. Notons sur ce point qu'il existe des clauses de minimum toléré : des aides à un produit représentant moins de 5% de la valeur de la production ou des aides générales de moins de 5% de la valeur totale de la production agricole ne sont pas astreintes à réduction. C'est sur les aides de la boîte orange que se fait le calcul de la Mesure Globale de Soutien soumise à réduction .

La « boîte verte » regroupe les aides qui n'entraînent pas ou peu de distorsions de concurrence sur les échanges. Ces aides doivent être financées par les Etats et ne pas prendre la forme de soutien des prix. Elles doivent être « découplées » de la production, c'est-à-dire indépendantes du volume et de la nature de la production.

Les aides agricoles des Etats-Unis sont dans la boîte verte depuis le Fair Act de 1996. Les subventions versées aux agriculteurs sont sous forme d'un montant fixe, forfaitaire, calculé en fonction de références historiques et indépendant de la production à venir. Le Fair Act de 1996, également intitulé « Freedom to Farm », est alors présenté comme le tournant vers une libéralisation définitive du secteur agricole. Le fondement théorique de cette réforme est de soutenir le revenu des producteurs mais sans intervenir sur la formation des prix et sur l'équilibre entre l'offre et la demande. Ce modèle d'aides « découplées » est celui qui guide aujourd'hui la réflexion de l'Union européenne, notamment la proposition de Mid-Term Review de juillet 2002. Ce découplage est en effet nécessaire pour permettre le passage des aides PAC de la boîte bleue vers la boîte verte.

L'autre aspect conditionnant le devenir de la PAC est l'élargissement. Parmi les treize pays candidats, dix pays (République Tchèque, Pologne, Hongrie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Slovaquie, Chypre et Malte) vont adhérer en 2004, les trois autres (Roumanie, Bulgarie et Turquie) sont encore en phase de pré-négociation.

L'élargissement aux 10 pays, comportera certes des avantages politiques et économiques considérables avec l'arrivée de plus de 100 millions de consommateurs (+ 28%) mais de grandes inconnues résident dans l'effet de cette intégration sur les économies des pays concernés et sur la capacité de la Politique agricole européenne de résister à ce choc.

La différence principale entre l'Union européenne à 15 et celle des pays candidats est le niveau de productivité du travail agricole et la proportion d'actifs employés dans l'agriculture (tableau 5)

Tableau 5. Comparaison de l'agriculture UE-15 et 10 Pays candidats 2000

	UE-15	10 Pays
Superficie agricole (1000 ha)	130 443	38 381
Emploi agricole/emploi total (%)	4.3	21.5
PIB agricole/PIB (%)*	1.7	7
Production de la branche agricole (millions d'euros)*	274 768	16 734
Solde du commerce extérieur agricole (millions d'euros)	-122	-2 287

* 1999

Source : Commission Européenne

Contribuant à 63% de l'emploi et à 70% de la production, la Pologne influence lourdement l'équation globale avec ses 27% d'actifs agricoles et une productivité du travail à seulement 10% de celle de l'Union européenne. A côté de quelques grandes exploitations ex-étatiques, 90% de la production sont réalisés par des exploitations micro-fundiaires. Dans ce pays et dans une moindre mesure en Hongrie et en République Tchèque, l'entrée dans l'Union européenne risque de poser un problème social majeur en raison de l'incapacité des petites et moyennes exploitations de résister à la concurrence de l'Ouest, notamment dans le secteur de l'élevage. La réduction de l'emploi agricole qui résulterait d'une évolution des structures agraires se heurte à des taux de chômage de l'ordre de 10% (Pouliquen 1999, European Commission 1998). Par ailleurs, le potentiel de développement de la production de céréales, notamment dans les grandes exploitations, est important à moyen terme et inquiète les céréaliers de l'UE-15 notamment français (la Commission évalue l'excédent céréalier en 2006 à 8,5 millions de tonnes). L'adaptation des mécanismes de la PAC avant de l'étendre aux nouveaux pays est donc souhaitée par beaucoup, même si les raisons en sont différentes.

Par ailleurs, l'élargissement pose à l'Union européenne un sérieux problème sur les deux grands volets budgétaires. En ce qui concerne les fonds structurels, les critères d'attribution actuels des fonds structurels rendent éligibles la quasi totalité des régions des pays candidats ; en ce qui concerne les aides PAC, les pays candidats ont une agriculture fortement tournée vers les céréales et l'élevage bovin.

