

"Quelle politique agricole commune pour demain" dans Revue du Marché commun (Novembre 1980)

Légende: En novembre 1980, Bernard Auberger, Inspecteur général des Finances en France, publie un article dans le mensuel Revue du Marché commun dans lequel il appelle à une réforme de l'actuelle politique agricole commune.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Novembre 1980, n° 241. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. "Quelle politique agricole commune pour demain", auteur:Auberger, Bernard , p. 519-526.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/quelle_politique_agricole_commune_pour_demain_dans_revue_du_marche_commun_novembre_1980-fr-adf493bf-21f6-4893-ae82-abb384edb210.html



Date de dernière mise à jour: 20/10/2016

Quelle politique agricole commune pour demain ?

Un point de vue français

B. AUBERGER

Inspecteur des Finances

La politique agricole commune a été l'un des grands succès de la construction européenne. En cimentant l'union des Six pays associés en 1957, elle a permis la réalisation rapide d'une nouvelle zone de prospérité et a contribué à l'expansion sans précédent des échanges internationaux dans le monde. Même des pays éloignés de l'Europe, comme le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou l'Argentine ont bénéficié pour leur développement de ces échanges accrus, qui ne se seraient pas produits sans l'intégration de l'agriculture dans l'édifice européen.

En effet, si une politique agricole de laisser-faire avait provoqué une paupérisation rapide des campagnes européennes, le progrès économique aurait été moindre, la stabilité sociale compromise et le coût humain des mutations aurait été beaucoup plus élevé. Les conséquences de cet échec auraient été perceptibles dans tout l'Occident.

Depuis quelques années, pourtant, l'acquis européen paraît tout naturel et ses résultats économiques irréversibles. Dès lors, l'apport positif de la politique agricole commune apparaît moins incontestable. Des critiques de plus en plus acérées sont agitées. Certains les acceptent et développent des solutions alternatives fort éloignées des réalités agricoles, préoccupés qu'ils sont d'atteindre des objectifs économiques généraux ou politiques particuliers. D'autres se crispent sur le passé et tentent de défendre l'injustifiable, alors que des ajustements sont nécessaires et possibles. Entre ces points de vue tentons de dégager quelques voies pour une action simple et déterminée.

I

Trois angles d'attaque sont communément adoptés contre la politique européenne de l'agriculture. On prétend que son coût est excessif et injustifié; on affirme qu'elle profite plus aux régions du Nord qu'à celles du Sud; enfin, on soutient qu'elle aboutit à des prix trop élevés pour les consommateurs.

L'agriculture européenne coûte cher, dit-on. A cette affirmation, il est répondu classiquement que la dépense représente au total de l'ordre de 0,7 % de la Production Intérieure Brute de l'Europe des Neuf, ce qui est parfaitement supportable. Pour la sidérurgie, les industries aéronautiques, la construction navale, les Etats européens ne dépensent-ils pas beaucoup plus en pourcentage de leur richesse nationale par des transferts budgétaires et au bénéfice d'une population active beaucoup moins nombreuse ?

A la vérité, quand on attaque le coût de la politique agricole, on veut en fait dissimuler deux critiques différentes. La première vise l'intégration européenne et sa traduction dans un budget consistant. On souhaiterait le réduire pour que l'association des Etats soit moins étroite. La nationalisation partielle des dépenses agricoles conduirait à une Europe moins solidaire. Certes, cette conception est défendable, mais qu'a-t-elle besoin de s'abriter derrière une remise en cause de la P.A.C. (la Politique Agricole Commune) ? Même pour un budget réduit, celle-ci pourrait rester la meilleure façon pour une Europe moins solidaire de dépenser ses ressources communes.

De même n'est-il pas acceptable de voir critiquer la P.A.C. parce qu'elle aboutirait à des profits très différents pour les divers Etats membres. Il est de fait que le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande sont les grands bénéficiaires de l'Europe solidaire d'aujourd'hui. Ils le sont à cause de la conception d'ensemble de celle-ci plus encore que du fait de la P.A.C. L'Europe n'a pas été conçue comme une zone de libre échange, mais comme un ensemble économique caractérisé par un tarif extérieur commun et des politiques communes. Que celles-ci n'aient pas été mises en œuvre en assez grand nombre n'est pas pour remettre en cause la plus intégrée de toutes : celle qui concerne l'agriculture. En sens inverse, il n'est pas raisonnable de soutenir d'un côté que l'Europe est trop intégrée et de l'autre que la P.A.C. doit être défendue telle qu'elle est

et pour ce qu'elle est. Contradiction pourtant fort répandue.

