

Perspectivas agrícolas en Francia y en Europa

Informes de Philippe Chalmin y de Dominique Bureau



La agricultura y el sector agroalimenticio tienen más peso, en la economía y la sociedad en general, que su parte respectiva en el PIB, en el empleo total, etc.

Con motivo del Congreso de la FNSEA (principal organización agrícola francesa) de 2005, el Primer ministro había confiado al CAE la misión de examinar las perspectivas agrícolas en Francia y en Europa. Esta misión ha tenido como resultado los dos informes, muy complementarios, presentados a continuación, así como las contribuciones adjuntas.

El futuro de la PAC (Política agrícola común) condiciona muchos aspectos cruciales. La reforma de 2003 ha implantado la "disociación" y el dispositivo de los DPU (derechos de pago único). La problemática del "chequeo" de 2008 culmina en la fecha determinante de 2013.

Es igualmente importante tomar la medida del aumento de las preocupaciones medioambientales.

La evaluación y la gestión de riesgos se imponen también como temas prioritarios de la prospectiva agrícola. El equilibrio que debe encontrarse entre las transferencias públicas y las coberturas y seguros privados será seguramente un elemento esencial de la nueva PAC.

El sector agrícola está en plena mutación. Debe enfrentar, al mismo tiempo, la liberalización de los mercados y una sociedad siempre más exigente en términos de calidad: calidad de los productos, pero también preservación del medio ambiente. Para responder a estos desafíos, los autores de este informe están de acuerdo sobre el carácter legítimo de la intervención pública y sobre la necesidad de preservar la Política agrícola común (PAC). Sin embargo, recomiendan continuar las reformas para integrar más los mecanismos de mercado y tomar en cuenta aún más la dimensión medioambiental. Por otra parte, rechazan la idea según la cual la economía y el medio ambiente se opondrían, ya que el medio ambiente constituye siempre un elemento estructurante de la economía agrícola.

Las contribuciones integradas a este informe han sido presentadas a Dominique Bussereau, Ministro de Agricultura y Pesca, el 4 de abril de 2007, en el marco de una sesión plenaria del CAE. Esta carta, escrita bajo la responsabilidad de la célula permanente, describe los análisis y expone las principales conclusiones.

El peso de la agricultura en Francia se ha reducido de modo significativo después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Así, en Francia, el número de explotaciones agrícolas ha pasado de 2,3 millones en 1955 a 590.000 en 2003. Al mismo tiempo, la parte de la población activa agrícola en el empleo total ha disminuido regularmente para pasar de 31 %, con 6,2 millones de personnes, a 4,8 %, con 1,3 millón de personnes. Sin embargo, los desafíos de una prospectiva agrícola francesa van bien más allá del sector directamente concernido. Los agricultores son el núcleo principal del mundo rural y su utilidad social sobrepasa la simple función de producción de bienes alimenticios.

Al principio, la Política agrícola común (PAC) fue creada para garantizar la independencia alimenticia de Europa. Este objetivo ha sido logrado plenamente, al punto que Europa es actualmente exportadora neta. En 2006, la PAC representa el 42 % de los gastos comunitarios, lo que la convierte en la primera partida de gastos en el presupuesto de la Unión europea. Pero la PAC atraviesa un momento crucial de su historia. Se han iniciado ya numerosas reformas de la PAC desde hace una quincena de años, con una línea directriz: romper el vínculo entre subvención y

producción. Este objetivo se manifiesta en el principio de la disociación y por la financiación de los explotaciones por un derecho de pago único (DPU) – basado en la idea de una subvención global no distorsionante – y cuyas modalidades de cálculo difieren según los Estados, ya que se ha dejado una cierta dosis de subsidiaridad a los Estados miembros. La PAC debe igualmente tener cada vez más en cuenta la dimensión medioambiental.

Es en este contexto que se sitúa este informe. Se compone de dos contribuciones principales: la primera, de Philippe Chalmin, se interroga sobre la importancia, el papel y la función de la agricultura en una sociedad desarrollada postindustrial ; la segunda, de Dominique Bureau, trata del vínculo entre agricultura y medio ambiente y examina el marco general de regulación (condiciones iguales para todos o "*level playing field*") que debe aplicarse. A estas dos contribuciones se agregan dos complementos (concernientes a las negociaciones sobre la agricultura en el marco de la Organización mundial del comercio y la política de apoyo a las rentas agrícolas en la Unión europea), así como dos comentarios, de Jean-Paul Betbèze y Gilles Saint-Paul.

