CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

COMMENT COMPRENDRE LES DÉBATS ACTUELS RELATIFS À LA PROCHAINE RÉFORME DE LA PAC ? PLAIDOYER POUR UN CADRE D'ANALYSE DYNAMIQUE

Michel Petit

Société française d'économie rurale | « Économie rurale »

2020/2 n° 372 | pages 31 à 41

ISSN 0013-0559

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2020-2-page-31.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'économie rurale.
© Société française d'économie rurale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Société française d?économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Économie rurale
Agricultures, alimentations, territoires

372 | Avril-juin
Politiques agricoles et alimentaires Trajectoires et réformes

Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ? Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique

Understanding the current debates on the next CAP reform: The case for a dynamic analytical framework

Michel Petit

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/economierurale/7692
DOI : 10.4000/economierurale.7692
ISSN : 2105-2581

Éditeur
Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée
Date de publication : 30 juin 2020
Pagination : 31-41
ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn

Référence électronique
Michel Petit, « Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ? Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique », *Économie rurale* [En ligne], 372 | Avril-juin, mis en ligne le 03 janvier 2022, consulté le 10 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/economierurale/7692 ; DOI : https://doi.org/10.4000/economierurale.7692

© Tous droits réservés

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ?
Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique

Michel PETIT

À l'occasion du colloque organisé par la SFER en 2018, la revue Économie rurale a sollicité Michel Petit pour présenter son analyse du projet de réforme de la PAC dans le cadre d'un article de positionnement (le texte a été initialement rédigé en 2018 et ne prend pas en compte les évolutions intervenues a posteriori).

Michel Petit est en effet un observateur privilégié des évolutions connues par les politiques agricoles, en raison des fonctions de premier plan qu'il a exercées tour à tour comme enseignant, chercheur et responsable dans des organismes internationaux dans le domaine de l'économie agricole. Nous résumons ci-dessous brièvement les principaux éléments de son parcours. Agronome et économiste de formation, Michel Petit a été successivement chercheur à l'INRAE, professeur à l'ENSSAA à Dijon (1968-1988), responsable du programme agriculture et développement rural de la Fondation Ford en Inde (1975-1977), puis directeur du département « Agriculture et développement rural » à la Banque mondiale, où il a ensuite créé un programme spécial de soutien à la recherche agronomique dans les pays en voie de développement. Il a ensuite été Professeur à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon où il a créé, avec de jeunes collègues, une nouvelle unité d'enseignement et de recherche consacrée à l'économie publique. Il est maintenant associé à l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier. Pendant une vingtaine d'années, son principal champ de recherche a porté sur les décisions des agriculteurs, étudiées comme composante centrale de leur comportement adaptatif, et sur les conséquences de ces travaux pour la formation des agriculteurs. Puis, il a initié un programme de recherches sur l'économie politique des politiques agricoles, européenne et américaine notamment, et leurs conséquences sur les négociations internationales relatives à la libéralisation des échanges agricoles, programme qu'il a repris au cours des années récentes. Il s'intéresse principalement aujourd'hui aux conditions du développement durable de l'agriculture dans la région méditerranéenne et aux prospectives à long terme sur les agricultures du monde.

Michel Petit a été président de l'Association européenne des économistes agricoles (1978-1981) et de l'Association internationale des économistes agricoles (1985-1988). Il a été membre de l'International Food and Agricultural Trade Policy Council (IPC) de 1999 à 2015. Il est membre de l'Académie d'agriculture de France depuis 1997. Il a aussi présidé le conseil scientifique de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) depuis la création de celle-ci en 2006 jusqu'en 2019.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Il y a déjà plus de trente ans, Michel Petit a proposé un cadre d'analyse des politiques agricoles insistant sur le caractère séquentiel du processus d'élaboration et d'évolution des politiques publiques. Ce cadre d'analyse a été employé par divers auteurs pour rendre compte de l'évolution des politiques agricoles en Europe et aux États-Unis. Le but de cet article est d'explorer la pertinence de ce cadre d'analyse aujourd'hui, en examinant en quoi il permet de comprendre les débats actuels sur la prochaine réforme de la PAC. L'auteur propose une interprétation de la trajectoire de cette politique depuis sa création dans les années 1960 comme résultante du jeu d'un petit nombre de forces économiques à long terme. Il analyse le débat en cours et s'interroge sur l'avenir de la PAC en supputant ce que seront les forces à long terme qui le détermineront.