Il ne se dégage aujourd'hui guère de vue d'avenir ni dans le camp de ceux qui voudraient revenir aux débats d'avant la Conférence de Messine ni dans celui des partisans du maintien de tout ce qui existe aujourd'hui, tel qu'il est, mais sans progrès ni recul possibles. La position intermédiaire qu'appuie la Commission — avec le soutien de tous les défenseurs intransigeants du niveau actuel de transfert des budgets nationaux au budget communautaire (le 1 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée) — ne paraît pas beaucoup plus positive : vouloir maintenir l'acquit actuel en le redistribuant de façon différente paraît une gageure, dès lors que l'on se refuse la souplesse qu'apporterait une augmentation des dépenses communes : il n'est guère possible de réduire les inégalités de revenu sans augmentation globale du pouvoir d'achat.

La critique qui porte sur le déséquilibre de la politique agricole entre les parties septentrionale et méridionale de la Communauté n'est pas plus pertinente. Que l'on regrette là aussi qu'il ne s'établisse pas un juste retour budgétaire par la voie des mécanismes agricoles, soit ! Mais qui peut sérieusement prétendre que le marché des fruits, produits périssables, issus de plantations amortissables sur 10 à 30 ans, doit être organisé comme celui des céréales, productions stockables et annuelles ? Qui ne comprend que le vin et l'huile d'olive ne peuvent être soumis aux mêmes interventions que les produits laitiers et la viande bovine ? Qu'il y ait ici un excès d'organisation et là une insuffisance de protection, c'est sans doute vrai. Mais il demeure que la politique agricole suivie doit être adaptée aux caractéristiques économiques de chaque production, analysée avec ses contraintes et modalités particulières d'exploitation et de commercialisation. Si celles-ci sont appropriées et qu'au total les transferts budgétaires nets vers telle ou telle région de la Communauté ne sont pas également répartis, cela ne doit pas entrer en ligne de compte : au total, le profit économique pour les populations considérées résulte du revenu qu'elles obtiennent, sans considération pour l'origine de celui-ci. Là encore la critique présentée n'est pas recevable en tant qu'elle vise la politique agricole commune globalement.

Plus percutant est l'argument suivant lequel la Politique Agricole Commune aboutit à des prix trop élevés pour le consommateur. En tout cas, cette affirmation fait mouche, d'autant plus sans doute qu'elle va dans le sens de ce qu'aiment entendre bon nombre d'électeurs. Elle n'en est pas justifiée pour autant.

En effet les prix des produits agricoles de base — seuls déterminés par la politique européenne — n'interviennent que pour une part modeste — 10 % en moyenne, 30 % au maximum — dans les prix des produits alimentaires vendus au détail — et cela, même pour les productions qui ne subissent aucune transformation autre que de conditionnement et de présentation — comme les fruits et légumes frais. Ceux-ci — en période de pleine production tout au moins — sont d'ailleurs vendus à des prix tout à fait comparables à ceux que l'on observe dans tous les pays à niveau de vie analogue. Il en est de même des produits laitiers, sauf peut-être en Nouvelle-Zélande (où leur marché n'en est pas moins protégé) et pour la plupart des produits alimentaires, sucre et pain en particulier. L'exception la plus choquante pour l'opinion à cette égalisation des prix des produits alimentaires dans les divers pays industrialisés à économie libérale porte sur les viandes. Il faut donc s'y arrêter.

Il est vrai que les produits carnés sont plus coûteux dans la Communauté qu'à l'extérieur de celle-ci. Il ne s'ensuit pas cependant que celle-ci gagnerait à s'approvisionner sur le marché international, par exemple en viande de bœuf.

En effet, notre continent représente avec les Etats-Unis une part considérable du marché mondial. Nous consommons, par exemple, plus de 6 millions de tonnes de viande bovine par an. Les échanges internationaux totaux ne se montent qu'à 2,5 millions de tonnes. C'est dire que si nous voulions par hypothèse satisfaire nos besoins aux cours mondiaux, ceux-ci flamberaient rapidement, réduisant, par là-même, l'intérêt de cet approvisionnement à l'étranger.