Pour cette raison, la Commission européenne envisageait d'effectuer une réforme de la PAC avant 2004, c'est-à-dire avant l'élargissement (une diminution des fonds structurels n'étant pas envisageable du point de vue de l'objectif de développement économique global). Dans ce projet, elle avait le soutien des pays contributeurs nets : Allemagne mais aussi Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède. En revanche, la France ainsi que les pays fortement bénéficiaires de la politique européenne : l'Espagne, le Portugal et notamment la Grèce, s'y opposaient.

2. Quels scénarios pour la prochaine réforme ?

En Juillet 2002, la proposition par le Commissaire européen Franz Fischler d'une « réforme à mi-parcours » en 2003, pose les bases de ce que pourrait être une réforme permettant de répondre aux défis que nous venons de présenter. Les éléments essentiels de cette proposition se situent dans le fil des réformes précédentes, en franchissant un pas de plus :

- ❑ les aides seraient entièrement découplées et versées par producteur en fonction des références acquises et indépendamment de la production à venir de l'agriculteur (sauf quelques productions végétales particulières). La réforme de la politique laitière est remise à 2008 ;
- ❑ les aides seraient progressivement diminuées (« modulation dynamique ») sur les 5 prochaines années par tranches annuelles de 5% pour atteindre 20% en 2006 et les montants ainsi économisés seraient transférés au second pilier (mode de calcul tenant compte de la surface, de l'emploi et de la prospérité économique de l'exploitation - franchise de 5 000 euros par exploitation) ;
- ❑ l'éco-conditionnalité environnementale généralisée, les aides étant soumises à la réalisation d'audits sur les exploitations obligatoires pour toutes les exploitations recevant plus de 5 000 euros ;
- ❑ le second pilier verrait son budget augmenter progressivement et la part du co-financement européen augmenterait à 85% dans les zones objectifs 1 et à 60% dans les autres ;
- ❑ le budget global reste constant.

Le tableau 6 ci-dessous reprend les principaux éléments de cette proposition qui se situe dans la continuité de la réforme de 1992 et de 1999

Tableau 6. Dix ans de réforme de la PAC

	Réforme de 1992	Réforme de 1999	Proposition mi-parcours 2002
Baisse des prix	-35%	-15%	-5%
Aides	Compensation totale de la baisse de revenu	Compensation partielle	Aides couvrent -50% de la baisse totale des prix
Découplage/facteurs de productions	Partiel : aides à la surface ou à l'animal	Partiel : comme en 1992	Calculé par exploitation puis converti par hectare
Découplage/produits	Faible : distinction céréales/oléagineux/sec/irrigué. Différents types d'animaux	Faible : Peu de changement par rapport à 1992	Presque total Aide indépendante de la nature de la production
Dégressivité / modulation des aides		A l'initiative des Etats	Modulation et dégressivité fixée au niveau européen
Eco-conditionnalité		A l'initiative des Etats	Elément central de la proposition
Mesures agri-environnementales	4% du budget	10% du budget	20% du budget

Source : Commission Européenne (1991, 1999, 2002a)

Par cette proposition la Commission européenne cherche à provoquer le débat interne nécessaire à une réforme en profondeur. Elle cherche également à profiter de la situation nouvelle ouverte au sein de l'OMC par la dernière loi agricole américaine de mai 2002.

En effet, dans cette dernière loi, les Etats Unis augmentent considérablement leur budget agricole (+76%) en consolidant de fait les aides d'urgence qui existent depuis 1998. Les aides continuent à être versées sur la base des références acquises (et donc les plus gros agriculteurs sont toujours les plus aidés), mais en pérennisant les montants des aides d'urgence versées ces dernières années : la loi de 2002 rompt donc avec l'idée d'aides transitoires et en baisse qui prévalait dans la loi de 1996. Par ailleurs, le caractère découplé d'un nouvel instrument, le paiement contre-cyclique, peut être contesté.

