

du pouvoir que leur donne leur concentration relative pour s'approprier les quasi-rentes disponibles chez les producteurs. Cela se traduit par le fait que les distributeurs s'emparent d'une partie du « profit normal » qui devrait en théorie revenir aux industriels. D'où leurs récriminations de plus en plus vives du fait qu'ils se voient menacés dans leur survie même. En l'occurrence, la réponse consiste à conseiller aux industriels de se regrouper et de former leurs propres cartels capables de rétablir une force de négociation égale à celle de leurs interlocuteurs. Mais de tels cartels sont interdits par la législation et seraient sans aucun doute condamnés. Pourquoi interdire aux producteurs ce qui est *de facto* autorisé aux distributeurs? En Suisse, la Commission des cartels autorise la formation de tels cartels de défense. On a là un exemple de la façon dont la législation, même améliorée par les réformes de 1985 et 1986, favorise la distribution au détriment de l'appareil de production.

6. Précisons que cet ajustement n'est « spontané » que parce qu'il y a la pression de la concurrence - notamment celle des équipes de financiers et de managers en compétition pour acquérir le contrôle des firmes qui n'exploitent pas pleinement les opportunités de profits qu'offre leur industrie. C'est seulement à travers cette concurrence, qui contraint en permanence les managers qui détiennent les postes de direction à faire le maximum d'efforts pour trouver les solutions les plus appropriées à leur situation, qu'on découvre ce qu'il faut ou ce qu'il est possible de faire. Cela nous ramène au rôle fondamental de la Bourse et des marchés financiers. Là où la Bourse reste un marché croupion, les ajustements se feront de façon extrêmement lente. Là où les marchés financiers sont bien structurés, équipés et performants, les réponses aux situations nouvelles créées par la croissance se feront plus rapidement. On aura un marché particulièrement innovant, et donc d'autant plus efficient. Il faut insister sur le fait que « spontané » ne veut pas nécessairement dire « automatique ». Tout dépend de l'environnement institutionnel. L'autorégulation ne joue que là où on laisse les structures capitalistes le plus libre de fonctionner et de se développer.

7. Là encore il est important de souligner le caractère essentiel du contexte concurrentiel. Si les choses se passent ainsi, c'est parce que chacun sait que ce qu'il ne fait pas et qu'il devrait faire incitera un autre à essayer de prendre sa place pour faire ce qu'il aurait dû faire et n'a pas fait. L'auto-organisation du marché dépend de la façon dont les institutions encouragent le développement de comportements concurrentiels.

8. Cette section est inspirée d'une étude publiée en 1982 par un économiste de l'université d'Arizona, Richard L. SMITH, « Franchise Regulation, an Economic Analysis of State Restrictions on Automobile Distribution », *Journal of Law and Economics*, 25 (avril 1982), pp. 125-158.

9. Pour une théorie complète du mécanisme, voir Benjamin KLEIN et K. LEFFLER, « Non Governmental Enforcement of Contracts: The Role of Market Forces in Guaranteeing Quality », *Journal of Political Economy*.

VIII

Plaidoyer pour un libre-échange agricole *

Nous raisonnons comme si l'agriculture était une activité à part qui, du fait de certaines caractéristiques, ne saurait comme les autres être régulée par des marchés libres. Cet argument a aujourd'hui perdu beaucoup de sa force. Le libéralisme n'est pas l'anarchie. Le laisser-faire n'est pas le laisser-aller. Il ne s'agit pas de tout supprimer, mais, par le retour aux disciplines de l'État de droit, de rendre vie à des marchés que quarante ans de dirigisme ont progressivement fait disparaître.

Dans leur fameux arrêt de 1982, les neuf sages du Palais Royal ont confirmé la valeur constitutionnelle de la garantie du droit de propriété. De deux façons. D'abord en se référant au texte même de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, désormais partie intégrante du bloc de constitutionnalité du droit français. Ensuite, en se refusant à déclarer les nationalisations de 1982 inconstitutionnelles sous le prétexte que si elles touchaient effectivement à la propriété de certains français « en particulier » (pour des raisons d'ordre public dont on peut par ailleurs contester le bien-fondé), elles ne remettaient cependant pas en cause le principe même de la propriété « en général ».

* Une partie de ce chapitre a été publiée sous forme d'article dans la revue de Patrick WASJMAN, *Politique internationale*, numéro daté de juin 1989.

Il est vrai que, sur le plan juridique, le principe du droit de propriété paraît aujourd'hui mieux assuré qu'il ne l'était naguère. On est cependant en droit de se demander quel est le degré d'efficacité réel de cette protection.

Lorsque le gouvernement socialiste de 1981 entreprit de modifier le régime des rapports entre les propriétaires de logements et leurs locataires, nombreux furent ceux qui, à juste titre, dénoncèrent les effets néfastes qui devaient en résulter. Les événements leur ont donné raison. Encore aujourd'hui nous payons le prix de cette loi funeste. Toucher aux droits des propriétaires engendre une pénurie qui, quelques années plus tard, provoque inévitablement la montée des prix. Il est des lois économiques dont personne n'a le pouvoir de s'affranchir.

On sait moins que la propriété agricole et foncière est elle aussi victime d'un mouvement analogue. Plus encore que la propriété immobilière et urbaine, la propriété rurale est depuis plus de quarante ans victime d'un processus d'érosion et de démantèlement de ses droits auquel les grands moyens d'information se sont peu intéressés. Avec le développement des politiques de quotas, cette évolution atteint un seuil critique au-delà duquel le concept même de propriété risque d'être remis définitivement en cause (même si on ne touche pas en principe à l'institution).

Un « panier de droits »

Ce qu'on appelle la propriété n'est qu'un « panier de droits » organisant la façon dont sont assurés la possession, l'usage, la disposition et la transmission des biens.

Traditionnellement, ces droits sont classés en trois catégories héritées du droit romain : l'*usus*, le droit d'user de la chose ; le *fructus*, le droit d'en percevoir les revenus ; et l'*abusus*, le droit d'en disposer et de l'aliéner librement au profit d'une autre personne.

Ces droits se subdivisent en une infinité d'attributs élémentaires tels que, dans le cas d'une entreprise : le droit

de choisir ses clients, ses fournisseurs, ses techniques ; le droit de pratiquer les prix de vente qu'on estime les plus appropriés ; le droit de refuser de traiter avec quelqu'un en qui l'on n'a pas confiance ; le droit de changer d'activité, d'en céder la gestion (et/ou les revenus) temporairement à un autre, d'en décider la fermeture, etc.

Dans la conception occidentale de la propriété privée, ces droits partagent la même caractéristique d'être des droits perpétuels, *personnels et exclusifs*, dont le principe est que leur contrôle reste indéfectiblement attaché à la personne du propriétaire (même si celui-ci, dans le cadre de la liberté des contrats, peut librement en céder temporairement l'usage à des tiers). C'est la fameuse règle fondatrice de l'*unité de la propriété*, principale innovation juridique de la Révolution et du Code civil et qui, sur le plan du droit, permet précisément de distinguer celui qui a la propriété d'une chose de celui qui n'en a que la nue-propriété ou l'usufruit.

A partir du moment où, du fait d'une législation ou d'une réglementation quelconques, l'exercice de certains de ces droits devient même partiellement conditionnel, et où leur mise en œuvre est désormais soumise aux décisions imprévisibles d'autres personnes, il n'y a plus d'*unité de contrôle*, donc plus d'unité de la propriété. C'est la structure même de la conception libérale de la propriété qui vole en éclats, donnant naissance à une situation complexe et mouvante, où s'entrecroisent désormais des droits individuels et collectifs, aux frontières incertaines et mal définies.

L'organisation des droits de propriété perd alors cette construction et cette précision dans les relations qui expliquent la plus grande efficacité économique du système. De la propriété privée survivent le concept et l'expression. Mais l'institution est vidée de sa substance. Peu à peu, sans en avoir clairement conscience, d'un régime juridique où les droits dérivent d'une philosophie qui fait de la propriété l'extension naturelle de la personne humaine, on passe dans un système radicalement

différent; un système où les droits individuels n'apparaissent plus que comme des *droits concédés* au nom d'une personnalité collective désormais seule détentrice de tous les attributs de la propriété, et dont les personnes et les groupes privés n'ont plus qu'une délégation d'usage plus ou moins complète, mais toujours temporaire et révoicable.

Rien n'est plus révélateur de cette mutation que le fait qu'il faille désormais une autorisation administrative pour s'installer agriculteur, *y compris sur sa propre propriété*. Le Conseil constitutionnel a beau affirmer que les limitations « n'ont pas un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée réelle de celui-ci et soit par la suite contraire à la constitution » (décision du 26 juillet 1984), il n'en reste pas moins qu'on a changé d'ordre social.

L'aboutissement d'une longue dérive

Il est vrai qu'en agriculture cette érosion de la propriété n'est pas un phénomène récent.

Depuis la guerre, et plus particulièrement les dispositions de 1946 sur le statut du fermage, la propriété foncière a vu sa sphère d'autonomie réduite à un point que beaucoup, hors du monde agricole, ignorent.

Par exemple, peu de gens savent qu'il y a déjà plus de quarante ans que les relations entre les propriétaires ruraux et leurs fermiers sont régies par un statut que les socialistes de 1981 n'ont eu qu'à transposer au domaine des locations immobilières pour obtenir la loi Quilliot : même style de clauses, mêmes dispositifs, mêmes finalités.

La motivation d'origine était de codifier la rédaction des baux ruraux afin d'offrir aux paysans une protection contre ce qu'on estimait être l'« arbitraire » des propriétaires qui, avant-guerre, contrôlaient les organisations de la profession et disposaient parfois, dans certaines régions, d'une position politique quasi tyrannique.

