

Franco Sotte

Emilio Chiodo

Pour une reprise de la réflexion stratégique sur le futur de PAC

Analyse SWOT de la réforme Fischler dans l'attente d'une nouvelle politique de développe- ment rural

Introduction

La Réforme Fischler, définitivement approuvée en septembre 2003¹, constitue indubitablement un virage dans le processus complexe de redéfinition du rôle de la politique agricole dans les stratégies de l'UE. Il s'agit évidemment d'un difficile compromis, une synthèse entre différents intérêts et différentes orientations. Ce résultat est donc à la fois le point d'arrivée de cette étape mais doit être considéré également comme le point de départ d'un nouveau parcours vers la détermination d'une stratégie pour les zones rurales et pour le secteur agricole, dans le cadre de la recherche d'un équilibre socio-économique et territorial à long terme pour l'Europe élargie. D'autre part, la réforme a été définie alors que se profile une série considérable de rendez-vous européens cruciaux. D'autres décisions doivent encore être assumées.

Avant tout, les acteurs sur la scène sont en grande partie nouveaux. Nous nous référons en premier lieu aux 10 nouveaux États membres, mais le processus d'élargissement devra se poursuivre par l'intégration en 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie, vraisemblablement en 2010 de la Croatie et ensuite, non seulement probablement de la Turquie (dont la seule perspective d'entrée encore lointaine, et pas encore certaine, pèse déjà sur le débat) mais peut-être même des pays balkaniques de l'ex Yougoslavie et de l'Albanie. De plus, en juin 2004 a été élu le nouveau Parlement Européen, en novembre 2004 a été nommée la nouvelle Commission Barroso. A l'agriculture et aux affaires rurales s'est installé le nouveau Commissaire: Madame Marianne Fisher Boel. On attend évidem-

¹ Le règlement (CE) n. 1782/2003 du 29 septembre 2003 établit des règles communes relatives aux régimes de soutien direct dans le domaine de la politique agricole commune, institue certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifie les règlements (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 et (CE) n. 2529/2001 (Gazette officielle des Communautés Européennes L 270 del 21.10.2003).

ment des nouveaux acteurs qu'ils jouent leur rôle, en introduisant de nouveaux objectifs et en modifiant les stratégies du passé.

D'autre part, le débat sur le prochain septennat 2007-2013 de programmation des politiques structurelles² et sur les nouvelles perspectives financières³ a déjà commencé. C'est dans ce cadre que doit être située la discussion, elle-même récemment lancée à la suite de la 2^{ème} Conférence sur le développement rural de Salzbourg⁴, sur la constitution du nouveau Fond Agricole Européen pour le Développement Rural (EAFRD) et la définition de la politique de développement rural de 2007 à 2013⁵. On assiste en outre à la lente reprise des négociations de l'OMC. Après la faillite de Cancun, il n'est certainement pas dans l'intérêt de l'UE de ralentir le processus, ni y participer avec une attitude défensive. Il faudra même relancer l'initiative dans autres directions, comme celles des délicates négociations Euro Méditerranéennes, dans le cadre de toute la politique européenne de proximité. Tout cela dans le cadre des nouveaux rapports politiques internationaux.

Naturellement, suite à la Réforme Fischler, beaucoup d'énergie a été consacrée à la compréhension de ses implications immédiates, aux décisions conséquentes à l'adoption des *enveloppes* nationales, à l'assistance aux entreprises placées devant des évaluations et des choix complexes en particulier pour les pays qui ont décidé d'adopter la réforme dès le 1^{er} Janvier 2005. Ceci est évidemment juste et compréhensible. Ce qui est moins justifié est ce certain sentiment d'assouvissement que l'on perçoit de façon diffuse. Comme si, en ce qui concerne le futur de la PAC, la route était définitivement tracée, comme si la réforme ne se prêtait pas à quelque risque et ne méritait pas de critiques, comme si l'agriculture pouvait se considérer étrangère au débat sur les stratégies de l'UE après l'Agenda 2000 et jusqu'en 2013 et, pour ce qui concerne le développement rural, comme s'il s'agissait simplement d'achever des adaptations bureaucratiques et de prendre des décisions portant sur des détails secondaires.

Notre thèse est différente: le débat doit continuer et l'agriculture ne doit pas s'effacer devant la discussion actuelle sur le futur de l'Europe. Un futur qui, aujourd'hui, a comme référence lointaine l'année 2013, mais qui évidemment doit être dessiné avec une stratégie qui aille plus loin que cette échéance. Pour cette raison, nous proposons dans les pages qui suivent d'appliquer l'analyse SWOT⁶ à la réforme Fischler et aux

² Commission des Communautés Européennes (2004).

³ European Commission (2004- I).

⁴ European Commission - Agriculture directorate-General (2003).

⁵ European Commission (2004- II).

⁶ L'analyse SWOT : Strength, Weakness, Opportunities, Threats (points forts, points faibles, opportunités et menaces) est un moyen d'évaluation souvent utilisé dans la programmation participée. Les deux principales composantes de l'analyse sont:

a) Points forts / Points faibles: indicateurs de la situation interne à l'objet de l'évaluation. Un point fort (faible) est constitué d'un avantage (désavantage) qui peut favoriser (entraver) l'exploitation des opportunités et éviter (aggraver) les menaces.

b) Opportunités / Menaces: indicateurs de la situation extérieure à l'objet de l'évaluation qui peuvent favoriser (entraver) la réalisation des résultats attendus et entraver (favoriser) la réalisation de résultats opposés.

L'analyse SWOT est finalisée à favoriser la compréhension des objectifs et à améliorer la stratégie à travers la détermination des actions à considérer comme prioritaires en poursuivant des objectifs de court, moyen et long terme. Moseley, M.J. (1996). Weihrich, H. (1982).

nouvelles propositions pour la politique de développement rural. L'utilisation de cette technique dans l'évaluation des politiques économiques et sociales demande une explication claire du sujet (ou des sujets) relatifs aux intérêts auxquels l'analyse se réfère. Il est évident en effet que ce qui est considéré comme un point fort depuis une certaine perspective et en relation aux intérêts d'un sujet ou d'une catégorie sociale, peut être considéré comme un point faible au vu d'une autre perspective ou en référence à autres sujets et intérêts. Dans l'exercice proposé ici, au centre de l'analyse se trouvent les intérêts à long terme de l'agriculture, dans une perspective plus générale de développement rural durable. La lecture proposée part donc d'une perspective partielle, soit d'un point de vue sectoriel, soit d'un point de vue territorial. Mais à long terme et dans une optique de durabilité et d'intégration du développement rural, les intérêts de l'agriculture tendent à converger vers les intérêts généraux de la société entière.

