

Réforme de la politique agricole commune

In: Économie rurale. N°137, 1980. pp. 47-50.

Citer ce document / Cite this document :

Moulias Jean. Réforme de la politique agricole commune. In: Économie rurale. N°137, 1980. pp. 47-50.

doi : 10.3406/ecoru.1980.2708

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1980_num_137_1_2708

REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

2 - Jean MOULIAS

Les résultats attendus par la France de la mise en œuvre de la politique agricole commune sont mis en cause par les infléchissements que celle-ci a subis dans ces dernières années. Les pressions qui s'exercent, et qui à l'avenir devraient s'accroître, sur le système agricole européen pourraient renforcer le caractère négatif de cette évolution

au regard de nos intérêts. La question qui se pose est donc de savoir si face à cette situation il devient de l'intérêt du pays de modifier l'actuel système agricole européen ou si des aménagements apportés à sa mise en œuvre peuvent lui rendre l'efficacité que nous en attendons.

I - LES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA PAC

La crise de la PAC a une cause essentiellement budgétaire. La crédibilité de la PAC est atteinte du fait de la charge financière qu'elle entraîne. Les autres critiques qui lui sont adressées (déséquilibre offre-demande, caractère inégalitaire de la répartition des revenus entre régions et entre exploitations) apparaissent comme secondaires par rapport à cette question centrale.

L'analyse des causes de la croissance des charges financières de la PAC fait apparaître qu'aux faiblesses originelles du mécanisme agricole européen se sont ajoutés dans les années récentes des facteurs nouveaux d'aggravation des charges.

1 - LES FACTEURS ORIGINELS DE FAIBLESSE

Depuis sa création la PAC comporte deux facteurs essentiels de faiblesse : le caractère incomplet de son système de protection, l'absence de mécanisme de régulation au sein des organisations de marché.

a) Les lacunes de la protection communautaire

La politique agricole européenne est fondée sur une régularisation des marchés agricoles à l'intérieur d'une fourchette de prix, réalisée grâce à un mécanisme approprié de protection (instaurant la préférence communautaire) et des mécanismes d'intervention. Du fait de la consolidation au GATT d'un certain nombre de positions tarifaires, ce système n'a pu être mis en œuvre pour les productions correspondantes. Il s'agit notamment des protéines végétales (tourteaux d'oléagineux) ou animales (farine de poisson, farine de viande), de certains substituts des céréales (manioc, sons, pulpes...), des matières grasses d'origine végétale ou marine (huiles), de la plupart des fruits et légumes, des conserves (fruits et légumes, viandes). La Communauté n'ayant jamais eu la force politique de remettre en cause ces engagements il en est résulté trois séries de conséquences.

- Au plan de la **consommation**, les produits pouvant pénétrer, au moins partiellement, au prix du marché mondial se sont substitués aux produits concurrents communautaires (concurrence beurre-margarine, céréales-manioc). Cet effet de substitution rejette sur le marché mondial les «excédents» communautaires et induit une charge budgétaire pour la Communauté. Ainsi l'importation libre de manioc a entraîné pour la Communauté en 1978 une charge budgétaire de 2.660 milliards de F.

- Au plan de la **production**, les produits originaires de la Communauté n'ont pu se développer que grâce à des systèmes d'aides directes compensant la différence de prix avec leurs concurrents extérieurs. Telle est la base du règlement «matières grasses» (colza, tournesol, huile d'olive), des règlements sur le soja, le pois protéagineux et la

féverole, du règlement sur le tabac, les plantes textiles, le houblon. Telle est aussi la cause de la mise en œuvre d'une prime d'incorporation de la poudre de lait dans les aliments pour les veaux (ensuite étendue au lait écrémé liquide et aux aliments pour les porcs et les volailles), destinée à mettre à égalité le coût d'approvisionnement des matières protéiques qu'elles soient d'origine importées (soja) ou d'origine communautaire (lait). Les conséquences budgétaires en sont considérables : pour 1979, 680 MUCE pour les «matières grasses», 280 MUCE pour le tabac, 1.770 MUCE pour les aides à l'écoulement de la matière protéique du lait.