Ce changement de la politique agricole américaine donne à la Commission européenne l'occasion de tenter de « reprendre la main » dans les négociations du cycle de Doha. Décédibilisant la position des américains qui ne font pas chez eux ce qu'ils prônent ailleurs, la Commission européenne pense maintenant s'appuyer sur sa proposition de réforme à mi-parcours pour défendre ses positions et mettre les Etats-Unis en difficulté dans la négociation :

« Leadership requires example. The US is no longer a credible force for farm policy reform in the WTO. This view is widely held across the world. US policy reform could not be in greater contrast. It is unpredictable and incoherent (in that policy designed to support farm revenue will be likely to lower market prices and raise farm rents), and flies in the face of consensus in WTO. »

(EU Commission, MEMO/02/166 « Further clarifications on US Farm Act », 11 July 2002)

« The new system of production-neutral income support [the mid term proposal] does not distort trade, with all the negative impact this has on developing countries. Unlike in the Uruguay-Round, the EU would be in a position to actively shape the negotiations on the WTO agriculture chapter under the "Doha Development Round", with a strong negotiating hand and enjoying a level of credibility forfeited by the USA as soon as it introduced its Farm Bill. It would be fundamentally wrong to use the deplorable Farm Bill as a pretext for following the American lead in returning to stone-age, trade-distorting agricultural policies. Policy of this type helps nobody - not farmers, not taxpayers, not consumers, not enlargement

and not even the WTO. I am firmly convinced that our approach is without doubt the more sensible - reconciling agricultural policy with social expectations and clearly establishing the rewards for additional services, thereby justifying budget outlay - these are all messages the public will understand »

(F.Fischler, SPEECH/02/330, European Parliament - Agriculture Committee - Brussels, 10 July 2002)

Il est fort probable que cette proposition de réforme à mi-parcours ne soit pas adoptée en l'état mais elle constitue un des scénarios de ce que pourrait être la prochaine réforme. Cette réforme devrait avoir lieu au plus tard en 2006. C'est en effet à cette date que l'on connaîtra le nouvel accord de l'OMC, que l'élargissement aura véritablement démarré et que les perspectives financières 2006/2010 pourront être reformulées.

Ce premier scénario, la proposition de Juillet 2002, malgré les tollés qu'elle a suscité, était déjà un scénario de compromis. Une de ses forces était de proposer de maintenir le budget constant. Elle a conduit immédiatement à un affrontement entre les gouvernements français et allemands sur l'urgence de la réforme ; affrontement qui a permis d'éclaircir les positions et finalement d'arriver à un accord à Bruxelles en octobre 2002 entre les gouvernements des 15 pays membres. Cet accord stipule que le budget restera constant après 2004 et jusqu'en 2013. Il prévoit que les agriculteurs des pays qui vont adhérer en 2004 recevront 25% des aides que reçoivent les agriculteurs des pays européens, pour atteindre 100% en 2010. Ce premier pas laisse penser que les discussions vont pouvoir se poursuivre pour conduire à une réforme négociée sur la base de la proposition de juillet 2002.

Mais d'autres scénarios non moins réalistes sont possibles. Le second consiste à renationaliser purement et simplement la PAC. Les forces allant dans ce sens ne sont pas négligeables : sur le plan politique, la difficulté de trouver une entente entre des pays membres à intérêt divergents, reste présente malgré le relatif apaisement sur la question budgétaire ; sur le plan idéologique, la vision libérale qui pousse à séparer la libéralisation des marchés et la compétitivité agro-alimentaire d'une part, et les politiques de développement rural et environnemental d'autre part, trouve appui sur la difficulté de fixer à l'échelon européen une politique commune alors que la spécificité locale des questions environnementales s'accommoderait mieux de politiques décentralisées.

Le troisième scénario, celui qui correspondrait véritablement aux objectifs affichés, est celui d'une politique agricole intégrant les nouveaux enjeux environnementaux et sociaux. Pour ce faire, la proposition de juillet 2002 est insuffisante. Le « découplage » des aides ne constitue pas une réponse de ce point de vue. Actuellement, ce « découplage » est souvent présenté comme le système de soutien idéal parce que neutre sur les allocations optimales des ressources. Mais plusieurs travaux théoriques (Henessy, 1998 ; OCDE, 2000), et empiriques (Ridier, 2002) montrent que cette idée est erronée, compte tenu de l'effet sur le revenu et sur le risque d'une aide (même découplée) qui a toujours une influence sur les décisions de production. Par ailleurs, il n'est pas certain que dans le cas d'une forte jointure entre production agricole et externalités positives, qu'il s'agisse d'emploi ou de paysage, une aide couplée à la production agricole ne soit pas plus rentable pour soutenir l'emploi ou l'entretien du paysage que des interventions publiques sur ces finalités. Telle est l'idée du concept de multifonctionnalité. Dans cette optique, l'ensemble des instruments de la PAC doivent être repensés en profondeur, en fonction des critères de contribution des différentes activités de production agricole au développement du territoire et à la protection de l'environnement (Massot-Marti, 2002).