Sans doute l'emballement des prix entraînerait-il une hausse de l'offre internationale de viande et à moyen terme nous pourrions espérer une stabilisation des prix à un niveau plus réduit qu'aujourd'hui. Mais ceci entraînerait pour bon nombre de nos éleveurs une impossibilité de continuer à exploiter, car les prix qu'ils percevoient ne permettent pas aujourd'hui à ceux qui font de l'élevage pour la viande principalement (donc

sans recette laitière significative) de vivre décemment. Or ils sont fort nombreux puisque les vaches à lait réformées ne fournissent plus que 50 % de notre production de viande. Dans une société moderne il est impensable de ne pas prévoir puis réparer le coût social d'une telle évolution. Celui-ci, compte tenu de l'importance numérique des populations frappées, serait incompatible avec le cadre actuel des exercices budgétaires européens. Même dans les pays les moins concernés, le léger avantage dû à la réduction relative des prix des produits carnés n'apparaîtrait pas de nature à contrebalancer la surcharge budgétaire ainsi créée.

Malheureusement pour les économistes purs, les ajustements marginaux de production ou de prix que doit induire la théorie des avantages comparatifs sont inconcevables dans l'élevage européen tel qu'il est et dans le marché mondial de ces produits, compte tenu de notre poids en tant qu'ensemble consommateur.

C'est la raison pour laquelle les déclarations de principe suivant lesquelles l'agriculture européenne doit être exposée au vent de la concurrence venu du large, avec beaucoup moins de limitations et de précautions que ne le postule la Politique Agricole Commune actuelle, sont sans signification concrète.

Il n'en est pas tout à fait de même pour les céréales. Dans ce domaine, un rapprochement des prix européens et des cours internationaux pour réduire l'écart actuel de 20 à 40 % serait concevable; il stimulerait sans doute la production française dans l'ensemble communautaire, permettant à celui-ci de conserver, à un moindre prix relatif, le même degré d'autosuffisance qu'aujourd'hui.

Cette baisse des céréales entraînerait une réduction des coûts de production des viandes blanches (porc, volailles) et du jeune bovin. Celle-ci pourrait — dans les conditions incertaines rappelées plus haut — avoir une faible incidence sur quelques prix à la consommation. Ces effets demeureraient sans doute limités, mais leur coût social serait réduit, sauf si une accentuation du glissement actuel de la consommation au profit des viandes blanches ne rendait plus précaire encore qu'aujourd'hui la situation des éleveurs d'animaux à viande rouge.

On le voit, la politique agricole, par ses conséquences en matière de revenu comme de structure de consommation, s'accommode mal de solutions radicales faisant bon marché des situations sociales concrètes.

Ceci est vrai même pour une spéculation beaucoup plus « industrialisée » que celle de la viande : ainsi du sucre. L'Europe fournit un dixième de la production marchande du monde. Une bonne part de cette production est obtenue dans des conditions de coût tout à fait compétitives au niveau international. Cependant, si nous étions obligés de vendre aux cours les plus bas pendant plusieurs années, le niveau de vie indispensable à nos exploitants étant plus élevé que celui de nombre de leurs concurrents dans le monde, une forte réduction des emblavements se produirait et nous serions conduits à nous approvisionner à l'étranger.

Dès lors nous deviendrions dépendants, pour satisfaire des besoins vitaux, de pays fournisseurs plus ou moins bien disposés à notre égard, soumis à des influences qui échapperaient à notre contrôle et poursuivant la satisfaction de leurs intérêts propres, comme le font légitimement les producteurs de café ou de cacao.

Accepter, pour une réduction hypothétique des prix à la consommation, une dépendance croissante de l'étranger, s'ajoutant à celle qui nous éprouve fortement dans le secteur de l'énergie, mettre en œuvre des transferts budgétaires accrus pour atténuer le coût social de la régression imposée à nombre de nos petits exploitants : est-ce là le sens de l'évolution historique pour notre société européenne ?

