

## DISCUSSION

**A. Neveu<sup>1</sup>.** – Quelle est la position des principaux états membre sur le projet de réforme de la PAC ?

**M. Bouffaria.** – Le compromis sur la réforme de la PAC qui a été adopté en juin dernier est le résultat de positions divergentes entre États membres. D'une manière certainement réductrice, on peut retenir que le découplage a marqué la ligne de fracture entre les États membres qui y étaient d'emblée favorables, comme le Royaume-Uni et la Suède, et ceux, comme la France, qui ont cherché à en limiter la portée. Il faut souligner l'évolution significative dans les positions. Le cas de l'Irlande le montre très bien. Ainsi, au départ, tant les autorités que les acteurs économiques étaient défavorables au découplage et s'étaient polarisés sur le maintien d'aides couplées. Puis, après avoir élaboré des études d'impact, les Irlandais sont parvenus à la conclusion qu'un découplage quasi-total était plus avantageux. Quant à la France, elle a maintenu une position de négociation ferme, mais ne s'est pas enfermée dans une opposition sans issue. Dans les négociations sur le maintien d'un certain degré de couplage, les États membres ont fait valoir des intérêts sectoriels différents, si bien que les options de re-couplage ont été démultipliées. La même logique sectorielle s'est exercée pour les propositions concernant les OCM ou les aides spécifiques. La Commission a fait preuve de pragmatisme, en répondant aux préoccupations des États membres, sans mettre en péril la cohérence d'ensemble de l'édifice. L'option de mise en œuvre régionale du découplage a connu une montée en puissance, grâce à l'intérêt d'États membres comme l'Allemagne, le Danemark et la Finlande.

**M. Neveu.** – Doit-on conclure de votre exposé que l'on va vers une extensification de la production sur les terres médiocres ?

**D. Drouet.** – Sur les terres médiocres, la question de l'intérêt de la mise en culture pourra effectivement se poser. Cela pourra se traduire, dans certains cas, par l'abandon de la culture. Dans d'autres cas, cela pourra conduire au choix d'un *process* cultural peu coûteux visant un rendement moins élevé. Arvalis a montré l'intérêt économique de ce type de raisonnement. Bien entendu, le choix éventuel par la France d'un couplage des aides à 25 % diminuerait sensiblement ce type d'évolution.

**J.-M. Boussard<sup>2</sup>.** – 1°) A-t-on la confirmation de ce que les soutiens dits « découplés » sont sans effet sur les décisions de production des agriculteurs, lesquelles seraient prises seulement sur la base des prix de marché ? Et peut-on répondre sur ce point aux plaintes des pays en voie de développement, qui affirment le contraire ?

2°) Comment croit-on pouvoir créer une agriculture « compétitive » avec des contraintes (à la fois sur l'environnement et sur les règles sociales) sensiblement plus fortes que les autres pays ?

3°) La réforme actuelle ressemble beaucoup, dans son principe, au « *Farm Bill* » américain de 1996. Or celui-ci a failli engendrer un désastre, qui n'a été évité que par des mesures d'urgence massives contraires à son esprit. La Commission européenne a-t-elle les moyens nécessaires pour prendre de telles mesures d'urgence si les mêmes causes venaient à avoir les mêmes effets ?

---

<sup>1</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, ancien adjoint au directeur de l'Agriculture et des Collectivités locales de la Caisse nationale de crédit agricole.

<sup>2</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, Directeur de recherches honoraire à l'Institut national de la recherche agronomique, Laboratoire de politique économique, CIRAD, 45 bis, avenue de la Belle-Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne.

**B. Bouffaria.** – L'existence d'un soutien aux agriculteurs influence l'installation et la cessation d'activité. Mais, avec un système de soutien découplé, les agriculteurs prennent leurs décisions de production en fonction de critères économiques et agronomiques. Parmi les règles conditionnantes figure l'obligation de maintenir les terres dans de bonnes conditions environnementales et agronomiques. Autre composante de la conditionnante, le mécanisme de réduction des aides directes en cas de non respect, par l'agriculteur, d'exigences réglementaires européennes. Il s'agit de la législation existante, nous n'ajoutons pas une nouvelle contrainte, mais un mécanisme de sanction qui devrait permettre une meilleure application de la législation communautaire dans des domaines où les citoyens ont des attentes fortes et légitimes. La compétitivité n'est pas uniquement une question de rapport entre prix et coûts, mais elle implique également la capacité à répondre aux demandes spécifiques des consommateurs. En parallèle à l'approche sanction pour la législation existante un soutien est prévu au titre du développement rural pour la mise en conformité aux normes nouvelles. Déjà avec la « vieille » PAC, la Commission a avancé des propositions pour traiter les crises, par exemple lors des épizooties. Il n'y a pas de raison qu'elle ne soit plus en mesure de le faire après cette réforme de la PAC. Certes, avec le régime de paiement unique, les paiements sectoriels sont plus limités, mais des instruments spécifiques restent disponibles ou envisageables dans les différentes OCM. La question de la gestion des crises et des risques en agriculture mérite en outre une analyse plus transversale, et la Commission s'y emploie, conformément à la déclaration qui figure dans le compromis de juin 2003.