- Cette situation perturbe la politique agricole européenne en créant une incitation au développement de systèmes de production non conformes aux modèles européens. Les matières premières destinées aux aliments des animaux, importées au prix du marché mondial ont permis, du fait de leur coût très inférieur aux produits concurrents de la communauté, un développement important de productions animales fondées sur un approvisionnement externe à la ferme. Il s'agit du développement d'une production laitière à base de soja importé et de productions de viande de porc à base de manioc complémenté de soja.

Ainsi a pu pénétrer et se développer en Europe un modèle de production animale très intensif, dans lequel le sol n'est qu'un support, l'essentiel des consommations nécessaires à la production étant acheté à l'extérieur de l'exploitation. Ces modèles de production, à coût élevé en capital et en consommations intermédiaires, concentrant à leur profit une part croissante des dépenses de soutien du marché, sont un des facteurs essentiels de la crise budgétaire actuelle de la CEE. De plus ces modèles de production sont plus compétitifs dans les régions du Nord de l'Europe, proches de Rotterdam, que dans la plupart des régions françaises du fait des handicaps spécifiques de nos ports et de la faible densité de nos exploitations. Cette évolution joue à l'encontre de la compétitivité de l'élevage français dans l'ensemble européen.

Le phénomène qui vient d'être analysé est sans doute la cause la plus importante de la crise budgétaire de la CEE, notamment parce qu'elle est directement à l'origine de la surproduction laitière européenne. Il est de plus un facteur mettant en cause les modèles agricoles de développement à la «française» pour lesquels le marché commun agricole a été conçu.

b) Les lacunes des organisations du marché

La deuxième faiblesse originelle de la PAC consiste dans l'absence de mécanisme de régulation dans les organisations communes de marché. Sans doute tel est le rôle que devrait jouer le système des prix. Mais celui-ci doit égale-

ment assurer le revenu des producteurs. Cette double fonction rend difficile une fixation des prix au niveau qui serait nécessaire pour équilibrer l'offre et la demande. Il en résulte des déséquilibres aggravés par le caractère illimité de la garantie apportée par l'intervention. Toutefois des éléments de régulation ont été introduits dans certains règlements de marché : sucre (mécanismes de quota), vins (mécanisme des distillations obligatoires à bas prix en cas d'excédent important). Mais un tel mécanisme fait défaut dans les règlements les plus "dépendants" de la PAC : lait et céréales. La taxe de coresponsabilité actuelle dans le secteur laitier ne peut être considérée comme un élément de régulation. Elle pourrait le devenir si son taux était plus important et surtout progressif en fonction des volumes livrés.

Ces deux lacunes du système agricole européen expliquent que soient apparus rapidement des déséquilibres dans les marchés et une croissance des dépenses couvertes par la solidarité financière. Mais des facteurs nouveaux sont intervenus qui ont accru le déséquilibre financier de la Communauté.

2 - LES FACTEURS NOUVEAUX DE PERTURBATION DE LA PAC

Les années soixante ont permis la mise en œuvre et le quasi achèvement des organisations communes du marché et du système financier européen. Les années soixante-dix n'ont pas permis de progresser dans l'extension des organisations du marché (échec des tentatives en matière d'alcool et de mouton). Elles ont par contre apporté au système agricole européen deux séries de perturbations : les fluctuations monétaires et l'infléchissement apporté à la PAC par l'élargissement de la Communauté à la Grande-Bretagne.

a) L'effet des fluctuations monétaires

Le flottement des monnaies qui s'est généralisé à partir de 1971 a profondément perturbé le système agricole. En effet, en dépit des règles prises dès l'origine par la PAC, les gouvernements n'ont pas voulu aligner automatiquement les prix agricoles sur les nouvelles valeurs de leurs monnaies. Les disparités entre la valeur réelle des monnaies et celle, conventionnelle, des monnaies vertes ont eu trois séries de conséquences : sur les prix, sur les échanges, sur les dépenses budgétaires.

