

Le projet de loi d'orientation agricole : un tournant dans la vision de l'agriculture française ?

Claude Roger, novembre 1998

Le projet de loi d'orientation agricole repose sur trois idées principales : la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture (fonction économique, environnementale et sociale), la nécessité d'agir en faveur de l'équilibre territorial et social (répartition de la production et des concours publics) et la contractualisation de la politique agricole (modernisation des moyens de sa gestion). Il ambitionne une agriculture diversifiée, créatrice de richesse dans laquelle les agriculteurs occuperont leur place dans un dialogue plus équilibré avec leurs partenaires, et prenant en compte les préoccupations de l'ensemble des citoyens. Mais il peut être également l'occasion pour la France de redevenir une force de propositions vis-à-vis d'une part de l'Union européenne dans la définition d'une politique agricole qui renouvellerait la légitimité des aides et serait plus cohérente avec les politiques de développement et d'autre part, dans le concert multilatéral agricole et commercial pour promouvoir une agriculture capable de répondre aux enjeux du XXI^e siècle en matière de sécurité alimentaire mondiale, de développement économique, social et territorial et de préservation de l'environnement.

Un virage vers un productivisme tempéré ?

La politique agricole française s'exprime périodiquement par une "grande loi d'orientation". Alors que la loi d'orientation de 1981 pour adapter l'agriculture française au "pétrole vert" n'a débouché que sur un rendez-vous manqué du fait de l'alternance politique, celle de 1960/62 est encore dans toutes les têtes : elle a défini un modèle technique, économique et socio-politique original de développement agricole et des capacités productives qui a été le levier de l'insertion de l'agriculture au reste de l'économie et dont les instruments ont largement inspiré la PAC alors en construction. Ces lois nationales ne peuvent en effet contrecarrer la PAC mais doivent faciliter son accompagnement : pour être un peu novatrices, elles doivent proposer des infléchissements cohérents de la PAC. Il semble que ce soit le cas avec le projet de loi d'orientation agricole en cours de discussions qui devrait être adopté début 1999. Ce projet, par son exposé de motifs et ses objectifs, indique un tournant assez net de la vision française de l'agriculture.

L'exposé des motifs

La profonde rupture entre les projets de la droite et de la gauche est révélatrice de l'hésitation actuelle entre deux modèles de développement agricole. On est passé d'un projet en faveur d'une nouvelle organisation économique pour réglementer les relations économiques entre producteurs et l'aval, à un projet plus global et ambitieux à implications multiples. Si le projet "modèle Vasseur" de mars 1997 souhaitait "marier les hommes, les produits et les territoires", il réaffirmait haut et clair la vocation exportatrice de l'agriculture française et la primauté de l'économique. Une nouvelle organisation économique des agriculteurs et des filières en groupements de producteurs et interprofessions en constituait l'épine dorsale : il s'agissait essentiellement de réglementer les relations économiques entre l'aval et les producteurs au nom de la "reconquête de la valeur ajoutée". Le projet de loi d'orientation agricole "modèle Le Pensec", un an plus tard et une alternance politique de plus, ambitionne de redéfinir "la triple fonction des agriculteurs aujourd'hui, économique, sociale et environnementale" pour l'inscrire au coeur de la politique agricole et ainsi redéployer les aides à l'agriculture en soumettant leur attribution à de nouveaux critères. Cet éventuel nouveau pacte à la fois économique et environnemental prendra la forme d'un "contrat territorial d'exploitation" (CTE) pour renouveler la légitimité des aides publiques, pour lier les orientations de la politique agricole aux territoires au maintien ou la création d'emplois. Il ne nie pas pour autant une vocation exportatrice européenne non pas en produits de base vendus à bas prix, mais en produits transformés à haute valeur ajoutée.

Il ne s'agit donc pas de prôner une agriculture traditionnelle repliée sur son marché intérieur versus une agriculture moderne tournée vers le marché mondial mais d'affirmer que la politique agricole ne peut plus limiter son ambition à encourager l'augmentation de la production et des échanges avec ses effets en terme de concentration des exploitations et des productions, la persistance des inégalités de revenus, l'affaiblissement des producteurs de matières premières face à la transformation et la distribution.

les objectifs

Le PLOA définit 8 objectifs pour tenir compte des trois fonctions de l'agriculture, économique, sociale et environnementale et ainsi relégitimer l'intervention publique :

- installation, pérennité et transmission des EA, développement de l'emploi
- amélioration des conditions de production et du revenu
- production de biens agricoles et alimentaires diversifiés satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire
- répartition équitable de la valorisation entre agriculteurs, transformation et distribution
- valorisation du territoire par des systèmes de production adaptés à leur potentialités
- préservation des ressources naturelles et entretien des paysages
- production de services collectifs au profit des usagers de l'espace rural
- promotion des produits agricoles sur le marché national et internationaux