A l'époque, on comptait encore trois fois plus d'agriculteurs dans les champs. La majorité des exploitations n'atteignait même pas les vingt hectares (contre une moyenne de soixante-dix hectares aujourd'hui). Les structures rurales étaient très différentes. Comme pour le droit du travail, certains attendaient du législateur qu'il corrige ce qui leur semblait être une *asymétrie* évidente dans la capacité de contracter des uns par rapport aux autres.

C'est ainsi que le Code rural a fixé en priorité les conditions et les formes qui doivent être respectées pour procéder à la mise en congé ou à l'éviction d'un fermier; avec pour conséquence de sévères limites au droit de reprise du bailleur (droit du fermier à la reconduction automatique de son bail; droit de préemption prioritaire du preneur sur la propriété du bailleur en cas de mise en vente; droit de reprise du bailleur limité au cas où il désire reprendre lui-même l'exploitation, ou y installer l'un de ses enfants...).

Cependant, une fois que l'on maîtrise les principaux facteurs d'établissement du bail, il est tentant d'en profiter pour aller plus loin. Surtout, lorsqu'il s'agit d'une profession qui représente un aussi riche réservoir d'électeurs.

C'est ce qui s'est passé au cours des trois dernières décennies, de loi agricole en loi-cadre, ou loi foncière, avec comme points culminants d'abord la loi de 1980, puis la loi Rocard de 1984. Sous le prétexte de revenir aux principes d'origine et de corriger ce qui était perçu par les organisations de jeunes agriculteurs comme une évolution laxiste de la jurisprudence, les dispositions de la loi ont été progressivement durcies et sont devenues de plus en plus restrictives au détriment des bailleurs. Au point de prendre un caractère franchement asymétrique, mais dans l'autre sens...

Plus loin que la loi Quilliot...

Depuis 1984 le Code rural contient ainsi un article qui fait du statut du fermage une disposition d'*ordre public*. Autrement dit, plus personne n'a le choix. Sachant que,

depuis 1980, le législateur a imposé aux tribunaux une interprétation plus restrictive des différentes pratiques qui, dans certaines circonstances, permettaient d'échapper aux dispositions du Code rural (exemple des ventes d'herbes sur pied), le seul rapport contractuel autorisé est désormais le bail à ferme, avec toutes ses restrictions, ses contraintes, mais aussi son assujettissement aux disciplines tatillonnes et arbitraires du contrôle des structures.

Imaginons un agriculteur dynamique et entreprenant qui désire s'étendre. Il envisage d'acheter (ou de louer) une vingtaine d'hectares en plus. Avant de passer devant le notaire, il lui faudra déposer à la préfecture un dossier en plusieurs exemplaires, et obtenir une autorisation que le préfet ne lui délivrera qu'après avis de la Commission départementale des structures (dont le travail est de vérifier que cette opération ne fera pas passer la surface de son exploitation au-dessus du nombre maximal d'hectares prévu dans le schéma directeur des structures agricoles du département). Il ne faudrait pas, nous assure-t-on, qu'en accaparant ainsi quelques hectares de plus que ce que les agronomes et les syndicats locaux estiment nécessaire pour constituer une honnête exploitation de dimension familiale suffisante pour être rentable, il prive un autre jeune de la région de la possibilité de s'établir lui aussi sur une unité de culture viable!

A quelques centaines de mètres de là, un propriétaire exploitant désire émigrer à la ville. Il met sa propriété en vente. Plusieurs acheteurs se présentent, mais aucun ne veut du lot en entier. Chacun convoite seulement quelques parcelles. A nouveau, direction la préfecture : la division de sa propriété risque de priver le marché de l'offre d'une exploitation viable sur laquelle la SAFER pourrait installer un des jeunes qu'elle entend aider à démarrer; il convient donc de lui demander si elle désire ou non faire jouer son droit de préemption. Elle dispose de deux mois pour répondre. Si son offre est contestée par le vendeur, un appel est possible. C'est le juge qui tranchera et fixera le prix qui s'imposera à l'acheteur. Depuis 1980,

le droit de préemption des SAFER s'applique même aux ventes séparées de bâtiments; et il est question de l'élargir aux intérêts cynégétiques piscicoles, de loisirs, etc. Par ailleurs, si l'un des acheteurs ne peut faire la preuve que la parcelle qu'il convoite lui servira à créer une exploitation dont la dimension sera au moins égale à la Surface Minimale d'Installation prescrite par les dispositions locales, l'autorisation sera refusée (ce qui revient à instaurer un contrôle administratif préalable des installations).

Si l'une des parcelles est vendue (ou louée) sans que son propriétaire ait obtenu l'autorisation requise, la justice annulera le contrat sur saisie du Commissaire de la République ou de la SAFER. Bien plus : si la vente du domaine se fait en contravention avec les règles du contrôle des structures, la loi du 1^{er} août 1984 stipule que toute personne peut, à la suite d'une mise en demeure restée sans effet, obtenir une autorisation judiciaire d'exploiter le bien. Le bailleur devient alors un bailleur forcé!

Au lieu de mettre ses biens en vente, le propriétaire décide de faire jouer son droit de reprise pour y installer son fils. Avant que le congé prenne effet, il lui faudra apporter la preuve que ses projets d'installation respectent les normes de surfaces minimale et maximale imposées par les règlements départementaux (dossier pris en charge par la Commission dite des structures); puis que son fils prouve qu'il dispose bien des capacités et de l'expérience professionnelle exigées depuis la loi Rocard pour que soit reconnue la validité du droit de reprise (dossier instruit cette fois-ci par la Commission paritaire des baux ruraux). Duré probable de la procédure, compte tenu des possibilités de recours dont le fermier dispose contre les décisions des deux commissions : trois à quatre ans. Mieux vaut prévoir longtemps à l'avance! En revanche le fils du fermier a le droit de demander le transfert automatique du bail de son père sans avoir à faire la preuve qu'il a les titres voulus pour cultiver, ni qu'il entend se consacrer à la culture pendant au moins quinze ans.

On se demande de quel côté se situe la véritable asymétrie ! Impression renforcée quand on découvre que la loi fait également obligation au bailleur d'indemniser le preneur congédié ou en fin de bail, non plus sur la base de la valeur comptable non amortie de ses investissements, mais de la valeur vénale, qu'il y ait eu ou non amortissement.

Même la loi Quilliot, dans son domaine, n'avait pas osé aller plus loin.

Ils réinventent le « domaine éminent »

Ajoutons que si les exploitants bénéficient, pour leurs productions, d'une garantie de prix minima (du moins pour les principales denrées bénéficiant d'une organisation communautaire des marchés), les prix des fermages, eux, sont bloqués. Une procédure préfectorale complexe leur impose une progression très inférieure à l'évolution moyenne des prix des produits agricoles (cependant que les impôts assis sur la propriété foncière, qui représentent déjà plus de 40 % du revenu brut moyen, progressent largement plus vite).

N'oublions pas non plus l'accroissement considérable des pouvoirs discrétionnaires des communes et de l'administration en matière d'urbanisme ; ainsi que les servitudes imposées à tous les propriétaires de terrains par la généralisation de la procédure des plans d'occupation des sols (par exemple, la possibilité depuis la loi de 1985, de soumettre à *déclaration préalable* toutes les ventes ayant pour conséquence d'introduire une division de propriété). Leur effet est de dissocier définitivement le droit de construire du droit de propriété, et d'en faire, sans indemnisation, une prérogative « collective » (avec pour résultat que ce n'est plus l'effort individuel de l'homme qui donne de la valeur aux choses, mais l'action arbitraire des bureaucrates, des hommes politiques et des groupes de pression locaux).

Conséquence : de toutes les activités économiques, la

propriété agricole est aujourd'hui probablement la plus réglementée ; celle où la logique de limitation de la liberté des contrats et de l'autonomie de la volonté, et leur remplacement par un droit administratif de plus en plus draconien et d'une complexité ahurissante, a été poussée le plus loin. Compte tenu du nombre d'opérations qui y sont désormais *systématiquement* soumises à autorisation préalable, il est difficile de prétendre que c'est un secteur où règne encore une véritable « liberté d'entreprendre ».

Par ailleurs, alors que les prérogatives que la libre pratique contractuelle reconnaissait aux propriétaires se trouvent rognées, amputées, démantelées de mille manières, le renforcement sans cesse plus étendu et pratiquement sans limite de la sécurité des droits du fermier et de sa lignée, a pour effet d'y faire émerger une sorte de nouveau *droit patrimonial*, au profit des locataires. Tout se passe comme si, en cette seconde moitié du xx^e siècle, les efforts du législateur consistaient à faire réapparaître la vieille distinction de l'Ancien Régime entre le *domaine éminent* (du propriétaire) et le *domaine utile* (de l'exploitant) ; ce dernier faisant l'objet d'une possession patrimoniale librement transmissible au sein du lignage familial, mais indépendante des mutations affectant le domaine éminent.

La finalité de cette évolution était clairement inscrite dans le projet d'offices fonciers qui devait relever les SAFER de leur obligation de revendre leurs acquisitions foncières dans un délai de cinq ans, et les autoriser à procéder à l'installation de jeunes agriculteurs sur des terres qu'elles leur loueraient. En procédant à une expropriation progressive du patrimoine agricole privé, il s'agissait d'arriver à une situation où, puisqu'il n'y aurait plus de propriété foncière, les entreprises agricoles seraient enfin libérées de cette charge supplémentaire et soi-disant improductive que représente l'obligation, en économie de marché, de rémunérer le capital foncier. C'était notamment le projet explicitement exprimé par Edgar Pisani en 1977 dans son livre *L'Utopie foncière* : les propriétaires de

terres ayant disparu, il ne resterait que des exploitations individuelles liées par contrat aux offices locaux ou départementaux, et bénéficiant de baux de longue durée réinventant le vieux principe féodal de la *tenure* familiale¹.