- **Les prix agricoles** ont été inférieurs à ceux qu'ils auraient dû être dans les pays à monnaie dépréciée et supérieurs à la norme commune dans les pays à monnaie appréciée. L'ampleur du phénomène (les extrêmes entre deux pays auront atteint 50 %) et sa durée (particulièrement ample dans le cas de la situation privilégiée des agriculteurs allemands) ont entraîné des modifications dans la situation normale de compétitivité des pays européens. La France et l'Italie ont vu leur position se dégrader au sein de la Communauté. L'Irlande et la Grande-Bretagne n'ont pas souffert du même phénomène du fait du rattrapage des prix européens qu'ils ont dû effectuer de 1972 à 1977. L'Irlande, pour sa part, a constamment demandé, et obtenu, l'alignement de ses taux verts sur ses taux réels. Aussi est-ce un des pays dont la production, notamment laitière, s'est le plus fortement développée en Europe. Le Bénélux et surtout l'Allemagne ont développé leurs capacités au-delà de ce qu'aurait dû provoquer le jeu des prix européens. Ces évolutions divergentes ont induit des développements dans les productions, inégaux selon les pays et correspondant non pas au jeu de la spécialisation mais aux effets de pouvoirs d'achat des exploitants, différents selon les zones monétaires. Ainsi s'explique le développement important de l'agriculture allemande, la réduction de la part française dans la production communautaire de 1976 à 1978 (1), et la

localisation des excédents de beurre, poudre et viande bovine en Europe du Nord et en Allemagne.

- L'effet des perturbations monétaires sur les **échanges** est second par rapport au phénomène précédent. La croissance des exportations agricoles allemandes et hollandaises a été stimulée par les divergences monétaires, c'est-à-dire par les écarts entre monnaies vertes et monnaies réelles, et non pas du fait des montants compensatoires monétaires (MCM), ceux-ci n'étant pas une cause mais une conséquence. Toutefois aux évolutions divergentes de compétitivité, dues aux différences de pouvoir d'achat et d'investissement des agriculteurs, se sont ajoutés les effets des distorsions causées par les bases de calcul inéquitables des MCM.

Il s'agit essentiellement de la viande de porc, pour laquelle la base de calcul du MCM est manifestement erronée, mais a été maintenue, à titre de "droit acquis", sous la pression des Danois et avec la complicité de la Commission. Tel est aussi le cas, à un degré moindre, des produits laitiers transformés et des produits amylacés.

- L'effet budgétaire des divergences d'évolution monétaire a été considérable. Il s'agit, d'une part, d'un effet direct qui résulte de la prise en charge par le financement communautaire des dépenses résultant des MCM jouant comme des subventions (à l'importation dans les cas des monnaies dépréciées, à l'exportation pour les monnaies appréciées), dépenses sans doute partiellement compensées par les recettes provenant des MCM jouant comme des taxes. En 1978 les charges dues à l'application des MCM ont été de 900 millions D'UCE. A ces charges directes doivent être ajoutées celles dues aux effets indirects des divergences monétaires (développement des productions et des excédents dans les pays à monnaie appréciée). Ces effets ne peuvent être réellement chiffrés. Mais il est clair qu'une part importante de la surproduction laitière, localisée aux Pays-Bas et en RFA, est due aux sur-prix que touchent les éleveurs de ces pays.

b) Infléchissement de la PAC apporté par la Grande-Bretagne

L'adhésion de la Grande-Bretagne n'a pas entraîné dans l'immédiat une modification de l'acquis de la PAC. Telle était l'exigence de départ posée par les négociateurs européens aux Anglais. Toutefois le traité d'adhésion comprend deux dérogations importantes à la PAC, pour le beurre et le sucre. D'autre part la modification d'intérêts et de conceptions qu'a entraînée l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE a eu des conséquences progressives mais profondes sur l'évolution de la PAC.