Les 4 parties suivantes seront consacrées à l'examen, avec ce caractère schématique particulier à la technique d'analyse SWOT, les points forts, les points faibles, les opportunités et les menaces qui, en l'état actuel des choses, peuvent être associés à la réforme en cours de réalisation. Le dernier paragraphe est dédié à quelques conclusions.

Les points forts

1. **Enfin une réforme !** La réforme Fischler est la plus consistante de la politique agricole européenne. Seule la réforme Mac Sharry de 1992 peut vraisemblablement être placée au même niveau. Ce jugement est évidemment relatif. Il doit tenir compte des énormes difficultés rencontrées par l'UE dans son cheminement vers la réforme de la PAC depuis la reconnaissance, avec le Livre vert de 1985, de la nécessité de s'orienter vers une politique de développement rural intégré. En d'autres termes, il y a plus de contenus réformateurs dans la réforme qui aurait dû constituer seulement une "révision à moyen terme" de l'Agenda 2000, que dans l'Agenda 2000 lui-même et dans tous les essais précédents de réforme de la PAC.
2. **Moins de distorsions de marché et plus d'efficacité.** Le découplage réduit les distorsions de marché et le soutien à l'agriculture devient plus transparent. Il libère les énergies des entrepreneurs, en incitant les agriculteurs à piloter leurs entreprises en fonction des stimulations du marché. Le découplage oriente les choix des entreprises vers l'efficacité, autant que la technologie disponible et des conditions de marché le permettent. Le découplage et la réduction des prix garantis favorisent en principe les consommateurs et les autres acheteurs en amont de la production, qui trouvent des produits à des conditions plus avantageuses.
3. **Les fonds garantis jusqu'au 2013.** Le système des paiements directs découplés a été établi, en principe, jusqu'en 2013. La sécurité des financements est utile aux entrepreneurs. Après la réforme, ceux-ci peuvent agir dans le cadre de certitudes relativement plus grandes à moyen et long terme. Cependant, de sérieuses menaces persistent sur le maintien de ces garanties. Elles seront examinées plus loin. Quoi qu'il en soit, le résultat ne doit pas être sous-estimé. Le risque était élevé, pour les agriculteurs, de se trouver, comme après l'Agenda 2000, avec une PAC non réformée et donc encore plus inadéquate, dans un cadre global indéfini et dans un climat de grave incertitude sur le futur proche.

4. **La forte acceptabilité.** Autour de la PAC a été érigé avec le temps un très puissant mur de conservatisme, bâti et consolidé par tous les intérêts que la PAC a servi : les intérêts agricoles, certainement, mais également les intérêts du système agro-alimentaire, de la propriété foncière, des bureaucraties publiques et des nombreux lobbies de la représentation, etc. Presque toutes les efforts précédents de réformer la PAC, même moins radicalement, se sont systématiquement épuisés contre ce mur. La réforme Fischler a consacré une attention particulière à la faisabilité politique. En ce sens, elle a été plus acceptable. En effet, la solution trouvée donne une protection particulière à certaines catégories sociales (notamment les agriculteurs dépendants des subventions de l'ancienne PAC) qui, sans cela, auraient été plus pénalisées. Cette particularité a permis de vaincre la résistance au changement des principaux bénéficiaires de la PAC dans le passé. Dans la plus mauvaise des hypothèses, la solution adoptée (en considérant les décisions en matière de franchise, régionalisation, modulation, article 69, réserve nationale obligatoire de 3%) implique des pertes de revenu limitées pour les anciens bénéficiaires de la PAC, même dans l'hypothèse où ceux-ci, face à la nouvelle PAC et aux conséquents ajustements de marché, choisissent de renoncer à toute adaptation de leurs systèmes productifs.
5. **Avantages possibles pour celui qui innove.** Les agriculteurs qui, face à la nouvelle PAC, choisissent d'orienter leurs stratégies vers les produits, les techniques et les marchés les plus prometteurs, pourraient percevoir des accroissements de revenu beaucoup consistants et voir se maintenir de toute façon la garantie de revenu des paiements uniques par exploitation.
6. **La conditionnalité obligatoire.** La conditionnalité devient obligatoire et le paiement unique par exploitation est orienté plus explicitement vers la production des biens et des services d'intérêt collectif. Le concept de conditionnalité est étendu en incluant non seulement la sauvegarde de l'environnement (à travers le maintien des terres en bonnes conditions agronomiques), mais même la sécurité des aliments et le bien-être des animaux.
7. **Moins de tensions dans l'OMC.** La réforme atténue les tensions dans les négociations dans le domaine de l'OMC. Le soutien découplé et éco-conditionné peut plus facilement être déplacé de la boîte bleue à la boîte verte. La re-légitimation de la PAC peut apporter à l'Europe quelque bénéfice indirect dans les négociations (par exemple en matière de *non trade concerns*)⁷.
8. **Le soutien reste dans les mains des agriculteurs.** Avant la réforme, le soutien couplé augmentait soit l'offre des produits soutenus soit la demande des facteurs de production concernés, en produisant un effet négatif sur les prix des produits et positif sur ceux des facteurs. À travers ces variations des prix, se produisait de fait le transfert d'une partie du soutien tout au long de la filière productive. Le volume de ce transfert était fonction de l'élasticité des fonctions de marché : il

⁷ Quelques récentes prises de position contribuent cependant à modérer à ce propos l'enthousiasme : si on remarque que, dans la boîte verte, ont été placées actuellement des aides d'environ 70 milliards de dollars, le G-20 a récemment exprimé l'opinion selon laquelle la dimension de cette boîte est telle qu'il n'est plus possible de juger insignifiante son influence sur la production. Le découplage des paiements uniques serait d'autre part contesté même du fait que quelques productions en sont exclues.

est bien connu, par exemple, que le soutien couplé, associé à la rigidité de l'offre de terre, augmente les prix et les coûts de location du foncier, ce qui est à l'avantage de la propriété foncière. Le soutien découplé est plus directement finalisé vers le soutien du revenu agricole. Il renvoie l'offre des produits et la demande des facteurs de production aux équilibres des marchés. À toute conditions égales par ailleurs, le découplage réduit le transfert du soutien dans les filières, ce qui avantage le revenu des agriculteurs.