A entendre certaines critiques adressées à la Politique Agricole Commune, on pourrait être tenté de le croire. Malheureusement ces critiques, lorsqu'elles sont démontées, apparaissent dirigées vers de fausses cibles. Il ne faut pas être dupe des motivations réelles. Mais en sens inverse, il est également injustifié de défendre la Politique Agricole Commune, comme si elle était sans défaut.

II

Au-delà du discours il faut reconnaître que la Politique Agricole Commune telle qu'elle fonctionne aujourd'hui n'est pas satisfaisante à bien des égards : définie en vertu d'une analyse macro-économique, elle

n'est pas assez adaptée à la réalité agricole pour être vraiment efficace; son application est en outre aujourd'hui biaisée pour satisfaire à des considérations totalement étrangères à la rationalité agricole.

La Politique Agricole Commune, au-delà des principes, dans les règlements sectoriels qui les traduisent, apparaît sans lien suffisant avec le rôle et le déroulement des processus agricoles dans le tissu économique.

L'exemple du lait est caractéristique : s'il est justifié de mettre en œuvre les interventions prévues pour une production traditionnelle fondée sur la transformation d'aliments fourragers provenant de l'exploitation, il est totalement injustifié d'accorder les mêmes garanties à une production hors sol : celle-ci n'est soumise ni à la limitation qu'implique l'utilisation de la surface utile de l'exploitation, ni aux fluctuations qui sont liées aux aléas météorologiques. Il est clair que transformer des aliments composés en lait en utilisant des vaches en batterie à l'étable est une activité qui ne requiert pas de protection agricole spécifique; elle se rapproche en effet d'un métier artisanal ordinaire et n'est justiciable que de la considération sociale ou économique portée à ce type de production.

En ne considérant pas l'impact sur l'aménagement du territoire et l'exploitation des ressources naturelles des deux productions laitières différentes qui coexistent aujourd'hui en Europe et en ne prenant pas en compte la façon dont est élaboré le produit, pour ne considérer que celui-ci, la P.A.C. n'a pas respecté la spécificité agricole qu'elle devait prendre en charge. De ce fait, des excédents sont apparus, qu'une exploitation normale des surfaces fourragères européennes n'aurait pas suscités.

De même, le règlement viticole de 1970 a été conçu en dépit des règles de production que respectaient les pays les mieux organisés dans ce domaine. Leurs réglementations nationales élaborées à travers des expériences douloureuses parvenaient à éviter ou réduire les crises très graves de l'économie du vin qui avaient marqué la première moitié de ce siècle. Malheureusement, en fondant le règlement 816/70 sur des données macro-économiques ou théoriques, la politique européenne a engendré les trop célèbres torrents de vin. Là aussi une considération plus attentive des données de la pratique agricole aurait évité de graves mécomptes.

Dans le secteur des fruits et légumes, des notions simples tenant à la nécessité d'organiser les producteurs, de respecter les normes de commercialisation, d'assurer le fonctionnement effectif des procédures de retrait ou de contrôle aux frontières sont aussi perdues de vue. Il n'y a plus alors de revenu satisfaisant pour les producteurs lorsqu'ils ont à amortir des plantations pérennes et à couvrir des charges de main-d'œuvre incompressibles. Dans ce cas, la P.A.C. n'est pas erronée, elle fait défaut, simplement.

L'application des règlements est, d'autre part, souvent effectuée dans des conditions telles que la politique affichée est vidée de toute portée pratique.

Les mesures qui ont été choisies dans chaque secteur font l'objet d'une élaboration par des groupes d'experts puis de juristes-linguistes. Concrètement le résultat auquel on parvient est souvent un mélange des dispositions les plus diverses qui caractérisaient les législations nationales auparavant. Dès lors, l'impact des décisions politiques arrêtées est imprévisible : ou trop faible, ou trop fort, notamment dans le domaine des mesures structurelles; quant à la pratique de l'intervention publique sur la viande bovine, faute d'une grille commune de référence des qualités des carcasses, elle est très inégalitaire d'un Etat membre à l'autre ! Dans bien des cas, la politique est appliquée de façon trop centralisée par les services de la Commission. Une application plus déconcentrée permettrait de tenir compte des réalités locales et serait plus efficace sans dépenses supplémentaires. Malheureusement le centralisme français a fait école à Bruxelles : prévoir des règles précises et contraignantes pour tous évite de faire confiance, et chacun le sait aujourd'hui la confiance en les partenaires n'est plus de règle.

