Politique agricole. L'insoutenable légèreté des économistes

Agricultural policy: the unbearable thoughtlessness of the economists

Jean-Christophe Kroll

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2126>

DOI : 10.4000/economierurale.2126

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 10 septembre 2007

Pagination : 42-47

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Jean-Christophe Kroll, « Politique agricole. L'insoutenable légèreté des économistes », *Économie rurale* [En ligne], 300 | Juillet-août 2007, mis en ligne le 27 novembre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2126> ; DOI : 10.4000/economierurale.2126

Politique agricole

L'insoutenable légèreté des économistes

Jean-Christophe KROLL

Professeur ENESAD • UMR INRA ENESAD

Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER)

Que visent exactement les réformes récentes et à venir de la PAC ? Aux objectifs politiques initiaux (sécurité alimentaire, répartition équitable des revenus...) s'est substitué un argumentaire économique de plus en plus normatif, qui prétend fonder scientifiquement l'action politique. Au carrefour de l'empirisme et du dogmatisme, comment analyser la contribution des économistes ? C'est ce que nous invite ici à discuter Jean-Christophe Kroll, à partir d'une revue critique, empreinte de quelque malice, des arguments clefs mobilisés pour justifier les propositions de réforme de la Commission européenne.

L'économie s'affiche volontiers comme une science. Au-delà de la diversité des paradigmes théoriques, on pourrait donc espérer une certaine attention pour l'observation des faits, et un certain effort de prospection des limites des représentations mobilisées, au moins lorsque l'on prétend sortir d'un cadre purement analytique, pour donner des indications normatives aux implications très pratiques. Ainsi en est-il des réformes successives de la politique agricole commune (PAC), qu'on ne peut traiter comme une simple question spéculative, dès lors qu'elles contribuent à définir de manière très concrète la façon dont sera assurée la sécurité alimentaire de 500 millions de consommateurs et la manière dont vont s'organiser 15 millions de producteurs.

1. Dans l'absolu, parler des économistes n'a guère de sens, car cette corporation est trop hétérogène pour produire une pensée organisée dans un corpus cohérent, dont les fondements seraient unanimement partagés. Dans le foisonnement de la pensée économique, toutefois, tous n'occupent pas la même position. Il y a en premier chef ceux qui ont l'écoute du prince (peut être parce qu'ils sont à l'écoute du prince), qui monopolisent le pouvoir institutionnel dans la gestion des crédits et l'orientation de la recherche, et qui définissent ainsi l'orthodoxie de la pensée du moment. C'est d'abord à ceux-là que l'on pense quand on parle « des économistes ».

Jusqu'où les économistes peuvent-ils nier les évidences en matière de politique agricole ?¹ C'est ce que nous voudrions discuter ici à partir des réformes à venir de la PAC, tant paraît saisissant l'écart entre l'observation des faits et la rhétorique économique qui prétend justifier les projets de dérégulation portés par la Commission européenne.

L'illusoire augmentation du bien-être

Constater une augmentation de bien-être consécutive à la libéralisation des échanges est un résultat parfaitement trivial dès lors que les modèles utilisés pour la démonstration reposent au départ sur l'hypothèse de l'existence d'un système complet de marchés parfaitement concurrentiels. Sous ces hypothèses, on sait que, **par construction**, la libéralisation des échanges conduit à une situation optimale² et donc qu'elle entraîne mécaniquement une augmentation de bien-être par rapport à toute autre forme d'équilibre contraint. Mais les théoriciens de l'équilibre général ont été les

2. Cet optimum de Pareto reste toutefois relatif à une répartition initiale des revenus donnée *a priori*, et dont l'équité n'est pas discutée.