9. **Plus de fonds pour le développement rural.** Grâce à la modulation, le développement rural bénéficiera de ressources supplémentaires (même si elles restent beaucoup plus modestes de ce qu'on supposait au début de la réforme : 5% à régime constant, au lieu de 20%), alors qu'a été augmenté positivement la liste des choix possibles dans le cadre du second pilier, par la prise en compte de mesures spécifiques orientées vers la qualité et à une application plus rapide dans l'agriculture de l'UE de la réglementation communautaire en matière d'environnement, de santé publique, d'hygiène et de bien-être des animaux ainsi qu'eu de sécurité du travail.
10. **Simplification.** Les difficultés considérables de mise en oeuvre rencontrées lors de la phase initiale de la réforme (celles-ci dépendant des choix des Etats membres à propos des options nationales⁸) ont été suivies d'une simplification significative des procédures : une seule demande pour le paiement unique au lieu de plusieurs demandes auparavant. C'est un avantage qui devrait se manifester surtout une fois que la réforme sera arrivée à son régime de croisière. Certes, le choix d'employer l'opportunité des retenues prévues par l'article 69 pour orienter les fonds ainsi recueillis vers des formes de soutien à la qualité et à l'environnement peu sélectives, peut se révéler à l'usage constituer une complication bureaucratique en même temps qu'un encouragement relativement modeste (une sorte de re-couplage camouflé) plutôt qu'un réel stimulant en faveur de comportements exemplaires.
11. **Plus d'autonomie pour les États membres.** D'autres avantages pourront aussi découler des décisions des États membres au sujet des options nationales (régionalisation, 10% facultatif réservé à la qualité et à l'environnement, éco-conditionnalité, décisions sur les modalités de réalisation du découplage partiel ou total, etc.).
12. **Opportunité.** Le dernier, mais non pas le moindre mérite de la réforme Fischler consiste dans son caractère d'opportunité. La réforme a été définitivement approuvée peu avant trois échéances cruciales: la reprise des négociations de l'OMC, le début de la discussion sur les nouvelles perspectives financières et l'élargissement de l'UE à 25 membres. Il est difficile d'imaginer comment la PAC aurait été réformée et quel aurait été son futur dans l'hypothèse où l'UE se serait présentée à Cancun sans solution à sa politique agricole interne, ou bien si la discussion sur les nouvelles perspectives financières avait été entamée sans rapport avec l'engagement déjà assumé sur les limites et les volumes du budget

⁸ Évidemment, la gestion des paiements uniques d'entreprise dans l'option de la régionalisation est plus simple.

agricole. On ne peut pas savoir non plus ce qui se serait passé pour la PAC dans l'hypothèse où sa réforme aurait été l'objet d'une négociation par les 25 États membres plutôt que par les 15. Nous pensons que l'Europe aurait trouvé dans l'ensemble beaucoup plus de difficultés à procéder, que ce soit sur le plan international ou sur le plan intérieur, que la politique pour l'agriculture et le développement rural aurait été plus soumise aux autres politiques et que les ressources globales destinées à la PAC auraient globalement diminué.

Les points faibles

1. **La couplage est transféré des produits à la terre.** La réforme Fischler a effectivement rompu (ou affaibli) les liens qui reliaient des productions spécifiques au soutien (couplé). Mais une nouvelle forme de couplage a été maintenue en liant les paiements directs à l'usage agricole de la terre⁹. Cela se traduit par un soutien à la rente foncière qui maintient élevés les prix d'achat et de location des terres, ce qui entrave le renouvellement des entreprises et le *turn-over* en agriculture.
2. **Peu de ressources pour les stratégies innovatrices.** Le découplage accompagné des paiements directs, appliqué selon les modalités définies dans les règlements actuels, a épuisé une grande partie des ressources disponibles d'ici à 2013. Il faut en effet tenir compte du fait que l'accord de Luxembourg comprend même la réduction globale du fonds pour le premier pilier issu de 2006, à la suite de l'accord Chirac-Schroeder adopté par le Conseil Européen en octobre 2002. L'accord prévoit qu'à l'UE-25 de 2006 soit attribué le même montant que celui jusqu'alors réservé à l'UE-15. D'autre part, de 2006 à 2013 on admet une augmentation annuelle maximale de 1% de la dépense agricole au titre du premier pilier¹⁰. Ceci équivaut, en régime de croisière, à une coupe de l'ordre de 25 à 30% des ressources globales pour la PAC en termes réels.
3. **Pas de report entre 1er et 2ème pilier.** La réforme Fischler a cristallisé le déséquilibre entre les deux piliers jusqu'en 2013, en niant toute consistance à la politique de développement rural. Le second pilier continue de recevoir des ressources modestes, souvent insuffisantes pour corriger les distorsions créées par le premier, orientées vers une longue liste de mesures seulement partiellement coordonnées entre elles et, de toute façon, non cohérentes avec la stratégie globale concernant les politiques structurelles et de cohésion, ni avec les politiques nationales et régionales de développement local. Évidemment, on peut rappeler que la limitation de la dépense ne s'étend pas au second pilier, mais il est évident que le financement du développement rural dépend de façon cruciale de la limitation de la dépense pour les politiques de marché et pour les paiements directs.

⁹ Il est possible de conserver le paiement unique même en cas d'abandon de la terre, mais de toute façon reste la contrainte de son maintien en bonnes conditions agronomiques.

¹⁰ On peut facilement comprendre que cette limite soit particulièrement sévère si on considère que les ressources globales à disposition de l'Union croissent annuellement de 4-5% en considérant soit l'augmentation du produit brut de la Communauté, soit l'inflation.

