

## Reprendre le contrôle de la Politique agricole commune

La dernière communication de la Commission européenne sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir. »<sup>1</sup>, en date du 18 novembre 2010, révèle les subterfuges rhétoriques auxquels la Commission est obligée de recourir pour imposer le dogme libéral du libre-échange. Car celui-ci pourrait bien être totalement incompatible avec le souhait d'une alimentation plus saine et d'un milieu naturel et social protégé exprimé par les peuples européens et repris en principe à son compte par l'Union européenne. La « note de *background* » de la Commission l'exprime avec franchise. L'objectif essentiel de la future PAC, celui qui est rappelé à chacune des 16 pages de la note d'orientation, c'est la compétitivité. Donnons un simple exemple de ce à quoi il va falloir s'attendre si l'un quelconque des trois *scenarii* envisagés est retenu. À la question, « La PAC peut-elle être plus utile pour les petites exploitations ? »,

SYLVIE CONSTANTINO,  
chercheuse indépendante

la Commission répond « Il ne s'agit pas d'aider des exploitations qui ne sont pas viables, mais de stimuler leur intégration au marché. » Ce qu'il faut comprendre par là ne va pas forcément de soi, tant le double langage est pratiqué avec art par la Commission. Veut-elle seulement rappeler ainsi aux bénéficiaires des activités agricoles que leurs produits sont bien vendus sur des marchés, et que la réforme de la PAC ne peut consister à instaurer un régime de troc ou de magasins publics ? Ce ne serait pas très utile. En revanche la Commission veut très certainement dire par ces mots la nécessité de réduire la dépendance de l'agriculture par rapport aux soutiens publics et en même temps changer la nature de ces aides. La part des subventions peut atteindre plus de 100% du revenu net d'une entreprise agricole<sup>2</sup>. Et pourtant le résultat économique et social est bien mince. Comme la communication le rappelle : « Après

1. Voir la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010 sur : [http://ec.europa.eu/luxembourg/news/frontpage\\_news/337\\_2010\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/luxembourg/news/frontpage_news/337_2010_fr.htm). Le texte intégral est disponible sur : [http://www.terre-net.fr/ulf/data/union-europeenne/pac-2020-communication-commission-europeenne\\_fr-18novembre2010.PDF](http://www.terre-net.fr/ulf/data/union-europeenne/pac-2020-communication-commission-europeenne_fr-18novembre2010.PDF)

2. V. Chatellier, H. Guyomard, *Le bilan de santé de la PAC et son application en France*, INRA, mars 2009.

dix ans de simple stagnation, le revenu agricole a sensiblement diminué en 2009, aggravant une situation déjà fragile: le revenu agricole est en effet nettement inférieur (de 40% par unité de travail, selon les estimations) au revenu constaté dans les autres secteurs économiques et le revenu par habitant dans les zones rurales est considérablement inférieur (d'environ 50 %) à celui constaté dans les zones urbaines. ». En Haute-Loire, département de moyenne montagne où le secteur agricole représentait encore 8,4 % de l'emploi fin 2006, on constate un décrochage entre la situation aux niveaux national et local. D'après une note de l'ex-Direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Haute-Loire datant de novembre 2008, « Au niveau régional, en Auvergne, le revenu net d'entreprise agricole par actif non salarié et par an s'établit en 2007 à 12 580 €, en diminution de 10% hors inflation par rapport à 2006. Il est inférieur de plus de la moitié au revenu national. »<sup>3</sup>

La Commission impute cette inefficacité aux aides publiques aux revenus. En effet, selon elle, plus elles sont élevées, plus les revenus diminuent. La paysannerie reste un secteur économiquement et socialement à part. La Commission en a tiré la conclusion que, dans une économie de marché, ce sont les interventions publiques qui sont responsables des problèmes sociaux. En revanche ces aides n'auraient pas cet effet lorsque, plus que garantie des revenus agricoles, elles contribuent à augmenter les capacités techniques et la productivité des fermes. Elle oublie ce faisant que les aides de la

