

## "Satisfaire le marché plutôt que les producteurs" dans Le Monde diplomatique (Novembre 1992)

**Légende:** En novembre 1992, le mensuel français Le Monde diplomatique dresse un bilan de la politique communautaire de soutien des prix pratiquée au sein de l'agriculture européenne et analyse les possibles répercussions de la nouvelle politique agricole commune.

**Source:** Le Monde diplomatique. Novembre 1992, n° 464; 39e année. Paris.

**Copyright:** (c) Le Monde diplomatique

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"satisfaire\\_le\\_marche\\_plutot\\_que\\_les\\_producteurs"\\_dans\\_le\\_monde\\_diplomatique\\_novembre\\_1992-fr-71e4a813-09a2-48ce-b689-05aa2740a996.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 20/09/2012

## LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

### Satisfaire le marché plutôt que les producteurs

**L'affrontement au GATT entre les Etats-Unis et la Communauté européenne à propos du commerce agricole témoigne bien des difficultés à résoudre la crise qui frappe le monde paysan. En réalité, la nouvelle politique agricole commune satisfait davantage aux objectifs du GATT et du marché mondial qu'à la cohésion et à la solidarité européennes. En rompant avec l'ancienne politique de soutien des prix, la Communauté abandonnera de plus en plus aux Etats membres le soin de garantir le revenu de ses agriculteurs.**

Par GILLES BAZIN et JEAN-CHRISTOPHE KROLL \*

\* respectivement chercheur au département d'économie et sociologie rurales de l'INRA et professeur de sciences économiques à l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Dijon

Aujourd'hui dénoncée, la politique communautaire de soutien des prix a constitué un formidable levier d'accroissement de la productivité de l'agriculture européenne. A l'abri des mouvements erratiques et destructeurs des cours mondiaux, des fluctuations du dollar et des politiques de dumping des exportations, les paysans européens ont pu développer leurs capacités productives et devenir, dès les années 70, excédentaires dans les secteurs les mieux soutenus (céréales et produits laitiers) (1). L'essor du commerce international des denrées alimentaires vient à point pour conforter ce modèle de développement, en France notamment («pétrole vert»), où le solde s'accroît jusqu'à devenir le premier poste excédentaire avec 45 milliards de francs en 1991.

La stagnation de la demande internationale solvable à partir des années 80 exacerbe la concurrence Europe-Etats-Unis. Les prix mondiaux s'effondrent, ce qui accroît brutalement le coût des restitutions aux exportations nécessaires à l'écoulement des excédents européens. Le système qui lie les soutiens financiers à la production physique atteint ses limites. Malgré une croissance des dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), de l'ordre de 10 % par an, le revenu agricole stagne et les inégalités entre producteurs s'accroissent (20 % des exploitants perçoivent 80 % des aides communautaires). Les effets négatifs du «productivisme» : concentration régionale de la production, dégradation de l'environnement, pollution, désertification de certaines zones rurales, banalisation de la qualité, disparités de revenu croissantes, accélération de la baisse de la population active agricole dans une conjoncture de montée du chômage, s'expriment de plus en plus brutalement dans ce nouveau contexte de crise (2).

Les mesures d'adaptation de la politique agricole commune (PAC) prises au coup par coup à partir de 1980 pour tenter d'enrayer la croissance des dépenses de la Communauté n'ont pas permis de maîtriser les productions. Les producteurs ont montré des capacités impressionnantes d'adaptation aux nouvelles réglementations de marché, en diversifiant leurs combinaisons productives. Ainsi, l'instauration de quantité maximale garantie pour les céréales a entraîné un report immédiat des capacités de production sur les oléoprotéagineux (colza et tournesol). La mise en œuvre des quotas laitiers en 1984 a eu pour conséquence une augmentation des productions de céréales et de viande bovine. Les stocks d'intervention ont continué à croître, dépassant 20 millions de tonnes de céréales, 1 million de tonnes de produits laitiers et 800 000 tonnes de viande bovine en 1992, sans grandes perspectives d'écoulement malgré les besoins - non solvables - des pays du Sud.

Les mises en cause de plus en plus brutales des subventions aux exportations communautaires, par les Etats-Unis dans le cadre du GATT - période électorale oblige - ont accentué les pressions pour conclure la réforme de la PAC (3). Mais pour quelle agriculture européenne (4) ?

La Communauté a tranché le 21 mai 1992 pour le changement dans la continuité. La Commission a retenu essentiellement deux instruments pour maîtriser l'offre : des baisses de prix de 15 % à 30 % selon les produits, et le gel obligatoire de 15 % des terres en grande culture. D'autres outils pouvaient être choisis. Les

quotas céréaliers (qui limitent autoritairement la production) n'ont pas été retenus pour ne pas figer les structures européennes, la France et le Royaume-Uni espérant gagner des parts de marché. Le quantum de production (prix dégressifs en fonction des quantités produites) aurait permis d'assurer une garantie de revenu tout en autorisant les plus compétitifs à vendre aux cours mondiaux. Il a toujours été refusé par les groupes de pression de producteurs sous prétexte de lourdeur administrative, alors qu'il fonctionne parfaitement pour le sucre.