Question à Michel Jacquot : n'a-t-on pas l'impression que, dans la négociation de Cancun, les américains, ne souhaitant pas vraiment le succès, comptaient faire porter le chapeau de l'échec aux européens, une manœuvre qui a échoué grâce aux africains, lesquels, en soulevant la question du coton, ont remis la politique américaine au centre du débat ?

**M. Jacquot.** – On ne peut pas dire que les États-Unis ne souhaitent pas un succès à Cancun, notamment dans le secteur agricole. Mais ils se sont vite aperçus que de nombreux pays n'accepteraient plus jamais d'entendre les États-Unis, d'un côté, préconiser une libéralisation totale des échanges agricoles et, de l'autre côté, défendre becs et ongles, toute concession de leur part. La question du coton, soulevée par les Brésiliens, puis ensuite les Africains, a montré le double langage des États-Unis.

**P. Marsal**<sup>3</sup>. – Les mécanismes retenus dans l'accord de Luxembourg pour la mise en œuvre de la réforme de la PAC (découplage, modulation, dégressivité, écoconditionnalité..) ont un caractère d'automatisme assez marqué. Que reste-t-il comme degrés de liberté pour mener une véritable politique agricole volontariste, par exemple en matière d'installation des jeunes agriculteurs ou en réponse à des crises structurelles ou conjoncturelles (crise porcine par exemple) ?

**B. Bouffaria.** – Les États membres eux-mêmes disposent de degrés de liberté significatifs, tout en étant tenus de respecter un cadre commun. Pour ce qui est de la gestion des crises, la Commission est bien consciente de la nécessité de compléter l'arsenal. Elle a déjà analysé les instruments de gestion des risques dans un rapport publié en 2001. Peu d'États membres avaient jusque là, manifesté un intérêt soutenu pour le sujet. Il est vrai que cette question connaît un regain d'intérêt, notamment en France. C'est pourquoi, conformément à la déclaration figurant dans le compromis de juin, la Commission poursuit son analyse et présentera un rapport d'ici la fin 2004.

**Mme J. Bonnamour**<sup>1</sup>. – La prévision des influences de la nouvelle PAC sur l'agriculture ne peut se fonder sur une simple analyse des filières à l'aide de quelques exemples alors que la diversité des structures est grande à l'intérieur de chaque filière. J'évoquerai la filière «vaches

---

<sup>3</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, Directeur de recherches honoraire de l'INRA

<sup>1</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, professeur émérite à l'Université de Paris I, directrice honoraire de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud.

allaitantes» où l'on compte encore de nombreuses exploitations dirigées par des personnes âgées appelées à disparaître à côté d'entreprises susceptibles de bien maîtriser leur comptabilité dans la logique que vous proposez. On ne pourra éviter une concentration par le jeu des retraites, de l'absence de repreneurs; celle-ci s'effectuera à plus ou moins court terme et concernera également d'autres filières. Les soutiens tiennent autant de l'accompagnement de mutation que de véritable politique agricole.

**D. Drouet.** – En système allaitant, le choix par la France du maintien du couplage à 100% des aides figera les systèmes de production qui ont aujourd'hui un besoin absolu des aides pour dégager un revenu. Comme vous l'indiquez, la concentration continuera comme auparavant du fait du jeu de la pyramide des âges.

**M. Proffit<sup>2</sup>.** – L'exposé de Bruno Bouffaria, reprenant les considérations politiques, économiques et sociales qui inspirent la réforme en cours, ne peut que satisfaire une opinion publique plutôt scandalisée par le coût budgétaire de mesures compensatoires à la baisse des prix de soutien et qui se traduisent par des sommes importantes proportionnées à la dimension des exploitations et fonction de leur système de production. Une partie de la profession elle-même ne s'insurge-t-elle pas contre les «gros» ?