PAC ont joué un rôle de soutien à l'investissement précisément en garantissant un niveau de revenu aux agriculteurs, qui ont pu investir sans crainte de ne pouvoir rembourser leurs dettes. La PAC, dans ses premières versions, avant la contre-réforme de 1992<sup>4</sup> a montré que l'économie et le social étaient compatibles, à condition que l'ouverture vers le marché mondial affichée par les fondateurs de la PAC soit en fait corrigée par une politique de protection des agriculteurs européens. C'est ainsi qu'il y a 50 ans l'agriculture européenne a pu exporter et se moderniser. Cependant pour importants qu'ils apparaissent au regard des autres dépenses de l'Union européenne, les budgets agricoles n'ont pas empêché la progression de la paupérisation du milieu agricole. C'est que la PAC est loin d'avoir compensé les effets de la pression du marché mondial sur les revenus et les prix. Maintenir, par la force de toutes les institutions, nationales et internationales, cette pression comme seule règle économique valable est ainsi un projet dangereux, encore plus voué à l'échec aujourd'hui qu'hier. Les pays importateurs des produits agricoles européens sont devenus eux aussi exportateurs et avec des « avantages comparatifs » tout aussi importants que ceux des pays européens. D'ailleurs la communication de la Commission le dit, à son corps défendant, lorsqu'elle décrit les dégâts sociaux et environnementaux que la nouvelle

3. Préfecture de Haute-Loire, L'agriculture en Haute-Loire. Situation actuelle et évolutions récentes, <http://www.haute-loire.pref.gouv.fr/plugins/fckeditor/userfiles/file/Agri43noteNov08.pdf>, 27 novembre 2008.

4. A partir de cette date, toutes les protections dont bénéficiaient l'agriculture européenne ont été défaites dans le cadre des négociations commerciales internationales et plus tard des pressions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Voir Jean-Christophe Kroll et Aurélie Trouvé, « Sous la pression de l'Organisation mondiale du commerce. La politique agricole commune vidée de son contenu », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2009.

PAC espère éviter en maintenant les soutiens publics : « concentrer davantage la production agricole dans certaines zones bénéficiant de conditions particulièrement favorables et pratiquant une agriculture plus intensive, tandis que les zones moins compétitives seraient confrontées à des problèmes de marginalisation et d'abandon des sols. Une telle évolution se traduirait par une pression accrue sur l'environnement et la détérioration d'habitats précieux, avec des conséquences économiques et sociales graves comme la diminution irréversible de la capacité de production de l'agriculture européenne. »<sup>5</sup>. Aujourd'hui, revenir au niveau de protection dont bénéficiaient les agriculteurs jusqu'au début des années 1990 nécessiterait une forte augmentation des subventions, ce qui n'est pas à l'ordre du jour.

L'Union européenne entraîne dans cette pratique du double langage la majorité des élus locaux, représentants politiques ou syndicaux. Une scène éclairante a permis récemment en Haute-Loire d'illustrer les injonctions paradoxales où s'enlisent les dirigeants des collectivités rurales. Le 7 janvier 2011, les représentants politiques, du maire au ministre, étaient tous réunis pour annoncer que la collecte des producteurs laitiers du pays de Saugues, une partie reculée de la Haute-Loire, était sauvée. Parallèlement, à la même tribune, les représentants de la profession agricole mettaient en garde contre la nécessité de mettre en œuvre au plus tôt une restructuration massive impliquant précisément la disparition des producteurs des régions reculées. On comprend que le compromis fut difficile à obtenir. En effet l'opération

de sauvetage a consisté à convaincre les producteurs de lait restés sans collecteur, et donc sans acheteur, à devenir coopérateurs de la SODIIAL, le conglomerat coopératif qui vient de racheter la multinationale laitière Entremont. Du côté de la SODIIAL, il a certainement été difficile pour les représentants politiques de faire entendre à cette entreprise soumise aux énormes pressions de la concurrence internationale, l'obligation d'intégrer des petits producteurs dispersés dans la campagne. Comme le dit le représentant du syndicat majoritaire, se posant en l'occurrence en porte-parole de la SODIIAL, « il n'est plus aujourd'hui rentable de collecter des petits quotas... le coût de la collecte est équivalent au chiffre d'affaires. »<sup>6</sup> Du côté des petits producteurs, invités à se reconvertir, la pilule n'est pas moins difficile à avaler, comme en témoigne une agricultrice de 56 ans : « *Je veux que l'on me laisse continuer d'exercer mon métier, être agricultrice et traire mes vaches.* ». Entre les deux, les politiques étaient venus en nombre pour bien faire remarquer le rôle majeur qu'ils jouent encore dans ce genre de tractation. Ils n'avaient sans doute pas oublié l'avertissement lancé par le représentant de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Haute-Loire (FDSEA 43) durant l'été 2010, au moment où la crise du lait battait encore son plein : les pouvoirs publics « *doivent réagir. Car si c'est la loi des industriels qui prime sur celle des politiques, alors ils ne servent plus à rien.* »<sup>7</sup> L'impasse reste entière.