1. La importancia del sector agrícola en la economía y la sociedad

El tema agrícola está a menudo en primera página de las agendas políticas y sigue siendo un sujeto sensible en las negociaciones internacionales. Así, la cuestión agrícola ha sido el escollo de numerosas discusiones internacionales relativas a la liberalización de los intercambios, en especial entre Europa y Estados Unidos. De cierta manera es un poco paradójico, en la medida en que, en la mayoría de los países desarrollados, el sector agrícola no cuenta entre los más importantes, al menos si se considera su contribución al PIB. En Francia, por ejemplo, el peso de la agricultura en el PIB es de apenas un 2 % y este sector representa menos del 10 % de los intercambios internacionales de mercancías. ¿Cómo explicar entonces que el tema sea tan delicado?

Philippe Chalmin nos recuerda hasta qué punto el mundo agrícola es portador de símbolos. Su contribución comienza por un retrato del mundo agrícola en Francia (tierra y personas) y por una puesta en perspectiva de las evoluciones recientes. El porvenir de la agricultura es un importante desafío social para un buen número de países, en el primer lugar de los cuales Francia. La agricultura no es una actividad económica como las otras. El agricultor vive y trabaja al centro de un medio natural del que debe respetar y optimizar los equilibrios. Tiene con su tierra una relación carnal, afectiva. Durante largo tiempo, la principal función del sector agrícola ha sido suministrar a la población lo necesario para alimentarse. Pero actualmente, en los países desarrollados, la hora ya no es a la penuria sino a la abundancia. La actividad de producción cubre ya sólo una parte de la "profesión" de agricultor. Por su sola presencia, los agricultores (¿o habrá que volver quizás al término "paisanos" ?) contribuyen a la conservación del patrimonio ecológico y cultural. Y estos elementos se encuentran justamente al centro de las preocupaciones actuales de nuestras sociedades.

La segunda razón que explica que la cuestión agrícola sea tan compleja se debe a que el sector ha estado siempre marcado por una fuerte intervención pública. Incluso después de la ola de liberalización general de las actividades económicas en los años ochenta, la agricultura siguió estando (con raras excepciones como Nueva Zelandia) fuertemente protegido. De hecho, la mayoría de las grandes políticas agrícolas, que datan de más de medio siglo, están inadaptadas a los desafíos actuales.

Para Philippe Chalmin, la agricultura debe adaptarse a la apertura de las economías. Mientras Europa era importadora, podía permitirse fijar sus precios agrícolas internos a niveles totalmente desconectados de la realidad de los mercados mundiales. Pero ya no es el caso. El futuro de las políticas agrícolas no permite eludir un análisis de las presiones que se ejercen sobre ellas, trátase de la inestabilidad de los mercados, del contexto geopolítico, o de las presiones internas e internacionales.

2. Papel y función de la agricultura

En este contexto, ¿cuál debe ser el papel que debe asignarse a la agricultura ? Cualquiera sea la respuesta aportada a esta cuestión, ella debe ser amplia. Philippe Chalmin propone, a este respecto, distinguir el "producir" del "ser".

La primera función – histórica – de la agricultura es producir bienes agrícolas, por lo esencial con fines alimenticios. Pero esta función tradicional tiende a reducirse en beneficio de otras actividades, comerciales o no comerciales. El

aumento del precio de la energía y la lucha contra el cambio climático han vuelto a lanzar también las aplicaciones energéticas, hasta ahora limitadas. Éstas están bien establecidas en países como Brasil y actualmente en Estados Unidos. En Europa, el movimiento es más reciente, aunque los Estados se hayan fijado hace poco un objetivo ambicioso: 10 % de incorporación en los carburantes de aquí a 2020 (lo que representa 200 millones de hectólitros de etanol, o sea ¡ el equivalente de la producción actual de Brasil !).

El otro dominio de producción de la agricultura son los servicios. Por supuesto, existen los servicios comerciales como el turismo (albergues rurales, cuartos de huéspedes, etc.). Observemos que, a diferencia del Reino Unido por ejemplo, el turismo rural se ha desarrollado en Francia “al lado” de la agricultura, que ha beneficiado poco de esta actividad. Existen también los servicios no comerciales y más inmateriales, ya que tienen relación con el fomento de los recursos del país y con el medio ambiente: mantenimiento del espacio, cuidado de la naturaleza, mantenimiento de una presencia humana, etc. Sin agricultura, en efecto, el territorio casi no existe .