premiers à reconnaître le caractère très restrictif des hypothèses sur lesquelles repose l'existence de cet équilibre et donc le caractère hautement improbable de sa réalisation sur les marchés réels (Boussard, 2000). Toutefois la Banque mondiale n'hésitait pas à annoncer, à l'ouverture du cycle de Doha, une augmentation du bien-être mondial de quelque 350 milliards de dollars attendus de la libéralisation des échanges agricoles. Cela ne représentait guère, au demeurant, que 0,8 % seulement du PIB mondial ce qui aurait dû inciter à la prudence. De fait, on a pu constater depuis que, plus on précisait la spécification des modèles (prise en compte des accords bilatéraux préexistants, meilleure description des lignes tarifaires, amélioration de bases de données, etc.) plus l'augmentation de bien-être fondait comme neige au soleil. En tout état de cause, tous les résultats annoncés sont parfaitement non significatifs en regard de la précision des modèles utilisés (Pingault, 2002) si bien que la seule conclusion scientifique qui vaille est bien qu'il n'y a aucune augmentation significative du bien-être à espérer de la libéralisation des échanges agricoles. C'est un jeu à somme nulle dans lequel les gains des uns se traduiront nécessairement par les pertes des autres. Les premiers touchés seront les pays pauvres (Roudart, 2002) ce qui est un comble pour un cycle qui se veut celui du développement. Dès lors l'intérêt de la modélisation change : il ne s'agit plus de mesurer une hypothétique augmentation de bien-être, mais plutôt d'identifier les gagnants et les perdants dans différents scénarios de négociation, ce qui est, *a posteriori*, une justification inattendue des thèses néo-mercantilistes.

Un hochet pour occuper les économistes : le découplage

L'explication est pourtant simple ! Puisque la libéralisation des échanges augmente le bien-être, il faut supprimer les interventions

qui perturbent le libre jeu de la concurrence ! Suit alors une démonstration élémentaire, selon laquelle des aides « découplées », c'est-à-dire totalement indépendantes de l'activité productive, ont un effet de distorsion de concurrence nul, à l'inverse des aides directement liées à l'activité productive, qui ont un effet de distorsion maximum. Le corollaire du découplage est donc un retour au libre jeu du marché, pour rétablir le « signal des prix ». Les aides aux revenus seront tolérées, à la condition explicite qu'elles soient totalement indépendantes de l'activité productive. Inutile de revenir sur la validité de la démonstration qui n'est, ici encore, que l'expression des hypothèses simplistes sur lesquelles elle repose : l'existence d'un système complet de marchés des produits et des facteurs de production parfaitement concurrentiels et efficients.

On sait bien, dans la réalité, que la production agricole en Europe et dans la plupart des pays du monde est de nature essentiellement familiale, et qu'il y a parfaite porosité entre les recettes liées à l'activité productive et les revenus de la famille. Il est donc totalement illusoire de penser que des aides au revenu, si prétendues découplées qu'elles soient, ne contribuent pas à muscler la « compétitivité » de l'activité productive. Il faut en outre une certaine audace pour aller expliquer aux producteurs d'arachide sénégalais que la concurrence avec les producteurs européens de colza ou de tournesol est désormais parfaitement loyale puisque les aides PAC à l'hectare (qui représentent le double ou le triple de la recette que lui procure chaque année son hectare d'arachide) sont depuis 2005 parfaitement découplées ! (Berthelot, 2001).

Et le signal des prix ? Quand la tonne de blé passe en moins d'un an de 100 € à 250 €, quel est-il ? 100 €, 150 €, 200 € ou 250 € ? Le découplage total est en fait une négation complète des principes qui sont à l'origine des politiques agricoles, à savoir la nécessité d'une maîtrise des fluctuations et des

niveaux de prix, pour garantir la pérennité des capacités de production et des approvisionnements, à un prix raisonnable et stable pour le consommateur (Jacquet *et al.*, 2004). Les limites du découplage apparaissent aussi bien en cas de baisse brutale des prix qu'en cas de hausse imprévue. C'est ce qu'illustrent, en cas de baisse, les revers des États-Unis qui, après avoir adopté le découplage total en 1996, ont été conduits à réintroduire des aides d'urgence à partir de 1998 et des paiements contra-cycliques à partir de 2002. C'est ce qu'illustre aujourd'hui, en situation de hausse brutale des prix, l'exemple de l'UE qui, au nom du découplage, dilapide les impôts des contribuables européens pour verser des rentes parfaitement indues à certaines catégories de producteurs³. On comprend mal que la Commission, pourtant pointilleuse sur les dérives budgétaires de la PAC puisse rester totalement silencieuse sur ce gaspillage des fonds européens. On comprend encore moins comment elle peut raisonnablement proposer, dans son bilan de santé de la PAC, de renforcer encore dans les années à venir un dispositif aussi pervers, que les États-Unis ont abandonné depuis bientôt dix ans...

