



HAL
open science

SOLUTIONS DE LAISSER FAIRE ET AVENIR DE LA PAC APRES 2013

François Fachini, Pierre Garelo

► **To cite this version:**

François Fachini, Pierre Garelo. SOLUTIONS DE LAISSER FAIRE ET AVENIR DE LA PAC APRES 2013. Henri Lamotte, Max Falque. Ressources Agricoles et Forestières , Bruylant, 2014, 9782802741800. hal-01286656

HAL Id: hal-01286656

<https://hal.science/hal-01286656>

Submitted on 11 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SOLUTIONS DE LAISSER FAIRE ET AVENIR DE LA PAC APRES 2013

François Fachini¹ et Pierre Garello²

Introduction

En dépit des déficits publics des pays de l'Union européenne et de la crise de la dette, l'Union européenne s'apprête à augmenter les dépenses pour l'agriculture et le développement rural. Le budget total de l'Union européenne pour 2012 est de 129,1 milliards d'euros (crédits de paiement)³. Sur cette somme, 57 milliards sont consacrés à l'agriculture et au développement rural soit 44% de son budget. Cela représente environ 100 euros par habitant et par an. En 2010, la France reçoit environ 20%⁴ de ces 57 milliards soit 11,4 milliards d'euros soit environ 24200 euros par agriculteur en moyenne si on estime qu'ils sont 470 000 et qu'ils sont les seuls destinataires des transferts prévus

¹ Faculté Jean Monnet, Université Paris-Sud, 54 Bd. Desgranges, 92 330 Sceaux, France et économiste associé au Centre d'économie de la Sorbonne (Paris 1), francois.facchini@u-psud.fr, <http://www.ritm.u-psud.fr/chercheurs/francois-facchini/>

² CERGAM, Aix-Marseille Université.

³ http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_fr.cfm (voir figure 1 en annexe qui retrace l'évolution de la part du budget consacré à l'agriculture et au développement rural sur le budget total de l'Union européenne.

⁴

<http://www.touteurope.eu/fr/actions/agriculture-peche/politique-agricole-commune/presentation/la-politique-agricole-commune-pac.html>

par ce budget ce qui n'est évidemment pas juste mais permet de donner un ordre de grandeur. Cet article cherche à savoir si cet effort est justifié et efficace, ne s'attachant pas tant d'ailleurs aux montants versés qu'aux modalités de ces versements. Il soutient que, si la nouvelle PAC a raison de vouloir laisser les marchés agricoles coordonner l'offre et la demande, elle a tort de délaissier les solutions de laisser faire en matière de production de biens alimentaires sains et d'aménités rurales de qualité.

Le développement de cet argument s'organise autour de trois sections : la première évalue les résultats de l'ancienne PAC à l'aune de ses propres objectifs, la seconde présente les objectifs et les instruments de la nouvelle PAC et la troisième ébauche les solutions de laisser faire en matière agri-environnementale. Cet article dessine ainsi les contours d'une politique agricole alternative qui donnerait une place centrale à l'entrepreneur—agriculteur ou autre—dans la recherche de solutions aux attentes des consommateurs et des citoyens et stimulerait de nouvelles formes de coopération entre acteurs locaux.

I.- L'ancienne PAC : des résultats imparfaits

Juridiquement la politique agricole commune est fondée sur les articles 38 à 47 du titre II du traité de Rome. Ces articles instituaient divers mécanismes de soutien des marchés, des taxes à l'importation ainsi que des aides ou restitutions à l'exportation. Elle reposait jusqu'en 2003 sur une politique de prix administrés, fixés le plus souvent au-dessus du prix de marché.

Cette politique devait promouvoir un développement harmonieux du commerce

mondial (article.110- 1^o alinéa du traité de Rome) tout en assurant la préférence communautaire dans l'approvisionnement agro-alimentaire de la population des Etats membres. Les objectifs initiaux de la politique agricole commune (PAC) étaient de façon plus détaillée: de stabiliser les prix des marchés agricoles, d'assurer une parité entre les niveaux de vie des différents secteurs de l'économie, de protéger le modèle de l'agriculture familiale, et participer ainsi à l'équilibre entre les territoires et de garantir des prix raisonnables aux consommateurs. Le dernier objectif—garantir des prix raisonnables aux consommateurs—n'étant pas très précis, il échappera à la présente évaluation.

A. L'objectif de stabilité des prix n'a pas été atteint

Le premier objectif n'a pas été atteint. Les fluctuations du prix des produits de base auraient même été plus importantes dans les années 80 - 90 que dans les années antérieures⁵. Cela ne devrait pas surprendre. En effet, ces marchés sont naturellement instables du fait de l'inélasticité prix de l'offre et de la demande. Ainsi, la demande étant inélastique, une forte hausse de l'offre, induite par exemple par des conditions climatiques particulièrement favorables, provoque une très forte baisse des prix si l'on veut écouler sa production. De même, l'inélasticité de l'offre fait qu'une faible hausse de la demande se traduira par une

forte hausse des prix tant il est difficile d'accroître la production à court terme. L'amplitude des fluctuations est toutefois moindre dans une économie globalisée, les pertes de production des uns étant compensées par la possibilité qu'ont de nombreux autres d'accroître ne serait-ce que marginalement leurs productions.

La politique de prix administré choisi par l'union européenne a eu pour effet de renforcer cette instabilité en favorisant l'avènement de crises de surproduction chroniques⁶. Comme sur tous les marchés, fixé un prix supérieur au prix de marché, favorise l'offre et décourage la demande.

Cela génère aussi un phénomène de mal-investissement: les entrepreneurs ainsi que l'ensemble des contribuables investissent des capitaux dans un secteur d'activité dont la rentabilité est artificielle. C'est un peu à l'image d'un propriétaire de capital qui déciderait d'investir dans la production de voitures alors qu'il ne vend déjà pas les voitures qu'il a produites dans la période antérieure. De telles erreurs d'anticipation provoquées par des variations artificielles des prix induisent une plus forte volatilité des prix. Il était donc prévisible que l'ancienne PAC ne réussisse pas à stabiliser les marchés.

B. L'objectif de parité entre les revenus du secteur agricole et ceux des autres secteurs a été, d'une certaine façon, atteint et même dépassé

La politique de transfert de surplus des contribuables vers les agriculteurs a, en revanche, été plus efficace en matière de

⁵ Assemblée Nationale, Rapport d'information 3863 (2011), T. Pouche, *Géoéconomie* (2008), Fulponi (1994), Hubert ([1990], chapitre VII) et P. Saint-Amour (1991), « Les fluctuations des prix du blé lors des crises céréalières », *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, n°21, 4^o trimestres.

Chevet J.M. et Saint-Amour P. (1992), « L'intégration des marchés du blé en France aux XVIII^e et XIX^e siècles », *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, n°22, 1^o trimestre.

⁶ Bureau D. et Bureau J.C. (1998, p.45), « Agriculture et négociations commerciales », rapport pour le CAE, Paris, Documentation française.

parité des revenus. Le revenu *moyen* d'un ménage agricole en France est même devenu significativement supérieur au revenu moyen pour l'ensemble de l'économie⁷. Cela lève donc une partie de la légitimité sociale de la PAC ; si ce n'est que, une fois les transferts de revenu retirés, une partie des revenus baisserait et que la moyenne cache une dispersion élevée.