4. **Modeste soutien à la multifonctionnalité.** L'appui à une agriculture orientée vers la multifonctionnalité (la préservation de l'environnement, du paysage, des ressources hydriques, etc.) est encore trop modeste : le risque pour les entreprises agricoles est de connaître une contraction des primes indifférenciées, définies en fonction des conditions de leur *status* passé (qu'elles soient couplées ou découplées), sans que cela ne soit compensé de façon adéquate par une reconnaissance suffisante de leur multifonctionnalité. Le découplage complet, lié à la contraction du soutien via la modulation et les autres retenues sur les paiements directs, peut mener à l'abandon des surfaces non compétitives, où cependant l'exercice de l'agriculture engendrait des externalités environnementales positives.
5. **Un nouveau privilège : le *status*.** Un nouveau privilège est reconnu avec la réforme: celui de "*bénéficiaire-de-la-PAC-dans-le-passé*". Le soutien reçu (indépendamment de toute validité de ses justifications dans le passé ou aujourd'hui) devient donc un titre reconnu, nécessaire pour continuer à recevoir un soutien dans les années à venir. En récompensant des conditions de *status*, on empêche à la PAC de récompenser les agriculteurs vertueux, qui se sont engagés et qui s'engagent dans la réalisation de projets et de programmes innovateurs et correspondants aux attentes des citoyens, contribuables et consommateurs¹¹.
6. **Peu de stimulations à la diversification.** Le soutien découplé, lié aux surfaces éligibles et calculé sur la base des paiements directs perçus dans la période 2000-2002, constitue de fait une consolidation et une acceptation, même dans le futur, de la répartition des dépenses du passé (d'abord assurée par le soutien des prix, ensuite par les indemnités compensatoires de la réforme Mac Sharry et finalement par les paiements directs de l'Agenda 2000). Les plus grands bénéficiaires de la PAC sont ainsi encore les mêmes qu'il y a vingt ans. Mais ceci contredit un des principaux objectifs de la réforme: celui de corriger la très mauvaise distribution du soutien. Jusqu'en 2013, 80% du soutien va encore (avec de modestes variations) aux mêmes 20 % de bénéficiaires. Il s'agit en définitive des entreprises agricoles généralement plus grandes, aux productions mieux protégées, principalement les *grandes cultures*, obtenues avec des techniques standardisées, gourmandes en capital et qui offrent moins d'opportunités de création d'emplois. Elles sont même peu compatibles avec les objectifs de sauvegarde de l'environnement, peu diversifiées et peu orientées vers l'écoute et la mise en œuvre des innovations de marché. Il ne s'agit certainement pas des types d'agricultures auxquelles on se référerait en évoquant dans l'Agenda 2000 le "*modèle européen d'agriculture*" ou lorsqu'on évoque une agriculture diversifiée, multifonctionnelle et durable.
7. **On ne favorise pas la convergence.** Alors que l'on réaffirme que l'objectif central de l'UE est d'atténuer la différence socio-économique entre les régions en retard de développement et la moyenne communautaire, les bénéfices de la PAC continuent à se concentrer dans les zones plus riches : les plaines, les territoires mieux dotés en termes d'infrastructures et voisins des grands centres urbains

¹¹ Le paiement unique est, en effet, inférieur pour l'agriculteur qui, dans les trois années de référence 2000-2002 avait adopté une rotation "durable", par rapport à son collègue qui a opté pour la monoculture.

(comme le *Bassin Parisien* en France ou la *Valpadana* en Italie), ceux-là qui sont voués aux productions "continentales". Au contraire, des ressources inférieures sont destinées aux zones de montagne et de collines, les plus diversifiées et souvent les plus indiquées pour les productions de qualité, aux régions de l'Europe de l'Est et à celles de la Méditerranée. Après la réforme, la PAC garde ses caractéristiques de politique négativement corrélée aux régions et aux territoires avec les plus grands problèmes et les plus bas niveaux de revenu par tête, avec des niveaux d'élevés de sous-emploi, avec la marginalité géographique. Elle agit donc dans un sens géographiquement, économiquement et socialement opposé à celui de la convergence et de la cohésion européenne, qui est l'objectif prioritaire pour les autres politiques structurelles de l'UE¹². On peut objecter à cela que la PAC poursuit autres objectif, mais comme son poids sur le budget de l'UE est très lourd, cela risque de la priver ultérieurement de justifications et de sens. En tout cas, la PAC du premier pilier est caractérisée par une distribution de son budget incohérente avec celle du second pilier. L'efficacité de ces deux piliers est ainsi fragilisée.

8. **Une barrière au renouvellement générationnel.** Le soutien découplé lié aux hectares éligibles représente une future barrière à l'entrée. Pour entamer une activité agricole, les nouveaux entrepreneurs doivent, non seulement payer des coûts d'accès à la terre corrélés aux valeurs actualisées des revenus attendus du marché, mais également à l'énorme masse des bénéficiaires et des soutiens annexes liés au *status* de titulaire de la terre (y compris dorénavant le titre de *bénéficiaire-de-la-PAC-dans-le-passé*). Ils se voient mis en concurrence, sans paiement unique découplé, avec les entreprises des agriculteurs plus âgés, qui par contre bénéficient de ce soutien. En même temps, les paiements découplés contribuent à conserver en activité des entreprises inefficaces qui, sans cela, auraient été condamnées à fermer, et qui affaiblissent l'offre dans le domaine de l'achat et de la location de terres.
9. **Des distorsions de concurrence dans les marchés non protégés.** Les entreprises et les régions les plus favorisées par les aides de la PAC, qui devaient jusqu'alors, avec le soutien couplé, s'orienter vers des productions spécifiques parmi les plus protégées, peuvent maintenant réorganiser leur offre vers autres produits et marchés. Mais dans ce cas, ils entrent en compétition (subventionnée) avec les entreprises *market-oriented*, qui ont jusqu'ici renoncé au soutien de la PAC pour se confronter (sans paiements directs et souvent sans aucun soutien) avec le libre marché. L'effet prévisible est une pression du côté de l'offre, au travers de laquelle les premières entreprises et régions (qu'on pourrait appeler : *support-oriented*) soumettent les secondes au risque de pertes de reve-

¹² "La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes (...) de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres". Article 2 du Traité instituant la Communauté Européenne.

nu et ralentissent leur développement. En voulant éviter de possibles distorsions du marché, la réforme Fischler a imposé l'interdiction d'utiliser les hectares éligibles au paiement unique pour les cultures permanentes comme la vigne, la production de fruits et légumes et de pommes de terres. Mais rien est prévu vis-à-vis de toutes les autres activités agricoles possibles (comme l'agro-tourisme par exemple), et même l'interdiction des cultures permanentes et légumières est facilement contournée si l'entreprise possède, comme c'est souvent la règle, plus d'hectares que ceux qui sont éligibles.