Le découplage, un jouet qui amuse de moins en moins

Mais plaider contre le découplage, n'est-ce pas implicitement plaider pour un retour aux errements de l'ancienne PAC ? Qu'il soit permis de sortir de ce raisonnement simpliste ! Entre les soutiens illimités pour des volumes illimités, et le découplage total (avec des aides illimitées pour des surfaces illimitées) il y a place pour toute sorte de dispositifs de soutiens limités pour des

volumes limités (quotas, quantum à l'hectare, double système de prix, etc.) ajustables en fonction du niveau des prix (flexibilité contra-cyclique), modulables par région, avec possibilité de plafonds par actif (Kroll, 1994) autant de solutions possibles, autant d'optimums de second rang auxquels les économistes ont finalement peu réfléchi, obnubilés qu'ils étaient par la course à la maximisation du bien-être.

Le découplage est, il est vrai, de plus en plus ouvertement discuté aujourd'hui, jusqu'à l'OCDE qui reconnaît désormais qu'il n'est pas d'aide, si découplée qu'elle soit, qui n'ait d'effet sur la capacité des producteurs à produire plus, ou à moindre coût (Ridier, 2004). On découvre simultanément que le classement des aides à l'OMC n'a pas grand-chose à voir avec leur impact économique. Ce ne sont pas nécessairement les aides les plus importantes qui sont les plus « distorsives » (Gohin et Levert, 2006 ; Bouy et Debar, 2001). On découvre encore que les modalités de calcul des soutiens sont fortement sujettes à caution, ne serait-ce que parce qu'elles amalgament dans un compteur unique des aides budgétaires bien réelles, avec des équivalents subventions à la production virtuels, calculés à partir d'hypothèses de prix mondiaux et domestiques éminemment discutables (Doyon *et al.* 2002 ; Gallezot, 2002). D'ailleurs, dans les débats communautaires Tony Blair ne s'y est jamais laissé prendre : il n'a jamais considéré que les baisses des prix enregistrées depuis 1992 étaient autant de bien-être en plus pour les consommateurs britanniques, qu'il convenait de comptabiliser comme autant d'économie à porter en réduction du coût de la PAC !

Le découplage n'est donc plus la panacée universelle annoncée. On s'est vite rendu à l'évidence : des aides découplées, calées comme en France sur des références historiques, constituent en fait des rentes héréditaires difficiles à justifier. Qu'à cela ne tienne ! Il suffit de régionaliser le calcul pour une aide à l'hectare uniforme. Il faut

3. En 2007, en raison du découplage, les céréaliers européens ont touché quelque 12 milliards d'euros d'aides directes, alors que les prix ont presque triplé en un an et que leurs revenus ont doublé. Et c'est le citoyen européen qui a payé le double prix de cette politique, comme contribuable (aides directes) et comme consommateur (flambée des prix).

alors expliquer pourquoi les régions les plus riches d'Europe, comme l'East Anglia ou la Beauce, touchent cinq ou dix fois plus à l'hectare que les régions défavorisées des Pouilles ou d'Estramadure. La dernière trouvaille consiste alors à justifier les droits à paiement unique par la production de prestations spécifiques ! Et voici le découplage ramené au niveau d'une banale mesure agro-environnementale telle que celles qui figuraient déjà dans la réforme de 1992.

Environnement et développement durable Une politique résolument contre productive

Faut-il parler de schizophrénie ou de duplicité ? En tout cas avec l'invention d'une politique agricole écartelée entre deux « piliers » l'Europe ne craint pas la contradiction, puisqu'il s'agit ni plus ni moins que de promouvoir dans le premier pilier une politique de libéralisation qui soutient la concentration des exploitations, la réduction de la main-d'œuvre, la spécialisation des systèmes agricoles et la concentration géographique des productions, alors qu'on se propose à l'inverse de financer, dans le second pilier, les efforts de diversification, d'installation et de création d'emplois ainsi que le maintien de l'activité dans les zones difficiles.

Grâce au découplage, la dernière réforme de 2003 permet par exemple aux producteurs laitiers de toucher leurs droits à paiement unique (DPU) sans conserver la production laitière. S'il y a peu d'alternative en zone de montagne, ou en zones laitières spécialisées, il en va tout autrement dans les régions intermédiaires, où se côtoient souvent, dans de grandes exploitations, un atelier laitier et un atelier de grandes cultures. Dans une période de hausse importante du prix des céréales, il devient intéressant, notamment à l'occasion d'une transmission de l'exploitation, d'abandonner le lait au profit des grandes cultures. On serait même tenté de retourner les prairies permanentes

si la réglementation communautaire, en pleine contradiction avec l'indication du signal des prix, ne venait contrarier ce projet. D'où un fléchissement de l'offre, une montée des prix, et des industries de transformation qui s'inquiètent pour leur approvisionnement avec, en filigrane, le spectre de la délocalisation.

