

Du secteur au territoire : la politique socio-structurelle au centre de la régulation nouvelle de la Politique Agricole Commune ?

Coulomb P.

in

Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.).
Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb

Montpellier : CIHEAM
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36

1999
pages 235-242

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI020485>

To cite this article / Pour citer cet article

Coulomb P. Du secteur au territoire : la politique socio-structurelle au centre de la régulation nouvelle de la Politique Agricole Commune ?. In : Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, 1999. p. 235-242 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36)



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

Du secteur au territoire

La politique socio-structurelle au centre de la régulation nouvelle de la Politique Agricole Commune ?

Pierre Coulomb

INRA-ESR ; CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France)

Depuis l'établissement de la Politique Agricole Commune (PAC), il y a trente ans, la politique socio-structurelle a tenu une place modeste face à la politique de soutien des prix agricoles. Le budget du FEOGA-Orientation ne constitue que 1 à 2 % du budget agricole durant près de vingt ans, pour atteindre 5 % dans les années 1980. Cette situation se modifie profondément d'abord en 1988 avec la décision de doublement en termes réels sur cinq ans du budget socio-structurel (réforme des fonds socio-structurels), puis en 1992 avec l'adoption du projet Mac Sharry de réforme de la PAC. Cette réforme radicale substitue, on le sait, au soutien des revenus par des prix garantis élevés, des aides compensatoires à l'hectare (ou par tête de bétail), conditionnées par le respect des mesures de contrôle des volumes de production.

Par cette nouvelle politique, on espère pouvoir satisfaire deux objectifs différents sinon contradictoires : d'une part, mieux soumettre les décisions de production agricole aux «signaux» des marchés internationaux ; d'autre part éviter une trop forte intensification/concentration de la production dans les régions les plus favorisées, en soutenant au contraire le maintien d'un plus grand nombre d'exploitations, mieux réparties sur le territoire européen et aux systèmes productifs plus diversifiés.

Désormais, la nouvelle PAC s'appuie sur deux types distincts d'aides directes : celles de la politique socio-structurelle «classique», celles, nouvelles, de la compensation de la forte réduction du prix des céréales et de la viande bovine. Mais il faut remarquer que ces nouvelles aides compensatoires de perte de revenu se fondent aussi sur des critères socio-structurels : rendements moyens régionaux, aides découplées de la production, primes à l'extensification et aux régions défavorisées.

Dès lors on peut se demander si la politique socio-structurelle, jusqu'ici marginale, ne va pas être désormais au centre de la nouvelle politique d'ajustement aux marchés mondiaux, en étant le moyen de compenser les effets de cette «libéralisation». Du reste, la «frontière» entre les deux budgets du FEOGA ne s'est-elle pas déjà estompée avec la création des aides directes à l'hectare (ou à la tête de bétail) liées aux OCM et financées par le FEOGA-Garantie ?

Il s'agirait alors d'un changement radical du mode de régulation de la croissance et du développement agricole de la Communauté européenne. Mais ne faut-il pas alors pour comprendre ce changement le replacer dans un contexte plus large ? L'adoption, le 22 mai 1992, du projet «Mac-Sharry» est bien sûr liée aux négociations en cours dans le cadre du GATT et à l'affrontement dans une guerre commerciale des Etats-Unis et de la Communauté : la nouvelle PAC peut être interprétée comme volonté de se rapprocher des techniques américaines de soutien des revenus. Mais moins conjoncturellement, ce tournant néo-libéral de la nouvelle PAC est cohérent avec celui décidé pour l'économie dans son ensemble : il s'agit là d'un aspect parmi d'autres des changements fondamentaux des politiques économiques telles qu'elles ont été définies et conduites par les Etats industrialisés depuis la fin des années 70. Il convient alors d'examiner en quoi ce nouveau mode de régulation de la politique agricole traduit et accompagne les modifications de la place du secteur agricole dans la croissance économique globale. Rappelons d'abord à grands traits la place que tenait dans la «vieux» PAC, la politique socio-structurelle.