**M. Bouffaria.** – On peut difficilement échapper à ce débat, et il n'est assurément pas clos. Dans sa proposition de juillet 2002, la Commission avait proposé un plafonnement ainsi qu'une modulation dynamique avec un double système de franchise. La décision finale sur la modulation est moins ambitieuse que la proposition initiale de la Commission de juillet 2002. Plusieurs raisons expliquent cette situation : l'introduction par le Conseil Européen de Bruxelles d'un nouveau plafond pour la rubrique 1 a) de FUE à 25, la nécessité de financer les nouvelles réformes -dont celle du secteur laitier- dans cette limite-, la réticence des Etats membres sur la redistribution paneuropéenne. Mais la franchise de 5000 EUR exonère les petites exploitations des mécanismes de modulation et de discipline financière.

**M. Proffit.** – Je voudrais faire un commentaire au sujet de la communication de l'exposé de Dominique Drouet. Il a sans doute démontré les conséquences de la réforme suivant certaines structures d'exploitation qui vont jusqu'à mettre en déficit permanent les élevages de vaches allaitantes, si les aides directes étaient supprimées.

Mais M. Drouet préconise un certain nombre d'orientations que l'on peut interpréter comme rassurantes et susceptibles de faire surmonter la crise redoutée par les agriculteurs. Les adaptations imaginées et proposées sont-elles possibles au niveau des exploitations ? La chose n'est pas démontrée. Ainsi lorsqu'il est question de s'orienter vers des productions indépendantes des aides, il faudrait alors faire du vin, des betteraves dont les quotas de production interdisent toute extension et sont eux-mêmes fragilisés, ou des pommes de terre qui sont hautement spéculatives en consommation et réglées par des contrats non «élastiques» pour la production du plant. Doit-on imaginer un développement des créneaux vite comblés, tels les élevages d'oies ou de myocastors ?

Lorsque l'on dit qu'il faut réduire les coûts de production, il me semble que les réductions qui ont été réalisées depuis 1992, ne peuvent se poursuivre d'une façon significative.

Dans le cas où l'on fait assurer les travaux par un voisin peut-on encore se considérer agriculteur ? Le régime de protection sociale spécifique à l'agriculture ne poserait même pas la question et en ferait de toute façon un cotisant.

La solution qui consisterait à accroître la dimension de l'entreprise n'est guère admise par la profession elle-même avec sa politique de contrôle des structures.

De plus de tels accroissements nécessitent des engagements financiers que les jeunes générations refusent de plus en plus à assumer, les faisant même renoncer à reprendre l'exploitation familiale et refuser les difficultés successorales. Certaines exploitations du Bassin Parisien ou

---

<sup>2</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, agriculteur, expert agricole et foncier.

d'autres régions fertiles peuvent présenter encore et pour l'avenir des bilans satisfaisants mais dans ce cas il est envisageable que l'exploitation familiale fera alors place à des sociétés de capitaux.

**D. Drouet.** – Les baisses de charges ne pourront pas se limiter aux charges variables. Nous entrons dans une période où la nécessité de diminuer les charges fixes conduira à une remise en cause des systèmes et de l'organisation de la production. Vous avez raison sur l'importance d'imaginer des moyens juridiques et financiers pour résoudre les problèmes de reprise des exploitations. C'est un des grands enjeux de la période à venir qui se complexifie avec la mise en place du paiement unique. S'agissant de la diversification, elle trouvera un marché dans l'évolution des attentes de la société. Mais il y a aussi un vaste champ de développement dans les services de proximité en territoire rural, dont le tourisme.

**J. Risse**<sup>3</sup>. – Quelle signification a une politique agricole, sa réforme en l'absence d'une politique rurale, d'une politique des conditions de vie ? Comment se passeront les choses si les conditions de vie sont défavorables (médecins ?, vétérinaires ?, l'école ? ). Il s'agit d'un découplage, est-il justifié ?

**M. Jacquot.** – Le découplage n'est certainement pas la réponse aux questions que vous posez. Je devrais dire, bien au contraire. Mais la politique rurale, qui est fondamentale pour le monde agricole, n'est pas l'apanage de l'agriculture. L'agriculture ne saurait s'approprier la politique rurale, laquelle est beaucoup plus vaste et exige donc, pour sa mise en œuvre, certes des actions agricoles, mais surtout des actions hors de la politique agricole.