En zones de montagne, les effets collatéraux sont d'une autre nature. La pérennité de la production repose, le plus souvent sur la mise en place de productions AOC, dont la valorisation permet de compenser les niveaux de productivité moindre, mais s'assortit d'un cahier des charges plus contraignant (interdiction de l'ensilage, limitation des concentrés, limitation de la dimension des zones de collectes). Mais dans la conjoncture actuelle de hausse des prix, avec les aides découplées, le lait standard se valorise désormais aussi bien que le lait AOC, si bien que certains producteurs sont incités à abandonner le circuit AOC, avec toutes les contraintes qu'il implique, pour rejoindre le circuit standard.

Mais l'on sait que cette hausse conjoncturelle des prix n'aura qu'un temps car le desserrement ou la suppression de la contrainte de quotas permettra une relance rapide de la production dans les zones les plus intensives, là où la pression sur l'environnement est la plus forte. Il sera alors temps de mobiliser les crédits du second pilier pour pallier la délocalisation des entreprises et créer des emplois ruraux, pour réorganiser les filières de production AOC et pour financer des mesures agro-environnementales nouvelles dans les zones de production intensives !

Les agrocarburants, une banale politique d'intervention

Le nouveau discours sur les agrocarburants constitue encore un bon exemple de maquillage des concepts. Avec la production de bio-éthanol, on réinvente un mécanisme d'intervention tout à fait classique, visant à

subventionner la dénaturation d'une partie de la production pour raréfier l'offre et faire monter les prix. Ce qui est savoureux, c'est que tous les beaux esprits qui ont prôné le découplage à l'OMC applaudissent aujourd'hui à cette nouvelle politique de soutien parfaitement couplé. L'artifice vient ici de ce que la défiscalisation relève de mécanismes généraux de subventionnement qui échappent à la comptabilité des équivalents subventions à la production agricole. Dans une optique de régulation des cours, pourquoi ne pas utiliser la dénaturation des excédents en éthanol pour maîtriser les stocks ? Mais il ne faut pas se payer de mots : il ne s'agit certainement pas d'une politique énergétique alternative, encore moins d'une politique d'environnement. Reste en outre à prouver que cette forme d'intervention, qui consiste à dépenser beaucoup d'énergie, pour dénaturer des produits alimentaires nobles, est plus intéressante que la jachère, les quotas ou l'aide alimentaire. Mais l'intérêt d'une incorporation obligatoire d'agrocarburants dans les hydrocarbures consommés est bien sûr de renvoyer sur les budgets nationaux la charge financière de cette nouvelle forme d'intervention, opportunité budgétaire qui n'a pas échappé aux technocrates bruxellois les plus avertis.

La dernière idée à la mode : l'assurance-revenu

Le discours qui sous-tend les réformes actuelles est construit sur un paradoxe insoluble. Il s'agit de démanteler tout dispositif public d'intervention pour rétablir le signal des prix et permettre un ajustement spontané de l'offre à la demande. Mais cette politique se heurte régulièrement à la réalité des marchés, dont l'instabilité exige un retour permanent à la régulation. Chaque fois qu'un outil de régulation est démantelé, apparaît la nécessité de mise en place... d'un nouvel outil de régulation ! On démantèle les organisations communes de marché, pour découvrir la nécessité de nouveaux outils

d'« assurance-revenu ». Et comme le risque de prix est de nature systémique (tous les producteurs sont touchés simultanément par les fluctuations de prix) aucune institution privée n'a les reins assez solides pour l'assurer, si bien qu'on se retourne à nouveau vers les pouvoirs publics pour prendre en charge le financement du dispositif. Or, on sait que la demande alimentaire est peu élastique, et que de faibles variations de volumes entraînent d'importantes variations de prix. Il vaut donc mieux agir en amont sur la maîtrise des quantités, que de corriger en aval les effets pervers des fluctuations de prix. En d'autres termes, cela signifie que le coût économique d'un système d'assurance revenu, pour compenser *a posteriori* les fluctuations de prix, risque d'être infiniment plus coûteux qu'un système de régulation en amont des volumes. Cela signifie encore que, loin d'augmenter le bien-être collectif, cette incitation aux pratiques non coopératives d'assurance par des instruments budgétaires et/ou financiers coûte cher aux contribuables, sans profiter pleinement aux consommateurs finaux. Mais il est vrai que ce nouveau marché de l'assurance, dès lors qu'il est garanti par les pouvoirs publics, peut offrir des opportunités d'investissements financiers intéressants à certains opérateurs privés bien placés.