MOTS-CLÉS : *réforme de la PAC, économie politique, cadre d'analyse dynamique*

Understanding the current debates on the next CAP reform: The case for a dynamic analytical framework

More than thirty years ago, I developed an analytical framework for understanding the determinants of agricultural policies, emphasizing the sequential nature of the processes involved in the development and evolution of public policies. This framework was used by several authors to report on the evolution of agricultural policies in Europe and in the US. The purpose of this article is to explore the relevance of this framework today, assessing to what extent it facilitates understanding of the current debates on the next CAP reform. I first suggest an interpretation of the trajectory of this policy since its inception in the 1960s as resulting from the interplay of a few long-term economic forces. This makes it possible to then analyze the current debate and to speculate on the future of the CAP in light of what these long-term economic forces will be. (JEL: Q18)

KEYWORDS: *CAP reform, political economy, dynamic analytical framework*

Comprendre la trajectoire de toute politique publique implique l'élaboration d'une analyse dynamique des déterminants de ces politiques. Il faut pour cela un cadre d'analyse en termes d'économie politique dans lequel la dimension dynamique des processus en cause soit explicite. Il existe maintenant une vaste littérature en économie politique visant à identifier et évaluer les déterminants des politiques agricoles. Mais la plupart des analyses empiriques, surtout celles cherchant à quantifier le poids des différents déterminants, sont de caractère statique ou au mieux de statique comparée. Il se trouve que j'ai proposé il y a déjà plus de trente ans un cadre d'analyse des politiques agricoles insistant sur le caractère séquentiel (*path dependency*) du processus d'élaboration et d'évolution des politiques publiques (Petit, 1985). Autrement dit, les décisions relatives à une politique donnée dépendent des décisions antérieures relatives à cette politique.

Ce cadre d'analyse a été employé utilement, de façon plus ou moins explicite et plus ou moins directe, par divers auteurs pour rendre compte de l'évolution des politiques agricoles en Europe et aux États-Unis (Moyer et Josling, 1990 ; Petit *et al.*, 1987 ; Kay, 1998 ; Cunha et Swinbank, 2011 ; etc.) des années 1930 au début des années 2000. Le but de cet article est d'explorer la pertinence de ce cadre d'analyse aujourd'hui. Aide-t-il à mieux comprendre les débats actuels sur la prochaine réforme de la PAC ?

Après un bref rappel des principaux éléments du cadre d'analyse proposé, nous examinerons comment il permet d'interpréter la trajectoire de cette politique depuis sa création dans les années 1960 comme résultante du jeu d'un petit nombre de forces économiques à long terme. Nous analyserons le débat en cours et nous nous interrogerons sur son avenir en supputant ce que seront les forces à long terme qui le détermineront.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

Le cadre d'analyse et l'évolution de la PAC

Le cadre d'analyse est tout d'abord fondé sur les travaux des économistes qui, à partir des années 1960, ont cherché à comprendre les politiques publiques tout en rejetant l'hypothèse que celles-ci cherchent d'abord le bien commun par la maximisation d'une fonction de préférence collective. Selon la formulation de Bates, « *policies are the outcome of political pressures exerted by members of the domestic economy, i.e. by local groups seeking the satisfaction of their private interests through political actions.* »[1] (Bates, 1983).

Plusieurs « théories » ont été formulées par ces économistes : en particulier la théorie des réglementations[2] (Stigler, 1971) et la théorie de la recherche de rentes (*rent seeking*) de Krueger (1974) et de Buchanan *et al.* (1980), etc. Nous pouvons citer aussi la contribution cruciale d'Olson (1965) sur la logique de l'action collective. L'apport de ces auteurs a été décisif, comme développé dans ma première publication sur le sujet (Petit, 1985). Cependant deux limites de ces travaux d'économistes doivent être soulignées ici : 1) la suspicion pesant sur toute action de la puissance publique, présentée comme ostensiblement dédiée à la recherche du bien public, mais servant en fin de compte des intérêts privés, essentiellement prédateurs ; 2) la non-prise en compte du caractère dynamique du processus politique, ce caractère étant vu comme secondaire en dernière instance.

L'apport d'un politologue, Graham Allison, a permis de dépasser ces limites. En effet, dans son analyse célèbre de la réaction du gouvernement américain à la présence de missiles soviétiques à Cuba en 1962 (Allison, 1971), il montre comment trois modèles différents, y compris celui de « l'acteur rationnel » implicite dans la plupart des travaux des économistes, peuvent apporter une contribution utile, mais seulement partielle à l'explication de ce qui s'est passé. La conclusion principale d'Allison est que l'action d'un gouvernement peut être interprétée comme une « résultante politique » du jeu de forces diverses et variées qui influencent le comportement des acteurs individuels cherchant à promouvoir leurs intérêts individuels. Cette perspective est largement acceptée aujourd'hui dans les travaux d'économie politique. Ce qui l'est moins peut-être, c'est l'intérêt qu'il y a à identifier les forces en présence et à examiner comment elles évoluent dans le temps, alors que ce sont ces changements qui expliquent les trajectoires des politiques au cours du temps.

Le cadre d'analyse propose donc deux niveaux clairement articulés entre eux. À court terme, les politiques sont analysées comme résultantes du jeu de nombreuses forces portées par des acteurs ayant leurs rationalités propres que l'on peut et doit analyser. Les interactions entre ces acteurs constituent le processus politique ; elles dépendent bien sûr du cadre institutionnel. Les enjeux économiques jouent un rôle crucial dans ce processus, car ce sont souvent les principaux déterminants du comportement de nombreux acteurs. Avec le passage du temps, les enjeux économiques et le cadre institutionnel changent sous l'effet de facteurs divers. Et c'est ainsi que l'on peut distinguer des forces économiques et institutionnelles qui déterminent l'évolution à long terme des politiques.