L'instrument "contrat territorial d'exploitation" (CTE)

La principale mesure pierre angulaire du PLOA est le CTE pour inscrire l'évolution de la gestion de la politique publique vers des formes plus contractuelles : un CTE définit la nature et les modalités des prestations de l'Etat qui constituent la contrepartie des engagements de l'exploitant sur les conditions et les modes de production, la contribution de l'activité de l'EA à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace, à la réalisation de services collectifs et au développement de projets collectifs de production ou d'aménagement. Cette mesure-phare sera proposée par l'administration à chaque agriculteur pour mettre en place une gestion contractuelle des aides entre le projet de développement des exploitations conçu par les agriculteurs et les objectifs collectifs définis dans des cahiers des charges nationaux, régionaux et départementaux.

Le souci de relégitimer les aides (clairement annoncé dans les motifs) pousse à subordonner le versement d'une partie des aides à la prise en compte des nouvelles attentes du contribuable et de mettre fin progressivement à l'automatisme des versements pur, parvenir à terme à une politique contractuelle. Il ne s'agit pas de réduire ou d'augmenter les aides à l'agriculture mais de modifier les modalités de versement sous éco- et socio-conditionnalités : les CTE devraient être financés à la fois par le redéploiement de crédits nationaux et le produit de la modulation des aides prévue par le projet de réforme de la PAC inscrit dans ***'Agenda 2000*** et soutenue par la France, sans interférer bien évidemment avec les mesures communautaires, en particulier avec les mesures des Organisations Communes de Marchés et donc celles relatives aux prix.

Quelle compatibilité avec la PAC et les accords internationaux à l'OMC ?

L'adoption d'une telle loi d'orientation agricole par la France prend un peu à contre pied les propositions de réforme de la PAC de la Commission : la philosophie du "paquet Santer" risque d'être bouleversée car il est probable que d'autres partenaires européens (Suède, Finlande, Autriche suivis vraisemblablement par les Pays-Bas et l'Allemagne) seraient assez favorables à s'en inspirer. Quatre questions élargiraient alors le débat à l'Europe :

Quelle "acceptabilité" ?

Dans quelle mesure, à quelles conditions les orientations françaises peuvent-elles être acceptées d'une part, par nos partenaires européens et d'autre part, par les partenaires extérieurs à ***'Organisation Mondiale du Commerce*** ? Sur le plan intérieur, la question d'une plus ou moins grande autonomie des Etats dans la conduite de leur politique agricole nationale n'est pas nouvelle : la PAC a toujours été modulée, infléchie, compensée et même parfois contournée par la capacité des Etats à préserver leurs intérêts nationaux. Chacun recourt plus ou moins rapidement, plus ou moins intensément aux divers instruments et à leurs diverses combinaisons et chaque Etat conserve une marge de manoeuvre à l'intérieur du cadre commun. Mais le risque de "contagion" à d'autres partenaires est très réel : un courant de plus en plus vaste se développe en Europe en faveur d'une agriculture plurielle "d'utilité nationale", plus économe en ressources, de peuplement et d'emploi, compatible avec le développement rural, l'entretien et l'aménagement du territoire. Ce mouvement

s'est renforcé depuis 1995 et l'élargissement à la Finlande, la Suède et l'Autriche où les normes sanitaires, phytosanitaires, de sécurité alimentaire sont plus élevées et où la gestion organisée et intégrée de l'agriculture, de la forêt et des zones fragiles est pratiquée de longue date sur de vastes zones. Ces préoccupations européennes récentes de prise en compte de "nouvelles" fonctions de l'agriculture dans la PAC depuis 1991 et confirmée à la Conférence de Cork en 1997 se heurtent à des résistances aussi bien internes qu'externes. Ainsi plusieurs partenaires derrière les Pays-Bas ne croient guère à la possibilité d'un mélange des genres entre exportations, développement rural et contraintes environnementales.

Sur le plan extérieur, la situation est différente : l'Union européenne est bien isolée parmi les 29 pays de l'OCDE, lors de leurs réunions préparatoires pour préparer le volet agricole des futures négociations commerciales de l'OMC. Tous s'accordent pour fixer comme unique objectif aux politiques agricoles la libéralisation des échanges, et refusent ses tentatives d'y inscrire la prise en compte des attentes des consommateurs et les fonctions multiples de l'agriculture. Les Etats-Unis comme l'Australie en particulier ne voient là que des possibilités de maintien de soutiens et de protections incompatibles avec le libre-échange. Les critères d'autorisation d'aides environnementales sont très sévères et sont loin d'être tous satisfaits dans le cadre des CTE.

Quelle "soutenabilité politique" ?