I – Les étapes de la politique socio-structurelle : de l'encadrement des aides nationales à une politique européenne de «cohérence» du développement agricole

La définition et le sens des politiques «socio-structurelles» évoluent avec les programmes décidés au cours des trois décennies de la PAC. Dès la conférence de Stresa en 1958, on souligne la nécessité d'une «politique des structures» dont l'objectif doit être d'améliorer la productivité des exploitations familiales. Cette politique sera mise en place en 1964 (règlement 17/64) : il s'agit alors essentiellement d'«encadrer» les politiques nationales existantes et de contrôler leur développement, mais aussi d'encourager les investissements collectifs nécessaires aux exploitations ou à la mise en marché de leurs produits.

C'est dans cette période que se fixent deux principes qui caractérisent la politique socio-structurelle face à la politique des prix. Le premier principe est celui du respect du caractère national des politiques des structures dans la mesure où celles-ci sont liées aux formes de la genèse historique et à la diversité géographique des formations sociales agricoles et rurales de chaque Etat.

Jusqu'aux années 80 du moins, la politique socio-structurelle s'apparente à une «boîte à outil» qu'utilisent et adaptent à leurs besoins les pays-membres ; boîte à outil qui s'enrichit selon les besoins spécifiques des nouveaux pays adhérents : ainsi le développement de la politique socio-structurelle régionale doit beaucoup à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Le co-financement des actions entre le budget communautaire et les budgets nationaux permet cette adaptation et cette modulation des aides socio-structurelles : ainsi, par exemple, la France, n'utilisera à plein les aides aux investissements dans les exploitations décidées en 1972 qu'en 1976.

Le deuxième principe est celui du respect de la concurrence loyale sur le «marché commun» entre chaque secteur et chaque agriculture nationale. C'est du reste le service européen de la concurrence qui est chargé d'élaborer ces règles et de les gérer. En effet, dans la philosophie économique libérale qui inspire la PAC dès ses débuts, les aides directes socio-structurelles sont toujours suspectées d'altérer le caractère concurrentiel du marché et apparaissent dès lors toujours comme des dérogations qu'il convient de justifier et de légitimer de façon économiquement rationnelle.

De façon générale, dans l'esprit de la Commission, et du moins dans les années soixante et soixante dix, les aides à l'adaptation des structures – c'est-à-dire celles visant clairement à accroître la productivité – sont considérées comme plus conformes au respect des règles de concurrence définies par chaque OCM que les aides directes au revenu, déconnectées de ce souci de modernisation de l'appareil productif et considérées, elles, comme porteuses de distorsion de concurrence.

Pourtant, dès les années soixante, des aides directes seront accordées dans le cadre de compromis politiques entre Etats, voire de marchandage, lors d'une crise sectorielle de marché ou lors de l'entrée d'un nouveau partenaire. Il en est ainsi par exemple du développement des aides directes aux éleveurs à partir de 1973, des aides régionales, à l'instar de la politique anglaise, ou des PIM (Programmes Intégrés méditerranéens) décidés pour calmer les esprits des régions du Sud Européen dans la perspective de l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

C'est du reste dans l'esprit de ces deux principes que, dès la mise en place du véritable marché commun agricole (prix uniques en 1967), le commissaire Sicco Mansholt propose dans un mémorandum une véritable politique commune de restructuration de l'espace productif européen cohérente avec la politique de prix soutenus à niveau élevé. Il s'agit d'accélérer l'exode agricole, de renoncer à un usage agricole intensif des terres les moins fertiles, et de faire évoluer les exploitations agricoles familiales vers un statut d'entreprise.

Rejeté par la plupart des organisations professionnelles européennes¹, mais aussi par les gouvernements inquiets des réactions paysannes et soucieux devant la montée des revendications sociales des salariés, ce rapport est cependant à l'origine du premier tournant des actions du FEOGA-Orientation. La politique «socio-structurelle» (c'est alors que l'on emploie ce terme) devient alors un appui à des inves-

tissements individuels dans les exploitations («plan de développement») et d'encouragement à la croissance foncière (en favorisant les cessations d'activité). L'objectif proclamé reste le même que celui de Sicco Mansholt : faire des exploitations agricoles des entreprises à «parité» des entreprises industrielles, c'est-à-dire capables par leur revenu de rémunérer «normalement» les facteurs de production.