Ce cadre d'analyse fait donc une large place aux enjeux économiques des politiques agricoles et à leur évolution dans le temps, ce qui permet de rendre compte

1. « Les politiques publiques sont le résultat de pressions politiques exercées par des membres de l'économie nationale, c'est-à-dire par des groupes cherchant la satisfaction de leurs intérêts privés par l'action politique. » (Traduction de l'auteur)
2. Le mot anglais est *regulations* au pluriel. Il paraît préférable d'utiliser en français le mot réglementations, en particulier pour ne pas confondre avec la théorie de la régulation, à la Boyer, Allaire, etc.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

dans une large mesure des trajectoires de ces politiques. Mais il est évident aussi que la problématique sous-jacente recouvre largement le champ des sciences politiques. La référence à Allison, ci-dessus, illustre bien l'apport crucial de ces sciences à la construction du cadre d'analyse.

Il est intéressant de replacer notre méthode dans l'univers intellectuel des sciences politiques. Pour cela, référence est faite ici à un numéro spécial de la *Revue française des sciences politiques* publié en 2005 consacré à la « confrontation des approches, des concepts et des méthodes » dans « l'analyse politique de l'action publique ». Plus précisément, notre cadre d'analyse peut se situer dans « l'analyse combinatoire des trois I » (Muller *et al.*, 2005). Ces trois I, les « idées », les « intérêts » et les « institutions », ont été mis en avant dans un article d'Heclo (1994) devenu une référence importante en science politique (Palier et Surel, 2005). Il est clair que les « intérêts » et les « institutions » jouent un rôle crucial dans notre cadre d'analyse. Le rôle des « idées » est moins explicite, mais il n'en est pas moins réel. En effet, l'évaluation des enjeux économiques est toujours entachée d'incertitude. Les acteurs se déterminent en fonction de leurs anticipations, un concept utilisé classiquement en économie. Et ces anticipations dépendent bien sûr des représentations des acteurs, donc de leurs « idées » et de la façon dont ils réussissent à les imposer à l'agenda politique.

Au total, l'analyse empirique d'une situation concrète, au moment où une décision politique est élaborée, requiert donc d'identifier les acteurs impliqués, de comprendre la rationalité de leurs actions et d'examiner leurs rôles respectifs au sein du processus politique. Il est alors possible de replacer la nouvelle politique dans la séquence des décisions antérieures relatives à l'objet considéré et d'analyser les grandes forces à long terme ayant déterminé l'évolution de la ou des politiques en question. Cet accent mis sur la séquence des décisions clés permet de mieux comprendre pourquoi bien souvent l'évolution paraît lente, en particulier dans le cas des politiques agricoles. En fait, il y a toujours des défenseurs du statu quo parmi les acteurs impliqués.

1. Quelle interprétation des déterminants de la trajectoire de la PAC ?

Comme indiqué ci-dessus, ce cadre d'analyse a été utilisé plus ou moins explicitement pour décrire et rendre compte du processus de décision ayant amené diverses réformes de la PAC : la mise en place des quotas laitiers en 1984 (Petit *et al.*, 1987), la réforme MacSharry de 1992 (Kay, 1998), la succession des réformes MacSharry, Agenda 2000 et réforme Fischleren 2003 et les évolutions au cours des années suivantes (Cunha et Swinbank, 2011)[3]. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur les péripéties de ces débats et de ces décisions, relevant d'analyses à court terme. En revanche, l'analyse des grandes forces de long terme ayant façonné l'évolution de la PAC depuis des décennies est utile pour éclairer les débats actuels.

J'avais proposé l'identification de quatre grandes forces de ce type pour rendre compte de la trajectoire de la PAC au cours des trois premières décennies de son existence : la rigidité à la baisse du niveau nominal des prix de soutien, la croissance des coûts budgétaires, les pressions extérieures et la nécessité de clore les débats pour prendre une décision. J'avais suggéré

3. Nous pourrions aussi citer : Swinnen (2008). *Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, et Swinnen (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, qui s'inscrivent dans la même approche générale d'économie politique. Mais, en toute rigueur, ces auteurs ne font pas explicitement référence au cadre d'analyse présenté ci-dessus, contrairement à ceux cités dans le texte.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

également qu'il fallait ajouter le poids croissant des pressions sociétales liées à l'environnement, la qualité des aliments et le bien-être animal pour rendre compte des débats jusqu'au début des années 2000 (Petit, 2003 ; Jongeneel et Silvis, 2007). Ces pressions sociétales sont devenues très puissantes aujourd'hui.