Une baisse des aides agricoles aura aussi pour effet de réduire la valeur de la terre qui a été longtemps soutenue par le processus de capitalisation des aides dans le prix du capital foncier. La convergence artificielle des revenus ne sera, en effet, jamais pérenne mais toujours temporaire. Le capital ayant toujours tendance à retourner vers les activités dont il a été artificiellement détourné. Les autorités publiques sont alors contraintes de revoir sans cesse à la hausse leurs mesures d'aides si elles veulent éviter que les revenus des agriculteurs deviennent inférieurs aux revenus des autres secteurs d'activité.

Outre l'effet transitoire de ce résultat sur la parité des revenus, il est important de faire remarquer que la PAC a probablement été à l'origine d'un effet Matthieu⁸ ou d'une redistribution régressive : la politique bénéficie plus aux plus riches qu'aux autres. En 2000 20% des agriculteurs recevaient encore 80% des aides de la PAC⁹.

⁷ OCDE (2002), *Rapport de synthèse sur les questions de revenu des ménages agricoles dans les pays de l'OCDE*, AGR/CA/APM (2002) 11/FINAL.

⁸ Mueller, D.C., Facchini, F., Foucault, M., François, A., Magni-Berton, R. et Melki, M. (2010, p.73). *Choix Publics. Analyse économique des décisions publiques*. De Boeck.

⁹ Elliott M. and Heath A. (2000, p.45). "The Failure of CAP reform: a public choice analysis", *Economic Affairs*, June, pp.42-48.

C. Défense du modèle d'exploitation familiale et concentration des bénéfices des aides publiques sur un petit nombre

L'objectif de défense du modèle d'exploitation familiale a aussi été en partie réalisé. La PAC n'a pas, cependant, empêché l'exode rural et la transformation profonde de la composition des emplois entre les secteurs primaires, secondaires et tertiaires dans l'économie nationale. La PAC a ralenti et accompagné ce mouvement sans l'empêcher. Initialement, en effet, la PAC était un moyen de maintenir une densité de population suffisante sur l'ensemble du territoire nationale. La part de la population active agricole dans la population active totale a pourtant chuté chaque année depuis (Figure 1, 1954 - 2011). Cela s'explique par l'existence d'importantes opportunités de revenu dans les secteurs non agricoles.¹⁰

La cause et la conséquence de ces évolutions sont une baisse continue de la part de l'agriculture dans le PIB français sur la période 1949 – 2011 (Figure 2).

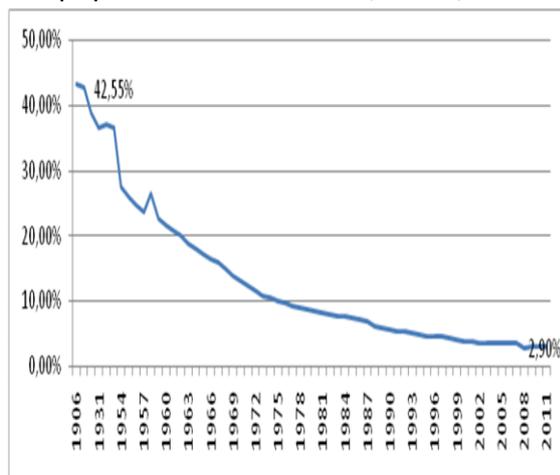
Ce qui oblige à s'interroger d'un point de vue purement économique sur la pertinence d'une politique publique qui consiste à soutenir des secteurs d'activités

¹⁰ L'idée a été développée par Laurent C. (1969), « L'évolution de la population active agricole », *Economie rurale*, n°79-80, 1° et 2° trimestres, selon laquelle la politique agricole ne devait pas renverser le mouvement d'exode agricole, mais le rendre humain (Laurent [1969], p.232). En fait la politique agricole a rendu *inhumain* le maintien d'un certain nombre d'agriculteur qui ont dégagé péniblement des revenus peu supérieurs au seuil de pauvreté et qui en croyant pouvoir rester ont vu leur exploitation soit abandonnée par leurs enfants pour lesquels le prix de sortie était beaucoup moins élevé que celui de leurs parents, soit rachetée par leur voisin.

comme l'agriculture qui sont, relativement aux autres secteurs, de moins en moins porteur de valeur ajoutée pour un pays entrée comme la France dans l'ère de l'industrie et des services.

Figure 1

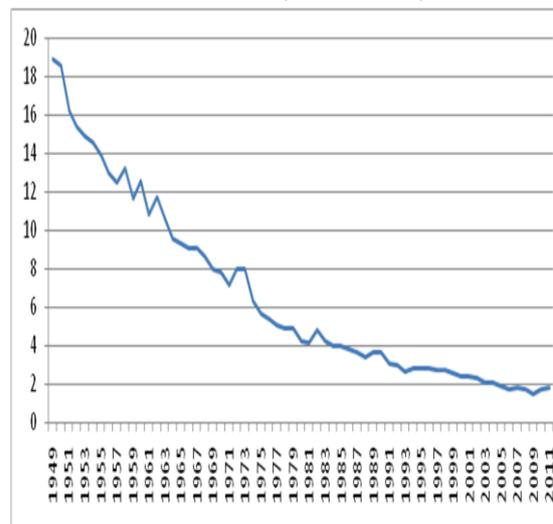
Evolution de la part de la population active dans l'agriculture, la pêche et la forêt sur la population active totale, 1906/2011



Source : INSEE (recensement général de la population et enquête emploi), Annuaire Statistique de la France 1966, résumé rétrospectif Volume 72, nouvelle série 4, pour les chiffres de 1906/1954, ensuite utilise le Tableau 14 Emploi par secteur regroupé au 31/12 Annuaire rétrospectif 1948/1988 de l'année 1990, le Tableau C.01-4 Population résidente occupée au 31/12 pour les années 1980/1989 de l'année 1989 de l'Annuaire, puis les tableaux C.01-5 des annuaires statistiques de la France 2000 (vol.103 SER 45) pour les années 1990 à 1997, 1996 vol.101 N43 pour les années 1991, 1992 et 1993 ; 2002 (SER 47, vol.105) pour les années 1998 et 1999, 2003 (vol.106) pour l'année 2000 ; 2003 (vol.106) pour les années 2001 et 2002; 2005 (vol.108, SER 50) pour l'année 2003 ; 2007 (vol. 101) pour les années 2004 et 2005. Pour les années récentes 2006/2011 nous prenons les Tableaux de l'économie française 2013 pour les années 2010 et 2011 Tableau Population en emploi selon le sexe et le secteur d'activité ; 2011 pour les années 2009 et 2008 ; 2010 pour les années 2007 et 2008.