En fait, les textes réglementant l'acceptation des «plans de développement» seront plus modestes et plus cohérents avec les réalités de la formation des revenus agricoles : l'objectif fixé est d'atteindre le revenu moyen des salariés de la région.

Dès 1973, la crise économique va cependant obliger à l'infléchissement de cette politique de modernisation des exploitations. A la suite de l'embargo américain sur le soja, on crée des aides directes pour favoriser l'extension de la culture de protéagineux, dans le cadre, certes, du FEOGA-Garantie. Ce type d'«aide compensatoire» va se développer pour de très nombreux produits dans le cadre des OCM durant les années 70 et 80.

En 1973, la crise bovine entraîne la création de primes par tête de bétail, en France d'abord² puis par la commission (prime «Peart» inspirée par l'Angleterre). Mais surtout la volonté de la majorité conservatrice française et du Président Georges Pompidou de maintenir et de stabiliser une paysannerie sur l'ensemble du territoire trouve un appui sur la politique britannique de soutien des exploitations de collines (*hill farming*) pour faire décider en 1975 une politique des zones défavorisées et de montagne. Cette politique sera complétée en 1978 d'aides spécifiques pour le développement des régions européennes «périphériques» ou considérées comme particulièrement en danger d'être désertifiées³.

Dès lors, la politique socio-structurelle change de sens : si elle reste une politique de modernisation (productivité) des exploitations agricoles, elle devient aussi, à partir de 1975, une politique de compensation des effets de la politique des prix dans les régions les moins favorables. Dès lors son budget s'accroît considérablement : plafonné à 285 millions d'UC, ce budget est multiplié par 2,5 en 1980 (720 millions d'écus) et représente alors 4,5 % du budget du FEOGA-Garantie. Mais le vrai changement du rôle et des fonctions de la politique socio-structurelle dans la régulation du développement agricole aura lieu dans les années 80.

II – Un changement de régulation

Le modèle d'agriculture qu'entendent mettre en place les pays industrialisés européens (et dans une large mesure, il en est de même dans les pays nord-américains) peut être défini par les éléments suivants :

- ❑ une agriculture homogénéisée en une seule classe sociale d'«entrepreneurs» agricoles familiaux, débarrassée en tout cas du pouvoir de la classe des propriétaires fonciers, et capable, si cela est nécessaire, d'utiliser une main-d'oeuvre salariée dans les mêmes conditions sociales et économiques que l'industrie ;
- ❑ une agriculture intégrée à la croissance industrielle par ses achats en amont et ses ventes en aval.

Les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark et, dans une moindre mesure, l'Allemagne et la France du quart Nord-Est, réaliseront très tôt ce modèle (dès le début du XXème siècle). Dans le cadre de la nouvelle politique d'industrialisation définie après sa libéralisation, la France généralisera ce modèle à l'ensemble de son territoire dans les années 50 et surtout 60 (lois d'orientation).

Le Royaume-Uni suit, lui, un chemin historique très différent, en ruinant à la fin du XIXème siècle son système productif agricole : mais on le sait, l'agriculture anglaise renaît après la seconde guerre mondiale sur la base de grandes exploitations, désormais pour la plupart en faire-valoir direct. Seuls les pays du Sud n'arriveront pas, ou seulement partiellement, soit à se débarrasser du poids d'une agriculture rentière fondée sur l'emploi d'une main-d'oeuvre bon marché, soit à pouvoir accélérer et administrer l'exode agricole, en l'absorbant dans la croissance industrielle.

Dès avant la guerre ces pays peuvent inscrire ce «projet» d'évolution des structures agraires dans l'ensemble des politiques économiques keynésiennes en soutenant les revenus agricoles par le soutien et la régularisation des prix. Ces politiques agricoles keynésiennes se généraliseront dans les années 50 et surtout 60 (création du FEOGA dans le cadre de la CEE, *Crédit Commodity Corporation* et *Farm bill* aux Etats-Unis).