Enfin, le quantum financier (qui consiste à définir un plafond, par exploitation ou par actif, du montant global des aides perçues), d'application plus souple que le quantum par produit, aurait pu permettre de réduire les disparités de revenu agricole entre les régions et les différentes catégories d'exploitations (5).

### **Conforter les avantages acquis**

A partir du moment où l'aide est partiellement découplée de la production, le système de compensation joue un rôle déterminant dans la formation du revenu. Celui qui a été retenu lie le montant des aides au nombre d'hectares cultivés ou de têtes de bétail détenues. Il avantage nettement les céréaliers en excluant toute aide dégressive, contrairement aux propositions initiales de M. MacSharry, qui modulaient les compensations en fonction de la dimension des exploitations. Il offre une véritable rente au capital des gros producteurs dont certains toucheront des chèques annuels supérieurs à 500 000 F en céréaliculture. Les éleveurs font figure de parents pauvres, avec des aides qui seront inférieures à 200 000 F dans les plus grandes exploitations.

Ce système s'apparente davantage à une indemnisation des avantages acquis qu'à une réelle remise en ordre des aides publiques, pour une meilleure répartition spatiale des activités. Les régions céréalières les plus productives, où les rendements sont les plus élevés, recevront l'aide à l'hectare la plus forte, ce qui confortera leurs capacités de développement. C'est dans ces régions que s'accroîtront les productions non alimentaires (biocarburants) sur les jachères. En revanche, de nombreux agriculteurs des zones extensives (le tiers des superficies céréalières de la Communauté européenne), moins bien indemnisés, seront conduits à abandonner ces productions (6). La réforme tendra à conforter le mouvement de concentration des productions de grande culture dans les plaines fertiles du nord de l'Europe, même si ces nouvelles conditions de prix devraient limiter la croissance des rendements à terme.

Quant à l'élevage, l'introduction des fourrages intensifs (maïs) dans les surfaces de culture primable consolide de la même façon les avantages acquis des régions et des systèmes intensifs. Cependant, l'évaluation des conséquences de la réforme dans les activités d'élevage bute sur une inconnue de taille : l'ampleur réelle des baisses du prix de la viande (porcs et volailles d'une part, bovins et ovins d'autre part). Elles risquent d'aller bien au-delà des 15 % prévus, à partir desquels ont été calculées les diverses primes compensatrices par vaches reproductrices et par bovins mâles à l'engraissement. C'est d'ailleurs ce que paraît implicitement admettre le gouvernement français, en proposant une indemnité nationale complémentaire de 300 F par hectare d'herbage.

Deuxième inconnue en ce qui concerne la production de viande : le mode de répartition des droits à prime entre éleveurs et entre régions. On peut s'attendre à ce que la cogestion de la réforme entre l'Etat et les éleveurs cherche, en France, à protéger les intérêts des régions défavorisées traditionnellement productrices. Bien géré, le contingentement régional des primes peut limiter les risques de délocalisation des productions de viande qui menacent les régions les moins compétitives. Mais cela n'est possible que dans la mesure où les primes compenseront les effets de la baisse effective des prix sur les revenus pour maintenir un nombre suffisant de producteurs capables d'assurer le quota de production auquel peuvent prétendre ces régions. Or, le système fixe pour une large part les situations acquises au niveau communautaire, mais interdit pratiquement toute croissance. Il pénalisera donc les petites exploitations qui ont besoin d'augmenter leur production, à moins d'organiser un transfert très volontariste des primes à leur avantage.

Au-delà du discours syndical (FNSEA) qui dénonce « le sacrifice de l'agriculture européenne aux intérêts américains » et prédit « d'un côté le développement d'une production agricole de type industriel, de l'autre la paupérisation et la marginalisation du monde paysan », discours qui tranche d'ailleurs, avec les réactions plus modérées des sections spécialisées de céréaliers ou d'éleveurs, des travaux de simulation ont été menés

afin d'estimer les impacts prévisibles de la réforme (7). Ils montrent une réduction très forte des exportations céréalières communautaires qui passeraient de 33,5 millions à 19 millions de tonnes en trois années, due essentiellement au « gel » des terres et à la relance de l'utilisation des céréales européennes dans l'alimentation animale. Encore faut-il, pour substituer une partie de ces céréales aux aliments du bétail importés (55 millions de tonnes de soja, manioc, gluten de maïs, soit l'équivalent de 10 millions d'hectares de culture) que les prix de ces produits ne baissent pas dans des proportions équivalentes à ceux des céréales communautaires. Rien n'est moins sûr, compte tenu des politiques de dumping pratiquées sur les marchés mondiaux des matières premières agricoles et de la situation économique de certains pays exportateurs qui ne leur laisse pas d'autres choix que la baisse des prix.