Figure 2

Evolution de la part de l'agriculture dans le PIB (1949-2011)



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels base 2005 - VA / Produit intérieur - Total des secteurs résidents - Total des branches - Prix courant et Comptes Nationaux Annuels (base 2005) - Comptes de production et d'exploitation par branche - niveaux A5, A10 et A17, <http://www.bdm.insee.fr/bdm2/choixCriteres.action?codeGroupe=1358>

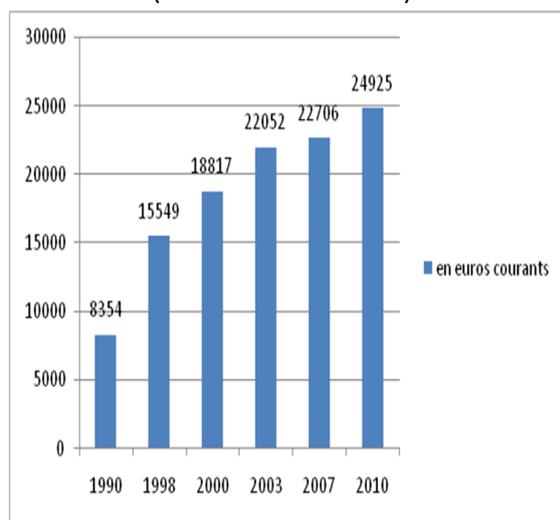
Les autorités politiques françaises et européennes n'ont pas souhaité, cependant, ajuster l'évolution de leurs aides aux évolutions démographiques et économiques des secteurs primaires. Cela a eu un effet très bénéfique pour la profession agricole. Sous le double effet de la diminution du nombre des actifs et de la hausse des concours publics à l'agriculture le montant moyen des concours publics par actifs n'a cessé d'augmenter.

Philippe Boyer (1999¹¹, p.102) constatait déjà que « de moins de 55000 francs soit environ 8354 euros par exploitation en 1990, les concours moyen par exploitation ont atteint 102000 francs en 1998 (en

¹¹ Boyer, P. (1999). Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997, Economie et Statistique n°329-330, pp.87-105.

francs courants) soit 15549 euros. Sur un peu moins de 10 ans l'augmentation était en francs courants de 85% et de 60% en francs constants (montants déflatés par l'indice des prix à la consommation). Si on actualise ces résultats pour les années 2000 cette évolution n'est pas démentie (Figure 3).

Figure 3
Montant des concours publics productifs agricoles par exploitation (Années 1990 à 2010)



Sources : pour les statistiques sur le nombre des exploitations nous utilisons des données proposées par le SCEES, recensements agricoles et enquêtes sur la structure des exploitations, pour les statistiques sur les concours publics nous mobilisons le Tableau 1 : Evolution des concours publics à l'Agriculture entre les années 2010 et 2011 (en millions d'euros). Concours publics à l'agriculture 2011 prévisionnels. MAAPRAT /SAFLS /SDABC, 2011. Document : Les concours publics à l'agriculture en 2011. Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation. Session du 20 décembre 2011.

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_CCAN_20Dec2011.pdf.

La croissance sur la période 1998-2010 des concours publics à l'agriculture productive a augmenté d'environ 60%. Dans le même temps, il a été constaté que la contribution de l'agriculture au sens large avait chuté de un point sur cette même période. Cette évolution est une parfaite

illustration du principe issue de la théorie des groupes d'intérêt de Mancur Olson. La politique agricole a des coûts de plus en plus diffus du fait de l'augmentation de la population totale mais des bénéfices de plus en plus concentrés.

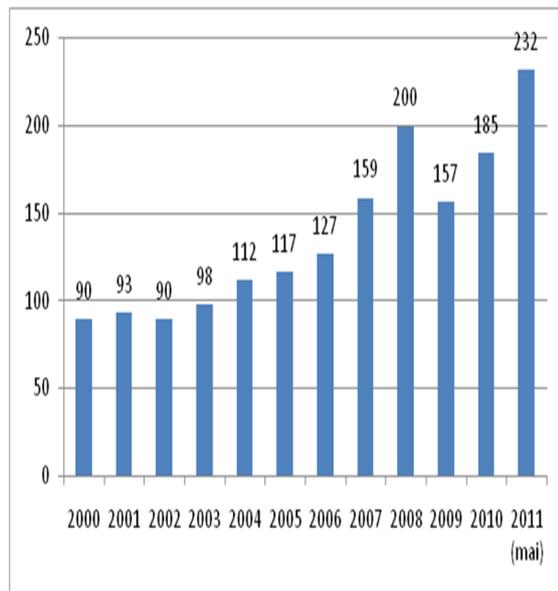
Cette concentration des aides a aussi eu pour conséquence l'augmentation la taille moyenne des exploitations¹². C'est ainsi que la PAC est devenue doublement régressive. Elle a enrichi les agriculteurs en leur versant des transferts publics (transfert des pauvres vers les riches ou effet Matthieu) mais aussi en se capitalisant dans le prix de la terre, ce qui a eu un effet positif sur le montant des patrimoines des agriculteurs et de tous ceux qui possèdent de la terre.

Cette politique se développe de plus dans un contexte de hausse générale des prix alimentaires et des biens agricoles (Figure 4). Ainsi alors que le contexte économique est favorable à l'agriculture (hausse des prix) la politique agricole continue d'augmenter le montant des aides. Il est vrai, cependant, et cela sera traité dans la deuxième section de cet article, que désormais la politique agricole est essentiellement une politique d'incitation à la production d'aménités rurales ce qui l'a déconnecte au moins théoriquement de l'évolution des marchés des biens agricoles.

¹² Cyncynatus M. et Duval N. (1992, p.75), « La population agricole devrait continuer de baisser », *Economie et Statistique*, n°254-256, mai-juin constatent que les effectifs salariés ont baissé de -73,6% de 1954 à 1982 et que les effectifs exploitants ont baissé de -73,6%. Ils confirment aussi l'idée d'une augmentation constante de la taille des exploitations puisque de 1978 à 1988, le nombre d'exploitations de plus de 50 hectares a augmenté de 230 000 unités alors que celui des exploitations de moins de 50 hectares diminuait de 269 000. En neuf ans, la superficie moyenne des exploitations est passée de 23,4 à 28,1 hectares.

Figure 4

Hausse des prix des biens alimentaires depuis 2000 selon l'indice de la FAO



Source : FAO, Perspective de l'alimentation juin 2011. Indice des prix des aliments: établi à partir de la moyenne des indices de prix des 5 catégories de produits indiquées ci-dessus, pondérés en fonction de la part moyenne à l'exportation de chacune des catégories pour la période 2002-2004: au total 55 cotations de produits pris en compte par les spécialistes de la FAO comme représentant les cours mondiaux des produits alimentaires indiqués sont incluses dans l'indice global. <http://www.fao.org/docrep/014/al978f/al978f00.pdf>

Pour conclure ce point, il est important enfin de remarquer qu'à un niveau moins agrégé la population active agricole est de plus en plus difficile à définir, car le développement de la pluriactivité a rendu le statut même d'agriculteur problématique. Il devenait d'autant plus difficile de définir le profil des individus qui pouvaient recevoir des aides agricoles de l'union européenne que la réforme de la PAC a conduit à lier ces aides non plus à la production de biens alimentaires mais à la production d'aménités rurales (réforme de 2003, section 2). On aurait pu alors imaginer que les aides agricoles ne soient plus liées au statut d'agriculteur mais à la production de ces aménités ; ce qui n'a

pas été le cas. Si le problème est simplement la gestion des externalités et si des non agriculteurs gèrent ces aménités alors ils devraient pouvoir accéder aux aides.