On peut sourire devant une telle naïveté. Mais elle se situait logiquement dans le droit fil des idées qui inspirent pourtant la politique agricole poursuivie depuis deux générations.

La spoliation ne leur a rien rapporté

Ce qui précède rappelle que les « politiques de structures » ne sont, comme toute politique industrielle, qu'une forme subtile de redistribution cachée. Réglementer l'exercice des droits de la propriété revient en réalité à déshabiller Pierre pour habiller Paul (sans oublier les postes de fonctionnaires ou de commissions que cela donne l'occasion de créer).

Si la propriété est un « panier de droits », la valeur de ce panier dépend de la liste des droits qui y figurent. Dans un régime qui respecte la liberté des contrats, chacun des droits individuels constitutifs de la propriété a une valeur déterminée par le marché (par exemple, le marché de la location).

Tout acte qui réduit la liste des droits attachés à un titre de propriété en réduit la valeur marchande. C'est ainsi qu'on achète une nue-propriété ou un usufruit moins cher qu'une propriété entière. Il en est de même lorsque la réduction du « panier de droits » est la conséquence d'interventions réglementaires qui privent le propriétaire de l'exercice individuel de certains droits. A l'inverse, tout « panier de droits » enrichi parce qu'un acte de la puissance publique vous délivre du devoir de remplir certaines obligations, ou parce qu'il prive votre bailleur d'exercer à votre encontre certains droits, acquiert une plus grande valeur et sera donc davantage « demandé ».

On pourrait imaginer que les restrictions apportées aux droits des propriétaires agricoles se justifient par les avan-

tages que cette politique rapporte en termes de niveau de vie pour le plus grand nombre d'agriculteurs. Mais ce n'est pas le cas.

Le monde rural français a vécu une formidable mutation. Les progrès de productivité sont presque incroyables. L'essor de la production a été colossal. L'Europe est désormais le deuxième exportateur mondial de denrées alimentaires. L'agriculture française est enfin entrée dans le siècle de l'entreprise.

Cependant, les objectifs de parité visés par la politique agricole n'ont jamais été atteints. Le revenu des agriculteurs plafonne à la moitié du revenu des autres Français. Leur pouvoir d'achat a perdu environ dix points en dix ans. Et cela malgré les sommes énormes consacrées par la Communauté européenne au soutien des cours des produits.

Les revenus de la « rente », quant à eux, ont été passés au rouleau compresseur. Les fermages ont diminué de 60 % en francs constants depuis 1970. Le taux de rendement de la propriété foncière agricole ne dépasse pas en moyenne 1,5 % par an en longue période, ce qui est la moitié de ce que rapportent normalement des placements financiers. Depuis 1980, il est même devenu négatif en bien des endroits.

Il est donc évident qu'il ne suffit pas de faire disparaître les propriétaires, et de s'approprier leurs droits, pour rendre les fermiers et les exploitants plus riches.

Le principe de la « capitalisation » des avantages

L'explication se trouve dans une loi économique systématiquement négligée : lorsqu'on est sur un marché où il y a une forte concurrence pour acquérir les moyens de produire (ce qui est le cas en agriculture), la conséquence de cette concurrence est de faire « remonter » la valeur des avantages monétaires ou non monétaires que l'État attribue aux producteurs, des mains de ceux qui les reçoivent vers les propriétaires des facteurs de production

pour lesquels l'offre est la moins élastique par rapport à la demande.

Imaginons que l'État promette d'attribuer à tous les producteurs de blé une subvention égale à 20 % de la valeur de leur récolte, renouvelée chaque année pendant trente ans. Sur le marché, la valeur d'un hectare produisant du blé correspond à la somme cumulée et actualisée du flux de recettes nettes qu'on estime qu'il va rapporter pendant la durée de vie active moyenne d'un propriétaire exploitant. Dès le lendemain, la concurrence entre les acheteurs de terres à blé fera que le prix de l'hectare aura tendance à augmenter dans une proportion égale à la valeur capitalisée du flux supplémentaire de recettes que doit rapporter le programme de subventions pendant toutes ces années.

La perspective de bénéficier pendant trente ans d'un tel supplément garanti de revenus freine en effet les départs. A l'inverse, cela réactive des vocations. Moins de jeunes se sentent découragés par la modicité de leurs espérances de gains. La concurrence pour le contrôle de cet outil de production indispensable s'intensifie. Pour éviter que d'autres ne lui soufflent l'hectare qu'il convoite, chacun peut à *la limite* relever ses enchères jusqu'au point où le supplément de prix payé absorbe d'avance l'intégralité de la « rente » anticipée.

Résultat : une opération blanche. Pour acquérir un hectare, il faut verser un prix qui capitalise à l'avance l'ensemble des flux de subventions que le marché estime qu'il rapportera. Ceux qui se sont endettés toucheront des revenus plus élevés. Mais ces revenus serviront à rembourser les prêts obtenus en anticipation de ces recettes supplémentaires.

Prenons maintenant le cas où l'État impose une réglementation qui contraint les bailleurs à ne plus exiger de leurs fermiers une clause habituellement prévue dans les contrats coutumiers. De même qu'ils sont en concurrence pour l'achat des terres à vendre, les agriculteurs se font également concurrence sur le marché des terres à louer.

Une modification autoritaire, et à leur profit, des droits du bailleur renforce la valeur marchande du « panier de droits » individuels attaché à leur bail. Comme le prix d'une terre, la valeur d'un bail s'estime par référence à la valeur nette des flux de revenus futurs anticipés (compte tenu des risques de congé susceptibles d'intervenir). Ce faisant, il faut s'attendre à ce que, sur un marché libre, dès l'annonce de la réforme, l'avantage en principe accordé aux preneurs se retrouve capitalisé d'avance dans un loyer plus élevé. Et cela non pas parce que les bailleurs demandent nécessairement plus, mais parce que la concurrence des preneurs entre eux suffit à faire monter les exigences.

Cette loi n'est pas propre à l'agriculture. Elle s'applique à toutes les activités économiques. Un cas exemplaire, et bien documenté, est celui du logement.

Objectif : éviter la remontée de la valeur

Cette analyse permet de mieux comprendre pourquoi l'agriculture a pris le caractère d'une activité de plus en plus administrée : à partir du jour où ils ont entrepris de pratiquer le soutien massif des prix agricoles (dans les années 1930), les États occidentaux ont mis le doigt dans un engrenage qui conduisait nécessairement à une restriction croissante des droits de la propriété. Les différences nationales sont plus une question de degré que de nature.

Reprenons l'exemple du gouvernement qui lance un programme de subventions garanties pendant trente ans. Admettons que le monde agricole ait obtenu la création d'un ministère de l'Agriculture, avocat de ses intérêts corporatifs; et que, pour des raisons historiques, les intérêts des propriétaires terriens soient minoritaires au sein de ses organisations représentatives.

Le problème de ses leaders est d'éviter que l'argent versé chaque année par le Trésor ne reflue vers l'amont et se retrouve en définitive capitalisé dans les valeurs foncières.

La première technique qui leur vient à l'esprit est d'imposer une modification autoritaire du contenu des baux. Une législation est introduite qui régleme les actes de location, crée un droit automatique de préemption du locataire en cas de vente, réduit les possibilités du propriétaire de donner congé, limite son droit de reprise, etc.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit de rétablir une plus grande égalité dans les droits des parties. Mais accroître autoritairement la sécurité du tenancier, et donc la valeur relative de ses droits, est l'équivalent d'un transfert forcé. En réalité, l'opération vise à faire que les exploitants non propriétaires « récupèrent » sous forme d'avantages accrus une partie de la rente versée par l'État.

L'intention est légitime. Mais le moyen n'est guère efficace. Sur un marché libre, la hausse de la valeur des baux se retrouve dans l'augmentation des loyers. Le transfert n'existe que pour autant qu'il faut un certain délai pour que les baux s'ajustent au fil des congés et de leurs renouvellements.

Il s'avère donc rapidement nécessaire de franchir une seconde étape, corollaire de la première : le contrôle des fermages. En bloquant leur évolution, l'espoir est de contraindre les propriétaires à « ristourner » aux exploitants une partie, aussi grande que possible, de cette rente qui leur est en principe destinée, mais qui semble vouloir leur échapper.

L'effet est moins éphémère. Mais la défaite ultime de la démarche n'est pas moins assurée. La baisse de la rémunération du capital foncier réduit l'offre de fonds mis en location. La demande, au contraire, augmente. Comme pour les logements, le rationnement se fait par les « dessous de table ». Ceux qui s'installent sont contraints de payer leur bail à sa valeur réelle – et d'avance. La demande se reporte vers le marché de la propriété, y faisant à son tour flamber les prix.

Les bénéficiaires de cette politique ne sont pas tous les propriétaires mais les propriétaires exploitants qui appro-

chaient de la retraite, ou qui ont fait le choix d'émigrer à la ville et qui ont vendu à temps leurs terres : ils ont capitalisé en cash la rente de situation créée par la législation, avant qu'elle ne soit réinvestie dans la hausse consécutive des prix du foncier (ou le suréquipement des exploitations). Mais, en définitive, les revenus des jeunes qui s'installent n'y gagnent rien. Ni ceux qui restent fidèles à leur terre.

Il faut casser la concurrence pour les parcelles

En désespoir de cause il ne reste qu'une solution : puisque c'est la concurrence des producteurs pour l'acquisition des sols qui est responsable, il faut la casser – ou tout au moins chercher à en réduire l'intensité. Commence alors la troisième phase : celle de la *politique des structures*.