- La première mise en cause par la Grande-Bretagne du système européen résulte du Traité d'adhésion. Il s'agit de la garantie apportée à l'écoulement de sucre des pays du Commonwealth à hauteur de 1,3 million de tonnes et de celle apportée au beurre de Nouvelle-Zélande. Ces deux dérogations substantielles à la préférence communautaire représentent en 1979 des dépenses budgétaires correspondant à l'écoulement des volumes équivalents de sucre et de beurre européen sur le marché mondial, soit 160 millions d'ECU pour le beurre et 300 millions d'ECU pour le sucre.

Depuis l'adhésion, la délégation britannique a œuvré avec constance pour infléchir le système européen dans le sens qui lui paraît le plus conforme à ses intérêts : réduction de la préférence communautaire, développement des aides à la consommation, maintien intégral de systèmes nationaux de garantie (milk marketing board, hill farming, potatoe board, deficiency paiements sur la viande bovine et ovine). Il faut reconnaître que la Grande-Breta-

gne est largement parvenue à ses fins : directive sur les zones de montagnes en 1972, communautarisant le Hill farming, introduction des primes dites " Peart " (du nom du Ministre britannique de l'époque) en 1972, reconnaissance du caractère légal du milk marketing board en 1978, blocage de tout règlement ovin conforme à la préférence communautaire, introduction de subventions à la consommation du beurre depuis 1974 et communautarisation intégrale de celles-ci en 1979, utilisation des ventes de stocks de viande d'intervention pour subventionner sa consommation intérieure, maintien des volumes de beurre importés de Nouvelle-Zélande à hauteur de 120 000 T, réouverture d'un contingent de cheddar au bénéfice de l'Australie. La liste n'est pas close des dérogations ou inflexibilités obtenus par la Grande-Bretagne pour détourner à son profit les mécanismes agricoles européens. Aujourd'hui il s'agit de passer d'un " grignotage " dont les effets sont jugés insuffisants à une étape plus décisive pour les intérêts britanniques : la réduction de sa contribution aux dépenses communautaires.

Les tendances qui viennent d'être analysées devraient plutôt se renforcer dans les années à venir. Des facteurs de dislocation vont jouer contre la construction agricole euro-

péenne. Face aux difficultés monétaires à prévoir, la mise en œuvre des disciplines propres au système monétaire européen comme le respect du calendrier de démantèlement des MCM, nouveaux et anciens, seront mis à l'épreuve. La pression britannique, s'ajoutant aux pressions externes, facilitées par l'orientation libérale de la Commission, cherchera à réduire la protection communautaire et à stopper toute tentative de la renforcer (manioc, soja, mouton). La préoccupation générale de lutte contre l'inflation devrait tendre à fixer les prix agricoles à un niveau inférieur à ce qui serait nécessaire pour maintenir le pouvoir d'achat et la capacité d'investissement de nos agriculteurs. La limite atteinte par les ressources propres renforcera la tendance à réduire la solidarité financière de la Communauté. L'élargissement vers le Sud de la Communauté augmentera son hétérogénéité, et aggravera ses charges financières (soutien des produits méditerranéens, notamment huile d'olive ; charges dues à la politique des structures et à la politique régionale). Face à ces évolutions, l'intérêt de la France est-il d'accepter une refonte radicale de la PAC, de revenir à une politique agricole nationale, ou de faire la part du feu et de proposer les réformes qui rendront supportables les charges d'une politique commune qui reste un des éléments décisifs de notre progrès économique ?