D. Une politique qui ne sert pas que les agriculteurs : l'intérêt de la bureaucratie dans la dynamique des dépenses publiques agricoles

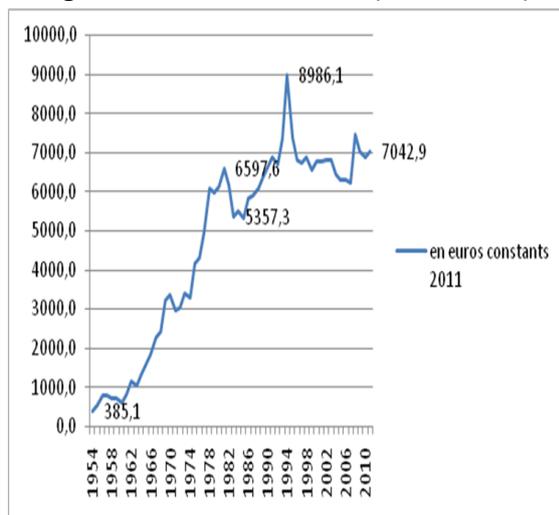
La politique agricole ne bénéficie pas qu'aux agriculteurs. Elle est aussi un moyen pour l'administration publique de justifier ses budgets, ses emplois et son rôle dans l'élaboration d'une politique d'intérêt général.

Depuis 1881, la politique agricole est conduite par un ministère, le ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche. La figure 5 présente l'évolution du rapport entre le budget du ministère de l'agriculture et le nombre des actifs dans les secteurs dont ce ministère s'occupe. La croissance de ce ratio est continue sur pratiquement toute la période.

Plus intéressant encore est l'évolution du rapport entre le nombre des actifs dans ces secteurs (Figure 1) et l'évolution du nombre des fonctionnaires affectés au ministère de l'agriculture. Le nombre de fonctionnaire par actifs dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de la pêche n'a cessé d'augmenter depuis 1954. Comme le nombre des actifs de ces secteurs a baissé, cela conduit à une forte augmentation de ce que l'on a appelé le taux d'encadrement administratif des actifs agricoles qui passe de 690 actifs pour un fonctionnaire en 1936 à 22 actifs environ pour un fonctionnaire en 2003 (Figure 6).

Figure 5

Evolution du ratio Budget du ministère de l'agriculture sur nombre d'actif dans les secteurs de pêche, de l'agriculture et de la forêt (1954-2011)



Sources : Pour les budgets en francs courants *Annuaire statistique de la France* année 1966 (volume rétrospectif) et 1990 (volume rétrospectif 1948-1988) puis les *Notes Bleues de Bercy* pour les années 1989-2005 puis les informations publiés sur les lois de finance sur le site. Pour les chiffres de population active voir les informations données lors de la présentation de la figure 1. Voir le calculateur proposé par l'INSEE pour transformer les budgets en euros constants 2011 : <http://www.insee.fr>

Ainsi alors que la part de la production des secteurs dont s'occupe le ministère de l'agriculture et le nombre des actifs travaillant dans ces secteurs baisse, le nombre des fonctionnaires et la taille des budgets de ce ministère n'ont pas diminué. Ils ont au contraire plutôt eu tendance à augmenter. On est presque en présence d'une application de la loi de Parkinson¹³.

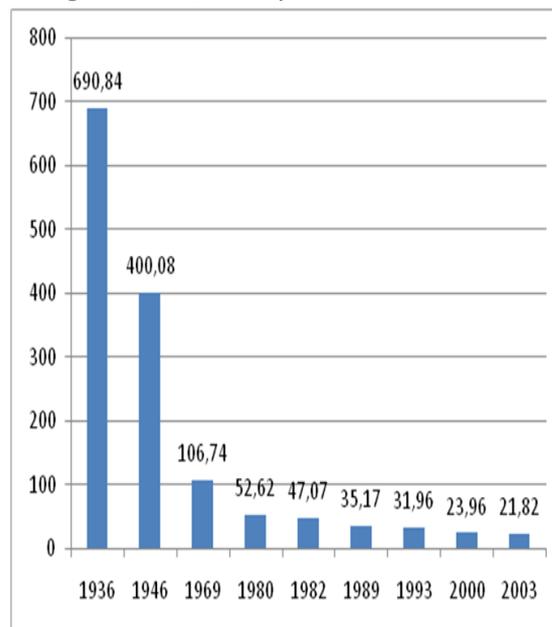
Toutes ces évolutions tendent ainsi à montrer que la réforme de la politique agricole commune n'a pas réduit le montant des fonds publics affectés au

¹³ C. Northcote Parkinson, *Les Lois de Parkinson*, trad. par Jérôme de Villehouverte, préface d'Alfred Sauvy, Robert Laffont, Paris, 1983.

secteur agricole. Il est indéniable, en revanche, que les modalités d'intervention et les objectifs de la politique agricole commune ont profondément changé.

Figure 6

Evolution du nombre des actifs par fonctionnaire du ministère de l'agriculture, de la pêche et de la forêt



Sources : Le rapport entre le nombre d'actif et le nombre des fonctionnaires a été calculé à partir des données suivantes. Pour le nombre des actifs voir figure 1. Pour le nombre des fonctionnaires du ministère de l'agriculture voir Dominique Carré : INSEE (1992). Pour les années 1990, 1993, 1998, 2000-2003 Tableau INSEE Les effectifs de la Fonction Publique en métropole, dans les DOM-TOM et à l'étranger au 31/12.

II.- La PAC 2003 ne résout qu'une partie des problèmes et repose sur un principe de découplage imparfait

La « nouvelle PAC » a profondément modifié les modalités d'intervention des puissances publiques. Elle a été officiellement adoptée le 26 juin 2003 à Luxembourg et s'est progressivement appliquée jusqu'à aujourd'hui ; une nouvelle réforme étant prévue pour 2013.

Tout en conservant ses anciens objectifs, elle se donne pour nouvel objectif de mieux répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs européens, en matière : 1) d'environnement, 2) de qualité des produits et 3) de bien-être animal¹⁴.

Pour atteindre ces objectifs, elle introduit deux mesures principales : d'une part le découplage des aides par le biais du régime de paiement unique qui brise le lien entre le montant des aides et la production, et d'autre part la conditionnalité des aides qui sont à présent soumises au respect des règles essentielles de la législation européenne, en matière notamment d'environnement et de bien être des animaux (éco-conditionnalité). L'idée est donc de rétablir le prix de marché comme principal indicateur de coordination de l'offre à la demande, et de limiter le productivisme agricole en instaurant un système d'aides conditionnées à la mise en pratique de productions respectueuses de la qualité de l'environnement.