Une telle approche porte atteinte aussi à l'attachement qu'avaient les agriculteurs des six pays originaires au marché commun agricole. Avec l'élargissement de 1973 les règlements ne se sont pas simplifiés. La force des contraintes budgétaires a conduit de plus en plus fréquemment à un refus du Fonds de Garantie Européen de rembourser les dépenses que les Offices nationaux avaient engagées en son nom. Pour éviter de semblables mécomptes, des contrôles *a priori* sont multipliés au niveau national. Ils conduisent à des délais

d'action considérables : jusqu'à 5 ans pour les premières opérations de restructuration du vignoble méridional !

Dans d'autres cas, l'application de la réglementation est poursuivie même lorsqu'elle n'est plus justifiée du tout. Ainsi du mode de calcul du montant compensatoire monétaire applicable à la viande de porc, absurdement fixé en d'autres temps et pour protéger le marché communautaire des importations de pays tiers au double du montant raisonnable. Il est aujourd'hui très difficile de le ramener à un niveau correct parce que l'on attenterait à des intérêts fondamentaux d'un Etat membre.

Parfois l'orthodoxie des règles de gestion communautaires n'est pas respectée pour ménager les intérêts de pays extérieurs à la Communauté. Il en est ainsi sans doute moins souvent qu'on ne le prétend, mais pas aussi exceptionnellement qu'on le rétorque, pour la poursuite de la politique d'exportation et notamment en matière de fixation de restitutions. La gestion quotidienne n'est pas toujours principalement dépendante de considérations de marché qui devraient s'imposer pourtant.

De même, dans la façon dont est présentée pour l'avenir la situation du marché international du sucre pour justifier une réduction de nos capacités de production en Europe, avons-nous le sentiment que certains aspects évidents de l'économie de ce produit sont niés en fonction de considérations qui n'ont rien d'agricoles. Il n'est pas d'expert sucrier indépendant au monde qui estime justifiée une diminution de notre capacité au vu des perspectives actuelles d'équilibre entre l'offre et la demande à moyen terme. Peut-être se trompent-ils tous et la Commission a-t-elle raison dans ses évaluations... ?

Tous ces défauts ou défaillances de fonctionnement de la Politique Agricole Européenne peuvent et doivent être corrigés sans délai, car il n'est pas possible de conduire une politique raisonnable dans ce secteur en tentant constamment d'atteindre des objectifs de nature totalement différente. Une grande part de ces réformes doivent être conduites par la Commission dont le comportement actuel n'est pas assez objectif et équitable. Mais le Conseil des Ministres de l'Agriculture n'est pas, lui-même, assez attentif à la gestion de son secteur de compétence. Soucieux de conserver une totale initiative en matière de budget du FEOGA, il consacre l'essentiel de ses débats à des questions qui, dans les Gouvernements nationaux, sont réglées par les Ministres des Affaires Etrangères ou de l'Economie. Dès lors, il doit lui-même fixer le cadre de ses décisions par de nombreux allers et retours avec les diverses instances politiques de chaque Etat et même souvent avec les Chefs d'Etat ou de Gouvernement eux-mêmes. Les compromis auxquels il parvient laborieusement portant sur des intérêts fondamentaux, les mesures d'application, pourtant essentielles en agriculture, sont laissées aux experts sans orientations suffisamment précises. Le résultat de ce processus est un corps de mesures d'une complexité considérable et quelquefois d'une logique surréaliste.

Aboutir à plus de raison dans la politique européenne, c'est là une première et indispensable réforme. Mais cela n'épuise pas le sujet.

III

Quelle politique agricole commune pour demain ?

Pour répondre à cette question, il faut évidemment lever d'abord l'hypothèque de l'avenir de l'Europe : si celle-ci devait se « désintégrer » au sens propre, il ne resterait pas d'autre solution que de renationaliser la politique agricole, la plupart des pays partenaires y ayant intérêt. Avant d'envisager cette possibilité, il faut admettre que la construction européenne restera dans son état présent — à la politique agricole près.