Cette analyse peut être résumée très succinctement ici. La rigidité à la baisse des prix de soutien a été cruciale jusqu'à la réforme MacSharry, comme l'illustrent notamment la fixation d'un prix élevé pour les céréales, proche du niveau allemand, lors de la mise en place de l'Organisation Commune de Marché des céréales en 1967 ou l'adoption des quotas laitiers en 1984. Les pressions budgétaires sont devenues de plus en plus importantes au fur et à mesure que s'accumulaient les surplus dans les années soixante et quatre-vingt. Ce sont elles qui ont rendu le statu quo impossible en matière de politique laitière et provoqué la réforme de 1984. De même, c'est à cause des pressions budgétaires qu'a été mis en place le « mécanisme stabilisateur » en 1988, première entorse à la rigidité des prix de soutien.

La profonde réforme de 1992 (baisse des prix de soutien et mise en place des paiements directs) manifeste un changement radical dans les rapports de force. Les pressions extérieures sont devenues irrésistibles[4]. Elles existaient depuis de nombreuses années, comme manifesté dans les négociations successives au GATT, allant jusqu'à une paralysie pendant plusieurs années du Tokyo Round (1975-1977), et l'irruption de plusieurs « guerres commerciales », dont celle du « poulet » entre les États-Unis et la Communauté économique européenne. Au cours des premières années de l'Uruguay Round (1986 à 1990), il est apparu que l'Europe ne pourrait plus résister aux pressions des États-Unis auxquels le groupe de Cairns, créé à l'initiative de l'Australie, apportait un soutien vigoureux. Comme par ailleurs les pressions budgétaires internes continuaient d'être très fortes, c'est la rigidité à la baisse des prix de soutien qui a cédé. Nous retrouvons bien là l'image proposée par Allison de la décision politique comme « résultante » de forces diverses et souvent contradictoires.

Après la réforme de 1992, l'abandon de la rigidité des prix de soutien ne signifie pas une disparition de l'influence des organisations agricoles qui en avaient été le principal défenseur. D'ailleurs, les paiements directs sont alors appelés « compensatoires » pour bien marquer l'importance donnée au soutien des revenus agricoles. La succession des réformes depuis cette date résulte de l'évolution des trois forces traditionnelles (la nécessité de fournir un soutien au revenu agricole, pressions budgétaires et pressions extérieures), auxquelles se sont ajoutées de plus en plus fortement les préoccupations sociétales mentionnées ci-dessus. C'est ainsi que l'on peut comprendre l'évolution des débats et des décisions relatives aux paiements directs.

Dans un premier temps, les pressions extérieures continuaient d'être très fortes et les paiements ont été transformés, afin de les rendre davantage compatibles avec les engagements et les pressions à l'OMC. Ils ont été progressivement « découplés » pour être intégrés dans la boîte verte.

4. Cette interprétation rejoint les conclusions d'autres auteurs, par exemple : Pokrivcak *et al.* (2008), Daugbjerg et Swinbank (2009). Une nuance doit toutefois être signalée. Ces auteurs insistent sur la nécessité d'un choc extérieur, allant jusqu'à un changement de paradigme pour les seconds, pour entraîner une réforme de la PAC, alors que nous soulignons que les pressions extérieures ne peuvent pas être interprétées comme un choc soudain. Elles existaient depuis longtemps. Ce qui a changé en 1992, c'est le rapport de force dans une dynamique complexe d'interactions entre ces forces. Un nouveau discours doit être élaboré pour justifier la nouvelle politique et ce nouveau discours peut alors être interprété comme un changement de paradigme.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

L'accent mis alors par la Commission sur la multifonctionnalité de l'agriculture et l'invention du « modèle européen d'agriculture » allaient dans ce sens. Ils visaient aussi à légitimer aux yeux des citoyens européens des paiements directs comme instruments de soutien aux revenus des agriculteurs, faits pour rémunérer leurs contributions à la production de biens publics en réponse aux préoccupations sociétales.

Au total, la dernière réforme de la PAC – celle de 2014 – apparaît bien comme résultante de pressions contradictoires. Dans la logique de la promotion du modèle européen, le deuxième pilier aurait dû être beaucoup renforcé, de même que les conditions environnementales des paiements du premier pilier, selon ce qu'avait proposé la Commission. Or on sait que la décision finale a été beaucoup moins stricte que ne le proposait la Commission, les organisations agricoles, bien relayées au Parlement et par les gouvernements de certains États membres, s'y étant opposées.

Rien n'a été dit ici sur la contrainte institutionnelle mentionnée ci-dessus concernant la nécessité de clore les débats et de prendre des décisions. Le mécanisme institutionnel de décision a beaucoup changé depuis que j'avais formulé cette contrainte à une période où l'unanimité était une condition pratiquement nécessaire, comme l'illustraient les « marathons agricoles », ces réunions des ministres de l'Agriculture se terminant aux petites heures du matin, après une longue nuit de négociations. Aujourd'hui, le mécanisme institutionnel (vote à la majorité qualifiée et, depuis le traité de Lisbonne en 2014, une procédure de double majorité au sein du Conseil et co-décision par le Conseil et le Parlement) est beaucoup plus complexe, comme en ont notamment témoigné lors des débats récents les nombreuses communications détaillées d'Alan Matthews sur son blog (capreform.eu), devenu la source d'information la plus claire et la plus fiable sur ce processus.