Dans le cadre de ces politiques, un nouveau modèle de croissance agricole s'instaure et se développe : une agriculture fondée sur des exploitations «familiales» ou «économiques productivistes» et aux systèmes de production très intensifs en capital et en travail. Ce modèle va connaître son âge d'or dans l'agriculture des pays du Nord de la Communauté dès les années 60 et surtout dans les années 70.

Plusieurs éléments se combinent d'abord pour encourager l'intensification (capital par hectare) de la production agricole :

- le choc pétrolier de 1973 et, plus généralement, la hausse des cours des matières premières accroissent la demande solvable mondiale, au point qu'en Europe comme aux Etats-Unis on puisse penser qu'on est entré dans une longue période de pénurie de biens alimentaires ;
- les mécanismes de soutien des prix par la PAC sont renforcés (intervention permanente pour la viande bovine, amélioration de l'OCM vin, etc.) ;
- l'inflation élevée diminue le coût relatif des crédits bonifiés, au point que leurs taux réels deviennent négatifs ;
- etc.

Si les revenus agricoles baissent du fait de l'effet ciseaux des prix (hausse des charges plus forte que celle des prix), cela encourage la conduite productiviste des agriculteurs modernisés : produire plus pour «rattraper son revenu».

Cohérent avec la politique d'industrialisation d'une part, avec la politique anti-inflationniste (la baisse des prix relatifs peut s'opérer du fait des gains de productivité⁴) d'autre part et enfin en améliorant ou en renforçant les balances commerciales (la France et les Pays-Bas sont désormais au coude-à-coude 2ème et 3ème exportateurs mondiaux de produits agricoles, l'Allemagne devient exportatrice, etc.), cette politique ne peut être que vigoureusement soutenue par les Etats. Les agriculteurs les mieux insérés dans ce modèle peuvent se poser en exemple, faire admettre ainsi le départ des agriculteurs «en retard» et imposer l'intensification comme le seul modèle de modernisation au détriment de la diversité historique et géographique des systèmes productifs.

Un changement de modèle de politique agricole va s'opérer progressivement dès le début des années 80 dans la cohérence du développement des politiques monétaristes. Celles-ci entraînent d'abord un retournement de la tendance du marché mondial en 1980-81: à la «pénurie» des années 70 succède la «pléthore» face à une demande mondiale déprimée par la baisse forte des matières premières (pétrole), le sur-endettement des pays pauvres, la baisse de consommation des pays riches, etc.. Cette restriction des débouchés provoque une crise des politiques agricoles de régulation des prix et des revenus aussi bien aux USA qu'en Europe.

La PAC entre, en quelque sorte, dans la zone des rendements décroissants (dépenses budgétaires en forte croissance mais plus pour soutenir les exportations que les revenus). Les inégalités de situation entre secteurs bien protégés (céréales, lait) et peu protégés (viande bovine, etc.) s'accroissent, de même que se creusent les inégalités intrasectorielles (entre gros livreurs intensifiés et les autres modèles).

On constate alors que dans la CEE, 80% des aides budgétaires bénéficient à 20% des agriculteurs seulement. Les décisions de contrôle de l'offre, en particulier pour le lait, accroissent les tensions entre agriculteurs «professionnels» (le tiers des agriculteurs dont les revenus sont principalement agricoles) et les autres agriculteurs aux revenus plus composites mais pour qui le revenu agricole est tout de même essentiel.

Enfin, les mêmes raisons affectant de façon analogue la politique agricole américaine, la crise des débouchés internationaux entraîne une guerre commerciale entre les Etats-Unis et l'Europe et une longue bataille diplomatique dans les négociations du GATT.

Si on entend réfléchir sur quels nouveaux compromis la crise actuelle de la politique agricole est en train de déboucher, les questions à se poser restent les mêmes : place à venir de l'agriculture dans la croissance économique générale, modèles de production encouragés ou favorisés, médiations entre l'Etat et les producteurs agricoles, mais ces questions se posent dans un contexte nouveau.