En esta etapa de reflexión, el problema es saber sobre la base de qué principios remunerar estas diferentes actividades. Para las primeras (el producir), la respuesta es relativamente simple: por el mercado. En cambio, respecto de las actividades no comerciales (el ser), es legítimo retribuir – y no ayudar – de manera directa a los agricultores. Llegamos así a los actuales debates europeos referidos a la cuestión de la disociación total o parcial del apoyo a los agricultores (¿ hay que cortar todos los vínculos entre el producir y el ser ?). Por lo demás, es esta lógica la que es preconizada a nivel internacional.

En la última parte de su contribución, Philippe Chalmin lanza algunas pistas para una nueva política agrícola. Detalla especialmente tres proposiciones:

- dar un lugar central al mercado. En especial, convendría suprimir cualquier forma de gestión comunitaria de los mercados en lo que concierne a los cereales. En paralelo, habrá que acompañar a los agricultores, al menos en un primer tiempo, para todo lo que concierne a los métodos de gestión de riesgos (esto puede también manifestarse por la fijación de precios mínimos bajo los cuales sea posible una intervención pública);
- legitimar las ayudas directas haciéndolas “inteligentes”. Un simple principio de equidad exige que toda hectárea cultivada o mantenida (praderas permanentes relacionadas con la ganadería) sea elegible; esto tendría el mérito de resolver el problema de la cesibilidad de los derechos de pago único, que se encontrarían, *de facto*, vinculados a la tierra, parte de ese fondo de explotación que habrá que generalizar en Francia, a la imagen de los negocios o comercios. Es lógico que las ayudas sean diferentes – reducidas a la hectárea – entre regiones y grandes orientaciones tecnicoeconómicas, y que ellas sean limitadas (de preferencia por unidad económica al tiempo que se introduce un componente empleo). Del mismo modo, la condicionalidad de las ayudas debe ser mantenida, e incluso fortalecida, ya que es en ella que se basa su legitimidad. Esto puede hacerse adoptando especialmente un enfoque contractual. Se establecería un contrato global entre cada agricultor y la nación, que comprendería deberes en términos de condiciones medioambientales y un derecho a remuneración;
- aceptar un enfoque diferente para la ganadería. Aunque los razonamientos precedentes – y especialmente lo que concierne a los mercados – se aplican sin gran problema a los grandes cultivos e incluso a los cultivos especializados, la problemática de la ganadería es diferente. Por consiguiente, es conveniente mantener un sistema de cuotas para la leche y los rebaños que producen leche (bovinos y ovinos), al menos para las regiones más sensibles.

Finalmente, para Philippe Chalmin, el "modelo" agrícola del siglo XXI para un país como Francia, sería una agricultura ampliamente abierta al mundo, en el centro de los territorios y basada en explotaciones familiares dinámicas, emprendedoras y creadoras de empleo.

3. La preocupación medioambiental en la reforma de la Política agrícola común

Dominique Bureau inicia su contribución recordando en qué sentido las reformas de la Política agrícola común (PAC) manifiestan la voluntad de mejor tomar en cuenta la dimensión medioambiental. Además de la adaptación del dispositivo de apoyo a los agricultores en la perspectiva de las negociaciones en la OMC, la reforma de la PAC adoptada en Luxemburgo en junio de 2003 pretende favorecer la preservación de la economía rural y del medio ambiente.

Esta reforma ha continuado la disociación de las ayudas a la producción (iniciada a partir de 1992), mediante la implantación de un pago único a la hectárea, sustituyendo la mayoría de las ayudas anteriores vinculadas al volumen de producción y condicionadas a la puesta en cultivo. Desde un punto de vista económico, la ventaja es sostener la renta de los agricultores sin crear distorsión en su oferta productiva. Pero esta reforma es también favorable al medio ambiente, esencialmente porque suprime una incitación a la intensificación excesiva. Destaquemos que el efecto benéfico de la reforma sobre el medio ambiente reside en la mayor neutralidad del apoyo y no en modalidades que les serían deliberadamente favorables.