Au mépris du bilan de la politique réellement mise en œuvre jusque-là en

5. Communication de la Commission européenne, *Ibid.*

6. *La Haute-Loire paysanne*, 14 janvier 2011, « Les acteurs qui ont sauvé la filière laitière face aux 104 producteurs de Saugues ».

7. *La Montagne*, 5 août 2010, « Ils veulent fixer le prix du lait ».

faveur du monde agricole européen, la Commission soutient que l'avenir de l'agriculture sur la planète dépendra de son intégration au marché mondial. Mais ce marché, promis à la plus grande volatilité, fait peser d'importants risques financiers sur des entreprises disposant de capitaux insuffisants pour tenir pendant la chute des cours. Cette réinterprétation de la politique agricole se traduit en conséquence par des politiques nationales incitant les agriculteurs à se doter d'un statut plus commercial, et si possible encore plus commercial que le statut coopératif. Ils auraient, en fait, intérêt à devenir actionnaires de conglomerats agro-alimentaires. Telle est la trame de la dernière loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, qui décline au niveau national les directives européennes. Les pouvoirs publics espèrent de cette transformation une conversion des agriculteurs à la recherche permanente des moyens d'améliorer leur compétitivité. Car, à ce sujet, les experts et les États sont formels : la productivité des fermes françaises n'est pas suffisante. Et pourtant les statistiques elles aussi sont formelles. Les agriculteurs en Haute-Loire ont fait des efforts méritoires pour se moderniser. Il fallait 5,2 actifs par exploitation en 1988 pour 1,3 en 2007 (source : note de la DDAF 43 en novembre 2008). À l'échelle de la France, le niveau de productivité est tel qu'il aboutit déjà à une réduction d'un quart du nombre d'exploitations tous les 7 ans et à un doublement de la production par exploitation au cours des 7 dernières années. En fait la politique de capitalisation recommandée par les pouvoirs publics actuels cache une vaste opération de spoliation du patrimoine agricole familial. L'épisode du sauve-

tage des « petits »<sup>8</sup> producteurs laitiers de Haute-Loire le montre. Ce sauvetage devrait finalement se traduire par l'intégration du patrimoine des exploitants à SODIAL. Mais cette intégration a des contreparties en termes de dégradation de la vie collective locale. La promesse du retour sur investissement, annoncée par le directeur général de la coopérative dans un entretien au *Figaro*<sup>9</sup>, ne pourra être tenue qu'en ruinant d'autres agriculteurs, aidés pour cesser leur activité laitière, et en taxant les consommateurs par des hausses de prix.

Cette orientation politique, la pression sur les revenus et les coûts, est-elle la seule possible dans une économie marchande, comme on l'entend de tous côtés ? Pour permettre aux agriculteurs de vivre de leur métier et non de subventions, il y a essentiellement deux solutions dans le cadre du marché : soit baisser les coûts de production, soit augmenter les prix. La première voie a été déjà largement mise en œuvre. Reste par conséquent à explorer la seconde voie, la hausse des prix, plébiscitée par les agriculteurs<sup>10</sup> parce que c'est celle qui peut leur donner le plus de marges de manœuvre pour répondre au mieux aux demandes des consommateurs en fonction de leur connaissance du milieu qu'ils mettent en valeur. Mais augmenter les prix facturés aux consommateurs, c'est courir le risque de voir la demande se réduire et au final le chiffre d'affaires

8. Pourquoi devrait-on considérer qu'une agricultrice produisant 60 000 l de lait par an est un petit producteur ? Cette taille d'entreprise n'a pas empêché la France, notamment, d'être autosuffisante dans la plupart des produits agricoles.

9. *Le Figaro*, 15 février 2010.