Il y a trente ans, la place de l'agriculture dans la croissance économique se définissait par sa place dans l'accumulation du capital : dans le cadre des politiques intersectorielles keynésiennes, la politique agricole gérait, d'une part, le réservoir de main-d'oeuvre de l'industrie et, d'autre part, l'expansion de débouchés nouveaux pour celle-ci.

Dans le cadre des politiques néo-libérales définies autour du maintien des «grands équilibres», la place de l'agriculture se définit de plus en plus par l'important excédent de sa balance commerciale. Enfin, depuis quelques années, on tend à assigner à l'agriculture, de façon de plus en plus pressante, la reconquête des territoires qu'elle avait délaissés du fait de la concentration/intensification de la production.

A une politique agricole définie par des objectifs de régulation intersectorielle d'intégration de l'agriculture à la croissance, semble ainsi succéder une politique qui permettrait une régulation territoriale, visant plus à corriger les *failures* de la croissance économique (réduction des besoins en main-d'oeuvre au fur et à mesure de la modernisation industrielle) qu'à jouer un rôle d'entraînement dans cette croissance.

III – La politique socio-structurelle au «centre» de la Politique Agricole Commune ?

C'est sans doute dans ce cadre qu'il faut chercher un sens à l'évolution progressive de la Politique Agricole Commune depuis 1984-85. La politique socio-structurelle devient un instrument essentiel de la régulation de la croissance et du développement agricole, en étant désormais élaborée et gérée «en corrélation étroite avec le soutien des marchés»⁵.

A la suite des décisions de 1984 (quota laitiers, discipline budgétaire et plus généralement nécessité d'un contrôle de l'offre), la politique socio-structurelle est redéfinie par une nouvelle directive : le 797/85. Cette directive rationalise et harmonise les deux politiques antérieurement définies: modernisation des structures (1972) et politique de développement régional (1975).

L'aide aux investissements est réaménagée dans ses objectifs et ses moyens: il convient d'abord qu'elle ne soit pas contradictoire avec les décisions de contrôle de l'offre. Certes, il ne faut pas renoncer à l'amélioration de la productivité, mais il ne faut pas pour autant aggraver la situation des secteurs excédentaires.

En ce sens on renonce à l'objectif traditionnel d'un revenu permettant la rémunération «normale» des trois facteurs de production pour mettre en avant le seul revenu du travail. Ainsi, les conditions nécessaires pour obtenir un plan d'amélioration et de modernisation sont «abaissées» (surface, montant des investissements, rentabilité de ceux-ci, etc.) et «plafonnées» (on n'y a plus droit au-delà d'une certaine taille économique de l'exploitation).

Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs sont accrues et assouplies. Des primes à l'hectare doivent permettre le maintien d'une agriculture sauvegardant les équilibres écologiques dans les «zones à risque» (article 19).

Enfin, ce programme de 1985 prépare l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal (PIM pour France du Sud, Italie et Grèce, programmes spécifiques de développement pour Espagne et Irlande, plan décennal d'amélioration des structures pour le Portugal). On espère de cette politique qu'elle permettra une relance des investissements dans les régions défavorisées ou périphériques et donc un maintien de l'activité agricole face à la concurrence des régions les plus compétitives et bénéficiant le plus de la politique des prix.

A la suite de l'Acte Unique de 1988, cette réorientation de la politique socio-structurelle est plus clairement affirmée dans le cadre d'une politique de développement régional visant à assurer la «cohésion» de l'ensemble économique et social européen⁶. La réforme des fonds structurels communautaires qui en découle a pour ambition dans ses objectifs de permettre une utilisation plus réaliste sur le plan économique et plus cohérente avec les politiques nationales. Il s'agit par des programmes à moyen terme de susciter une dynamique politique régionale «ayant un réel impact économique».