10. **Obstacles à l'intégration des nouveaux Etats membres.** L'incapacité de réformer de façon plus consistante la PAC avant l'élargissement à Est implique maintenant que soit maintenu un traitement diversifié pour toute la période de *phasing-in* au bénéfice des agriculteurs les plus riches de l'UE-15 et au détriment de ceux plus pauvres des 10 nouveaux États membres. De ce fait, on peut s'attendre à des retards ultérieurs et des problèmes dans le processus de convergence. On peut comprendre les raisons politiques qui expliquent que les agriculteurs occidentaux les plus riches recevront jusqu'au 2013 un soutien plus grand que les agriculteurs d'Europe centrale et orientale, plus pauvres. Mais il s'agit quand même là d'une contradiction qui n'opère pas en faveur de la convergence.
11. **L'UE encore faible dans l'OMC.** La position européenne reste, malgré la réforme Fischler, faible au sein de l'OMC, avec de lourds reflets (??) soit économiques (dans tous les autres secteurs objets de négociation) soit politiques dans les rapports avec le G-20, les pays du bassin Méditerranéen, les Etats-Unis, les autres grands exportateurs, les Pays en voie de développement. D'autre part, le soutien global à l'agriculture européenne (calculé par l'OCDE en termes de *Producer Support Estimate* - PSE) n'est pas diminué, et cela peut encore être considéré comme fortement distorsif dans la concurrence internationale¹³. Ne sont plus protégées les productions particulières. L'effet distorsif est donc réellement plus faible. Mais l'agriculture dans sa globalité, en tant que secteur productif, reste protégée de la même façon qu'auparavant.
12. **Distorsion de la concurrence entre les États membres.** Les différentes décisions nationales relatives aux options laissées aux États membres¹⁴ peuvent donner lieu à des différences consistantes de traitement entre des producteurs selon les différents pays de l'UE où ils sont situés. Ces différences peuvent même être jugées comme un résultat de la tentative d'adapter la PAC aux spécificités des exigences nationales et régionales. Mais les États membres (ou leurs Régions)

¹³ L'OECD estime le Producer Support Estimate de l'UE pour 2003 à 108.251 millions d'Euro, égal à 37% du produit brut agricole. On se rappelle que ce pourcentage, qui équivalait à 39% en moyenne au cours des trois années 1986-88, était descendu à 34% en 2001.

¹⁴ Les principales décisions nationales concernent : a) article 71: date d'entrée en vigueur du paiement unique pour exploitation; b) articles 66-67-68: formes de découplage respectivement pour céréales, viandes de mouton et chèvre, viandes bovines; c) article 69: prix pour les productions spécifiques et pour la qualité; d) article 70: exclusion des semences du découplage; e) articles 58-63: régionalisation du paiement unique par exploitation; f) article 62: avance du découplage pour les produits laitier ; g) article 42: réserve nationale des droits.

peuvent les utiliser instrumentalement afin de créer des conditions artificiellement avantageuses pour leurs producteurs sur les marchés. En ce sens, elles pourraient se révéler facteurs de distorsion de concurrence entre agriculteurs. Un effet distorsif analogue peut se manifester si certains pays assument des décisions divergentes en matière de conditionnalité ou adoptent des comportements différents dans la gestion des contrôles et dans l'application des sanctions. Le risque est de tendre vers un engagement globalement moindre en faveur de la multifonctionnalité, ou bien de permettre à certains d'en profiter en favorisant, de façon visible ou cachée, des pratiques de *dumping* environnemental.

13. **La sectorialisation des politiques de développement rural.** Au lieu d'une politique européenne unique de développement régional et local, de cohésion et de convergence, le risque est de voir s'affirmer dans l'avenir une séparation stratégique entre la politique structurelle et la PAC (deuxième pilier compris)¹⁵. Cela tendrait à mettre en avant une vision réductrice du développement rural et de la ruralité, complètement inadéquate et incapable de marcher au même pas que les exigences de l'Union élargie et que les progrès des politiques structurelles et de cohésion. On verrait ainsi, par conséquent, un dangereux isolement du développement rural qui rendrait vaines les tentatives de l'intégrer dans le développement régional, en le réduisant à un appendice de seconde importance de la politique sectorielle agricole.
14. **Les coûts imposés par l'éco-conditionnalité.** Les engagements connexes à l'éco-conditionnalité obligatoire (soit en termes de *critères de gestion obligatoire* relatifs au respect des 18 règles européennes citées dans l'annexe III du Règlement 1782/03, ou en termes d'obligation aux *bonnes conditions agronomique-environnementales* citées dans l'annexe IV) peuvent constituer les facteurs d'un surcoût suffisant pour neutraliser une grande partie des marges de profit des entreprises. Si, d'un autre côté, les règles relatives à la conditionnalité devaient être trop légères ou, en phase de réalisation de la réforme, la capacité de *law-enforcement* (c'est à dire d'imposer le respect de règles à travers des contrôles opportuns et des sanctions consistantes) se révélait insuffisante, cela réduirait à néant toute prétention de faire évoluer dans un sens écologique (*greening*) la dépense du premier pilier. Dans cette éventualité, tomberait de fait une des principales justifications des paiements uniques et de la tentative de les placer dans la boîte verte. La possibilité pour la réforme de résister aux critiques serait encore plus compromise. La gestion de l'éco-conditionnalité présente en outre des contreparties bureaucratiques et administratives complexes, qui pourraient susciter des coûts ultérieurs pour la réforme ou des retards, soit dans la gestion des mesures, soit dans le contrôle et l'application des sanctions relatives au non-respect des règles.
15. **Paiements non dégressifs et délai indéterminé.** Une justification importante des paiements uniques découplés par exploitation consistait à dire que ce système allait encourager les agriculteurs à abandonner les systèmes productifs an-

¹⁵ Cette faiblesse trouve déjà son expression dans les actes de la Conférence de Salzbourg. Les termes "agriculture" et "farming" apparaissent en effet dix fois dans le bref document conclusif de Salzbourg, contre deux fois seulement dans celui de Cork.

ciens et à réorganiser leurs activités en fonction des nouvelles indications des marchés et des nouveaux objectifs multifonctionnels de la PAC. La thèse de politique économique est claire: l'UE doit aider les entreprises qui, ayant suivi ses orientations, peuvent se trouver en difficulté lorsque la stratégie de soutien des prix est abandonnée. Quelques études réalisées par le passé ont suggéré de transformer les paiements directs en «*transitory adjustment assistance payments*»¹⁶. Mais trois conditions auraient été nécessaires pour que les paiements uniques découplés puissent être considérés comme tels : dégressivité dans le temps, limite temporelle, conditionnement du paiement par des engagements de changement. En réalité, aucune de ces conditions n'est présente dans la réforme. La modulation est trop modeste pour être considérée comme une forme de dégressivité, l'intervention est illimitée dans le temps, aucun programme d'ajustement (à l'exception évidemment de l'éco-conditionnalité) n'est imposé comme contrepartie.