L'extension des droits des exploitants sur leurs fermages (notamment le droit quasi automatique des enfants à reprendre le bail de leurs parents) freine la fréquence du retour des terres sur le marché. Mais il faut aller plus loin. C'est l'objectif de la législation sur les cumuls. Il s'agit de réduire les occasions offertes à la concurrence pour les parcelles de se manifester. D'où le régime des autorisations préalable, leur durcissement, mais aussi les SAFER et l'élargissement progressif de leur droit de préemption dont la véritable fonction est de détourner le maximum de transactions foncières de leurs canaux marchands habituels.

Par ailleurs, il convient d'éviter que des « amateurs » de l'extérieur ne viennent surenchérir aux dépens des vrais professionnels : d'où le contrôle des entrées par l'exigence d'une preuve de compétences ; mais aussi le caractère restrictif de la législation en ce qui concerne, d'une part la pluriactivité (nécessité d'une autorisation), d'autre part l'association de capitaux extérieurs à l'agriculture (régime fiscal des GFA qui en fait une formule de placement somme toute peu attrayante pour l'investisseur).

Sous le prétexte de défendre une agriculture fondée sur l'entreprise familiale, la finalité est de casser le marché foncier et de briser le processus concurrentiel dont il est le ressort.

L'idée est d'autant mieux reçue que la lourdeur croissante des immobilisations foncières (un legs des phases précédentes) pose aux exploitants des problèmes de rentabilisation. Pour amortir, il faut se moderniser; mais pour amortir les matériels, il faut s'agrandir. Tant qu'aucune inquiétude ne se dessine concernant la permanence du soutien des fonds publics, et que les prix fonciers continuent en conséquence de monter, les banquiers n'hésitent pas à prêter. Sûrs de récupérer leur mise, et fonctionnant avec un argent bon marché (grâce à leurs privilèges corporatifs), ils sollicitent même la clientèle au-delà de toute raison.

Bilan : l'agriculture s'enfoncé dans l'endettement. La communauté nationale dépense toujours plus, les échéances se font de plus en plus lourdes; mais le revenu relatif ne s'améliore pas.

Alors certains s'interrogent. A quoi bon tous ces efforts pour se moderniser, produire davantage, être toujours plus productif, si tout ce qui est gagné passe dans les traites à rembourser? Est-il logique que l'amortissement des charges foncières (recommencé à chaque génération) pèse si lourdement sur la trésorerie des exploitations?

On atteint la phase finale du processus : la solution ne consiste-t-elle pas, par la voie des offices, à faire disparaître les propriétaires?

Le dirigisme agricole et le pragmatisme corporatif arrivent au bout de leur logique.

L'échec du dirigisme

Depuis 1978, le marché s'est retourné. En sept ans, le prix moyen des terres agricoles s'est déprécié de plus de 40 % en valeur réelle. Il a suffi que les premières rumeurs circulent sur une éventuelle réforme de la PAC (Politique

Agricole Européenne) pour que la tendance des prix se renverse. Dès lors que les opérateurs s'attendaient à l'éventualité d'une remise en cause, même progressive et lointaine, le principe de la capitalisation s'est mis à jouer, mais à rebours.

La chute des prix s'entretient d'elle-même. La baisse des valeurs foncières réduit les garanties bancaires de ceux qui sont endettés. L'extrême fragilité financière des exploitations apparaît au grand jour. Les faillites commencent. La terre revient sur le marché, avec l'aide paradoxale des SAFER que leur endettement contraint à réduire les stocks de terrains mis en réserve, après avoir pendant des années mené une politique d'achats excessifs. Mais comme la pratique des quotas risque de s'étendre à d'autres cultures, il n'y a pas de demande. La perspective d'un gel de six millions d'hectares (soit 20 % de la surface agricole utile actuelle), d'ici à l'an 2000, précipite la chute des prix.

Cette crise est le produit de l'échec du dirigisme agricole. Il serait absurde qu'on incrimine la logique de l'économie capitaliste et du marché alors qu'il y a déjà deux générations que l'agriculture est devenue une économie administrée.

L'origine de cet échec se situe dans l'irréalité et le caractère erroné des concepts qui, depuis si longtemps, servent de fondement et de légitimité au développement du dirigisme en agriculture.

Tout découle du postulat qu'il existerait une *asymétrie* dans la capacité de pouvoir contractuelle du bailleur et du preneur. L'argument est le même que celui utilisé pour justifier l'immixtion de l'État dans les relations du travail (formation du droit du travail), ou le consumérisme.

Avec l'évolution des structures de production, cette hypothèse paraît aujourd'hui beaucoup moins réaliste. On compte trois millions de propriétaires de parcelles pour huit cent mille exploitants (dont trois cent mille à temps partiel). Dans certaines régions, une exploitation fonctionne avec des terres appartenant en moyenne à six pro-

priétaires différents. La surface moyenne est de dix hectares par propriétaire. Dans de telles circonstances, il est difficile de prétendre que le propriétaire est toujours *a priori* « le plus fort ».

Mais il y a plus fondamental. Asymétrie, pouvoir contractuel, rapports de force... autant de termes qui, en l'occurrence, font l'objet d'un usage illégitime accompagné d'un détournement de contexte caractérisé.

Comme dans l'entreprise (rapports patron-employé), parler d'asymétrie a peut-être un sens au niveau des relations personnelles entre un bailleur « en particulier » et l'un de ses fermiers « en particulier ». Mais cela n'en a plus aucun dès que l'on parle des bailleurs « en général » et des fermiers « en général ». Entre le particulier et le général se situe un saut épistémologique qui prive le raisonnement de toute validité.

En faisant l'amalgame, on oublie en effet qu'il y a non seulement concurrence entre les exploitants pour la location des terres, mais également concurrence entre les bailleurs pour attirer à eux les « bons » fermiers.

Les gens ne sont pas des êtres interchangeables. Il y en a qui sont de bons locataires, d'autres de mauvais. Certains tiennent toujours leurs promesses, et respectent le bien d'autrui; d'autres, non. Les niveaux de compétence diffèrent. Tout propriétaire préfère si possible traiter avec une personne qui réponde à l'idée qu'il se fait du « bon » locataire. Par définition, ces personnes sont plus demandées, et donc plus rares. Pour avoir le plus de chances d'attirer les meilleurs, le bailleur doit aménager les conditions qu'il offre de façon à les rendre désirables au genre de personne avec qui il désire plutôt traiter.

Conséquence : il est exact que le preneur, en tant qu'individu, n'a qu'une influence négligeable sur les clauses du contrat qui le lie à son propriétaire. Mais cela ne signifie pas que celui-ci peut lui imposer n'importe quelle clause. Parce que le marché des fermages, comme le marché du travail, ou le marché du logement, n'est jamais homogène, du fait de la concurrence des autres, il

n'est en réalité pas plus libre de ses décisions que le preneur n'a individuellement le pouvoir de les modifier. Sur un marché libre, la concurrence entre les bailleurs est ce qui protège le locataire contre l'arbitraire de son propriétaire.

Autre idée clé : le propriétaire serait une sorte de parasite social qui se ferait rémunérer pour un rôle improductif. D'où la conclusion qu'il est légitime de le contraindre à rendre au moins une partie de sa « rente » à ceux qui font le vrai travail de mise en valeur de sa terre.

Bien que solidement ancrée dans les esprits d'un grand nombre de nos contemporains, cette affirmation est liée à une théorie de la valeur-travail dont la fausseté conceptuelle a été démontrée il y a déjà plus de cent ans par les économistes. Même l'idée que la propriété du sol rapporterait une « rente » dont la nature serait radicalement différente du profit de l'entrepreneur industriel est fautive. La théorie économique montre qu'il existe toujours un élément de « rente » dans n'importe quel salaire ou profit (la rémunération de la part du « capital humain »). D'autre part, la rente que commande la propriété du sol, dans un système librement concurrentiel, n'est que la capitalisation monétaire de l'ensemble des efforts et services qui, dans le passé, a permis à cette terre d'arriver à cet état productif qui est aujourd'hui le sien, et de le maintenir.

Le sol est une ressource rare, comme une autre. Il peut être affecté à de multiples usages qui ne peuvent être satisfaits simultanément : agriculture, construction, industrie, loisirs... Notre intérêt est que chaque parcelle soit orientée vers celui de ses usages possibles dont le comportement des consommateurs montre qu'ils y accordent la plus grande valeur.

Dans cette optique, l'un des acquis de la littérature économique libérale est de démontrer qu'en raison des limites naturelles inhérentes à la connaissance humaine, le propriétaire, loin d'être un parasite improductif, est au contraire un agent actif qui, en prenant soin de son bien,

et en s'efforçant de lui faire prendre les valeurs les plus hautes, remplit un rôle social essentiel : bien que cela ne soit pas part de ses intentions, il participe à la création de ces signaux et de ces informations (les prix) sans lesquels il n'y a pas de calcul économique possible.

L'Europe vient de passer à côté d'une chance historique

En juillet 1987, les États-Unis ont proposé à l'Europe de s'entendre pour négocier, dans le cadre des accords du GATT, un programme de réforme dont la finalité aurait été de faire disparaître en cinq à dix ans toute trace de protectionnisme agricole : suppression des subventions gouvernementales, élimination de toutes les barrières tarifaires ou non tarifaires aux importations de produits agricoles, arrêt des politiques de soutien des cours ainsi que des incitations budgétaires au retrait des terres (quotas), etc. Ces propositions ont été très fraîchement accueillies. Les agriculteurs ont immédiatement dénoncé une manœuvre diabolique des Américains pour ruiner l'agriculture européenne et prendre leur place à l'exportation, en se camouflant derrière une idéologie primaire de libre-échange. Résultat : les propositions de Washington n'ont fait l'objet d'aucun examen sérieux. Mal informé par des médias où dominent les intérêts particuliers de quelques privilégiés, le public reste convaincu que le retour à un libre-échange mondial des produits agricoles ne peut qu'entraîner des conséquences catastrophiques pour l'agriculture européenne.