Les simulations prévoient par ailleurs un maintien du revenu moyen par exploitation, mais au prix d'une forte croissance des dépenses communautaires (de l'ordre de 8 milliards d'écus) et de la poursuite de l'exode agricole au rythme antérieur. Au chapitre des inquiétudes, on notera les effets limités dans le temps des nouvelles mesures sur les quantités produites. Si les rendements céréaliers poursuivent leur croissance tendancielle, le modèle ECAM prévoit que la production céréalière communautaire remontera à son niveau actuel (171 millions de tonnes) dès 1996. Le « gel » des terres de grande culture, révisable chaque année, devrait donc aller bien au-delà des 15 % prévus pour assurer une limitation durable de la production céréalière.

D'autres effets induits par la réforme sont encore plus difficiles à évaluer. Ainsi la consommation de viande de porc et de volaille, encouragée par les baisses prévisibles de prix, risque de concurrencer encore davantage les viandes rouges, entraînant la crise des productions bovines. Bloqués dans la plupart des grandes productions, les exploitants vont chercher à diversifier leurs systèmes, en risquant ainsi de déstabiliser d'autres filières, fruits et légumes en premier lieu. Il faut donc s'attendre à des effets en chaîne qui obligeront la Commission ou les Etats à prendre des mesures d'urgence, au coup par coup, dans les productions en difficulté.

Sans nier les évolutions réelles par rapport à la politique antérieure auxquelles conduisent les mesures proposées, il ne s'agit donc pas de la réforme radicale annoncée, même si, en grande culture, la rupture avec l'ancienne politique de soutien des prix constitue une avancée remarquable dans les négociations internationales. Cela incite d'ailleurs à penser que « l'utilité internationale » des réformes proposées, prime largement, *in fine*, sur les « avantages substantiels sur le plan interne » mis en avant au départ. Il reste que la rupture avec l'ancienne politique de soutien des prix et la mise en œuvre des aides directes, du type des *deficiency payments* américains, n'ont pas permis de conclure les négociations de l'Uruguay Round.

En décidant unilatéralement, en mai 1992, de mettre en œuvre des mesures de rétorsion commerciale contre la Communauté à laquelle ils reprochent sa nouvelle politique de soutien des producteurs d'oléagineux (tournesol, colza, soja), pourtant déjà remaniée sous leur injonction au GATT, puis, en élargissant en 1992 les dispositifs de subvention à la totalité de leurs exportations de blé, les Etats-Unis compromettent l'avenir de l'interminable « round » ouvert en 1986 à Punta-del-Este. En effet, malgré un effort sensible pour réduire ses excédents, la Communauté n'a pas cédé à la principale exigence américaine de réduire autoritairement les exportations européennes dans de fortes proportions (50 % pour les céréales).

A l'intérieur de la Communauté, les nombreuses incertitudes qui pèsent sur les effets de la nouvelle PAC conduisent à considérer que la réforme est loin d'être stabilisée. Elle induira des mesures nationales de correction d'ampleur croissante. De fait, le passage aux aides directes constitue un formidable argument pour la « renationalisation » des politiques socio-structurelles, la politique commune se réduisant, conformément aux aspirations britanniques, à la gestion des grands équilibres des marchés. Ainsi, pourront se consolider les avantages des agriculteurs des pays les plus riches de la Communauté, ceux qui sont le mieux armés pour soutenir leur agriculture. Qu'advient-il dans ces conditions de la cohésion communautaire ?

(1) Ce qui n'empêche pas le maintien d'un solde agricole et alimentaire communautaire globalement déficitaire de 20 milliards d'écus en 1990, en raison notamment des importations d'aliments du bétail, de bois, de fruits et de légumes.

(2) La préface de M. Ray Mac-Sharry, commissaire européen chargé de l'agriculture, aux propositions de la Commission est un véritable réquisitoire contre les effets négatifs de la PAC, *Europe verte*, février 1991.

- (3) Voir Bernard Cassen, « La politique agricole commune sur la sellette », *le Monde diplomatique* , avril 1992.
- (4) Lire, à ce sujet, la réflexion d'Edgard Pisani dans *le Monde* , mai 1992.
- (5) Cf. Jean-Christophe Kroll, *Agriculture : changer de politique* . Editions Syros, Paris, 1990.
- (6) Ainsi une exploitation céréalière produisant 6t/ha dans une région défavorisée où le rendement régional est de 4t/ha (situation fréquente dans le sud de la France) recevra avec les aides un « prix » de 140 écus/t, alors que pour la même exploitation, le « prix » atteindra 155 écus/t dans une région plus intensive où le rendement régional est de 6t/ha, soit une différence de revenu de 90 écus par hectare (700 F) qui pénalise le producteur situé dans la zone la moins productive.
- (7) Voir notamment J. Loyat, « La réforme de la politique agricole communautaire : une évaluation pour le modèle ECAM, *Economie rurale* , n° 211, septembre-octobre 1992.