A. Le principe du découplage : un principe imparfait et une application partielle

1. Un pas vers la libéralisation qui était attendu

Le découplage des aides est censé éviter les distorsions de prix et faire bénéficier l'Union européenne des gains des politiques de libéralisation. Les évaluations de ces gains ont été nombreuses et vont toutes dans le même sens. Les modèles d'équilibre général calculable sont globalement favorables à la libéralisation des échanges et plus

particulièrement à l'ouverture des marchés des pays développés aux marchandises des pays en voie de développement. Les publications de la Banque mondiale proposent des résumés de cette littérature et des études originales sur la libéralisation des échanges.

« Une comparaison des gains de la libéralisation commerciale montre que ceux-ci peuvent aller de 108 milliards de dollars à 760 milliards de dollars pour les pays en développement, et de 254 milliards à 1860 milliards de dollar dans le monde (Banque mondiale 2001, p.169) »¹⁵.

L'étude du FMI (2002) s'accordait avec ce résultat général et estimait que les gains de la libéralisation seraient entre 250 milliards et 680 milliards de dollars par an, dont le tiers reviendrait aux PED¹⁶. Tous les pays n'y gagnent pas de manière égale, mais globalement l'économie mondiale devait être plus prospère après la libéralisation des marchés agricoles qu'avant.

2. Le principe du découplage

Des aides découplées sont des aides versées indépendamment de la production. Cela permet une meilleure maîtrise des dépenses agricoles européennes et doit en théorie écarter les distorsions de prix sur les marchés agricoles induits par l'ancienne politique agricole. Théoriquement on aurait pu aussi penser qu'un tel principe permettrait de

¹⁴

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=agrifra071

¹⁵ Perrin S. et Filipiak E. (2003, p.43). Banque Mondiale (2001), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, Washington D.C.

¹⁶ FMI (2002) «Améliorer l'accès au marché : pour une plus grande cohérence entre l'aide et le commerce », *Etude thématique*, 21 mars.

réduire le caractère régressif de la PAC puisque désormais le niveau des aides pouvait devenir indépendant du montant de la production par exploitation.

Chaque pays avait le choix entre plusieurs formes de découplage. En France, chaque agriculteur est propriétaire à partir de 2006 de Droits à Paiement Unique (DPU¹⁷). Un DPU est un droit de percevoir

¹⁷ « La mise en œuvre du bilan de santé de la PAC s'est traduit en 2010 par des modifications sur le découplage des aides. Certaines aides sont désormais découplées à 100%, c'est le cas des aides aux surfaces, de la prime à l'abattage (PAB) ; d'autres sont partiellement découplées comme la prime au maintien des troupeaux des vaches allaitantes (PMTVA) avec un taux de découplage de 25%. Ces découplages ont donné lieu à une revalorisation du portefeuille de DPU de chaque exploitant en 2010.

Chaque DPU possède un montant unitaire et chaque hectare admissible permet d'activer un DPU et de percevoir le montant associé à celui-ci. Depuis la campagne 2010, toutes les surfaces agricoles deviennent admissibles, y compris les vergers, les pépinières, et les fruits et légumes.

Il existe différents types de DPU :

- Des **DPU "normaux"** dont le calcul a été basé sur les aides animales, végétales et le gel volontaire de la période de référence (2000-2002). Il faut un hectare de surface admissible pour activer et percevoir le montant d'un DPU normal ;
- Des **DPU "spéciaux"** attribués à certaines catégories d'éleveurs qui ne disposaient pas ou de très peu de terres pendant la période de référence. Ces agriculteurs devront maintenir au moins 50% de leur activité agricole moyenne 2000-2002 pour activer les DPU spéciaux détenus. Néanmoins, les DPU spéciaux peuvent être activés également avec des surfaces.
- Des **DPU particuliers "hors surface"** créés lors de l'incorporation du montant de découplage attribué en 2010 lorsque la création et/ou la revalorisation des DPU existants ne suffisaient pas à intégrer la totalité du montant de référence. Le transfert total ou partiel des DPU hors surface d'un exploitant est possible. Toutefois, ce type de transfert a pour

une aide à condition de déclarer un hectare de terre (terre agricole sauf bois, vigne, vergers et légumes de plein champ). Le calcul du nombre de DPU et du montant de chaque DPU est propre à chaque agriculteur. Il dépend des aides perçues sur les années de référence (2000-2001-2002). Le nombre de DPU correspond à la moyenne des hectares déclarés sur ces 3 ans. La valeur d'un DPU (c'est-à-dire l'aide annuelle à laquelle le DPU donne droit à condition d'exploiter un hectare) est égale au quotient entre la somme des moyennes de chaque type d'aide sur les années 2000-2001-2002 auxquelles sont affectées un coefficient dit " de découplage " et le nombre de DPU.

3. Un découplage inachevé

Cependant, force est de constater qu'en 2012 ce découplage des aides reste partiel¹⁸. Cela signifie que jusqu'en 2013 et en l'absence de nouvelles réformes, la PAC continue de favoriser la production agricole, de biaiser les prix de marché, de rendre difficile la maîtrise des dépenses européennes, d'entretenir l'instabilité des prix et de protéger les agricultures des pays développés au détriment des

effet de "normaliser" les DPU hors surface transférés : l'acquéreur ne pourra les activer qu'avec des surfaces admissibles. Par contre, s'il s'agit d'un transfert partiel, les DPU gardent leur caractère hors surface chez le cédant. Lorsqu'il s'agit d'un transfert par héritage, donation ou par suite d'un changement de statut juridique, les DPU hors surface transférés gardent leur caractère hors surface ».

Source : <http://www.landes.gouv.fr/les-droits-a-paiement-unique-dpu-a105.html> Voir aussi la note rédigée en 2008 qui explique ce principe. Boinon, Jean-Pierre, Jean-Christophe Kroll, Denis Lépicier, André Leseigneur et Jean-Baptiste Viallon (2008), « La mise en œuvre des DPU dans les Etats membres de l'Union européenne », *Notes et Etudes Economiques*, n°31, juillet, pp.7-32.

¹⁸ Voir sur le site du ministère <http://www.landes.gouv.fr/les-droits-a-paiement-unique-dpu-a105.html>

agriculteurs des pays en voie de développement. Il n'est pas évident, de surcroît, qu'un découplage total des aides écarte l'ensemble de ces récriminations faites à la nouvelle PAC.

4. Un principe imparfait

Même total, le découplage des aides n'est pas, en effet, garant de la libre concurrence : il n'éradique pas toutes les distorsions de l'ancienne PAC. Les aides publiques, même découplées et conditionnées à des actions de protection des aménités rurales, garantissent aux agriculteurs français et européens une certaine sécurité financière et des fonds propres qui rendent leurs projets d'investissement plus solvables pour les banques. Les aides publiques créent, en ce sens, une sorte de barrière à l'entrée sur les marchés agricoles des pays développés, car si les aides ne sont pas seulement un moyen de compenser les dépenses engagées par les agriculteurs, elles transfèrent néanmoins des ressources qui peuvent être investies dans de nouvelles techniques de production qui permettent d'améliorer la productivité des facteurs de production et d'augmenter les avantages comparatifs de l'agriculture européenne. Cette distorsion est d'autant plus perverse que la conditionnalité, dans le même temps, incite les agriculteurs européens à choisir des techniques de production particulières, respectueuses de l'environnement, dans un contexte de demande croissante de biens agricoles. Le risque alors est de limiter l'impact du progrès technique, l'éloignant des avancées permettant d'accroître la production, et à terme d'entretenir une hausse artificielle des prix des denrées agricoles et des produits alimentaires.