Nous ne partageons pas ce point de vue. Nous pensons qu'en tournant le dos à l'offre américaine de « désarmement » agricole simultané, l'Europe est passée à côté d'une chance historique. Nous risquons d'en payer le prix demain par le déclenchement d'une guerre commerciale qui verra la défaite de tout le monde.

Le principal reproche fait à la politique agricole est qu'elle encourage la surproduction et l'accumulation d'excédents : les lacs de lait, les montagnes de beurre, de

blé ou de viande... régulièrement dénoncés par la presse depuis vingt ans. Cette situation provient de ce que la Politique Agricole Commune (la PAC) confond deux objectifs : le désir de régulariser le cours des prix agricoles et la recherche d'une garantie de revenu minimal pour les exploitants. Les prix sont fixés en fonction des coûts des exploitations les moins viables ; d'où une prime évidente au suréquipement et à la surproduction pour les entreprises techniquement les plus efficaces : plus elles produisent, plus elles gagnent ; et cela quel que soit l'état du marché.

Cette surproduction est un gaspillage. Des ressources et des énergies qui auraient été utilisées ailleurs pour produire des choses plus rapidement désirées, ont été immobilisées dans la production de biens agricoles qui sont soit détruits, soit exportés à perte aux frais du contribuable national. Quelques chiffres en situent l'ordre de grandeur. En 1987 la politique de soutien à l'agriculture a coûté 34 milliards de dollars aux contribuables et consommateurs américains, et 66 milliards à ceux des pays de la Communauté européenne. Si on y ajoute le Japon et les subventions croissantes que les pays nouvellement industrialisés, ou en cours d'industrialisation, consacrent à la protection de leurs paysans, on arrive à un total de l'ordre de 150 milliards de dollars par an (soit l'équivalent de la totalité du déficit budgétaire américain). Des experts de l'OCDE ont calculé qu'au début des années 1980 le Japon consacrait au soutien de son agriculture une somme totale égale à 170 % de la valeur de sa production agricole. Aux États-Unis et en Europe le rapport est respectivement de 130 % et 140 %.

Les coûts économiques sont élevés. A la rigueur on pourrait considérer qu'ils sont justifiés si les objectifs sociaux qui sont à l'origine de ces politiques étaient atteints : amélioration du revenu relatif des exploitants ; maintien d'un tissu d'agriculture familiale ; freinage du mouvement de désertification des campagnes. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé. Loin de s'améliorer, le niveau

relatif du revenu agricole n'a cessé de se dégrader par rapport à la moyenne nationale.

Depuis 1984, les autorités communautaires ont réagi en développant une politique de quotas et d'encouragement au retrait des terres les moins productives. Il y a tout juste un an, le Conseil des ministres a décidé d'imposer la mise en place d'un dispositif automatique de régulation des dépenses (appelé « stabilisateur automatique »). Des « quantités maximales garanties » seront définies pour tous les secteurs bénéficiant d'un soutien des prix. En principe, leur dépassement entraînera automatiquement une baisse des prix garantis. L'espoir des responsables est que la disparition accélérée des exploitations marginales permettra aux professions de mieux maîtriser l'évolution de leur revenu.

Nous ne partageons pas cet optimisme. Certes, les océans de lait ont disparu ; les montagnes de beurre ont fondu. On compte en France cent mille producteurs de lait en moins qu'il y a quatre ans. Vingt mille hectares de vigne sont arrachés chaque année. La sécheresse américaine de 1988 a entraîné un relèvement de 50 % des cours mondiaux des céréales ; ce qui s'est traduit par d'importantes économies budgétaires pour la Communauté (du fait de la diminution du coût des restitutions nécessaires pour exporter). Mais il est illusoire de croire que la PAC-bis pourra réussir là où la précédente a échoué.

Les subventions ne font que traverser la poche des exploitants

L'État intervient en agriculture pour garantir aux exploitants un revenu plus élevé que celui dont ils disposeraient dans un régime de libre-marché et de libre-échange sans interventions publiques. Ses responsables ne voient pas que tant que la société reste attachée à une dose minimale de libre-entreprise et de liberté des contrats, une telle fin est mécaniquement *irréalisable*. L'argent qu'il prend aux contribuables pour le transférer aux agri-

culteurs ne fait que transiter par leurs poches et aboutit dans des mains fort différentes de celles qu'il entendait aider.

La raison de ce paradoxe est liée au phénomène de capitalisation déjà décrit plus haut. Sur un marché où il y a concurrence entre les agriculteurs pour s'approprier les ressources foncières, dès lors qu'une subvention ou intervention quelconque augmente la rentabilité attendue d'une catégorie d'exploitations, elle est instantanément « capitalisée » dans la valeur des sols, et donc dans le prix des terres. On a une situation où, grâce au soutien public des prix, l'agriculteur réalise un chiffre d'affaires plus élevé, mais avec une terre qui lui coûte dorénavant plus cher à acquérir ou à louer. Une preuve de la réalité de ce phénomène : le doublement du prix des terres intervenu en Angleterre, en moins de douze mois, au lendemain de l'annonce par le gouvernement britannique de sa décision de rallier la CEE. Une autre, *a contrario* : l'effondrement de 50 % intervenu depuis que la Communauté s'efforce de modérer le coût de sa politique de subvention.

Il en va de même avec les bonifications de crédit et autres avantages financiers que des banques spécialisées offrent aux agriculteurs avec le concours de fonds publics. Donner du crédit moins cher accroît la demande de prêts et incite au suréquipement. On achète plus de matériel, plus gros et plus performant, mais aussi plus coûteux. Au bout d'un certain temps, l'intégralité du supplément de revenu attendu est absorbée par une hausse équivalente du coût des facteurs de production dont le moteur est la course au rendement pour produire le plus possible (à prix garantis).

Lorsqu'un règlement public entend protéger le revenu des chauffeurs de taxi en limitant leur nombre, il se crée un marché noir où les autorisations d'exercer s'échangent moyennant finance. Ceux qui sont déjà dans le métier au moment où le règlement est mis en place bénéficient ainsi d'une « rente » professionnelle. Mais, pour conduire leur taxi, les nouveaux doivent d'abord racheter la plaque d'un

ancien à un prix qui « capitalise » par avance le total de l'avantage monétaire lié à la protection du règlement. Quand ils font leurs comptes, ils constatent que leur revenu net, une fois déduit l'amortissement de l'achat de la franchise, n'est pas plus élevé qu'il ne l'était avant. C'est ce qui se passe avec les agriculteurs depuis que l'État a entrepris de les protéger contre les rudesses de la loi du marché.

L'intervention de l'État avait également pour objectif d'assurer la survie d'une agriculture essentiellement familiale. Or c'est l'inverse qui s'est produit. Les politiques de subvention ont aggravé la pression de l'exode rural. Comment ? Lorsque le soutien se fait par les prix, l'agriculteur reçoit d'autant plus qu'il produit plus. Pour produire plus, il lui faut plus de terres. Elles lui coûtent de plus en plus cher. Mais elles constituent un patrimoine dont la valeur s'apprécie en proportion de l'augmentation des subventions à l'agriculture. Dans ces circonstances, rien de plus facile que d'obtenir le soutien des banques qui se montrent particulièrement généreuses. Les subventions des programmes agricoles ont ainsi nourri une sorte de fuite en avant dans l'agrandissement des surfaces et la surenchère au rachat des terres du voisin. Cependant, le gain final dépend des rendements. Leur augmentation implique de très lourds investissements qui ne peuvent être amortis que dans le cadre de grandes exploitations mécanisées au maximum. Comme les prix garantis étaient calculés par référence aux coûts des fermes techniquement les moins avancées, leur financement s'est fait également sans difficulté par accroissement des encours bancaires. Résultat : une économie agricole duale aux antipodes de ce qui était au départ la vision des autorités ; d'un côté un secteur hypercapitalisé et hyperproductif d'entreprises à mentalité industrielle ; de l'autre, une population d'exploitations marginales dont la vitesse de disparition dépend du rythme auquel le pouvoir politique décide de revoir les politiques passées.

L'échec est patent. Les lois de la dynamique écono-

mique étant ce qu'elles sont, il était inévitable. Les responsables en minimisent aujourd'hui la portée en vantant l'hypercompétitivité du secteur agricole concurrentiel. Mais on est en droit de se demander si les sommes énormes dépensées pour en arriver là étaient vraiment justifiées puisque le nombre d'agriculteurs éprouvant des difficultés de revenu ne cesse d'augmenter, même parmi ceux qui ont les exploitations les plus modernes.

Les politiques d'aide au revenu par le soutien des prix sont un échec socialement fort coûteux

C'est au Japon que l'absurdité du coût de ces politiques agricoles protectionnistes apparaît de la manière la plus spectaculaire.

En 1960, les paysans japonais bénéficiaient pour leur récolte de riz d'un prix garanti égal à deux fois le cours mondial, et le gouvernement ne laissait entrer dans le pays strictement aucune importation de riz étranger. Dans les années 1960, l'introduction de nouvelles variétés de riz à très hauts rendements a considérablement augmenté la productivité des autres producteurs asiatiques. Mais le Japon n'a pas pour autant ouvert ses frontières. Au contraire, les prix de support n'ont cessé d'être révisés à la hausse. Le résultat est qu'en 1986 les producteurs japonais de riz étaient payés dix fois ce qu'aurait coûté à leur pays l'importation de riz thaïlandais. Les excédents commençant à s'accumuler, le gouvernement a décidé de réduire de 20 % les surfaces consacrées à la culture du riz. Il ne pouvait le faire en imposant des quotas dont l'effet aurait été d'augmenter fortement les coûts de production des paysans. La seule solution possible consistait à offrir aux producteurs des prix suffisamment rémunérateurs pour les inciter à substituer des cultures céréalières à la culture traditionnelle du riz. C'est ainsi qu'aujourd'hui l'État nippon garantit à ses agriculteurs produisant des céréales un prix d'achat égal à... vingt fois le prix mondial.