10. En particulier par les agriculteurs réunis au sein de l'APLI (association des producteurs de lait indépendants).

diminuer lui aussi. La Commission européenne le sait. Les contraintes du marché concurrentiel sont un moyen puissant, bien plus puissant que l'action de n'importe quel gouvernement européen, pour obtenir de chacun un comportement économique orienté vers la recherche de la compétitivité. Ce pouvoir du marché est-il consubstantiel au marché, ou n'est-il qu'un avatar récent de son histoire comme l'a soutenu Karl Polanyi<sup>11</sup> ? Autrement dit une économie peut-elle rester marchande sans subir la contrainte constante de la concurrence ? De telles questions impliquent de réinterroger les mécanismes qui président à la détermination des prix, indépendamment des articles de foi du libéralisme. Comment producteurs et consommateurs se comportent-ils vis-à-vis des prix lorsqu'ils agissent en dehors de la pression du marché concurrentiel ?

Côté producteurs ou entreprises des filières agricoles, l'exigence qui s'exprime est que les prix de vente de leur production atteignent leurs coûts de revient. Mais quels coûts de revient ? Leur définition et leur calcul ne relèvent pas seulement d'une question de gestion comptable ou de management des entreprises agricoles, ne concernant que les professionnels, approche privilégiée par la dernière loi agricole. Les consommateurs devraient avoir la possibilité, comme ils le revendiquent désormais constamment dans les débats sur l'alimentation, d'intervenir sur les choix de production. Leur avis devrait être pris en compte, au plus près des lieux de production, lors des décisions d'investissement prises par les agriculteurs. Si un agriculteur décide d'investir dans les biotechnolo-

gies, l'accroissement de l'usage des pesticides ou des organismes génétiquement modifiés, ou de la concentration de son exploitation (construction d'usines à lait pourvues de robots de traite, élevage des animaux en batterie...), il contraint l'ensemble de ses collègues à s'aligner ou à mourir. Et il impose aux consommateurs un mode d'alimentation qui s'avère de plus en plus nocif.

Les règles du marché concurrentiel n'ont rien d'une loi de la nature, comme nombre de discours de présidents de chambre d'agriculture pourraient le faire croire. Loin d'être contraints par une concurrence quasi personnifiée, à moderniser et à concentrer toujours plus leur exploitation, les agriculteurs sont eux-mêmes des vecteurs de cette concurrence dans ce qu'elle a de plus irrationnel, lorsqu'ils agissent comme de purs producteurs, sans prendre en considération le point de vue des consommateurs. C'est ainsi que certains peuvent accepter d'utiliser des intrants chimiques qu'ils savent, clairement ou intuitivement, dangereux pour la santé. Une telle séparation entre les points de vue du producteur et du consommateur est institutionnalisée, dans le cadre de l'économie actuelle, au moyen par exemple d'institutions représentatives séparées. Le consommateur est roi sur les lieux d'échange, et au mieux, consulté en dehors des places de marché. Au contraire, la concertation et l'accord de groupes de producteurs et de consommateurs feraient perdre à la concurrence mondiale ses appuis subjectifs et sociaux. L'information mutuelle sur les considérations d'ordre technique ou économique (coûts de revient, pouvoir d'achat...) et d'ordre éthique (dignité au travail, socialité, écologie...), les contraintes et les souhaits des uns et des autres, une telle explicitation des

11. K. Polanyi, *La Grande Transformation*, Gallimard, 1983.

intérêts donnerait un autre cours aux processus économique et politique. La reprise en main des choix en matière de mode de production par les producteurs en concertation avec les consommateurs se traduirait par ce que l'on pourrait qualifier alors de justes coûts de production. Ces justes coûts permettraient à la collectivité de valider de justes prix producteurs. Le désir de tels échanges existe bel et bien si l'on se réfère par exemple à la longue discussion qui s'est déroulée du 13 au 31 août derniers à l'instigation d'un blogueur du journal *Le Monde*, Antonin Sabot<sup>12</sup>.

Les prix producteurs ainsi déterminés pourraient être supérieurs ou inférieurs aux prix consommateurs. Le niveau de ces derniers dépend en effet d'autres paramètres que ceux qui président à la détermination des coûts de production. Les prix du marché pour les consommateurs finaux dépendent du pouvoir d'achat ou encore des choix alimentaires, voire éthiques, des différentes collectivités, qui peuvent varier non seulement d'un pays européen à l'autre mais également au sein d'un même pays. Dans l'état actuel de l'opinion, tel qu'il ressort par exemple du débat organisé par le commissaire européen à l'agriculture au printemps dernier, on peut parier que les produits bio verraient leur prix baisser, tandis que les produits agro-industriels qui inondent les étals des supermarchés devraient se renchérir. Le double mouvement de négociation des prix, entre producteurs et consommateurs, créerait une difficulté comptable. Le rôle principal des pouvoirs publics devraient alors consister à organiser la représentation des