Les opportunités

1. **Le résultat le plus important du découplage est politique.** Les récentes estimations de l'impact de la réforme Fischler sur l'agriculture européenne convergent vers une conclusion : les changements seront en général modestes. Cela au moins dans le court et moyen terme, là où les prévisions sont les plus fiables. D'autre part, les possibilités d'ajustement sont souvent limitées ou supposent des investissements très lourds non seulement au niveau de l'entreprise, mais également en termes d'infrastructures, d'organisation des filières dans leur totalité et de services aux entreprises. Quelques entreprises marginales pourront peut-être profiter du découplage pour sortir définitivement de la production. Dans le domaine agricole, la réaction des agriculteurs et des marchés sera donc modeste. D'autre part, selon les prévisions, même sur le plan territorial le découplage et la modulation devraient produire des résultats également limités¹⁷. Les plus grandes opportunités produites par la réforme sont d'ordre politique. Elles ont été mises en avant par le Commissaire Fisher Boel dans l'une de ses premières déclarations dans laquelle, en affirmant partager la stratégie de la réforme Fischler et de vouloir agir dans la continuité, elle a soutenu l'exigence pour l'Europe d'une Stratégie Rurale conforme à la stratégie de Lisbonne et d'une politique d'appui à la diversification, à l'innovation, au renouvellement structurel et à l'amélioration technologique. Le cadre est encore incertain. La réforme Fischler a cassé l'immobilisme précédent. Toutefois le nouveau cadre est encore indéfini.
2. **Dans des marchés libéralisés, il convient de découpler.** Le découplage libère le soutien de l'obligation de produire des cultures spécifiques ou des produits d'élevage particuliers. Cela permet aux entrepreneurs les plus compétents et les plus dynamiques de rétablir des stratégies d'entreprise inspirées par l'évolution technologique et les signaux et attentes du marché. Dans des marchés de plus en plus libéralisés, le découplage décongestionne l'offre des produits précédemment protégés au bénéfice des producteurs plus efficaces, ce qui se traduit par de

¹⁶ Buckwell, A. and others (1998).

¹⁷ REAPBALK Final Report (2004).

meilleurs prix de marché, des coûts spécifiques inférieurs et donc des rémunérations nettes plus élevées. Le découplage amorçe ainsi ce processus positif que Schumpeter aurait appelé de destruction créatrice, c'est-à-dire de sélection des meilleurs et de pénalisation des pires, avec le résultat qui consiste à augmenter progressivement l'efficacité de l'agriculture au bénéfice des consommateurs et du bien-être collectif.

3. **Des avantages si le marché s'oriente vers des produits de qualité.** Le découplage pousse toutes les entreprises à évaluer, sur le plan des opportunités techniques et du marché, si et comment tendre vers la production et la valorisation qualitative des biens et des services offerts. Une fois disparu le soutien couplé du passé, les productions obtenues avec des techniques productives plus standardisées ou orientées vers la production de produits à bas contenu qualitatif devraient se confronter davantage avec des marchés plus libéralisés. Dans ce cas, il faudrait faire front à la concurrence internationale et interne, où il importe en particulier de diminuer les coûts unitaires de production. Sur ce terrain, des régions et des entreprises en Europe pourront être encore compétitives, mais dans beaucoup d'autres cas il sera nécessaire de changer de stratégie et de réorienter l'usage de la terre vers des fonctions non agricoles (forestières, résidentielles, récréatives, etc.) ou bien de viser vers des productions moins intensives ou de qualité. S'il en était ainsi, la réforme Fischler pourrait favoriser concrètement l'affirmation du modèle agricole européen évoqué par l'Agenda 2000, fondé sur la qualité, la diversification et la multifonctionnalité.
4. **Si l'engagement de la société européenne envers l'environnement s'accroît, la nouvelle PAC se renforce.** Dans le futur, un renforcement du poids attribué par la société aux questions environnementales peut accroître le soutien au "greening" de la PAC. Dans cette hypothèse, l'éco-conditionnalité de la réforme Fischler ne constituerait qu'un premier pas vers des formes nouvelles et toujours plus explicites de contractualisation des services multifonctionnels fournis par les agriculteurs. En substance, avec la réforme Fischler, il n'a pas été possible de faire plus que de "verdir" le premier pilier grâce à la conditionnalité, mais ceci pourrait être seulement le premier pas vers l'objectif futur qui consisterait à déplacer le soutien vers les mesures agro-environnementales du second pilier. Ce déplacement n'est pas seulement une formalité. Avec le premier pilier, le droit au paiement direct existe avant toute éco-conditionnalité, celle-ci ayant seulement une nature de contrainte, de telle façon que si l'avantage tiré de la production diminue, la contrainte de l'éco-conditionnalité cesse de produire ses effets : la dimension de l'environnement est donc subordonnée à l'intérêt que l'on a à produire. Avec le second pilier, au contraire, le droit au paiement naît directement de la production d'un service en termes de sauvegarde de l'environnement. La production de biens collectifs est l'objectif premier et direct de la politique.
5. **La réforme de la politique de développement rural peut favoriser l'intégration de la PAC dans les politiques structurelles et de cohésion.** L'affirmation d'un modèle d'agriculture européenne fondé sur le développement rural intégré et sur une agriculture durable et de qualité, dépend décidément des orientations qui seront assumées dans le domaine de la réforme de la politique de développement rural pour les années 2007-2013. Naturellement, cela dépend du choix

de renforcer ou non le rôle de la politique de développement rural et d'affirmer en même temps l'objectif d'intégrer entre elles toutes les mesures des différents axes du développement rural relatives au renforcement de la multifonctionnalité. Cet objectif pourrait être poursuivi plus efficacement si, dans le cadre des futures perspectives financières, on réussissait à garantir au développement rural un budget consistant. On rappellera ici qu'à la différence du premier pilier, aucune limite à la dépense pour le second pilier n'a été imposée dans le domaine de l'accord Chirac-Schroeder. Mais il est évident qu'on peut difficilement obtenir des ressources conséquentes pour le développement rural si le coût des politiques de marché et des paiements directs ne diminue pas. Ces considérations renvoient à la modulation. Le niveau actuellement prévu (5% à régime constant) est décidément trop modeste. Il faut viser dès que possible un renforcement décidé et conséquent de la modulation (et permettre d'agir dans ce sens à la fois au niveau national et régional, dans le cadre des *enveloppes* attribuées aux États membres).