Il ne suffit donc pas de réaliser le découplage total. Il faut aussi s'interroger sur l'intérêt économique et écologique

pour un pays comme la France—et plus encore l'Union européenne—de lever l'impôt pour distribuer des aides agricoles à des exploitants qui ont en moyenne des revenus plus élevés que les autres catégories socioprofessionnelles, développent des stratégies de pluriactivités ; brouillant ainsi la définition même d'un ménage agricole et créent des tensions commerciales entre les pays de l'Union et les pays en voie de développement qui peuvent faire échouer les négociations sur le libre échange à l'organisation mondiale du commerce (OMC).

B. Le principe de la conditionnalité : une application asymétrique de la logique pigouvienne qui tourne le dos aux processus marchands

Le principe de conditionnalité est supposé apporter une réponse, au moins partielle, à ces interrogations sur les bienfaits de l'aide. Il entérine les préoccupations environnementales des pays riches et cherche à limiter les effets du productivisme agricole sur la qualité de l'environnement et des paysages. Il s'agit de faire de la PAC une politique capable¹⁹ : d'offrir aux consommateurs européens des aliments sains et sûrs à des prix transparents et abordables, de garantir une utilisation durable des terres, de soutenir des activités qui soutiennent les communautés et les régions rurales et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de l'Union européenne.

¹⁹ Origine de cette information : Commission européenne, « Agriculture et développement rural. La politique agricole commune après 2013. Vos idées comptent. » Résumé des contributions, disponible sur internet. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post2013/debate/report/executive-summary_fr.pdf

1. PAC et environnement

L'un des effets non intentionnels de l'ancienne PAC a, en effet, été de participer à la destruction des ressources naturelles et plus généralement à la dégradation des aménités rurales.

Les politiques de prix garantis renforçaient, tout d'abord, l'attrait des industriels pour ce secteur et accélèrent la dépendance des agriculteurs vis-à-vis de ces derniers. Cette politique participait au mouvement qui a conduit l'agriculture à réduire, d'une part, l'importance de la nature dans sa production et à diminuer, d'autre part, l'importance de l'exploitation agricole dans la chaîne agricole²⁰.

La politique de garantis des prix a aussi conduit à l'intensification et au renchérissement du foncier qui lui-même a nourri l'intensification à l'hectare et les risques de pollution²¹. L'ancienne PAC soutenait le prix de la terre et favorisait ainsi un effet de substitution. Les agriculteurs préféraient des techniques plus intensives. Elle décourageait l'extensification. Elle conduisait aussi à encourager la recherche de nouvelles terres. Elle provoquait l'accélération de l'arasement des haies, de la mise en culture des zones humides, et de l'irrigation. Elle renforçait ainsi l'incapacité des producteurs agricoles à tenir compte des biens collectifs non-marchands et des externalités. L'ancienne PAC a donc intensifié le divorce entre l'agriculture et l'environnement en créant artificiellement des opportunités de profit dans le secteur agricole.

²⁰ Goodman D. and Wilkinson J. (1990, p.128), "Patterns of Research and Innovation in the Modern Agro-Food System (Chapitre 6) in Lowe P., Marsden T. and Whatmore S. (1990).

²¹ Facchini F. (1995), « La qualité de l'environnement », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 13, n°1, pp.29-54.

La nouvelle PAC cherche à limiter ces effets de l'intensification de la production sur la qualité de l'environnement. Le principe de conditionnalité des aides serait l'outil permettant de soutenir une agriculture durable, c'est-à-dire, écologiquement acceptable, économiquement viable et socialement responsable. La nouvelle PAC adresserait tout à la fois la question de la sous-production de services esthétiques et récréatifs et la question de la pollution agricole.

Pourtant, la théorie économique²² soutient le plus souvent un autre outil : la taxation écologique.²³ Ces écotaxes inciteraient les producteurs agricoles à tenir compte des externalités négatives induites par l'utilisation d'intrants polluants. La subvention serait alors réservée au financement des biens environnementaux joints à la production agricoles (externalités positives) comme le paysage.

2. Une application asymétrique de la logique pigouvienne

La nouvelle PAC-2003 a donc écarté le principe de l'écotaxe (et plus encore celui

²² Voir : Loyat J. (1994), « Politiques publiques et efficacité : en agriculture, une intervention nécessaire face à une logique de rente », Veron F. (1994) « Rémunérations liées à l'entretien de la nature », Madelin V. (1994), « La rémunération des externalités positives », *Economie rurale*, n°220-221, mars-juin. Madelin V. (1995), « La rémunération pour services environnementaux rendus par l'agriculture », *Economie et Prévision*, 1-2 numéro 117-118. Mahé L.M. et Rainelli P. (1987), « Impact des politiques agricoles sur l'environnement », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°4 avril. Bureau D. et Bureau J.C. (1998), « Agriculture et négociations commerciales », rapport pour le CAE, Paris, Documentation française.

²³ Hayami Y. and Ruttan V.W. (1985), *Agricultural Development, Revised edition* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

de la définition de droits sur lequel nous reviendrons) pour se focaliser sur le versement de subventions aux agriculteurs assises sur les superficies exploitées et frappées d'éco-conditionnalité.

Dans ce système, la base foncière reste la base du calcul des droits à paiement unique (DPU²⁴) c'est pourquoi il faut s'attendre à des effets relativement similaires à ceux des aides compensatrices qui étaient elles aussi calculées à partir des surfaces exploitées. Le système des DPU devrait soutenir la valeur du patrimoine foncier agricole (effet haussier sur le prix de la terre), limiter la compétitivité des agricultures européennes en soutenant le prix du foncier et bloquer le redéploiement des usages du sol, en baissant le coût d'opportunité des usages agricoles de la terre.

Le fait que, dans ce système, les agriculteurs ne paient pas pour polluer s'interprète assez facilement en terme Coasien. Cela signifie que la PAC ne reconnaît pas aux non-agriculteurs le droit de ne pas être pollué²⁵ mais donne en revanche un droit à polluer aux agriculteurs. Conscient de cette situation, l'Etat *oblige* ensuite le contribuable à

acheter le droit de ne pas être pollué par les agriculteurs. L'Etat paie, grâce aux impôts, les agriculteurs pour avoir des pratiques susceptibles de produire des aménités rurales (faune, flore, diversité, paysage,...). Payer les agriculteurs pour qu'ils produisent des aménités rurales c'est supposer qu'ils sont d'une certaine façon propriétaires de ces biens. C'est rémunérer sur fonds publics la « vente » des aménités rurales. Le contribuable achète de la sorte le fait que 3% des surfaces de céréale soit enherbée, que la paille ne soit pas brûlée, que l'agriculteur cultive au moins trois cultures, qu'il ne laisse pas son champ en friche (fauche régulière, chargement minimal) et qu'il entretienne le couvert végétal afin de favoriser l'habitat de la faune et la diversité de la flore. L'agriculteur est donc payé pour produire un certain type de paysage et ne pas détruire les habitats naturels de la faune et de la flore sauvage (directive européenne habitats 92/43).