Quelle est la légitimité à terme d'un régime d'aides compensatoires et directes ? La politique agricole dans sa version de 1992 associe deux instruments d'aide à l'agriculture, l'organisation des marchés et les paiements compensatoires, qui s'inscrivent dans deux logiques assez différentes pour être dans une situation paradoxale par rapport au libéralisme. Elle ne tranche pas entre laisser jouer les forces du marché, répartir des droits à produire, ou recourir simultanément un peu aux deux premiers choix. Inadaptée au contexte de chômage, de stagnation de la demande et à répondre à l'émergence de nouvelles craintes et demandes en matière de qualité, de sécurité des aliments et de développement durable, la politique agricole actuelle met en évidence l'obsolescence du modèle productiviste en annulant toute possibilité de croissance dans de nombreuses productions et pour de nombreux producteurs, sans garantir pour autant une autre voie de maintien de petits et moyens agriculteurs.

Quels sont les divers impacts des modifications possibles et proposées sur le revenu, les volumes, la localisation des productions ? Le nouveau régime de soutien introduit par la réforme de la PAC de 1992 n'entraîne pas de rupture avec les mécanismes antérieurs de différenciation économique de l'agriculture et d'élimination des moins compétitifs. En particulier, l'effet redistributif des aides est nul, leur répartition restant fonction de la taille des exploitations et de leurs productions : de moins en moins directement indexées sur les volumes produits et de plus en plus sur le niveau de capitalisation, elles restent favorables à l'accumulation et à la concentration du capital. Il est donc contraire à l'efficacité car il perpétue des rentes coûteuses pour les consommateurs et contribuables et contraire à l'équité car les aides compensatoires non dégressives, non plafonnées et non **découplées** mais proportionnelles aux quantités ou aux facteurs, modifient peu la répartition du revenu et accentuent les disparités. D'autre part, agriculteurs et contribuables ne comprennent pas très bien pourquoi des primes sont données à la non-production (jachère et gel de terres) ni pourquoi s'il s'agit d'une compensation de baisse de prix, les aides ne sont pas transitoires le temps d'une adaptation. Enfin, si la société rémunère les effets externes positifs de l'activité agricole en finançant des fonctions non productives, elle attendra une taxation parallèle des effets négatifs : l'idée n'est pas nouvelle mais on est peut-être au seuil d'un virage et d'un rebrassage massif des aides.

Comment passer d'une forme de soutien à une autre ?

Les discussions autour du PLOA amènent à poser quelques questions plus générales sur l'intervention publique en agriculture et les aménagements d'une politique agricole. Dans une économie moderne, il n'est plus possible d'ignorer les signaux du marché ni les objectifs d'aménagement du territoire, d'emploi, de gestion de l'espace, de protection de la nature ou du maintien de la bio-diversité - biens publics mal valorisés par le marché. Les aménagements des politiques agricoles devront alors s'inscrire dans une perspective de long terme visant à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : son rôle marchand de biens alimentaires ou non sur des bases compétitives et son rôle public d'aménagement de l'espace rural et de préservation de l'environnement.

Pour être la "moins mauvaise possible" en terme d'efficacité économique, l'intervention publique doit traiter chaque objectif avec des instruments adaptés et différents (principe du ciblage). Ainsi par exemple, une réorientation de la politique agricole nationale comme de la PAC dans le moyen terme et basée sur la reconnaissance de la multi-fonctionnalité induit un nouveau traitement autour de quatre principes :

- le couplage maximum à terme des politiques promouvant les fonctions publiques avec les services publics rendus avec un système cohérent d'aides permanentes, ciblées et couplées aux objectifs précis basés sur une zone, pour rémunérer les externalités positives.
- le découplage maximum à terme des politiques de soutien des revenus pour la fonction marchande, avec des aides sur des bases historiques, dégressives et transitoires découplées des conditions de marché, des actes de production, des niveaux de prix.

- le maintien ou l'introduction de filets de sécurité pour réduire l'exposition aux aléas climatiques et à l'instabilité des prix de marché.
- instaurer un régime transitoire pour faciliter les adaptations, tout en promouvant les deux rôles de l'activité pour tenir compte des distorsions actuelles dans les OCM déjà réformées et entamer la réforme des autres.

Si l'Europe décide d'injecter tout ou partie de la philosophie du PLOA dans son projet de réforme de la PAC, elle sera en position inconfortable face à ses partenaires commerciaux extérieurs à l'OMC : plus sa réforme sera acceptable par les pays tiers, moins elle le sera à l'intérieur et réciproquement car il y a vraisemblablement une forte contradiction entre toujours plus de découplage d'aides directes dégressives et plafonnées - pour faire accepter la réforme à l'OMC et commencer à vider sa "boîte bleue" - et le nécessaire couplage d'aides légitimées par les "nouvelles" fonctions, qui devront être permanentes et proportionnelles aux services rendus.

Sources :

H. Guyomard, Séminaire de présentation des recherches du DESR sur les thèmes intéressant le Cabinet du ministre de l'Agriculture, juillet 1998.

J. Cavailhès, Remarques du DESR à propos du projet de loi d'orientation agricole.