Les menaces

1. **Le temps joue ne joue pas pour la réforme.** Si la réforme se met en place trop lentement, il existe un risque d'érosion des ressources globales de la PAC, comme cela est déjà en effet en train de se passer. La contraction de la dépense pour la politique agricole par rapport au PIB de l'UE est déjà évidente: elle équivalait à 0,61% en 1993, elle est descendue à 0,43% en 2003, elle descendra encore, sur la base des décisions déjà assumées, à 0,33% en 2013. Rien n'assure que ce dernier pourcentage soit maintenu jusqu'en 2013 : au fur et à mesure que le temps passe, il est difficile d'imaginer que puisse être politiquement justifiable un soutien découplé, calculé sur des droits acquis dans la période 2000-2002, en particulier si ces paiements ne deviennent pas progressivement et solidement associés à la fourniture de services des agriculteurs à la société (comme paiements dûs pour des obligations contractuelles spécifiques), correspondant à la propension à payer ("*willingness to pay*") des citoyens en tant que contribuables. Évidemment, la situation deviendrait insoutenable au fur et à mesure qu'on se rapprocherait de 2013, lorsque les engagements assumés avec la réforme Fischler viendrait à échéance et que de nouvelles stratégies pour ce qui concerne l'agriculture et le développement rural devraient être définies dans le cadre de la politique de cohésion et de la politique structurelle de l'UE, surtout si celles-ci deviennent entretemps la principale référence stratégique¹⁸. L'accusation déjà avancée dans le passé, qui consiste à dire qu'avec le découplage "on paye les agriculteurs à ne rien faire" deviendrait ainsi susceptible de miner l'édifice de la PAC tout entier. D'autre part, l'admission de la Turquie à l'UE rendrait la PAC actuelle (même réformée) entièrement insoutenable. Selon de récentes estimations, avec la PAC actuelle, les ressources nécessaires pour la Turquie (8.8 milliards d'euro aux prix de 2004) absorberaient 20% du budget total¹⁹.

¹⁸ Dans les propositions de nouvelles perspectives financières 2007-2013, il est prévu que la dépense pour la politique structurelle et régionale passe de 39,4% actuellement à 48,7% du budget de l'UE, dépassant en fin de période de 10 points au moins la part réservée à la PAC, aujourd'hui prédominante.

¹⁹ A. Oskam and others (2004).

2. **Un risque d'ultérieur affaiblissement de l'engagement pour la PAC.** Il n'est pas difficile imaginer que, si la bataille prochaine autour de la réforme de la PAC devait se dérouler encore une fois séparément des autres grandes politiques européennes, avec les mêmes protagonistes et le même canevas, on pourrait assister à son démantèlement progressif, avec une réduction des ressources dédiées à la PAC et une marginalisation ultérieure du rôle des zones rurales dans le développement territorial et du rôle des agriculteurs dans le développement rural en Europe. Dans ces conditions, il est évident que les solutions radicales, comme celle exprimée par le Rapport Sapir, seraient bien accueillies, sans qu'il y ait de bonnes raisons à cela²⁰. Cette vision a été présentée au cours des auditions des membres de la nouvelle Commission devant les Commissions respectives du Parlement Européen. Par exemple, le Commissaire lituanien à la programmation financière et au budget Mme Dalia Grybauskaitė a défini la PAC comme "*désuète et démodée*". Il n'est pas difficile imaginer à quoi elle pensait lorsqu'elle a ajouté ensuite que, dans le budget de l'UE, il y a « quelques priorités vieilles de plusieurs décennies » et qu'il devrait être « revu en augmentant sa flexibilité ».

3. **La discipline financière pourrait obliger à réduire les paiements directs.** Quelques projections signalent dès maintenant que de graves difficultés pourraient surgir pour maintenir la dépense consacrée aux paiements directs dans le cadre des limites établies par l'accord de Bruxelles de 2002. Le coût de la PAC dépend en effet de multiples facteurs. Si, comme il est prévisible, tous les États membres utilisent pleinement les fonds qui leur sont réservés pour les paiements directs (30,1 milliards d'euros en 2005, qui monteront à 38,7 milliards en 2013), dans le domaine des limites de dépense fixés pour le premier pilier, restera disponible pour le soutien de marché une somme égale à 13,3 milliards d'euros en 2006, qui se réduira graduellement à seulement 3,6 milliards en 2013. Cette somme pourra difficilement suffire. Il s'agit en effet d'assurer la couverture de différentes nécessités: a) les paiements (pour achats et restitutions) rendus nécessaires par marchés agricoles faibles; b) le *phasing-in* des actuels nouveaux États membres et l'entrée en 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie (et peut-être même de la Croatie avant 2013); c) les éventuelles dépenses, plus importantes, conséquentes à un compromis sur la réforme de l'OCM sucre, qui s'éloigne déjà des recommandations contestées de la Commission. Des estimations récentes de la Commission, moins optimistes de les précédentes de mars 2004, suggèrent que, au-delà de 2007, la dépense nécessaire devrait excéder les disponibilités du premier pilier d'un montant compris entre 2 et 3 milliards d'euros. Le mécanisme de la discipline financière introduit par la réforme Fischler de 2007 a pour but d'éviter ces frais majeurs à travers une coupe correspondante des paiements directs. L'hypothèse que le premier pilier pourra difficilement réaliser des économies financières dans les limites fixées par la discipline financière se traduira indirectement, comme nous l'avons déjà signalé, sur les possibilités de financement du second pilier.