Dans ce modèle, la demande d'aménités rurales ne rencontre son offre que parce que l'Union européenne oblige les contribuables à payer les agriculteurs pour qu'ils produisent des aménités rurales. Aucun échange volontaire de type associatif ou privé, marchand ou non-marchand, n'est envisagé. La solution fiscale (pour alimenter le budget de l'Union Européenne) et réglementaire (la conditionnalité) prime sur toutes les autres. La nouvelle PAC délaisse donc complètement les solutions de laisser faire.

III.- Une autre logique est possible

Les solutions de laisser faire reposent sur une idée simple : dans la mesure où les individus sont prêts à payer pour avoir un environnement de qualité, les entrepreneurs, qui peuvent être

²⁴ «Concernant la mise en œuvre des DPU, le règlement de 2003 permet deux types de calcul du montant des droits, soit à partir de références historiques individuelles, ramenées aux surfaces historiquement primées, soit par mutualisation du calcul au niveau d'une région, le montant des aides régionales étant alors ramené à l'ensemble des surfaces de culture et d'élevage » (Boinon et al. 2008, supra, p.12).

²⁵ Facchini F. (2002), "Affectation des droits sur les aménités rurales et contractualisation des aides en agriculture", dans *Actes du colloque international de la SFER, La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Educagri édition.

agriculteurs à la base ou venir d'un tout autre secteur, vont chercher à répondre à cette demande. Il n'est pas évident alors que les solutions trouvées par ces entrepreneurs ne soient pas meilleures que celles qui sont envisagées par les pouvoirs publics sur la base d'une consultation de la population.

Le logique dynamique de ces solutions serait alors la suivante: la croissance des revenus provoque une évolution du droit (renforcement de l'exclusivité des droits de propriété) qui permet à son tour l'émergence d'un *marché* des biens environnementaux animé par l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire, par le souci de répondre de façon profitable aux attentes des acteurs économiques. Ces évolutions sont simultanées en ce sens que l'expression—ou l'anticipation—d'une demande liée au paysage, à la faune, à la flore et/ou à des eaux de qualité rend profitable la sécurisation des droits de propriété sur ces biens. C'est elle qui incite les agents à rendre leurs droits exclusifs sur les biens d'agrément.

A. Un mouvement d'appropriation à travers une plus forte exclusivité

La satisfaction de la demande d'environnement de qualité et de biens alimentaires sains repose, dans ce système, sur l'existence d'un mouvement d'appropriation qui généralement, mais pas systématiquement, va de la pâture commune à la propriété privée. Cela signifie que si on laisse les agents agir la tendance sera au renforcement de l'exclusivité de leur droit sur les aménités rurales, autrement dit sur l'ensemble des biens qui font aujourd'hui l'objet d'aides conditionnelles : l'eau, la faune, la flore, et le paysage.

Cette suggestion n'est pas originale. Lorsque la valorisation d'un bien

augmente les gains associés à la production de ce bien font de même. Il devient dès lors intéressant pour l'offreur d'organiser la vente de ce bien, quitte à supporter préalablement les coûts de l'exclusivité s'il s'agit d'un bien collectif. Car, faut-il le souligner, un bien n'est collectif que par choix. Il n'est, pour cette raison, que momentanément collectif. Cela s'explique par le fait que la notion de non-exclusion n'est pas binaire ; un bien étant soit exclusif soit non exclusif. La réalité est plutôt dans l'existence de degrés dans l'excluabilité ; le degré choisi étant fonction des coûts de l'exclusion (qui ne sont pas nécessairement linéaires). Cela explique pourquoi les droits de propriété ne sont jamais « complets ». C'est parce que les droits de propriété ne sont pas complets et parfaitement sécurisés que l'exclusivité n'est jamais totale. Ainsi, le propriétaire d'un droit peut très bien laisser pour un temps un attribut de son bien à la consommation collective et ne pas profiter exclusivement de cet attribut. Cela ne signifie pas qu'il renonce à ces droits, mais qu'il estime qu'il n'est pas intéressant pour lui d'engager les coûts qui permettraient de les rendre exclusifs. Ces coûts d'exclusion sont les *coûts de protection* des droits de propriété sur les biens²⁶. Ils permettent aux propriétaires de s'assurer qu'aucun usage de leur bien ne se fera sans leur consentement.

Ces coûts d'exclusion ne sont pas fixes dans le temps. Tout d'abord parce que, comme tous les coûts, ce sont des coûts d'opportunité et que les opportunités changent avec la manière dont les propriétaires perçoivent la valeur de leur

²⁶ Demsetz H. (1964), « The Exchange and Enforcement of Property Rights », *Journal of Law and Economics*, 7, reprinted in Tyler Cowen (ed.), *The Theory of Market Failure*, Fairfax, VA: George Mason University Press 1988.

bien. Ces producteurs protégeront, en effet, en priorité les attributs de leur propriété qu'ils jugent à un instant donné les plus profitables. Mais les coûts de l'exclusion varient également au gré des techniques disponibles. Le fil de fer barbelé est souvent cité comme une invention technique qui a profondément changé les techniques de production agricole aux Etats-Unis. Le fil de fer barbelé rend la protection de l'exclusivité de ses droits moins coûteuse.

B. L'évolution de la « demande de nature » et le marché foncier

C'est l'augmentation de la demande qui crée des profits potentiels pour les entrepreneurs qui réussiront à définir à moindre coût des droits de propriété sur les biens dont la demande augmente.²⁷ C'est donc la demande de nature qui incite à la découverte et à la mise en place de nouvelles techniques d'exclusivité.

L'évolution générale des connaissances participe à l'évolution de cette demande. A titre d'illustration, c'est la découverte de la théorie des germes autour des années 1890 qui a indirectement provoqué aux Etats-Unis une profonde modification des droits sur l'eau (Yandle et Morris 2001, pp.153 – 155). Avant cette découverte scientifique, les hommes se doutaient que les maladies pouvaient être transmises par l'eau, mais n'en avaient pas la preuve. Un propriétaire situé en aval ne pouvait pas alors prouver que l'activité du propriétaire en amont était nuisible. La théorie du germe permettait d'apporter cette preuve et de sanctionner les propriétaires en amont qui développaient des activités polluantes. On peut ainsi affirmer que la

²⁷ Yandle B. and Morriss A. (2001), "The Technologies of Property Rights: Choice Among Alternative Solutions to Tragedies of the Commons", *Ecology Law Quarterly*, 28, (1), pp.123 – 168.

connaissance biologique a incité à la définition des droits de propriété sur l'eau et responsabilisé les propriétaires.