La preocupación medioambiental se concretiza también en el principio de "condicionalidad", que prevé que todo agricultor que percibe ayudas debe no sólo respetar las reglamentaciones que conciernen al medio ambiente, la seguridad alimenticia y la salud animal y de los vegetales, sino también las buenas "condiciones agrícolas y medioambientales". Con este vocablo se apunta especialmente a la cobertura de los suelos para luchar contra la erosión, la rotación de los cultivos y la gestión de los rastrojos para garantizar el mantenimiento del nivel de materias orgánicas en los suelos y la aplicación de un nivel mínimo de mantenimiento, mediante la protección de las praderas permanentes por ejemplo.

Además, la reforma de la PAC transfiere una parte del apoyo a la producción (1er. pilar) hacia el desarrollo rural – especialmente a través de las indemnizaciones llamadas agromedioambientales – y ofrece la posibilidad de conservar hasta un 10 % de las ayudas a la producción para sostener las formas de agriculturas favorables al medio ambiente. Estos dispositivos siguen siendo sin embargo marginales en comparación con el mecanismo de apoyo principal que constituye el derecho de pago único (DPU). Así, los presupuestos de la PAC entre desarrollo rural y apoyo a los productores siguen mostrando una relación de 1 a 10.

4. ¿ Hacia un nuevo pacto social ?

De manera general, incluso si se asiste a una creciente consideración de las cuestiones medioambientales en las reformas sucesivas de la PAC, observamos una dificultad recurrente para evaluar las medidas agromedioambientales y hacer surgir políticas coherentes.

Dominique Bureau sostiene la idea de que esas preocupaciones deben ser integradas en un marco de mercado. No sólo porque la agricultura es una actividad comercial, sino también porque las políticas agrícolas medioambientales pueden recurrir a los instrumentos de mercado para hacer coincidir el interés de los agricultores y el interés social; y porque las exigencias de los consumidores en materia de calidad de los productos y de seguridad alimenticia, y las de la sociedad en materia de medio ambiente necesitan, más incluso que en el pasado, un dinamismo empresarial basado en la capacidad de los agricultores a movilizar las mejores referencias técnicas. El enfoque precedente rompe con las ayudas tradicionales aportadas por los Estados en el sector agrícola. También propone definir de nuevo el "pacto social".

5. Los instrumentos de las políticas agromedioambientales

Remunerar a un "justo precio" la actividad de los agricultores es un ejercicio delicado, debido a la presencia de múltiples deficiencias de mercado. En especial, esta actividad está sujeta a numerosas externalidades, positivas y negativas. Además de los instrumentos tradicionales de regulación (reglamentación, impuestos, subvenciones, etc.), puede ser útil recurrir a instrumentos de mercado que permitan orientar globalmente las opciones hacia el coste social mínimo.

Para Dominique Bureau, aún se necesitan trabajos en esta vía. Sería especialmente conveniente, a semejanza del Informe Stern sobre el coste del cambio climático, proceder a un estudio sistemático sobre lo que serían los costes de la disminución de la actividad agrícola (especialmente sus consecuencias sobre el turismo y la biodiversidad). Este análisis de costes-ventajas de tal reducción, pese a una inevitable incertidumbre sobre la evaluación en cifras, debería permitir identificar las irreversibilidades e igualmente delimitar mejor las modalidades del apoyo a los agricultores a título del medio ambiente y del fomento de los recursos del territorio.

Sería igualmente deseable que se desarrollen los mercados de permisos y de certificados verdes, que tienen la ventaja de la flexibilidad y que permitirían solucionar más fácilmente los problemas de una nueva distribución (sea evitando la necesidad de recursos presupuestarios que exigiría la remuneración directa de las externalidades positivas, sea evitando que los agricultores soporten "desde el primer euro" el coste de las emisiones contaminantes, si éstos reciben una parte de la asignación inicial de los derechos). Contrariamente a las

reglamentaciones, que son por naturaleza rígidas y pueden engendrar sobrecostos importantes, los enfoques que se basan en el papel de los precios como señales son a menudo eficaces para orientar los comportamientos remunerando las externalidades positivas y haciendo pagar las externalidades negativas.