**P. Marsal.** – Toute mesure technique, économique ou politique s'inscrit nécessairement dans un projet de société. Au travers de ce qui nous a été présenté cet après-midi, on peine à percevoir - et ce n'est pas la faute des orateurs - quel pourrait être ce projet, susceptible de mobiliser les acteurs économiques et sociaux dans une perspective à long terme. Au contraire, la réforme de la PAC laisse transparaître de nombreuses contradictions. Pour être bref, je me contenterai d'en évoquer deux qui sont apparues au fil des exposés. Premier exemple, cette réforme, entreprise nous a-t-on dit sous forte pression extérieure (accords de Marrakech notamment), est d'inspiration très libérale. Or son résultat est de transformer les agriculteurs en salariés, en fonctionnaires : confirmant les résultats d'une étude de l'INRA sur les conséquences de l'Agenda 2000, M. Drouet nous a bien montré que l'essentiel du revenu agricole (surtout dans le système "vaches allaitantes") provient et proviendra des aides directes. Seconde contradiction : dans un contexte européen marqué par une forte désindustrialisation et un début de délocalisation du secteur tertiaire, on mise sur la compétitivité de l'agriculture européenne dans les échanges internationaux. Qu'attend-on vraiment de l'agriculture, secteur aujourd'hui en régression relative, démographiquement et économiquement ?

**M. Jacquot.** – Je crois sincèrement que la Commission comme les Etats membres n'ont pas – ou plus exactement n'ont plus – de projet pour l'agriculture européenne. Satisfaire les besoins alimentaires communautaires en quantité et en diversité et en qualité ? Pas même, beaucoup pensant que le monde pourrait fournir aux consommateurs européens ce dont ils ont besoin, à meilleur prix et avec autant de garantie sanitaire. Entretien le paysage ? C'est, à mots à peine découverts, ce que souhaite la Commission... et qu'acceptent nombre d'États membres.

**J.F. Colomer**<sup>4</sup>. – Quel regard portez-vous sur les choix techniques du commissaire Pascal Lamy dans les négociations de Cancun en poursuivant plusieurs lièvres à la fois (PMA, réforme de la PAC, accord avec États-Unis) ? Ne s'est-il pas fait manipuler par les négociateurs américains qui

---

<sup>3</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture, président de l'AVEC (Fédération européenne des industries de la volaille).

<sup>4</sup> Correspondant de l'Académie d'Agriculture, président de la Société des Agriculteurs de France, 8, rue d'Athènes, 75009 Paris.

au bout du compte veulent remettre en cause l'OMC, sur la création de laquelle ils n'étaient pas d'accord, avec l'objectif aussi, en impliquant le président de la session de Cancun, un mexicain, de privilégier des accords bilatéraux au détriment du multilatéralisme ?

**M. Jacquot.** – Il est certain que l'alliance Europe - États-Unis qui s'est manifesté à Cancun, indispensable jusqu'alors au succès de toute négociation commerciale multilatérale, n'a rien rapporté à la Communauté. Elle n'a permis que de faire douter très fort les autres participants du contenu et de la portée des différentes réformes de la PAC. Alliée aux États-Unis, qui depuis 1996 ont emprunté un chemin contraire à ce qu'ils avaient préconisé et imposé lors de l'Uruguay Round, la Communauté a ainsi donné aux autres partenaires de l'OMC l'image, fautive, d'une agriculture protectionniste et usant largement de subventions à l'exportation.

**M. Le Vourch.** – Réforme peu attractive pour les jeunes. Risque à terme pour l'installation (coût au foncier, influence de la «recette» sur la valeur des terres et maintien de gens en âge de retraite sur des fonciers sans produire du fait du découplage, aide supérieure à la retraite). La diminution drastique des agriculteurs fait courir un risque à long terme à notre agriculture : il n'y a pas dans l'histoire d'augmentation de la population agricole. Tout le monde semble avoir intégré la suppression des restitutions. Or les fluctuations monétaires euro/dollar, nous rendent la vie difficile à l'export, d'autant plus que l'on facilite l'accès à notre marché. Rien que dans cet aspect, les restitutions sont nécessaires sinon dans quel état sera notre marché (contingence en lait) !

**M. Jacquot.** – Tant que le marché mondial agricole sera un marché d'écoulement de surplus et d'excédents, une politique à l'exportation – comprenant entre autres, mais pas seulement, des subventions directes ou indirectes à l'exportation – restera nécessaire.