L'évolution de la demande de nature, qui n'est plus un bien de luxe mais un bien normal, va s'exprimer à travers une demande de terre d'agrément. L'achat d'un droit de propriété sur la terre donne en effet la possibilité de clore son terrain (article 647 du Code civil) et d'en interdire l'accès (article 544 du Code civil). Cela permet donc de contrôler la production des aménités rurales et le cas échéant se donner les moyens de les commercialiser directement ou indirectement.

Désormais les agents, individuellement ou en association, sont prêts à acheter des terres non pas nécessairement pour gagner de l'argent, mais pour profiter des bienfaits de la campagne. La demande de terre n'est plus une demande de terre agricole. Elle devient essentiellement une demande de terre d'agrément²⁸. Le retour « à la nature »²⁹ de terres autrefois cultivées se présente alors comme une solution alternative à l'objectif de campagne entretenue soutenu par la nouvelle PAC. Les agents sont prêts à payer très chers pour acquérir en propriété un domaine et le faire entretenir à leur frais par des paysagistes et/ou des agriculteurs avec lesquels ils passeraient des contrats de marché.

La reforestation d'une partie du territoire trouve son explication dans cette tendance qui renouvelle le système

²⁸ Facchini F. (1997), « Politique agricole en France et prix de la terre », *Politiques et Management Public*, vol.15, décembre, n°4, pp.27 – 46.

²⁹ Le concept de nature est ici utilisé de façon grossière. Voir Sylvie Brunel pour une discussion plus approfondie et de nombreuses illustrations : Brunel, S. (2011), *Géographie amoureuse du monde*, JC Lattes, Collection Essais et Documents..

traditionnel des saltus, c'est-à-dire des terres non cultivées, composées des prairies non pâturées, de forêts, de zones humides, faisant office de réserve à fertilité. Par leurs attentes, les nouveaux propriétaires substitueraient, peut-être, des paysages naturels à des paysages ruraux. Le retour à une nouvelle forme de nature se ferait, alors, au détriment du rural, mais en accord avec la perception que les nouveaux propriétaires se font de leur terre.

Cette demande de terre d'agrément peut, de plus, provoquer une réorientation des décisions d'investissement des anciens propriétaires qui peuvent percevoir dans les usages esthétiques et récréatifs de leur terre le moyen de faire fructifier leur capital. Ils vont alors vendre de la nature aux agents qui n'ont pas les moyens de s'acheter un territoire. Ils vont rendre l'accès à l'espace rural payant. Il s'agit de mettre en place des règles qui permettent la valorisation des aménités rurales³⁰. A la valorisation publique de la terre se substitue alors une valorisation marchande des aménités rurales par la vente de droit d'entrée sur le territoire. Le « *promoteur environnemental* » organise l'espace rural comme un parc. Il vend les points de vue sur la diversité de sa faune, de sa flore ou de ses paysages. Les réserves de chasse ou de pêche, les zones de cueillettes, les espaces naturels d'excursion, la constitution de musées de la nature, les safaris photos, les golfs, etc. sont autant de moyens de valoriser les aménités rurales³¹.

Le marché de la terre est donc au cœur des mécanismes qui président aux

solutions de laisser faire environnementale. La PAC d'après 2013 doit s'assurer, dans cette perspective, de ne pas geler ou diriger la transférabilité des droits de propriété sur le capital foncier. Elle doit contribuer à la baisse, non à la hausse, des coûts de transaction et faciliter, de manière intelligente, le travail d'enclosure des promoteurs environnementaux.

Conclusion

La PAC 2003 ne répond donc que partiellement et maladroitement aux critiques qui lui étaient adressées. Les piliers de cette réforme (principes de découplage partiel et de conditionnalité) ne permettent pas, d'une part, de mettre en place un système institutionnel qui neutralise l'effet de l'intervention publique sur la concurrence entre les agriculteurs des pays riches et ceux des pays pauvres et, d'autre part, d'être suffisamment flexible pour ajuster les stratégies des agriculteurs aux attentes des consommateurs de biens agricoles mais aussi d'aménités rurales. Comme toute stratégie centralisée la PAC fixe des objectifs qui résolvent les problèmes passés mais oublie qu'une décision est aussi une anticipation et que dans l'avenir personne ne sait si les individus souhaitent plus d'aménités rurales ou des biens agricoles moins chers ou plus sains, etc.

Certes, la Commission Européenne et autres instances décisionnelles ont finalement compris que le marché est mieux à même de gérer et d'orienter les productions agricoles. Mais elle semble penser que le marché ne peut toutefois se charger de la promotion d'un environnement riche et sain. C'est cette conviction que cette contribution tente d'ébranler. Les instances européennes et les experts qui les inspirent négligent le

³⁰ Thomson K.J. and Whitby M.C. (1976, p.305), "The economics of public access in the countryside", *Journal of Agricultural Economics*, 27, 3, pp.307-320.

³¹ Facchini F. (1997, p.42).

fait que le marché est un processus de découverte, un instrument d'innovation. Certes, le marché lui non plus n'est pas parfait, mais, puisque nous l'avons vu, la réglementation est aussi loin de l'être, nous pouvons au moins exiger, comme le disait Demsetz que les décideurs publics ne tombent pas dans l'erreur du Nirvana et consente à comparer deux systèmes dont ils auront préalablement compris les potentiels et les limites.

Il est temps d'abandonner une vision trop étroite de ce que peuvent réaliser les individus dans le cadre d'échanges volontaires. C'est ce que nous invitait à faire il y a déjà for longtemps James Buchanan lorsqu'il écrivait (1979, pp.31-32)³² :

Supposons qu'un marais ait besoin d'un drainage pour éliminer ou réduire la reproduction des moustiques. Postulons, aussi, qu'aucun individu ne soit suffisamment motivé pour financer seul une telle action. Sous sa forme standard (théorie des prix d'équilibre) on dira que nous sommes en présence d'une défaillance des marchés ; l'échange volontaire entre acheteurs et vendeurs ne permet pas de mettre fin à cette nuisance. Ce résultat, cependant, repose sur une vision sans doute trop

restrictive des comportements des agents. Si les institutions marchandes, définies de façon étroite, ne permettent pas de répondre aux attentes des individus, ces individus seront naturellement incités à chercher volontairement de nouvelles formes d'échange et de coopération. Un nouvel arrangement institutionnel, plus complexe, pourra voir le jour qui permettra de drainer le marécage. La tâche de l'économiste englobe l'étude de ces formes de coopération volontaire qui ne sont que des extensions du marché pris dans son sens plus étroit.

Evitons donc d'ignorer, comme le fait pourtant toute la théorie qui a inspiré la réforme de la PAC de 2003, que le marché n'est pas un mécanisme de prix mais un arrangement institutionnel fondé sur un régime de droits de propriété privée où chacun est responsable des dommages qu'il cause à autrui et où la libre cessibilité des droits permet une infinité de formes de contrats qui peuvent s'adapter à une infinité d'attentes et de besoins sociaux.

³² Buchanan, James (1963), Discours du Président à la Southern Economic Association, publié dans le *Southern Economic Journal* sous le titre "What Should Economists Do?" et repris dans l'ouvrage du meme nom *What Should Economists Do?* Liberty Fund Inc. (1979, pp.31-32).