Dans les régions défavorisées, en organisant la coordination d'actions de développement économique régional et leur financement par les différents fonds européens (les deux sections du FEOGA, le FEDER et le FSE, mais aussi la BEI et le système de financement NIC), la Commission intègre la politique socio-structurelle agricole à une nouvelle logique : il ne s'agit plus essentiellement comme dans les années 60 et 70 d'intégrer la «branche Agriculture» à la croissance économique générale, et donc d'encourager avant tout une «élite» d'entrepreneurs agricoles, d'une part, à s'intégrer aux marchés industriels d'amont et d'aval et d'autre part, à partir à la conquête du marché européen et mondial ; il s'agit désormais d'intégrer le développement agricole au développement régional et d'en faire l'un des moteurs de la réduction des disparités de niveau de vie et d'activités entre régions.

Certes, cette nouvelle politique entend bien préserver l'unicité du marché commun agricole (la Communauté encadre les aides régionales dans leur nature et dans leur montant), en veillant à une concurrence loyale entre producteurs, mais elle entend aussi encourager une diversité des productions et des débouchés (locaux par exemple) que ne permettait pas le seul soutien des revenus par les prix élevés de quelques produits seulement (céréales, lait...).

Certes, les objectifs de politique socio-structurelle purement agricole restent bien identifiés (objectifs 1 et 5a du 797/85), mais la promesse de doubler en monnaie constante de 88 à 93 le budget des fonds socio-structurels ne signifie pas nécessairement un doublement du budget du FEOGA-Orientation... Tout dépendra en fait de la place que les régions défavorisées et les Etats donneront à la croissance agricole dans leurs programmes intégrés de développement économique régionaux.

La réforme radicale de la PAC en mai 1992 accentue cette évolution en fondant le contrôle de l'offre non plus sur le seul jeu de marché (par le stockage et l'exportation mais aussi, par des baisses de prix ou des quotas de production) mais sur des critères et des moyens, sinon identiques, du moins analogues à ceux de la politique socio-structurelle : aides compensatoires au revenu liées à la surface et aux rendements moyens régionaux et plafonnés par des critères de taille économique⁷, aides «découplées» du marché (gel des terres, etc.) ou favorisant l'extensification.

A l'évidence, le budget du FEOGA-Garantie, comme la nature des actions qu'il finance, se rapproche de ceux du FEOGA-Orientation. Dans le même temps le FEOGA-Orientation se coordonne de plus en plus avec les budgets socio-structurels non agricole (FEDER, FSE). Dès lors, n'est-ce pas toute la structure de la gestion sectorielle de l'agriculture qui est remise en cause ?

Conclusion : une nouvelle gestion sectorielle de la croissance agricole ?

Le tournant pris depuis 1984-85 (discipline budgétaire, 797/85) mais surtout depuis 1988 (réforme des fonds socio-structurels) aboutit en mai 1992 à une réforme radicale de la Politique Agricole Commune. L'évolution de la Politique Agricole Commune n'est pas achevée pour autant aujourd'hui dans la mesure où elle doit encore faire face aux deux grands enjeux qui ont déterminé sa réforme.

Le premier enjeu – qui n'est pas le sujet de cette conférence – est celui d'une nouvelle régulation du marché mondial. La réforme conduite par le commissaire Mac Sharry est d'abord une politique d'ajustement des agricultures européennes aux normes de la concurrence mondiale aiguës par la crise de «sur production» face à une demande fortement déprimée.

En adoptant une «technologie» de régulation des marchés proche de celle des Etats-Unis, les promoteurs de cette réforme espèrent faciliter un accord dans les négociations du GATT.

Le second enjeu est celui de la mise en cohérence de la PAC avec les choix de politique économique néo-libérale et monétariste. Il s'agit d'abord de stabiliser à moyen terme la croissance du budget agricole dans la CEE, ensuite, en rééquilibrant les niveaux de développement régionaux, d'assurer d'abord une meilleure «cohésion» européenne, de gérer autrement la main-d'oeuvre du monde rural dans une période où l'industrie crée peu (ou même diminue) d'emploi.

Ainsi, il s'agira moins qu'auparavant de gérer le secteur agricole dans ses rapports avec les autres secteurs (politiques intersectorielles de type keynésien) et moins, au sein du secteur agricole lui-même, de gérer les rapports entre les diverses «branches-produits» qui le composent (céréales, élevages, etc.). Il s'agira par contre plus de gérer ouvertement les rapports entre les diverses catégories d'agriculteurs : diverses sortes d'agriculteurs «commerciaux» insérés dans les marchés libéralisés et recevant des compensations directes de revenu du fait de la forte baisse des prix garantis ; diverses sortes d'agriculteurs «territoriaux», certes producteurs mais dont l'utilité sociale ne sera pas mesurée à la seule aune de la valeur de leur production agricole.