Ces gigantesques subventions se retrouvent capitalisées dans le prix du foncier. Le Japon est le pays où le prix des sols est le plus élevé du monde. Un hectare de rizière y atteint aisément une valeur de 100 000 dollars. Les terres céréalières s'y négocient aux alentours de 70 000 dollars l'hectare. Ces chiffres sont à rapprocher des 2 000 à 3 000 dollars que coûte l'hectare de bonne terre dans les États américains du Corn Belt. Résultat : des prix immobiliers hors de toute proportion, même avec les villes les plus chères des autres grands pays industrialisés. A Tokyo, une petite maison située dans une banlieue lointaine coûte facilement l'équivalent de 400 000 dollars (2 500 000 F). La plupart des gens y vivent dans des appartements de moins de cinquante mètres carrés. Ce qui limite considérablement leur capacité de s'équiper en meubles et objets durables. Ce qui explique aussi certains traits particuliers de la sociologie japonaise (par exemple le goût de l'épargne, ou encore l'importance personnelle de la vie au travail et dans l'entreprise). Il est vrai que seul un tiers du territoire japonais est véritablement cultivable. Le Japon est un pays très exigu et surpeuplé. Mais cela ne suffit pas à expliquer les prix qui y sont pratiqués. Si le logement y coûte si cher, c'est aussi et surtout parce que les activités agricoles y bénéficient d'une protection commerciale qui n'a en vérité d'équivalent nulle part ailleurs.

Autre conséquence : l'alimentation. Le coût des protéines est, au Japon, trois fois plus élevé que les prix mondiaux. Le régime alimentaire des japonais s'en ressent nécessairement. Avec une population représentant la moitié de celle des États-Unis, le Japon consomme seulement un million de tonnes de volailles par an, contre une consommation américaine de 8,5 millions de tonnes. Les Japonais produisent et consomment environ 400 000 tonnes de viande de bœuf par an; les Américains vingt fois plus. La production de lait y est seulement de 7,5 millions de tonnes par an, contre 65 millions aux États-Unis. La consommation de fromages tourne autour de 100 000 tonnes par an; les Américains en consomment 2,5 mil-

lions. Certes, les traditions culturelles et alimentaires jouent un rôle important. Mais elles ne peuvent à elles seules expliquer la permanence de telles différences, alors même que les niveaux de vie tendent à se rejoindre. L'autre facteur est le niveau très élevé des prix de la nourriture, en particulier pour toutes les formes d'alimentation enrichie; une conséquence directe du protectionnisme agricole nippon.

Il en va de même en Europe, quoique à un degré moindre. Il ne fait aucun doute que les Européens consommeraient davantage de protéines si leur prix était plus bas. La consommation de viande dans la Communauté européenne est seulement de 77 kilos par tête et par an, contre 111 kilos en Amérique (et 35 au Japon). Sachant qu'ils sont près de 300 millions, et que la production d'un kilo de protéines nécessite l'équivalent de trois à huit fois son poids en céréales de base, il est clair que l'élimination des barrières traditionnelles aux échanges agricoles libérerait un pouvoir d'achat considérable susceptible d'absorber une bonne part des excédents présentement recensés.

Le paradoxe des politiques agricoles actuellement menées dans la plupart des pays est qu'elles incitent les agriculteurs à produire toujours plus, alors même qu'elles ont pour effet de freiner la progression de la demande solvable par le maintien de prix élevés. La conséquence est une perte sociale sèche estimée au Japon à 1,50 dollar par dollar de transfert au bénéfice de ses agriculteurs, à 0,50 dollar en Europe, et 38 cents aux États-Unis.

L'explosion des rendements bouleverse l'économie agricole mondiale

L'aide à l'agriculture ne date pas d'hier. Mais son poids budgétaire restait relativement limité. Ce n'est plus le cas aujourd'hui en raison de l'explosion générale des rendements, intervenue depuis quinze ans.

En Europe, la présence de prix garantis pour des livrai-

sons sans limite de quantité a incité les milieux professionnels agricoles à investir massivement dans la mise au point de nouvelles techniques agronomiques et de nouvelles espèces hybrides plus résistantes et plus productives. Ainsi, alors qu'ils n'avaient guère évolué depuis la fin des années 1950, les rendements céréaliers ont été multipliés par trois depuis 1970; la production totale a augmenté de 60 % entre 1976 et 1986. Et ce n'est pas fini. Alors que sur le continent les rendements sont de l'ordre de 4,4 tonnes métriques à l'hectare, la moyenne anglaise est déjà de près de 7 tonnes grâce à l'introduction de nouvelles espèces. Les derniers hybrides commercialisés en France depuis 1986 permettent d'espérer des augmentations d'encore plus de 20 % en un temps relativement court.

Simultanément l'agriculture européenne s'est mise à développer un grand nombre de nouvelles cultures où elle n'était jusqu'à présent guère présente. Par exemple, la production d'oléagineux a été multipliée par cinq en dix ans. Après le colza, les campagnes ont découvert l'invasion du tournesol jusqu'à des latitudes où ce produit était traditionnellement inconnu. L'Italie est en train d'arriver à l'autosuffisance dans le domaine du soja avec plus de 900 000 tonnes en 1987, contre seulement quelques milliers de tonnes en 1980. Là où les Américains ne font qu'une application d'engrais, les Européens vont jusqu'à cinq ou six. Les chercheurs ont réussi à raccourcir la taille des pailles, tout en renforçant la résistance; d'où moins de dégâts liés aux intempéries. De nouveaux fongicides réduisent considérablement les pertes occasionnées par le froid et l'humidité des zones tempérées. Des régulateurs chimiques assurent un meilleur drainage de l'énergie captée par la plante vers ses grains. Il y a très longtemps qu'on n'avait vu en agronomie autant de progrès réalisés en aussi peu de temps.

Mais ce n'est pas seulement l'Europe qui voit sa productivité exploser. La Révolution verte s'est étendue à l'ensemble du monde, même au monde le plus pauvre et

traditionnellement le plus dépendant de l'aide des nations industrialisées. Fait sans précédent dans le passé, ce sont aujourd'hui près de 90 % des récoltes mondiales qui sont affectées par la diffusion de nouvelles techniques de culture et l'utilisation de nouvelles espèces, relativement peu coûteuses et désormais accessibles au plus grand nombre de paysans du tiers monde.

Plus de trente pays dans le monde ont suivi l'exemple des États-Unis et de l'Europe, et protégé leur développement agricole de prix élevés et de barrières douanières difficilement franchissables. Résultat : un bond en avant de la production mondiale qui progresse désormais à un rythme double de ses débouchés alimentaires (environ 3 % par an contre 1,5 % pour la demande mondiale de produits agricoles). Depuis dix ans, l'aide alimentaire mondiale n'a plus guère dépassé les dix millions de tonnes par an. En Afrique, à part certaines zones spécifiques rongées par la guerre, la famine de 1983-1984 n'est plus qu'un mauvais souvenir. Depuis cette époque, la plupart des pays africains ont réussi à subvenir à leurs besoins. Même chose en Inde où la catastrophe climatique de 1987, due à une mousson particulièrement violente, a pu être amortie sur les seuls stocks accumulés dans le pays. En Chine, l'abandon des grandes fermes communales de l'époque de la Révolution maoïste a entraîné un accroissement de 50 % de la production agricole en moins de six ans. Il n'y a pas si longtemps, l'Indonésie était encore le plus grand importateur de riz du monde. Autosuffisante grâce aux investissements réalisés avec les royalties du pétrole, elle incite désormais ses paysans à s'orienter davantage vers la production de céréales et de soja, qu'elle continue d'importer massivement. Même un désert comme l'Arabie Saoudite est devenu un pays agricole avec lequel il faut compter. Grâce à des montagnes de subventions puisées sur les revenus du pétrole, des systèmes d'irrigation ultramodernes ont été installés qui permettent aujourd'hui au royaume de récolter quelque 2 millions de céréales (dont 1,8 million sont écoulés sur le marché mondial).

Ce ne sont que quelques exemples. Mais leur leçon est claire. On estime qu'aux prix mondiaux actuels, le potentiel d'excédents agricoles dans le monde est de l'ordre de 150 millions de tonnes d'équivalent-céréales. Un chiffre qu'il faut rapporter au volume total d'échanges agricoles effectivement commercialisés : 190 millions de tonnes. Pendant longtemps, le poids potentiel de ces excédents a été allégé par la politique américaine de quotas et de limitation des emblavures. Cette autodiscipline des producteurs américains, financée par le Trésor fédéral, a soutenu les cours mondiaux, et évité aux contribuables européens d'avoir à payer davantage pour écouler les excédents de leur agriculture. Mais ces jours heureux sont révolus. A la suite de la grande inflation des années 1979-1981 qui a limé les revenus agricoles et ruraux, les États-Unis ont décidé de revenir en force sur les marchés d'exportation. D'où l'explosion des coûts de soutien qui contraint la Communauté à repenser sa politique.

L'agriculture des années 2000 ne sera pas ce que l'on craint

Dans de telles conditions, nous dit-on, revenir à une politique de libre-échange agricole mondiale est impensable. Aligner les prix européens sur les cours mondiaux sonnerait le glas des agricultures européennes. Leurs marchés seraient envahis par les exportations des grands pays où règne l'agriculture extensive à bas coûts de production. Les vainqueurs seraient les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Argentine, le Chili, la Nouvelle-Zélande... Ne survivraient que quelques centaines de milliers de grandes exploitations capables de compenser leur handicap naturel par l'utilisation intensive de nouvelles technologies agronomiques et industrielles. Un tel scénario, est-il alors ajouté, est inconcevable car il impliquerait un mouvement de concentration des exploitations incompatible avec la survie d'une société rurale équilibrée. Il condamnerait la

plupart des campagnes à une désertification socialement insupportable.