III - Quelles conséquences pour les pays tiers méditerranéens ?

Les évolutions qui viennent d'être décrites peuvent avoir des conséquences pour les pays tiers méditerranéens.

Il est certain que le renforcement des dispositifs agri-environnementaux et notamment du second pilier de la PAC, s'accompagnera dans les années à venir d'une réduction du premier pilier, c'est-à-dire des

interventions sur les marchés. La libéralisation de la PAC est inévitable, à la fois pour des raisons internes de modification des objectifs de l'intervention agricole, mais aussi pour des raisons de stabilisation budgétaire et enfin parce que les pressions au sein de l'OMC continueront à aller dans ce sens.

Cependant les produits agricoles pour lesquels cette protection est la plus forte au sein de l'Union européenne, sont les céréales, le sucre, la viande bovine et le lait. Comme nous l'avons vu, la libéralisation des politiques dans ce secteur peut s'accompagner de la stabilisation de la production et de la diminution des exportations, sous réserve que les potentiels de production des pays de l'Est ne viennent modifier les équilibres de marché. Les pays tiers méditerranéens principalement importateurs de ces produits, ne devraient pas être concernés par ces modifications, sauf si elles entraînent une contraction de l'offre et par conséquent un renchérissement de ces produits de base sur le marché mondial. Si c'est le cas, cela sera considéré comme une bonne chose par certains pays, ceux qui sont surtout inquiets de voir la production subventionnée de l'UE et des USA concurrencer à bas prix leur production intérieure et mettre ainsi en danger une partie du monde rural dont le revenu provient principalement de ces productions ; mais cela sera également considéré comme une mauvaise chose par d'autres pays, ceux dont l'alimentation des populations urbaines est aujourd'hui assurée à moindre coût par le recours à des importations actuellement bon marché.

Concernant les produits agricoles dont les pays tiers méditerranéens sont exportateurs, notamment les fruits et légumes, les choses sont un peu différentes. Peu soutenues au sein de l'Union européenne ces productions ne connaissent pas le même processus de réforme. S'il est probable que les barrières commerciales à l'importation diminuent compte tenu du mouvement général de réduction des protections, il est en revanche certain que les normes, tant au niveau de la qualité des produits que des processus de production, tendent actuellement à se renforcer à la fois via les réglementations étatiques et plus encore via les pratiques de la grande distribution alimentaire en Europe. Ces normes de qualité et de procédés peuvent sans aucun doute constituer des barrières non tarifaires à l'encontre des productions des pays méditerranéens. Cependant l'évolution de la demande des consommateurs vers des produits de haute qualité, issus de méthodes de production peu utilisatrices d'intrants, peut aussi représenter des opportunités d'évolutions pour certaines productions (agrumes par exemple) dans les pays méditerranéens où la pression des ravageurs est moindre qu'en Europe. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union européenne à l'Est augmente considérablement le nombre de consommateurs potentiels de produits méditerranéens. Le marché européen des fruits et légumes est ainsi un marché de plus en plus segmenté et en développement.

Au delà des perspectives commerciales, deux autres questions peuvent être soulignées en guise de conclusion.

- ❑ la première concerne l'importance des préoccupations environnementales et de développement durable de part et d'autre de la Méditerranée. L'évolution actuelle de la PAC vers des incitations économiques tenant compte des dimensions sociales et environnementales de la production agricole est un tournant important. Dans ce sens l'analyse des mécanismes mis en place peut être riche d'enseignements pour définir ce qu'il est bon ou mauvais de faire, l'élaboration de politiques agricoles capables d'assurer un développement durable étant un enjeu essentiel pour tous les pays méditerranéens ;
- ❑ la seconde question concerne l'appui au développement dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Les financements pour l'aide au développement des pays méditerranéens et notamment les fonds MEDA, ont été insuffisamment et mal utilisés jusqu'ici. Ils constituent pourtant un outil important et il serait certainement utile de mieux comprendre les raisons du mauvais fonctionnement de ce dispositif afin de proposer des chemins pour en tirer un meilleur parti.