II - ELEMENTS POUR UNE REFORME DE LA PAC

Une réflexion sur une réforme de la PAC doit tenir compte des observations suivantes :

- la politique agricole européenne a une finalité qui dépasse le seul cadre agricole. Seule politique intégrée au niveau européen, elle constitue un point d'ancrage de la construction européenne. La PAC a une valeur de symbole qui ne peut être ignorée dans la mesure où l'unité économique et politique de l'Europe reste une de nos options.

- Il est vain de croire que peuvent être bouleversés des mécanismes et des institutions qui ont une quinzaine d'années d'expérience. Une modification radicale du système, même si elle apparaissait théoriquement souhaitable, se heurterait à des obstacles difficilement surmontables.

- Les trois principes de base de la PAC ne sont pas dissociables. L'unité du marché dépend de la préférence communautaire. L'abandon de la solidarité financière mettrait en cause la notion de prix communs et de marché unique.

L'analyse qui a été conduite, aboutit aux conclusions suivantes :

- La crise de la PAC est d'abord une crise financière. Sa cause ne se trouve pas dans les principes de base du système européen, mais dans le caractère incomplet et déformé de sa mise en œuvre.

- Le retrait de la France du marché commun agricole, en dehors de ses conséquences politiques, accroîtrait la charge que fait peser l'agriculture sur la collectivité nationale et conduirait à une réduction de notre production et de nos possibilités d'exporter.

- Passer d'un système de soutien par les prix à un système de prix proches du niveau actuel des prix mondiaux, complété par des aides directes aux petits exploitants, conduirait à des charges budgétaires, sans commune mesure avec celles actuellement supportées, sans que le consommateur soit assuré d'en retirer le bénéfice. De plus les prix du marché mondial ont un caractère erratique qui les prive de toute valeur normative.

Ainsi du point de vue des intérêts de la France, sortir du système agricole européen, ou chercher à le modifier radicalement, est non seulement une illusion mais une erreur. La question est plutôt de savoir par quelle stratégie aboutir à renforcer une politique qui représente pour notre pays un intérêt vital, tout en mettant fin à une hémorragie financière qui la détruit.

A cet égard une réforme de la PAC devrait poursuivre trois objectifs :

- Maintenir et restaurer l'unité du marché, objectif vital pour le déploiement des capacités agricoles du pays. La cohérence de la protection communautaire et le maintien de l'autonomie de décision de la communauté sont des éléments essentiels pour préserver l'intérêt du marché commun agricole.

- **Assurer les bases de la compétitivité de l'appareil productif français** c'est-à-dire maintenir des mécanismes d'organisation de marché cohérents avec les modèles de développement adaptés à nos objectifs de politique agricole (exploitations utilisant en priorité les ressources naturelles du sol).

- **Réduire la charge financière entraînée par la gestion actuelle de la PAC.** Le volume de cette charge, comme sa répartition entre les Etats-membre, constituent la cause essentielle des critiques.

Dans cet esprit, cinq propositions pourraient être formulées :

1. **La défense de la préférence communautaire**, dans tous ses éléments et pour tous les produits, apparaît comme fondamentale pour assurer à la fois la base du développement de notre agriculture et la réduction de la charge budgétaire de la PAC. Ainsi l'instauration d'une protection sur les tourteaux de soja permettrait de rétablir l'équilibre du marché laitier et de rendre toute sa compétitivité à l'élevage français. L'établissement d'un prélèvement sur le

manioc n'est pas seulement une exigence pour la défense de nos intérêts céréaliers, c'est aussi une nécessité pour maintenir la compétitivité de notre production porcine. Si la cohérence totale de la PAC ne peut être assurée, à tout le moins convient-il de ne pas accepter la moindre dérogation à la préférence communautaire.

2. Face aux divergences monétaires qui peuvent apparaître, il est essentiel que soient maintenues les disciplines que nous avons imposées lors de l'introduction du Système Monétaire Européen pour le **démantèlement des MCM**. Ne pas tirer les conséquences des évolutions monétaires sur les prix agricoles serait accepter d'affaiblir notre agriculture dans la compétition européenne.