2. Le débat actuel sur la prochaine réforme de la PAC[5]

Il est bien sûr trop tôt pour analyser un processus de décision qui ne fait que commencer. Mais il est possible de s'appuyer sur l'analyse des grandes forces qui ont façonné l'évolution passée de la PAC, de supputer leur avenir et ainsi de spéculer sur ce que seront les principaux déterminants de la prochaine réforme. Les premières prises de position de quelques acteurs clés donnent aussi des indications sur les enjeux des débats, enjeux qui dépendent directement des forces économiques à long terme. Nous commençons par ces prises de position.

Le débat a été lancé, après une large consultation publique, par la Commission dans sa Communication au Conseil et au Parlement le 29 novembre 2017. Les étapes suivantes ont été sa proposition pour le prochain « cadre financier pluriannuel » présentée le 3 mai 2018, suivie par sa proposition législative pour la réforme de la PAC le 1er juin. Ces « prises de position » reflètent, me semble-t-il, deux préoccupations majeures : le désir de protéger la légitimité de la PAC, qui fait l'objet de multiples critiques, en particulier de la part des agriculteurs, ses principaux bénéficiaires, et le poids de plus en plus lourd de la contrainte budgétaire.

5. Rappelons que cet article a été rédigé en juin 2018 sur la base des observations faites à cette date. Depuis, de nombreux acteurs ont pris position, le Parlement européen a été renouvelé et une nouvelle Commission a pris ses fonctions en décembre 2019. Il aurait été possible de mettre à jour l'analyse présentée ici en faisant la chronique de ces événements. Nous avons fait un autre choix car cela aurait conduit à rédiger un autre article et surtout, comme discuté dans la postface ci-dessous, il nous semble que rien dans le processus de réforme en cours ne remet fondamentalement en cause notre interprétation de la rigidité de la PAC.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

C'est le souci de lutter contre la perte de légitimité qui explique l'accent mis dans la communication sur la nécessité de « simplifier » la PAC et sur la « subsidiarité » dans sa mise en œuvre. Quant à la contrainte budgétaire, elle est tout à fait explicite, en particulier dans la proposition sur le cadre financier pluriannuel. Il suffit de penser aux conséquences du Brexit et à la nécessité de financer de nouvelles politiques dans des domaines divers pour comprendre la force de cette pression[6]. Les autres acteurs institutionnels, le Conseil et le Parlement, ont présenté quelques observations, mais ne se sont pas encore exprimés de façon définitive. Plusieurs autres acteurs importants ont déjà fait entendre leur voix. Les réactions publiques des acteurs non gouvernementaux ont été telles qu'on pouvait les prévoir : par exemple, les trois principales organisations agricoles françaises, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Coordination rurale et la Confédération paysanne déclarent toutes les trois que la proposition de budget pour la PAC est « inacceptable », tout en reprenant leurs propres critiques des orientations de cette politique.

De même au niveau européen, le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA COGECA) a exprimé sa « grande déception » face aux coupes budgétaires proposées et *Farm Europe*, un *think tank* indépendant proche des milieux agricoles, a souligné que les coupes budgétaires entraîneraient une réduction significative des revenus agricoles. Quant aux organisations environnementales (notamment *Bird Life*, le WWF et *Greenpeace*), elles ont toutes critiqué l'insuffisance des ressources budgétaires dédiées aux objectifs environnementaux, tandis que les ressources financières du premier pilier de la PAC sont largement protégées et celles du deuxième pilier, la « composante la plus progressive » de la PAC, sont les plus concernées par les coupes.

À ce stade, les réactions des États membres sont plus instructives que celles des acteurs privés. Probablement parce que ces derniers ont tous des objectifs prioritaires qui sont clairs, alors que les gouvernements nationaux doivent arbitrer entre des intérêts et des préoccupations souvent contradictoires. C'est le cas du gouvernement français, discuté plus en détail ci-dessous. Plusieurs gouvernements de pays contributeurs nets aux finances communes, en particulier les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche, ont critiqué l'augmentation totale des dépenses pour une Union rendue plus petite par le Brexit et ils ne sont pas favorables à la création de nouvelles ressources propres. Plusieurs États d'Europe Centrale ont réagi vivement contre la proposition de conditionner les aides au respect de « l'État de droit », conditions qui les visent directement. Tout ceci illustre bien la diversité des préoccupations des uns et des autres, la difficulté qu'il y aura à trouver un accord et, en fin de compte, la sévérité de la contrainte budgétaire.