Notes

- ¹ Réforme dite Mac Sharry, du nom du commissaire européen de l'époque.. règlement n°...
- ² Réforme Agenda 2000, adoptée par le conseil des Ministres à Berlin en Mars 1999, après une discussion de deux ans faisant suite à la proposition (juillet 1997) du commissaire européen Santer.

Références

- **Aumand A., Jacquet F.** (2002). Les réformes des OCM : vers un renforcement des contraintes sur les choix techniques des agriculteurs ?. Communication au CERI-FNSP, colloque *Nouvelles questions sur l'avenir de la PAC et rôle de la multifonctionnalité* - 17 et 18 mai 2001 (à paraître).
- **Chatellier V.** (2002). *L'élevage bovin (lait et viande bovine) en France : déterminants économiques de la situation environnementale actuelle et perspectives liées aux marchés et à la PAC*. INRA, Paris (à paraître).
- **Delorme H.** (2001). L'Europe Agricole : évolution et perspectives, publié dans la *Revue mexicaine de sociologie* en avril 2001, pp. 57-79, sous le titre *El agro en Europa : Evolucion y perspectivas*.
- **Delorme H., Méchineau V., Perraud D.** (1998). Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques. *Notes et Etudes Economiques*, 8, pp. 79-107.
- **Dwyer J., Baldock D., Einschütz S.** (2000). *Cross-Compliance under the Common Agricultural Policy*. IEEP, London, February 2000.
- **European Commission** (1985). *Green Paper: Perspectives for the common agricultural policy*. Communication of the Commission to the Council and the Parliament COM(85)333, July 1985.
- **European Commission** (1991). *Evolution et avenir de la Politique Agricole Commune*. COM(91) 258, 9 juillet 1991.
- **European Commission** (1997). *Pour une union plus forte et plus large*. Agenda 2000 DOC/97/6, 16 Juillet 1997.
- **European Commission** (1998). *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: summary report*. DG6 (with the help of A. Pouliquen), June 1998.
- **European Commission** (1999). *Conclusions de la présidence : Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999* (SN 100/99). 29 mars 1999.
- **European Commission** (2002a). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Mid-term Review of the Common Agricultural Policy*. COM(2002)394 final.
- **European Commission** (2002b). MEMO/02/166 *Further clarifications on US Farm Act*. 11 July 2002
- **European Commission** (2002c). F. Fischler, SPEECH/02/330, European Parliament - Agriculture Committee - Brussels, 10 July 2002.
- **Hennessy D.A.** (1998). The production Effects of Agricultural Income Support Policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80 (1), pp. 46-58.
- **Jacquet, F** (1993). La réforme de 1992, un tournant dans l'histoire de la politique agricole commune. *DEMETER 93, économie et stratégies agricoles*. Paris : Armand Colin, pp. 13-73.
- **Massot-Marti A.** (2002). *Les contraintes du paradigme multifonctionnel à la recherche d'une nouvelle Politique Commune*. communication au colloque de la SFER, 21 et 22 mars 2002, Paris.
- **OECD** (2000). *Decoupling : a conceptual overview*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/final.
- **Petit M., de Benedictis M., Britton D., de Groot M., Henrichsmeyer W., and Lechi F.** (1987). *Agricultural Policy Formation in the European Community : the Birth of Milk Quotas and CAP Reform*. Elsevier, Amsterdam, 1987, 165 p.
- **Petit M.** (2002). The new US Farm Bill, Lessons from a Complete Ideological Turnaround. *Eurochoices*.
- **Pouliquen A.** (1999). Elargissement agricole de l'Union Européenne : le suremploi contre les excédents. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol 31 ; 1/1999.
- **Ridier A., Jacquet F.** (2002). Decoupling Direct Payments and the Dynamics of Decisions under Price Risk in Cattle Farms. *Journal of Agricultural Economics*, November 2002.