Tel est l'argument habituellement utilisé par les Européens pour s'opposer aux propositions américaines. Mais, répliquent les Américains, il est biaisé par le fait qu'on y raisonne principalement par extrapolation, sans tenir compte des modifications de prix relatifs qui résulteraient, au niveau de l'offre et de la demande, du démantèlement des protections tarifaires. L'un de leurs experts a réalisé une étude où il démontre, à contre-pied de toutes les idées reçues, que la libéralisation des échanges agricoles est en fait la meilleure chance offerte à l'Europe de revivifier son espace rural et de faire renaître une authentique agriculture à caractère familial rompant avec la dérive actuelle vers des entreprises toujours plus surcapitalisées.

Son raisonnement est en gros le suivant. L'idée clé est que, tout en étant accompagnée de mesures de soutien transitoires, la libération des prix aurait pour conséquence d'inverser la logique de fonctionnement des entreprises.

Dans un régime de subventions garanties, le seul espoir pour l'agriculteur d'améliorer son revenu consiste à produire davantage en investissant massivement dans des techniques et des innovations qui permettent d'augmenter les rendements physiques du sol. Toute sa gestion est tournée vers leur maximisation. Le résultat est un déplacement massif des facteurs de production au profit d'une utilisation toujours plus intensive du capital, et aux dépens des besoins de main-d'œuvre.

Imaginons maintenant qu'il n'y ait plus de subventions, ni de prix garantis. Le principe de gestion n'est plus le même. La seule façon d'améliorer, ou de garantir son niveau de revenu, consiste, pour le chef d'entreprise, à réduire autant que possible ses frais d'exploitation. Cependant, la chute des prix fonciers freine sa capacité d'endettement. Elle renverse le mouvement des prix relatifs des facteurs au profit de l'utilisation de davantage de main-d'œuvre et de moins de capital. Les entreprises sont

incitées à réorienter leur développement technologique vers des techniques de production et des modes de culture plus « soft », laissant une plus large place aux régulations de cycles naturels. Grâce à l'utilisation de nouveaux types d'assolement et de rotation des cultures, elles épandent moins d'engrais et de pesticides. Les terres libérées par les départs à la retraite ou les cessations d'activité ne sont pas laissées en jachère, mais rachetées à des prix compatibles avec des utilisations moins intensives. Une nouvelle agriculture émerge, qui est plus respectueuse de l'équilibre écologique naturel de nos contrées.

Encore faut-il évidemment que les débouchés commerciaux s'y prêtent. Or, précisément, argumente l'expert américain, c'est ce que favorisera la baisse des prix agricoles, à condition toutefois qu'il s'agisse d'un désarmement véritablement mondial. Comment? Par la révélation d'une nouvelle demande solvable portant sur des produits alimentaires à contenu nutritif plus élaboré. Par exemple, avec des prix au consommateur réduits d'environ un tiers, il ne fait aucun doute qu'il existe encore en Europe une marge d'expansion pour la consommation de viande, de volailles, d'œufs et de produits laitiers. Cela est encore plus vrai au Japon, et dans les autres pays de la couronne asiatique, où il a été calculé que le retour au libre-échange agricole libérerait environ 6% du pouvoir d'achat annuel de la population. Par ailleurs, la réduction de leur note d'importations renforcerait la capacité de croissance des pays du tiers monde et accélérerait le processus d'accès de leur population à des modes de nutrition plus évolués et plus riches en protéines. Comme il faut entre trois et huit fois son poids pour fabriquer une protéine animale, au bout de quelques années une telle évolution aurait pour effet de ramener la demande mondiale à des niveaux plus en rapport avec les capacités potentielles de production.

Un tel scénario impliquerait de profondes mutations au niveau des structures de production et des choix de culture. L'Europe se trouverait contrainte d'abandonner

les cultures de substitution qu'elle a encouragées pour réduire sa dépendance à l'égard de l'étranger. Elle se spécialiserait dans l'exportation de produits à haute valeur ajoutée, destinés à une clientèle mondiale disposant d'un pouvoir d'achat enrichi. Mais, conclut l'expert américain, tout le monde y gagnerait. Une telle agriculture maintiendrait en vie un plus grand nombre de fermes qu'on ne peut en espérer en perpétuant les effets pervers des régimes de soutien actuels. Et il n'est pas impossible qu'à l'inverse de tous les schémas de prospective actuellement développés, l'agriculture européenne soit une activité qui, à échéance des années 2000, se mette à nouveau à manquer de bras.

En tout état de cause, une réorientation de ce type nécessiterait la mise en place de mécanismes d'aide et de transition. L'essentiel étant de découpler l'aide au revenu du mode de fixation des prix (afin de permettre aux signaux économiques du système des prix de jouer leur rôle), ces transferts pourraient, d'une manière générale, prendre la forme d'une garantie minimale de revenu reconnue à tous les ménages vivant de la culture de la terre. Mais ce dispositif devrait être complété par des mesures plus spécifiques d'allègement des dettes; notamment pour les 10 ou 20% d'entreprises de pointe qui, dopées par les prix élevés de la Communauté, se sont surendettées au-delà de tout ce qu'un marché libre pourra jamais leur rendre.

Le libre-échange mettrait fin aux excès du productivisme en agriculture

Un document du service des études du Département d'État américain résume de manière plus précise ce que deviendrait une agriculture privée de subventions publiques.

L'expansion du secteur capitalistique se trouverait freinée par l'entrée en scène de deux facteurs nouveaux : une rareté croissante du capital et l'apparition d'un risque de

variation de prix. Les politiques de soutien des prix, en gonflant la valeur des actifs fonciers, permettent aux entreprises agricoles bien gérées de trouver plus facilement auprès des banques les financements dont elles ont besoin pour leur développement. Leur disparition entraînera une réduction de l'offre du système bancaire, que ne compenseront pas les avances et crédits des fournisseurs (auxquels l'agriculture achètera moins pour réduire ses dépenses).

Il sera plus difficile, et financièrement plus dangereux de chercher à s'agrandir à tout prix. Avec des prix qui sont libres, les gains de production et de rendements attendus d'un élargissement des surfaces et d'une intensification de leur mise en culture, doivent être mis en rapport avec le supplément de risque lié au niveau de l'endettement. S'agrandir devient moins avantageux. La compétition et la surenchère pour le contrôle des terres s'atténuent. La gestion des entreprises s'oriente vers une importance accrue accordée au contrôle des dépenses et à la recherche de choix de production moins intenses en capital, et faisant davantage appel à la main-d'œuvre. Alors que le système poussait au défrichage, à la conversion des pâtures en terres de culture, ainsi qu'à l'arrachage des haies, on revient à des modes de production moins monospécialisés, avec retour d'une forme d'élevage semi-extensif.

Dans un tel environnement, la plus grande disponibilité de terres ainsi que le retour de l'élevage dans l'exploitation réduiront les besoins d'apports en engrais chimiques achetés à l'extérieur. A condition d'avoir la main-d'œuvre nécessaire, les cultivateurs réduiront leurs dépenses de pesticides et d'herbicides, et feront davantage confiance aux moyens mécaniques ou à la rotation des cultures pour éliminer les mauvaises herbes et lutter contre les insectes. La priorité sera donnée à tout ce qui permet de minimiser les flux de sortie d'argent.

La grande tendance des vingt dernières années était à l'accroissement continu du degré de spécialisation de la

chaîne agro-alimentaire. D'un côté des entreprises monocérialières de plus en plus grandes et productives, mais ne produisant que cela et ne travaillant à pleine intensité que quelques mois par an. De l'autre, des ateliers d'élevage hyperspécialisés, nourrissant dans un enclos limité des centaines de têtes de bovins, ou des milliers de porcs destinés à la boucherie. Autrefois, l'un complétait l'autre au sein d'une cellule de production familiale où une partie des produits de la terre était directement consommée sur place par le bétail élevé sur la ferme. La disparition des politiques de soutien entraînera un retour vers ces formes d'exploitation, sans qu'on puisse pour autant parler d'un recul économique. Le progrès agronomique, les avancées technologiques dans la mécanisation ou l'outillage resteront toujours aussi intenses. Ils s'exerceront seulement dans une direction différente. Ils seront davantage conçus pour des exploitations de dimension optimale inférieure aux normes passées, et recherchant un degré plus grand d'autosuffisance. La productivité agricole continuera de progresser, mais elle sera moins liée à la capacité de travail des tracteurs et des moissonneuses.

Au total, conclut l'étude, l'agriculture des pays industrialisés s'orientera vers des modes de fonctionnement moins intensifs, mais pas nécessairement moins rentables économiquement. Des fermes plus petites, une population au travail plus nombreuse et plus productive, des coûts marchands réduits, mais aussi des produits alimentaires moins chers, une croissance plus rapide dans le reste du monde, un niveau de vie plus élevé pour tous, tel devrait être le nouveau visage de la fin du siècle dans l'hypothèse d'une suppression concertée des subventions publiques à l'agriculture.

Le libéralisme en agriculture favoriserait une croissance mondiale plus rapide

L'agriculture, c'est bien connu, est fondamentalement allergique au libéralisme. Même en cherchant bien, on

aurait beaucoup de mal à trouver un seul agriculteur qui ne soit pas d'accord avec le principe que si le libéralisme est bon pour l'industrie (les agriculteurs votent traditionnellement plutôt à droite), il ne saurait en aucune manière s'appliquer aux marchés agricoles. L'argument communément utilisé est que si l'agriculture revenait à la liberté, il en résulterait une instabilité des marchés trop forte pour être économiquement viable. Selon cette théorie, l'agriculture ne sera jamais une industrie comme une autre en raison de la spécificité des aléas climatiques et de la trop faible élasticité de la demande face aux mouvements de prix.