Le dilemme auquel est confronté le gouvernement français est particulièrement révélateur à cet égard. Stéphane Travert, le ministre de l'Agriculture, a utilisé le même terme que les organisations agricoles françaises, « inacceptable », pour réagir contre la proposition de couper les ressources budgétaires destinées au financement de la PAC. Et la presse se fait écho

6. La logique de la position de la Commission dans ce contexte a été clairement exprimée par le Commissaire Oettinger le 2 mai : « *This budget proposal is truly about EU added value. We invest even more in areas where one single Member State cannot act alone or where it is more efficient to act together – be it research, migration, border control or defence. And we continue to finance traditional – but modernised – policies, such as Common Agricultural Policy and Cohesion Policy, because we all benefit from the high standard of our agricultural products and regions catching up economically.* »

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

de ses efforts pour créer une alliance avec des pays bénéficiaires de la PAC, comme l'Irlande, l'Espagne ou la Pologne. Nous pouvons nous demander comment cette position très ferme peut être compatible avec les objectifs très ambitieux proposés pour l'Europe par le président Macron à plusieurs reprises depuis son élection. Les nouvelles tâches qu'il propose requerront évidemment des moyens financiers conséquents. Cette position est-elle réaliste face à la sévérité de la contrainte budgétaire ?

D'autre part, les pressions politiques internes, pour un président accusé d'être un « président des riches » et un « président des villes », sont considérables, comme l'illustre par exemple le communiqué de la FNSEA publié en réaction à la proposition budgétaire de la Commission : « L'accord historique entre M. Chirac et M. Schroeder a sauvé une PAC ambitieuse en 2008. La France a de nouveau rendez-vous avec l'histoire. Nous demandons au Président de la République de trouver un accord avec Mme Merkel pour conforter la première politique européenne intégrée et redonner confiance aux agriculteurs. »

3. Le jeu prévisible des forces à long terme

La *contrainte budgétaire* est particulièrement sévère et tout indique que ce sera le cas au cours des prochaines années. De fait, le chiffre annoncé d'entrée par la Commission pour la réduction des dépenses agricoles (-5 %) ne reflète pas vraiment la sévérité de la situation. Dans une analyse critique approfondie, A. Matthews (2018) a bien souligné que résumer la baisse des dépenses agricoles en un seul chiffre est problématique. Faut-il l'estimer en valeur nominale ou en termes réels ? Quelle base de comparaison choisir ? Comment tenir compte du fait que certains postes de dépenses sont connus *a priori* alors que d'autres dépendent soit des situations futures de marchés internationaux, soit de la mise en œuvre de projets et programmes devant être cofinancés ? Comment tenir compte de la mise en place progressive des paiements directs dans les pays membres qui étaient « nouveaux » en 2007 ? Comment tenir compte des effets du Brexit dans les calculs de réduction globale ?

Il a estimé que le chiffre de 5 % avancé par la Commission correspondait probablement à la baisse totale d'un cadre financier à l'autre, estimée en termes nominaux. Mais il a aussi souligné que la baisse des crédits du premier pilier, exprimés en termes réels, serait de l'ordre de 10 % et celle du deuxième pilier d'environ 26 %, soit au total une réduction de 15 % en termes réels[7]. Cette différence du simple au triple illustre bien le jeu des multiples considérations à prendre en compte et les limites de toute estimation globale. Au-delà de ces divergences, une conclusion très robuste demeure : la contrainte budgétaire est et restera extraordinairement sévère. On a vu dans la section précédente que cette contrainte a joué un rôle crucial dans la trajectoire de la PAC depuis sa création. Cette fois-ci, elle sera encore plus déterminante.

Le *soutien au revenu agricole* sera bien sûr plus difficile du fait des coupes budgétaires qui affecteront les paiements aux agriculteurs. Mais nous savons combien le revenu agricole dépend de ces paiements directs. Ceux-ci ont représenté au total environ 60 % des revenus agricoles au cours des années récentes et pour ceux du seul premier pilier près de 45 %, ces estimations étant basées sur les données du RICA. Il est vrai que des données moyennes ne

7. Dans un blog plus récent, tenant compte des réponses de la Commission sur ce point, A. Matthews a légèrement modifié ces estimations. Mais ces révisions ne remettent pas en cause les deux conclusions principales : résumer la réduction en un seul chiffre est très simplificateur et le choix de la Commission est évidemment destiné à minimiser, dans sa prise de parole, l'ampleur de la réduction.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

sont pas très significatives : les revenus agricoles varient beaucoup d'un pays à l'autre, selon la taille des exploitations et selon les orientations de production. Il n'en reste pas moins que cette dépendance est massive et que la pression politique qui en résulte est et restera considérable.