La nouvelle politique en permettant de répartir selon des critères de développement (et non plus de seule croissance) une part accrue des aides au revenu, peut permettre une diversification des activités rurales et ainsi contribuer à maintenir dans leurs régions des populations devenues inutiles à la croissance de la production industrielle. En ce sens, les politiques de développement rural que soutient la nouvelle PAC prennent le sens d'un nouveau mode de régulation de la concurrence entre les diverses catégories de producteurs qui composent la campagne européenne.

Cette nouvelle politique obligera à un nouveau «compromis institutionnel» dans chaque Etat. D'abord au niveau professionnel. La Politique Agricole Commune depuis trente ans s'appuyait sur une «élite» organique d'agriculteurs se présentant dans chaque secteur comme l'«entrepreneur-modèle». Dans un système où il s'agira d'arbitrer la répartition des «rentes»⁸ que vont constituer les aides entre les diverses catégories d'agriculteurs, des forces centrifuges peuvent faire éclater les organisations professionnelles nationales.

Ensuite entre les Etats et au sein de chaque Etat. On peut penser d'abord que l'évolution d'un système d'aides directes au revenu conduise à un renforcement du pouvoir d'arbitrage de l'exécutif européen : pour la constitution et le partage du budget, pour le contrôle de l'offre, etc. Mais d'autre part, ce système co-financé par les Etats peut mener à une certaine «re-nationalisation» des choix de développement agricole. Le coût budgétaire des aides directes sera, en effet, celui que les sociétés européennes – au demeurant de niveau de développement et de niveau de vie très différents – seront prêtes à payer pour maintenir leurs populations agricoles et rurales dans leurs régions respectives.

«Renationalisation» ou «Régionalisation» ? La nécessité d'adapter les aides aux conditions sociales et économiques locales, comme la nécessité de rompre avec la régulation sectorielle pousse en effet à renforcer le pouvoir des régions dans la définition des politiques rurales. Dès lors, le rôle de l'Etat sera plus politique : face aux autres Etats à Bruxelles, face aux revendications régionales diversifiées.

On peut voir dans cette nouvelle politique néo-libérale d'ajustement économique de la production agricole aux signaux des marchés internationaux un double paradoxe : elle fait renaître le paysan territorial ; elle redonne tous ses droits au Politique.

Notes

1. A l'exception notable en France des jeunes agriculteurs.
2. Les aides françaises décidées en 1973 seront condamnées comme contraire à la concurrence.
3. Les régions périphériques sont les régions du «Sud- (Sud de l'Italie, Grèce) auxquelles on rattache... l'Irlande et l'Irlande du Nord. Les régions défavorisées sont l'Ecosse et de petites régions d'Allemagne et de France.
4. «Les Agriculteurs sont les champions incontestés de la lutte contre l'inflation» s'écriait en 1976, le leader du syndicalisme français François Guillaume.
5. Cf. H. Delorme. *Eléments sur l'histoire de la politique socio-structurelle*. ronéo 6 pages. Paris, septembre 1992.

6. Cf. *Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe*, de Février 1987. Cette communication officielle de la Commission est souvent désignée comme le «Plan Delors».
7. Aujourd'hui dans le cas des troupeaux bovins ou ovins. Mais cela pourrait concerner les céréales : cf. la première version du projet Mac Sharry qui prévoyait une modulation des aides compensatoires au revenu.
8. Ce mot est au sens français de revenu lié à une situation privilégiée et non au sens espagnol de revenu.

Sigles

- BEI : Banque européenne d'investissement
FEDER : Fonds européen de développement économique régional
FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE : Fonds social européen
NIC : Nouvel instrument communautaire
OCM : Organisation commune des marchés (1 OCM par produit)
UC : Unité de compte européenne.