4. **La chute du dollar peut produire des problèmes financiers dans le futur.** Malgré l'engagement de réduction du contrôle des prix, les interventions de mar-

²⁰ A. Sapir and others (2003).

ché et les restitutions aux exportations sont encore prévus pour les céréales, les produits laitier, la viande bovine, le sucre (au moins tant que l'OMC n'interdit pas les restitutions aux exportations). La baisse du change dollar-euro fait augmenter automatiquement les restitutions aux exportations nécessaires pour couvrir la différence majeure entre les prix indicatifs en euros et les prix mondiaux en dollars. Cette éventualité pourrait se traduire par la nécessité de coupes futures dans le budget réservé au premier ou au second pilier.

5. **La politique du développement rural sacrifiée si le budget global de l'UE se réduit.** Le groupe de six États-membres (France, Allemagne, Suède, Hollande, Autriche et Royaume-Uni) qui sont des contribuables nets au budget de l'UE, a proposé que le budget communautaire 2007-2013 soit maintenu au-dessous de la limite de 1% du Revenu Brut de l'UE (telle décision impliquerait un budget en 2013 non pas de 143 milliards d'euros, mais de 124,5 milliards, donc une réduction de 18,5 milliards). Dans une telle hypothèse évidemment, les limites au budget agricole fixées par le compromis de Bruxelles de 2002 pourraient être entièrement remises en discussion. Les coupes dans les budgets concerneraient même certainement le budget non encore défini du second pilier qui, sous la pression des intérêts sectoriels agricoles pourrait être le premier à être sacrifié²¹.

Considérations conclusives

L'analyse menée dans ce travail est évidemment le résultat de jugements subjectifs. D'autres pourraient ajouter (ou enlever) de nouveaux éléments d'évaluation, établir différentes hiérarchies, considérer comme points forts ou opportunités ce qui est ici présentés comme des points faibles ou des menaces, et vice versa. Le but de ce travail est exactement celui-ci: fournir des éléments d'évaluation et de jugement pour une reprise de la réflexion et du débat en matière de politique agricole et de développement rural en Europe.

Il manque en effet aujourd'hui, à notre avis, une "réflexion élevée" qui en d'autres temps n'a pas manqué, même lorsque la capacité d'auto-reproduction de la PAC pouvait apparaître comme un obstacle insurmontable²². Même aujourd'hui, on peut retenir le fait qu'avec la réforme Fischler, on ait amorcé un processus dans lequel les automatismes soient prédominants et les possibilités/opportunités de correction et d'ajustement soient insuffisantes ou insignifiantes. Une "*path dependency*" aussi contraignante qu'elle ren-

²¹ Le budget pour le second pilier est évidemment menacé. "One big question remains: we do not know how much money we will have". C'est la récente conclusion de Dirk Ahner, chargé de la politique de développement rural à la DG-Agriculture lors de la récente *Rural Development Europe Conference* organisée à Londres le 17 octobre 2004 par Agra Informa.

²² On peut ici rappeler différents travaux : le "Rapport Buckwell", Buckwell et alii (1998). La réflexion du groupe ARL-DATAR (2003). De la même façon, on peut rappeler les documents du Groupe de Bruges (association européenne fondée par Edgar Pisani et Bertrand Hervieu): Groupe de Bruges (première édition 1996-I et seconde édition mise à jour et revue 2002), Groupe de Bruges (1996- II). Enfin, ne pas oublier le dernier travail: Pisani E. (2004).

dra inutile ou velléitaire toute tentative de discussion sur d'éventuelles corrections ultérieures, en particulier si celles-ci ne sont pas seulement des corrections de façade.

Notre thèse est que la situation est beaucoup plus fluide qu'elle pourrait apparaître et que le futur, même prochain, réserve de telles opportunités et de telles menaces que celles-ci rendent de toute façon nécessaires, que l'on le veuille ou non, des changements significatifs.

Toutes les observations et critiques qui puissent enrichir ce travail sont évidemment les bienvenues.

Références bibliographiques

1. Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire Notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013*, COM (2004) 101 final, Bruxelles, 2004.
2. Bonfiglio A., Esposti R., Sotte F., *REAPBALK Final Report. Rural Development and Agricultural Perspective in the Balkan Applicant Countries*, Deliverable n.14, November 2004.
3. European Commission, A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, February, 2004-I.
4. European Commission - Agriculture Directorate-General, "*Planting seeds for rural futures. Rural policy perspectives for wider Europe*", 2nd European Conference on Rural Development, Salzburg, 12-14 November 2003.
5. European Commission, "Reform of the common agricultural policy : long-term perspective for sustainable agriculture impact analysis ". March 2003- II.
6. European Commission, *Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM(2004)490 final {SEC(2004)931}, Brussels, 14.7.2004- II.
7. Moseley, M.J., *Baseline studies for local rural development programmes : towards a methodology*, Planning Practice and Research, 11, 19-36, 1996.
8. Weihrich, H., *The TOWS matrix. A tool for simulation analysis*, Long Range Planning, vol. 15, n.2, 1982.
9. ARL- DATAR, *Policy Vision for Sustainable Rural Economics en an Enlarged Europe*, Hannover, 2003.
10. Buckwell, and others, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, European Commission - Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998.
11. Groupe de Bruges, *Agriculture: une tournant nécessaire*, Edition de l'Aube, première édition: 1996-I et seconde édition (mise à jour et revue): 2002.
12. Groupe de Bruges, *Cultiver l'Europe. Eléments de réflexion sur l'avenir des politiques agricoles en Europe*, Editions FPH, Paris, 1996- II.
13. Pisani E., *Un vieil homme et la terre*, Editions du Seuil, Paris, 2004.
14. Scoppola, M., *Il disaccoppiamento della riforma Fischler della PAC : una prospettiva economica*, Agricoltura Istituzioni Mercati, n. 1, 2004

DRAFT
NOT FOR QUOTATION

15. Sotte F., *From CAP to CARPE: the state of the question*, Introductory Invited Paper to the 87° EAAE Seminar on "Assessing rural development policies of the CAP", Vienna, 2004.
16. OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Trade Directorate, *Decoupling : A Conceptual Overview*, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/Final.
17. De Filippis, F. (editor), *Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 4, de février 2004.
18. Oskam A. and others, *Turkey in the European Union. Consequences for Agriculture, Food, Rural Areas and Structural Policy*, Final Report, Wageningen University, 2004.
19. Sapir A. and others, *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press. (Report of an Independent high- Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003), 2004. Édition italienne, *Europa, un agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Il Mulino, Bologna, 2004.