Plusieurs prises de position récentes peuvent être interprétées comme résultant de cette pression. À la suite de la Communication du 29 novembre 2017, de nombreuses voix, y compris plusieurs gouvernements, se sont élevés contre le danger de « renationalisation de la PAC » qu'ils voyaient dans la proposition de laisser beaucoup plus de latitude aux États membres. Nous pouvons en fait penser que ce n'est pas la possibilité de mieux ajuster les interventions aux spécificités des situations nationales qui a suscité ces vives protestations, mais la crainte que des paiements européens moins systématiques ne soient aussi moins assurés, car les paiements du deuxième pilier doivent être cofinancés. De la même façon, la Commission a décidé de privilégier le premier pilier aux dépens du second dans sa proposition budgétaire du 3 mai dernier : selon l'expression d'Alan Matthews, « *Commission assaults rural development spending to protect direct payments* ». Cette protection a été explicitement reconnue par le Commissaire Hogan qui a déclaré que cette priorité donnée au premier pilier était une réponse aux critiques qu'avait suscitées la Communication.

Les *préoccupations sociétales* liées à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments ou au bien-être animal sont de plus en plus fortes, mais elles ne semblent pas jouer un rôle important dans le débat actuel sur la PAC, peut-être et même probablement parce que ce sont d'autres interventions publiques qui sont en jeu au travers de ces préoccupations. En revanche, celles relatives à l'environnement et à la qualité du milieu rural constituent une source de pression dans le débat actuel. Ce sont les mesures du deuxième pilier qui répondent le plus à ces préoccupations. C'est d'ailleurs, nous l'avons dit, le deuxième pilier qui est vu par les organisations environnementales, comme « composante la plus progressive » de la PAC. Il est donc frappant de constater que la Commission ait privilégié le premier pilier plutôt que le second pour lequel les paiements reçus par les agriculteurs dépendent d'un « cofinancement » par les États membres. Il est donc probable que, comme dans la réforme précédente, le souci de protéger le revenu des agriculteurs l'emporte sur ces préoccupations sociétales.

Quant aux *pressions extérieures*, on voit qu'elles n'ont pas joué un rôle important dans ce début du débat actuel. Il y a là une différence majeure avec les deux décennies précédentes. Cette différence s'explique par la paralysie des négociations commerciales internationales : le cycle de Doha initié en 2001, après un faux départ à Seattle en 1999, est lui-même au point mort. Et, plus grave encore, les attaques contre les traités de libéralisation des échanges, qu'elles viennent du courant altermondialiste ou du président Trump, remettent fondamentalement en cause le consensus international fort en faveur de la libéralisation des échanges qui avait été forgé à la fin de la Deuxième Guerre mondiale et qui est resté dominant jusque dans les années 1990. Aujourd'hui, la pertinence même de l'OMC est mise en cause.

Dans un tel contexte, nous comprenons que les pressions extérieures pour poursuivre la libéralisation de la PAC, qui aurait pu se traduire par une forte contrainte visant à réduire les paiements directs, ne sont plus très fortes. En revanche, elles continuent de jouer un rôle. En effet, nous avançons qu'il serait possible de gérer la tension entre pression budgétaire et souci de protéger les revenus agricoles en revenant à un régime d'intervention sur les marchés pour soutenir les prix agricoles. Mais cette option n'a pas été retenue par la Commission qui

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

reste très soucieuse de « sauver » l'OMC et le régime du respect des règles de droit qu'incarne cette organisation. Et il est peu probable que cette option soit remise en cause par une majorité des États membres.

Au total, le cadre d'analyse proposé permet de comprendre l'inertie passée de la PAC et la très faible probabilité d'une réforme profonde à l'issue du débat actuel. Certains observateurs ont suggéré que la timidité relative de la Commission en matière de réforme de la PAC reflète son souci de privilégier le « nouveau modèle de mise en œuvre » qu'elle propose. Et que là serait la grande innovation. Peut-être est-ce le cas, mais, sans rentrer dans une discussion sur la réalité de la simplification que représenterait l'adoption du nouveau mécanisme, nous remarquons que cette timidité sur le fond renforce la thèse défendue ici d'une grande rigidité des principales orientations de la PAC. Une rigidité qui résulte de l'arbitrage difficile entre contrainte budgétaire et souci de soutenir les revenus agricoles.

*
* *

En fin de compte, pour revenir à la question soulevée dans l'introduction de cette communication, comment apprécier la pertinence aujourd'hui du cadre d'analyse proposé ? Les développements ci-dessus sur le débat actuel relatif à la prochaine réforme de la PAC constituent en quelque sorte une étude de cas. Nous sommes bien en effet dans le cadre de ce que Swinnen et van der Zee (1993) ont qualifié il y a vingt-cinq ans d'« approche éclectique, non formelle d'études de cas », cette expression montrant bien les limites de l'approche. C'est bien sûr au lecteur de juger en dernier ressort de son intérêt. La thèse défendue ici est que nos analyses sont utiles, même si elles sont évidemment très simplifiées. L'identification de quelques grandes forces économiques et institutionnelles permet de comprendre pourquoi les marges de manœuvre des acteurs sont très étroites. Il en résulte des politiques très critiquables et très critiquées, mais très difficiles à changer. Paradoxalement, c'est bien l'aspect dynamique des analyses qui permet de mettre en lumière cette quasi-paralysie des politiques publiques. ■