intérêts des producteurs et des consommateurs et à gérer les deux types de prix, afin que les hausses de prix consommateurs n'entraînent aucun profit injustifié pour les producteurs industriels, et que les baisses de prix n'empêchent pas les producteurs bio de vivre. Par ce moyen, sans même avoir besoin de remettre en service les anciennes techniques protectionnistes, l'agriculture européenne répondrait aux objectifs que « la société européenne » a exprimés et que la Commission fait mine d'approuver : susciter « une croissance plus durable, plus intelligente et plus inclusive dans les zones rurales de l'Europe<sup>13</sup> ». Pour atteindre un tel objectif, il faudrait qu'elle accepte de laisser les représentants de cette société s'entendre sur les prix, alors qu'elle tente aujourd'hui par tous les moyens de les en empêcher, au nom du dogme de « la concurrence libre et non faussée ».

Car la seule entente admise par la Commission est la contractualisation complètement déséquilibrée mettant aux prises des unités économiques isolées, chaque exploitant agricole, avec des entreprises commerciales qui leur achètent leur « matière première ». Le décret d'application<sup>14</sup> de la loi de modernisation de l'agriculture précise à propos de la contractualisation, que la proposition de prix de l'agriculteur aux entreprises de transformation doit être individuelle. Toutefois le texte a admis, contre l'avis de l'autorité de la concurrence, que ces contrats pouvaient faire référence à

12. L'article introductif s'intitulait « Combien coûte vraiment un litre de lait ? », <http://monde-rural.blog.lemonde.fr>

13. C'est le titre d'une communication de la Commission européenne : *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, du 3 mars 2010. Voir : [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_fr\\_barroso\\_-\\_europe\\_2020\\_-\\_fr\\_version.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf).

14. Décret 2010-1753 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de l'article L 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans le secteur laitier.

des indicateurs définis par exemple par l'interprofession laitière (qui devrait réunir producteurs, transformateurs et distributeurs). Qu'est-ce qui interdirait aux communautés locales de s'appuyer sur cette obligation nouvelle de la contractualisation pour redéfinir l'ensemble des prix, de telle sorte qu'ils permettent de vivre à toutes les parties prenantes des filières agricoles ? Une telle concertation, impliquant non seulement les représentants des organismes professionnels agricoles, mais aussi ceux des consommateurs et les pouvoirs publics, obtiendrait de tout autres résultats que ceux qui sont attendus de ces négociations par leurs parties prenantes actuelles. Le représentant du secteur laitier de la FDSEA 43 en dévoile les menaces : *« Une partie de (la négociation de contrats) continuera à avoir lieu à Paris et dans les capitales régionales pour fixer la recommandation sur le prix, mais la nouveauté est qu'une autre négociation interviendra désormais dans les cours de fermes. Certains ont peut-être la chance d'avoir des connaissances et des capacités juridiques assez poussées pour ne pas signer du vent. Cependant sont-ils assez forts ? À titre d'information, le chiffre d'affaires moyen d'un producteur qui vend son lait à Lactalis est 96 000 fois inférieur à celui du groupe Lactalis. Alors, pour un grand groupe laitier, se passer de quelques producteurs n'est pas une pénalité, c'est peut-être même une opportunité si ces producteurs sont du Massif central. Se retrouver sans collecteur est dramatique pour un producteur. Demandez aux ex-producteurs de l'URCVL<sup>15</sup> comment il peut être dur de traverser ces moments-là ! »*

Deux mots d'ordre ressortent des annonces faites par la Commission européenne concernant l'avenir de la PAC : l'impératif de la compétitivité et celui de l'écologie dans un monde ouvert sans restrictions. Le problème c'est que ces deux impératifs sont incompatibles depuis les débuts de la PAC, et qu'il n'y a pas de raison qu'il n'en soit plus ainsi au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Les populations locales, au travers de leurs représentants institutionnels et associatifs, doivent réaffirmer leur capacité à peser sur les entreprises, agricoles et non agricoles, pour reprendre la maîtrise de leurs choix de vie, de travail et d'alimentation. La réforme de la PAC, si elle veut réellement être le reflet des souhaits de la population, ne devrait pas consister à gêner mais au contraire à soutenir ces efforts. ■

15. La coopérative régionale dont les activités ont été reprises notamment par SODIIAL.