Pour réformer celle-ci avec profit, il faut, nécessairement que les adaptations retenues correspondent aux changements fondamentaux qui sont survenus au cours des sept dernières années dans l'organisation politique et économique de notre monde. S'agissant de l'agriculture, trois contraintes s'imposent avec une vigueur nouvelle.

Tout d'abord, il est clair que le monde étant devenu instable et les courants d'échanges économiques moins assurés, il est impossible que l'Europe dépende aussi largement que par le passé de fournitures extérieures et

lointaines pour son approvisionnement en denrées essentielles. Sans doute est-il vain de tendre à une autosuffisance totale. Ce serait coûteux directement et indirectement, notamment parce que la productivité marginale de notre agriculture européenne est décroissante et que l'interruption de certains échanges avec des pays acheteurs de nos produits industriels entraînerait une régression de notre niveau de vie.

Si un tel objectif d'auto-approvisionnement n'est pas raisonnable, il ne l'est pas davantage de vouloir négocier des concessions commerciales sans réciprocité dans le secteur agricole, comme ce fut le cas au cours des négociations multilatérales. Non seulement les Etats-Unis ne sont pas soumis dans ce secteur à la règle commune puisqu'ils bénéficient de la protection exorbitante du « waiver », mais ils n'ont jamais accepté la contrepartie — pourtant logique — du libre accès laissé en Europe à leurs exportations de soja, c'est-à-dire la possibilité pour les Européens d'exporter librement chez eux les produits laitiers dérivés de ce soja. D'autre part, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine, en particulier dans le secteur des viandes, se sont abritées derrière les Etats-Unis pour obtenir des facilités d'accès en Europe sans ouvrir leurs marchés aux produits agricoles européens sur une base égalitaire entre les Neuf pour les fromages, les alcools ou les animaux reproducteurs, par exemple.

Dans le monde incertain, où nous luttons désormais, il n'est pas raisonnable d'ouvrir nos marchés aux importations de produits vitaux, alors même que nous vivons avec la menace d'une interruption de notre approvisionnement en produits énergétiques.

De la même façon, il est évident que nous devons tirer le meilleur parti de nos ressources naturelles et notamment de notre potentiel agronomique, en le combinant avec notre savoir technologique et réduire ainsi notre dépense en devises, voire d'obtenir quelque excédent commercial extérieur. Certes, faute d'une balance des paiements commune pour l'Europe, cet objectif ne peut provoquer l'adhésion spontanée des Neuf pays partenaires. Mais dans la perspective que nous avons définie plus haut, comment serait-il possible de conserver le degré de solidarité actuelle en admettant qu'aucun progrès ne serait accompli dans ce secteur et dans celui de l'Europe monétaire ? Ne pas retenir quelques objectifs communs en matière de commerce extérieur, c'est tendre à la désintégration européenne compte tenu des tensions croissantes que provoquent entre les Etats membres les forces extérieures.

Enfin, la dernière contrainte qui s'impose pour toute réforme de la P.A.C. est celle de la dépense publique. Sans doute est-il impossible de fixer précisément le seuil au-delà duquel il ne serait plus raisonnable économiquement de dépenser pour l'agriculture au niveau des budgets de l'Europe et des Etats qui la composent. Mais ce que nous savons c'est qu'il n'est pas tolérable politiquement d'accroître la dépense publique, si son impact n'est pas socialement justifiable. Plus les transferts au bénéfice de l'agriculture s'élèvent, plus l'opinion doit avoir la certitude qu'ils sont consentis au bénéfice des plus pauvres. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui, où la Communauté dépense six fois plus par exploitation au bénéfice des producteurs de lait des pays à fortes structures (Pays-Bas, Danemark, Grande-Bretagne) qu'au profit de l'exploitation communautaire moyenne. Est-il raisonnable de dépenser 30 000 F par an pour aider des exploitants à obtenir un revenu supérieur à 100 000 F après impôt ?

Maintenir notre dépendance alimentaire à un niveau raisonnable du point de vue de notre sécurité et de notre dépense en devises extra-européennes, parvenir à une répartition plus juste des transferts communautaires, telles sont les orientations auxquelles doit répondre l'adaptation de la P.A.C. dans l'Europe d'aujourd'hui pour que cette politique soit encore valable demain. A quels changements procéder dès lors ?