On peut démontrer que ce genre d'argument, que l'on retrouve notamment dans tous les ouvrages d'économie, n'est pas aussi robuste qu'il y paraît.

L'idée que l'intervention de l'État serait impérativement nécessaire pour régulariser les cours et ramener l'incertitude des marchés agricoles à des proportions acceptables se heurte en particulier à deux objections. La première est tout simplement que si l'on supprime les fluctuations naturelles du marché, c'est pour y substituer une nouvelle forme de risque qui provient de ce que les effets pervers des politiques d'intervention imposeront nécessairement un jour ou l'autre des révisions déchirantes, difficiles à anticiper et donc à intégrer dans les calculs économiques longs. A une incertitude naturelle, mais assurable, on substitue une incertitude « politique » qui, elle, est imprévisible et donc totalement non assurable. On n'a pas supprimé l'incertitude ni le risque; on a simplement changé leur nature.

La seconde objection est qu'il existe des techniques « libérales » pour réduire le degré d'incertitude supporté par l'entrepreneur agricole. Les deux principales sont, d'une part la création de marchés à terme fonctionnant selon le principe des fameux *futures* américains; d'autre part l'intégration verticale dans des chaînes agro-alimentaires spécialisées. N'importe quelle denrée devrait être cotée à terme, sur tous les horizons de temps pos-

sibles. Un tel système aurait l'avantage d'autoriser une division des risques entre l'exploitant et des spéculateurs privés qui accepteraient volontairement, par contrat, d'assumer une part du risque agricole que les agriculteurs ne veulent pas prendre en charge eux-mêmes, tout en conservant la possibilité de se réassurer éventuellement auprès d'autres investisseurs. Le développement de tels marchés permettrait, dans l'agriculture, une diversification et une répartition des risques mieux adaptées aux préférences des uns et des autres, à l'égal de ce qui se passe dans l'industrie. N'oublions pas que c'est précisément cette meilleure « économie du risque » qui, historiquement, a permis le décollage de la révolution industrielle.

Toutefois, accepter de telles évolutions, reviendrait à admettre que d'autres, extérieurs à l'agriculture, viennent partager la manne financière qui est distribuée par l'État à la profession. D'où l'opposition compréhensible des milieux agricoles qui désirent éviter tout ce qui tendrait à gommer les frontières entre l'agriculture et l'industrie. On retrouve les effets pervers liés au jeu des subventions.

La crainte de l'instabilité des prix agricoles était sans doute justifiée à l'époque où le développement encore insuffisant des transports et équipements de stockage ou des industries de transformation limitait l'aire géographique des marchés à des frontières plus ou moins nationales. Mais ce n'est plus un argument que l'on peut encore sérieusement invoquer aujourd'hui. Au contraire, avec les moyens qui sont ceux du monde contemporain, il y a toutes chances pour qu'un véritable libre-échange favorise une plus grande compensation des risques régionaux, et donc une meilleure régularité des prix et approvisionnements à l'échelle mondiale. Paradoxalement c'est, faut-il le souligner, la présence des excédents de la Communauté européenne qui, au cours des vingt dernières années, a accentué la volatilité des prix dans le reste du monde.

La PAC-bis n'aura pas plus de succès que la précédente

Depuis sa création, la PAC a cherché à résoudre le problème du revenu des agriculteurs en garantissant leurs prix et en poussant à l'exportation des excédents. Mais le retour des Américains sur les marchés, ainsi que l'extension géographique de la Révolution verte, font que le poids des restitutions est devenu budgétairement insupportable (en 1984, le prélèvement de 1 % sur la taxe à la valeur ajoutée au profit du budget communautaire a déjà été porté à 1,4 %). D'où changement de cap. La nouvelle politique consiste à rechercher une autolimitation de productions à partir d'un système de quotas allié à un mécanisme de pénalisations de prix en cas de dépassement.

L'objectif est de se retirer progressivement des marchés mondiaux tout en conservant un mécanisme de régulation interne qui maintienne les revenus des agriculteurs à un niveau politiquement satisfaisant, sur la base d'une production européenne limitée à ce qui est tout juste nécessaire pour être autosuffisant. Cependant, ce système ne peut fonctionner que si la Communauté complète son dispositif de contrôle des importations en l'élargissant pour y inclure les produits de substitution qui, jusqu'à présent, ne faisaient l'objet d'aucune entrave tarifaire. D'où la politique de la Communauté d'échanger, dans le cadre des nouvelles discussions du GATT, le retrait de ses exportations contre l'augmentation des prélèvements sur certaines denrées de substitution de plus en plus utilisées par les fabricants d'aliments du bétail pour tourner la réglementation et échapper au système européen de prix élevés. Tout se passe comme si à la proposition de rétablir un système mondial de libre-échange agricole, l'Europe répondait en proposant des négociations d'accords commerciaux réciproques entre blocs à vocation d'auto-suffisance.

La volonté affichée d'obtenir un plafonnement des prix garantis et des subventions a déjà provoqué l'effet que

l'on pouvait en attendre. Les prix fonciers ont chuté de près de 50 % depuis 1980; ce qui a fragilisé la situation financière de nombreuses exploitations trop endettées. Du point de vue de l'efficacité économique, cet ajustement est bien venu. Le plafonnement des aides budgétaires devrait contraindre les entreprises à changer d'objectifs. Leurs gestionnaires seront incités à sortir de la fuite en avant dans l'investissement de production, pour adopter une politique plus prudente de réduction des coûts d'exploitation. Cependant, le cœur du mécanisme d'intervention n'a toujours pas été modifié. On reste dans un système dont la logique est de prétendre défendre le revenu des producteurs en limitant le pouvoir d'achat de leurs débouchés alimentaires, et, pour certains d'entre eux, en leur imposant des coûts de production plus élevés. C'est absurde.

La politique des quotas va apporter un répit aux difficultés du budget communautaire. Mais il ne durera qu'un temps. En aucun cas cette technique de régulation ne saurait constituer un mécanisme durable d'organisation de l'agriculture. Pour une raison simple qui nous ramène au principe de « capitalisation » évoqué au début de cet ouvrage.

Toute politique d'autolimitation des productions suppose que les quotas soient attribués en fonction d'un élément historique reflétant les capacités de production passées de l'entreprise. Mais le monde n'est pas immobile. Certains prennent leur retraite, d'autres meurent sans héritiers, ou sans enfants désireux de prendre la succession de la terre. Certains se contentent de ce qu'ils ont, d'autres gardent de l'ambition, sont prêts à travailler plus, veulent s'agrandir. Toutes choses égales d'ailleurs, il y en a qui savent mieux que d'autres contrôler leurs dépenses. Résultat : le même droit à quota pour une même terre est un actif qui n'a pas la même valeur pour tous. Si le quota peut être dissocié du sol sur lequel il était originellement assis, un marché d'échanges va s'organiser - comme ce fut le cas avec les quotas laitiers. Plus les plafonds de pro-

duction seront restrictifs, plus les quotas auront de valeur pour ceux qui pensent être capables de retirer de la même production un revenu net plus élevé que les autres.

Dans un système qui distribue des subventions, ce qui compte est l'actif dont la propriété ouvre le droit à la perception des subsides. Jusqu'à présent c'était la propriété des sols qui servait de clé d'accès à la répartition de la manne publique. D'où la concurrence acharnée pour le partage des terres, et la fuite des subventions vers l'amont. Désormais la propriété d'une terre ne suffit pas; encore faut-il que ce soit une terre à laquelle est accroché un quota. C'est le contrôle des quotas qui constitue dorénavant la clé d'accès au partage des subventions. Le même processus va s'y renouveler. La concurrence entre les jeunes exploitants pour l'acquisition des droits de produire fera monter les prix jusqu'au point où ils capitaliseront d'avance les gains qu'ils espèrent réaliser grâce à une gestion plus serrée que leurs prédécesseurs. Les jeunes agriculteurs verront leurs coûts d'installation augmenter au profit des anciens exploitants qui étaient en place au moment de l'attribution des droits de quotas initiaux. Le système se traduira par un transfert intergénérationnel qui fait que, même si au départ on a atteint l'objectif désiré (la meilleure des hypothèses), au bout de quelques années le problème des revenus agricoles à nouveau se posera en termes aigus et justifiera des mesures d'urgence.

Il faut que l'Europe abandonne sa mentalité de forteresse agricole

Ainsi les quotas ne règlent rien. Les mêmes problèmes budgétaires auxquels la Communauté européenne vient d'être confrontée réapparaîtront dans quelque temps. Il faudra, sous la pression des mécontentements, à nouveau relever les prix de soutien. Entre-temps, les relations avec les autres pays producteurs se seront encore davantage dégradées.

Ce qui est en cause est la mentalité de forteresse avec laquelle les responsables de la Communauté abordent les problèmes de l'agriculture. Ce protectionnisme serait, nous dit-on, justifié par des considérations de sécurité et de stratégie géo-alimentaire. C'est l'argument ultime des protectionnistes lorsqu'on les pousse dans leurs derniers retranchements. Mais, pas plus que les précédents, il n'est vraiment sérieux, et pour les mêmes raisons. Dans une ère de défense nucléaire, la véritable sécurité ne réside pas dans le fait de faire tout pousser chez soi à des prix socialement prohibitifs; mais bien davantage dans la participation à la construction d'un véritable marché global d'échanges et d'infrastructures qui multiplie dans le monde les foyers de croissance et de développement.

Pour en sortir, il faudra inventer des mécanismes de compensations financières qui permettent de neutraliser l'activisme corporatif de ceux qui, dans les secteurs les plus productivistes (mais aussi les plus retardataires) de l'agriculture européenne, seraient les principaux perdants d'un retour sur la route du libre-échange.