Note de l'auteur

Un long délai s'étant écoulé entre la rédaction de cet article et sa publication, de nombreux événements (décisions, prises de position…) du processus de réforme se sont déroulés depuis la rédaction, tant au sein du Conseil que du Parlement et par de nombreux autres acteurs. Le fait que ces dernières évolutions n'ont pas été prises en compte dans cet article remet-il en cause notre interprétation de la rigidité de la PAC ? À coup sûr, les deux principales forces sur lesquelles repose notre analyse, à savoir la contrainte budgétaire et la nécessité de soutenir les revenus agricoles, continuent d'être déterminantes. Le prochain cadre financier n'a pas encore été adopté, mais on sait qu'il fait l'objet de vives tensions et il sera bien difficile de ne pas réduire les dépenses liées à la PAC, malgré la volonté exprimée avec force par dix-neuf États membres de ne pas le faire. Quant aux revenus des agriculteurs, ils restent très dépendants des paiements européens, comme expliqué dans le texte.

Mais une troisième force, celle des contraintes sociétales, a pris beaucoup d'ampleur au cours des derniers dix-huit mois, comme manifesté par les résultats des élections récentes au Parlement européen et dans plusieurs États membres. Dès le 11 décembre, la Commission a présenté un « Pacte Vert » (European Green Deal) *très ambitieux. Parmi les mesures annoncées, la présentation d'une nouvelle stratégie visant un système agricole plus vert et plus sain est attendue pour le printemps 2020. Sommes-nous alors à la veille d'un changement de paradigme, pour reprendre l'expression utilisée par Swinnen et ses collègues, et citée ci-dessus, pour caractériser la réforme Macsharry de 1992 ? Il est bien sûr trop tôt pour le dire. Ce que notre analyse suggère, c'est que c'est le jeu de ces trois grandes forces (soutien du revenu des agriculteurs, contraintes budgétaires et préoccupations sociétales liées à l'environnement et au changement climatique) qui déterminera la prochaine réforme de la PAC.*

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Allison G. (1971) *The Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston, Little Brown, 338 p.

Bates R. (1983) Governments and Agricultural Markets in Africa. *In* Jonson D. G., Shuh G. E., *The Roles of Markets in World food Economy*. Boulder, Westview Press, pp. 153-183.

Buchanan J., Tollison R., Tullock G. (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society.* College Station, Texas A&M University Press, 367 p.

Cunha A., Swinbank A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms.* Oxford University Press, 226 p.

Daugbjerg C., Swinbank A. (2009*) Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization.* Oxford University Press, 256 p.

Heclo H. (1994). Ideas, Interest and Institutions. *In* Dodd L., Jillson C. (eds.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations.* Boulder, Westview Press, 451 p.

Jongeneel R., Silvis H. (2007). *Explaining agricultural policies in the EU and the US: public choice approaches and lessons*. Twelfth World Congress of Social Economics, Social Values and Economic Life, June 7-9, University of Amsterdam, The Netherlands, 5 p.

Kay A. (1998). *The Reform of the Common Agricultural Policy.* CABI Publishing, Wallingford, 186 p.

Krueger A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, n° 64, pp. 291-303.

Matthews A. (2018) *Commission assaults rural development spending to protect direct payments.* Contribution au blog <capreform.eu>, 3 mai 2018.

Moyer W., Josling T. (1990). *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA.* New York, Harvester Wheatsheaf, 235 p.

Muller P., Palier B., Surel Y. (2005). L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue française de science politique*, n° 55, pp. 5-6.

Olson M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups,* Cambridge Harvard University Press, 208 p.

Palier B., Surel Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique,* n°55, pp. 7-32.

Petit M. (1985). *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community.* International Food Policy Research Institute, Research Report 51, Washington DC, 80 p.

Petit M., de Benedictis M., Britton D., de Groot M., Henrichsmeyer W., Lechi F. (1987). *Agricultural Policy Formation in the European Community: the Birth of Milk Quotas and CAP Reform.* Amsterdam, Elsevier, 165 p.

Petit M. (2003). European Policies and World Market Liberalization. *In* Van Huylenbroeck G., Verbeke W., Lauwers L., Vanslembrouck I., D'Haese M. (eds.), *Importance of Policies and Institutions for agriculture.* Liber Amicorum Prof. Laurent Martens. Gent, Academia Press, pp. 79-100.

Pokrivcak J., Crombez C., Swinnen J. (2008). Impact of External Changes and the European Commission on Cap Reforms: Insights from Theory. *In* Swinnen J. (ed.). *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy.* CEPS, 184 p.

Stigler G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, n° 2, pp. 3-21.

Swinnen J., van der Zee F. A. (1993). The Political Economy of Agricultural Policies: a Survey. *European Review of Agricultural Economics*, n° 20, pp. 261-291.

© Société française d'économie rurale | Téléchargé le 13/10/2020 sur www.cairn.info via ISARA (IP: 193.55.245.253)