Conclusion

Les quelques exemples qui viennent d'être développés n'épuisent certainement pas la liste des contradictions et des faux-semblants qui caractérisent les orientations de politique agricole que l'Union européenne entend faire prévaloir. Reste que cette dernière dispose d'un arsenal fourni d'études économiques pour justifier ses orientations. S'établit ainsi un jeu institutionnel subtil, Commission et experts s'auto-légitimant réciproquement. Ces derniers affirment leur domination dans la discipline, en arguant de leur efficacité et de leur pertinence, puisque la Commission est à leur écoute et finance leurs travaux, tandis

que la Commission peut justifier en retour ses orientations par le fait qu'elles s'appuient sur les travaux des experts les plus en vue dans la communauté scientifique. Mais quelle place reste-t-il, dans cette dialectique du pouvoir, pour la connaissance et la recherche du bien commun ?

Faut-il alors se résoudre à ce que l'économie ne puisse jamais devenir une véritable science ? « À toutes les époques de l'histoire, le succès des doctrines économiques a été assuré, non par leur valeur intrinsèque, mais par la puissance des intérêts et des sen-

timents auxquels elles paraissaient favorables ». C'est ce que nous rappelle le prix Nobel d'économie Maurice Allais, avant de conclure « la science économique, comme toutes les sciences, n'échappe pas au dogmatisme, mais le dogmatisme est ici considérablement renforcé par la puissance des intérêts et des idéologies »⁴. ■

4. Cf. *Revue d'économie politique*, janvier février 1968, cité par C. Chavagneux in « Pouvoir et économie, le divorce », *Alternatives Économiques*, hors série, n° 47, 1^{er} trimestre 2001, p. 26.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

De nombreuses sources bibliographiques convergentes pourraient être mobilisées pour étayer notre propos. Comme ce texte n'a pas la prétention d'être une synthèse exhaustive des sujets abordés et pour l'alléger, parce que spécialement rédigé pour le numéro 300 d'Économie rurale, nous rappelons ci-dessous, à l'appui de notre argumentaire quelques références tirées de la revue.

- A.-L. Bouy, J.-C. Debar (2001). *OMC : le diable est dans la boîte orange*. Économie rurale n° 256, novembre-décembre.
- J. Berthelot (2001). *La mystification du découplage des aides agricoles*. Économie rurale n° 261, janvier-février.
- J.-M. Boussard (2000). *Agriculture, équilibre général et OMC*. Économie rurale n° 257, mai-juin.
- M. Doyon, D.-M. Gouin, N. Paillat (2002). *Analyse critique du concept d'ESP, estimation du soutien au producteur. Application au secteur laitier*. Économie rurale n° 272, novembre-décembre.
- J. Gallezot (2002). *Accès aux marchés agricoles et agroalimentaires de l'UE : le point de vue du négociateur à l'OMC et celui du douanier*. Économie rurale n° 267, janvier-février.
- A. Gohin, F. Levert (2006). *Comparer les politiques agricoles américaines et européennes : les indicateurs ESP sont-ils bien utiles ?* Économie rurale n° 294-295, juillet-octobre.
- F. Jacquet, W.-E. Tyner, A.-W. Gray (2004). *La stabilisation du revenu des agriculteurs, un objectif central dans les politiques américaines et européennes*. Économie rurale n° 281, mai-juin.
- J.-C. Kroll (1994). *Politique des prix et soutien aux revenus agricoles : étude comparative de quelques alternatives à la nouvelle PAC*. Économie rurale n° 220-221, mai-juin.
- N. Pingault (2002). *Les bienfaits de la libéralisation : mise en perspective*. Économie rurale n° 272, novembre-décembre.
- A. Ridier (2004). *Les effets du découplage des aides directes sur des exploitations de viande bovine en présence de risque*. Économie rurale n° 279, janvier-février.
- L. Roudart (2002). *Libéralisation des échanges agricole et sécurité alimentaire dans les pays en développement*. Économie rurale n° 272, novembre-décembre.