Limiter la garantie offerte aux producteurs les plus intensifs aujourd'hui, prendre en considération le potentiel des terroirs et éviter toute concession extérieure sur les produits à haute valeur ajoutée : telles doivent être les lignes de force de la réforme à entreprendre.

Il est absurde de continuer à encourager le développement d'une production laitière de plus en plus artificielle, c'est-à-dire sans lien avec l'exploitation des richesses fourragères intérieures. Mais il n'est pas acceptable économiquement et socialement de réduire le système de garantie actuel uniformément sans considération particulière pour les exploitations totalement naturelles, et faiblement capitalistes alors que le mode d'intervention en vigueur n'assure aujourd'hui qu'un niveau de vie tout au plus moyen à ceux qui les

font valoir. La combinaison de ces deux exigences doit conduire à définir un système de garantie dégressive avec la croissance de la taille des exploitations laitières et leur recours grandissant aux aliments composés. De la sorte, sera rétablie une régulation de cette production que le bas prix du soja ne permet pas d'assurer aujourd'hui — et cela sans taxer cette sorte de protéines de façon discriminatoire pour respecter nos engagements internationaux. Un tel système résultera en particulier d'une taxe de coresponsabilité progressive par tranches selon la taille des exploitations et d'autant plus majorée à l'intérieur de chaque tranche que le chargement en vaches laitières à l'hectare sera plus élevé. Sans doute, ce système a-t-il l'inconvénient d'exiger un appareil administratif pour recueillir, traiter et contrôler les déclarations des exploitants. Mais s'il s'agit de la survie d'une garantie de revenu pour ceux qui en ont le plus besoin parce qu'ils n'ont que des superficies réduites en raison d'une évolution structurelle lente dans des régions où l'amortissement des équipements publics serait impossible sans eux, une telle complexité administrative n'est-elle pas le moindre mal ?

En tout cas, cette solution paraît préférable à celle qui tendrait à rééquilibrer les contributions budgétaires par des cotisations de coresponsabilité versées par les Etats et calculées en fonction de critères macro-économiques inspirés de ceux qui ont été indiqués plus haut. En effet, les Etats ne pourront adopter des critères comparables pour la répercussion de ces prélèvements sur leurs exploitants. Leurs intérêts sont trop divergents. L'un privilégiera les exploitations qui contribuent le plus à la prospérité de son complexe de commercialisation et de transformation des aliments du bétail, tandis qu'un autre sera plus sensible aux intérêts de ses producteurs des régions défavorisées : il n'y aura pas d'égalité dans les conditions de concurrence et vraisemblablement peu d'autorégulation spontanée du système. Ce sera en fait un recul de la solidarité européenne sans contrepartie économique, sinon budgétaire.

Il faut s'attaquer résolument à l'absurdité actuelle du système de production laitière, car beaucoup plus que les exportations de beurre à destination de pays non occidentaux, le scandale permanent de la P.A.C. est la transformation de soja en lait, le séchage de ce lait avec une forte consommation d'énergie puis l'utilisation subventionnée de la poudre ainsi obtenue à grands frais pour l'alimentation des porcs et des volailles, comme cela s'est pratiqué à diverses reprises sous la pression des circonstances dans la Communauté. Il n'est pas contestable que, pour supprimer ces aberrations, il faut réduire la garantie offerte à ceux qui en ont le moins besoin et qui en outre sont ceux qui apportent le moins de valeur ajoutée à la collectivité européenne.

Dès lors que cette adaptation — difficile mais nécessaire — serait accomplie, il est facile à concevoir que, pour les céréales et le sucre, un système analogue s'imposerait, plus simplement fondé sur un quantum par exploitation avec une contribution progressive au-dessus de ce seuil pour participation aux charges d'exportation. Il est probable que ce système serait encore plus juste et plus efficace sur le plan économique, s'il était instauré après une pause d'une ou deux campagnes en matière d'ajustement des prix : la différence avec les cours mondiaux serait réduite à due proportion et les rendements stimulés par la nécessité. En outre, l'économie de nos secteurs des viandes blanches issues de la transformation des céréales et mélasses (porc, volailles, et même jeunes bovins) serait établie sur des bases plus saines. Ce serait certainement là une adaptation importante d'une politique qui ne présente pas dans ce secteur d'autre nécessité d'être réformée — sinon sur le plan monétaire.