3. Lors de la fixation des prix agricoles une attitude trop rigoureuse pourrait conduire à l'abandon de l'objectif précédent, c'est-à-dire le démantèlement des MCM existants. Toutefois **une politique prudente de prix** est sans doute plus aisément supportable par l'agriculture française que par celles de nos partenaires fondées sur un modèle plus intensif. D'autre part il est clair que les mécanismes d'intervention permanente jouent aujourd'hui au profit de nos partenaires et au détriment de nos intérêts. Une réduction du niveau et de l'intensité de l'intervention affaiblirait davantage nos partenaires que la France.

Accroître l'écart entre le prix d'intervention et le prix assurant la protection améliorerait la fluidité des échanges au sein de la Communauté. En bref une attitude relativement réservée de la France à l'égard des hausses de prix d'intervention serait cohérente avec notre volonté de défendre notre compétitivité sur le marché européen.

4. Adopter une attitude de **rigueur budgétaire** est de l'intérêt du pays pour mettre fin à l'hémorragie actuelle et contrecarrer le laxisme de la Commission et de nos partenaires. Cette attitude devrait conduire à :

- réduire ou supprimer toutes les charges non directement liées à la régularisation des prix (interventions, restitutions), telles que les aides à l'écoulement de la matière protéique du lait, les aides à la consommation ;

- refuser des chefs nouveaux de dépenses destinés en fait au soutien de productions nationales, quitte à adopter une attitude plus libérale à l'égard des aides nationales, inévitables dans une communauté de plus en plus hétérogène. Toutefois pour des raisons d'équilibre au sein de la Communauté, des aides de caractère régional au profit des pays les plus impécunieux (Italie, Grande-Bretagne, Irlande) peuvent apparaître justifiées.

5. **Introduire un mécanisme de régulation** dans les organisations de marché touchées par des déséquilibres importants entre l'offre et la demande apparaît comme la pièce essentielle d'une réforme de la PAC conforme à nos intérêts.

Il s'agit d'introduire un système de prix différenciés au stade de la production, en fonction des volumes mis sur le marché, sous la forme de taxes progressives. Un tel mécanisme aurait trois avantages :

- il permettrait de collecter une ressource allégeant la charge budgétaire de la communauté,

- il orienterait le système de protection européen sur des modèles moins intensifs en utilisant davantage les ressources naturelles,

- il permettrait de déconnecter pour partie la fonction de soutien du revenu des exploitations de petite et moyenne dimensions, assurée par les prix, de leur fonction d'orientation, par les modulations appliquées au barème des taxes.

L'application durable d'un tel système devrait assurer une meilleure régulation entre l'offre et la demande, notamment dans le secteur du lait.

La situation actuelle de la Politique Agricole Commune appelle une initiative de la part de la France. La Commission n'a ni la force politique, ni la cohésion interne lui permettant de jouer le rôle qui a été le sien au début de la mise en place de la PAC. La Grande-Bretagne et l'Italie font effort ensemble pour réduire la protection communautaire et rééquilibrer leur position budgétaire par des dépenses accrues à leur bénéfice.

C'est donc d'une attitude résolue de la France, recevant l'appui de la RFA, que dépend la remise sur rails d'une politique qui est en voie de dislocation. La position qui est ici proposée repose sur trois principes directeurs : maintien intégral des principes de base de la PAC, rigueur budgétaire, introduction d'un mécanisme nouveau différenciant les prix payés aux producteurs en fonction de l'importance de leur production. Sur ces bases, la politique agricole européenne retrouverait son équilibre et permettrait à notre agriculture de continuer le développement de ses capacités.

(1) 1979 marque une évolution différente grâce à l'introduction du Système monétaire européen et aux conséquences qui en ont été tirées.