En conclusión, Dominique Bureau hace una serie de ocho recomendaciones:

- examinar globalmente las condiciones de cobertura de los riesgos agrícolas;
- establecer una estrategia respecto del cambio climático para la agricultura francesa;
- basar, en términos costes-beneficios, las políticas de no disminución de la actividad agrícola;
- consolidar la compatibilidad del apoyo y de las reglamentaciones agromedioambientales y sanitarias con las reglas de la OMC y del Mercado único;
- facilitar la "apropiabilidad" de los modos de producción más virtuosos y de los servicios agrotoriales y del medio ambiente (normas y marchamos)
- recurrir a los mercados de permisos y certificados verdes para establecer una señal-precio incitativa frente a las presiones sobre el medio ambiente, pero también para remunerar los servicios territoriales y del medio ambiente ;
- crear (cuando éstos no puedan emerger del mercado) verdaderos compradores públicos de esos servicios, especialmente para la biodiversidad, separando esta función de comprador de la de operador;
- evaluar financieramente las previsiones bosquejadas sobre la evolución del apoyo.

Tres anexos completan esta contribución : el primero, de Sébastien Treyer y Gabriel Lecat, trata de las previsiones prospectivas para el sector agrícola en Francia de aquí a 2025 ; el segundo, de Gabriel Lecat, se refiere a la exposición al riesgo en agricultura ; el tercero, por Daniel Delalande, concierne a los biocarburantes.

6. Las negociaciones sobre la agricultura en el marco de la Organización mundial del comercio

A estos dos informes se agregan dos complementos. El primero, de Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin y Sébastien Jean, presenta las condiciones que impone la negociación sobre la PAC en la OMC. Primeramente se trata la cuestión de las reglas actuales de la OMC concernientes a la agricultura y después las consecuencias en caso de ausencia de acuerdo en el marco del ciclo de Doha. Los autores exponen después los términos posibles de un acuerdo antes de presentar los efectos mediante un ejercicio de simulación.

7. La política de apoyo a las rentas agrícolas en la Unión europea

El segundo complemento, de Hervé Guyomard, Vincent Chatellier, Frédéric Courleux y Fabrice Levert, expone en detalle el contenido de la reforma de 2003 de la PAC y propone pistas de reflexión sobre el futuro de los derechos de pago único. Ellos demuestran, en una primera parte, que la sustitución de las políticas de apoyo a través de los precios por ayudas directas es una tendencia general en los países desarrollados. En la segunda parte proponen una justificación teórica de la disociación. La tercera parte presenta la reforma de la PAC de junio de 2003, centrando la atención en el dispositivo de los DPU. En la cuarta parte muestran que el dispositivo de los DPU mejora la posición de la Unión europea en el marco de las negociaciones agrícolas multilaterales del ciclo de Doha. Finalmente, la conclusión ensaya de definir los principios que deberían guiar las evoluciones posteriores de la política de apoyo interna en la Unión europea.

8. Comentarios

En su comentario, **Jean-Paul Betbèze** destaca el interés de este informe para el debate público. Trata igualmente de la complejidad de la cuestión agrícola. En cuanto a la distinción entre "producir" y "ser ", rechaza una dicotomía muy forzada : no se puede "ser " sin "producir" y la manera de "ser " depende de la de "producir". Teme, por otra parte, que la proposición de Philippe Chalmin de generalizar el DPU y de contractualizarlo localmente e individualmente abra el camino a ciertas complicaciones. De todos modos, le parece esencial conservar para Europa una política común en materia agrícola. También es favorable a que la ganadería sea tratada de manera

específica, a una intervención pública en el campo los seguros y de la gestión de los riesgos agrícolas, y a un mayor uso de los mecanismos de mercado.

Gilles Saint-Paul se interroga sobre los costes económicos de la PAC. Este coste integra, por una parte, el importe transferido de los consumidores a los productores y, por otra parte, la pérdida de bienestar debida a las distorsiones del consumo inducidas por los precios excesivos de ciertos productos. Lamenta que el informe no proponga una evaluación cifrada de esos costes, que el estima aproximadamente a 1 % del PIB. Respecto de estos costes, la cuestión es la de la justificación de la PAC. Los argumentos generalmente avanzados (los aspectos de la redistribución, la idea según la cual Francia sería beneficiaria neta, el carácter estratégico del sector, el coste de la reducción de la actividad agrícola, la posibilidad de externalidades tecnológicas) no le parecen convincentes. Por otra parte, reconoce el interés de los instrumentos de mercado como medio de gestionar eficazmente las externalidades medioambientales creadas por la agricultura, incluso si no es propio a este sector, y recuerda que los recursos naturales deben ser tarifados uniformemente según los usuarios.