Pour la plupart des autres productions et notamment pour la viande bovine et les fruits et légumes, frais ou transformés, les fleurs et plantes, la principale réforme de la P.A.C. devrait consister en une stabilisation des conditions de protection douanière. Certes quelques pays en voie de développement souhaitent accroître leurs débouchés et nous devons les y aider dans la perspective d'une coopération d'intérêt réciproque. Mais ces débouchés peuvent et doivent être trouvés avec notre aide financière, ailleurs que sur notre propre territoire. Faute de respecter cette règle, nous compromettons l'équilibre de certaines régions européennes qui n'ont souvent guère d'alternative de production, en sorte que nous attentons ainsi à leurs capacités naturelles, tout en engageant finalement des dépenses d'importance comparable à celles de l'aide au développement qui auraient eu les mêmes effets. Il faut que nos partenaires extérieurs admettent que nous avons des intérêts analogues aux leurs, du point de vue du développement de notre agriculture, compte tenu de nos impératifs d'indépendance et de sécurité, même si de telles notions sont en contradiction avec les principes qui ont guidé le développement de l'Occident après 1945 — et qui l'ont conduit, au demeurant, jusqu'à son état actuel d'insécurité économique.

Après avoir examiné ce que devrait être l'adaptation de la Politique Agricole Commune si l'Europe veut continuer à vivre comme un ensemble de neuf pays solidaires dans un monde qui tend à briser leur entente, il est normal d'envisager aussi l'hypothèse d'un échec. Dans ce cas, comme dans celui où une forte tension internationale couperait l'agriculture française de ses marchés européens, il me semble que ses atouts se révéleraient pleinement : elle parviendrait à une indépendance alimentaire quasi totale avec un degré très correct de satisfaction des besoins. Il resterait à financer sur ressources nationales le coût actuel des exportations. Pour les produits laitiers, une légère revalorisation des prix à la consommation intérieure permettrait certainement de couvrir une grande partie des dépenses d'écoulement. Pour les céréales et le sucre, il faudrait trouver dans une participation des producteurs et une aide budgétaire l'équivalent des avantages actuels de la Communauté européenne : marché protégé à prix supérieurs aux cours mondiaux et restitutions à la charge du Fonds Européen de Garantie. Ce serait sans doute la partie la plus difficile à jouer. Cependant il faut tenir compte que les cours mondiaux flamberaient vraisemblablement et que nous devrions subvenir à une consommation intérieure de céréales accrue du fait de la diminution des importations de soja et de la couverture de notre déficit en viande de porc. Et quelle liberté commerciale retrouvée ! La situation de nos éleveurs de bovins serait certainement obérée par la perte partielle du débouché italien pour les jeunes animaux et pour faire vivre les régions à troupeau allaitant, il faudrait certainement qu'elles retrouvent une certaine production laitière : évolution souhaitable même dans le cas de la première hypothèse évoquée plus haut.

Sans doute une telle renationalisation des politiques agricoles est-elle parfois considérée comme plus théorique que réaliste, notamment au siège des Communautés. Il est vrai que, sauf pour l'agriculture britannique très faiblement intégrée à l'Europe six ans après l'adhésion, une telle adaptation à un contexte radicalement différent serait délicate. Mais n'est-il pas réaliste de la conserver à l'esprit ? Ne vaut-il pas mieux affronter cette difficulté que s'épuiser à lutter contre l'érosion inexorable d'une construction européenne dont la destruction n'est pas nécessairement évitable sous la pression des forces du passé ?

L'Europe des rêves n'est plus. Toute réforme de la politique agricole implique que l'on renonce à une partie du rêve libéral pour en sauvegarder l'essentiel.

Il n'y a pas d'ouverture au grand large possible. Pas davantage il n'est raisonnable d'espérer maintenir intégralement le principe inavoué de la P.A.C. de papa : tous les producteurs quelle que soit la taille de leur exploitation ou leur système de production ont droit aux mêmes garanties. Le monde est devenu dangereux. Si nous voulons continuer à appartenir à une société libre, il nous faut le comprendre et nous adapter à cette nouvelle réalité.