

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1987.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) désignée par la commission des Affaires économiques et du Plan (2) et chargée d'étudier l'avenir de la Politique Agricole Commune*

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

Sénateur

(1) *Cette mission est composée de : MM. Michel Souplet, président ; Michel Sordel, Désiré Debavelaere, vice-présidents ; William Chervy, Louis Minetti, secrétaires ; Jean François-Poncet, rapporteur ; MM. Marcel Bony, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Alain Pluchet, Henri de Raincourt, Jean Roger, Josselin de Rohan, Fernand Tardy.*

(2) *Cette commission est composée de MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice présidents ; Serge Mathieu, René Trégouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : LA CRISE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</b> .....	7
<b>A. Les causes de la crise</b> .....	7
1. La saturation des marchés.....	8
2. Les atteintes à la préférence communautaire.....	11
3. Les carences institutionnelles et monétaires.....	13
<b>B. Les conséquences de la crise</b> .....	16
1. L'escalade des dépenses budgétaires.....	16
2. La baisse des revenus agricoles.....	19
3. Déspécialisation et renationalisation rampante.....	20
4. Les pressions internationales.....	21
<b>DEUXIEME PARTIE : LES TENTATIVES DE REFORME</b> .....	23
<b>I. LA CRISE BUDGETAIRE ET LE VIRAGE IMPOSE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</b> .....	23
<b>A. Le resserrement des prix, des garanties et des quantités produites</b> .....	23
1. L'évolution de la politique des prix.....	24
2. La limitation des garanties.....	25
3. La limitation des quantités : les quotas laitiers.....	27
<b>B. La discipline budgétaire</b> .....	28
<b>C. Le démantèlement des M.C.M., la réduction des atteintes à la préférence communautaire, la taxation des matières grasses</b> .....	28
1. Le démantèlement des M.C.M.....	28
2. La préférence communautaire.....	29
3. La taxation des matières grasses.....	30
<b>II. L'EFFICACITE LIMITEE DES REFORMES ENTREPRISES</b> .....	30
<b>A. La maîtrise de la production</b> .....	31
1. Les résultats de la politique des quotas laitiers.....	31
2. La tendance au développement de la production céréalière.....	31
3. L'explosion des oléagineux et protéagineux.....	32
4. L'accumulation des stocks.....	32
<b>B. La maîtrise des dépenses</b> .....	33
1. L'évolution des dépenses et l'échec de la discipline budgétaire.....	33
2. Le coût réel des stocks.....	34
<b>C. L'unité de marché et la préférence communautaire</b> .....	35
1. L'éternel retour des M.C.M.....	35
2. Le mirage de la préférence communautaire.....	35
<b>D. L'évolution des revenus agricoles</b> .....	36

<i>TROISIEME PARTIE : AVENIR DE LA P.A.C.</i> .....	37
<b>I. TENDANCES LOURDES</b> .....	39
<b>A. Le progrès technique</b> .....	39
1. L'impact des mutations technologiques.....	39
2. Technologies nouvelles et structures agricoles.....	40
<b>B. L'évolution de la consommation dans la Communauté</b> .....	41
<b>C. Le marché mondial</b> .....	42
<b>D. L'évolution de la population active agricole</b> .....	47
<b>E. La contrainte financière</b> .....	49
<b>II. ORIENTATIONS PROPOSEES</b> .....	50
<b>A. Redéfinir le mode de participation de la Communauté aux échanges mondiaux</b> ..	51
1. Rééquilibrer la protection du marché communautaire.....	52
2. Réorganiser la présence de la Communauté sur les marchés d'exportation.....	58
3. Définir une politique responsable de l'aide alimentaire.....	61
<b>B. Parachever l'unité du marché commun agricole</b> .....	63
1. L'objectif de la monnaie unique.....	63
2. L'égalité de concurrence des producteurs.....	66
3. Les entraves techniques aux échanges.....	67
<b>C. Développer les usages non alimentaires des produits agricoles</b> .....	69
<b>D. Maîtriser la production</b> .....	72
1. Régulation de la production : pour une approche par produit.....	74
2. Observations générales.....	75
3. Aides au revenu.....	77
<b>E. Préserver l'espace et l'emploi rural</b> .....	80
1. Reconsidérer les priorités européennes.....	81
2. Favoriser le maintien d'une activité agricole rentable.....	82
3. La résurrection d'une véritable politique d'aménagement du territoire.....	85
<b>CONCLUSION</b> .....	87
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	91
<b>ANNEXES</b> .....	95

## INTRODUCTION

Vilipendée par les Etats-Unis, mise en accusation par le Tiers-Monde, contestée au sein de la C.E.E. par plusieurs Etats membres, la Politique Agricole Commune est de plus en plus vivement critiquée en France même par la profession agricole, dont un des principaux dirigeants déclarait récemment : « *le Marché commun n'existe plus* » ! Une telle unanimité dans le blâme pourrait faire croire que la P.A.C. est cause de tous les maux de l'agriculture française et européenne et qu'elle a décidément fait son temps.

L'examen objectif des faits invite à davantage de retenue.

Avec 320 millions de consommateurs à hauts revenus, la Communauté à Douze constitue le premier marché alimentaire mondial. La France en est, avec 25 % de la production agricole finale, le premier producteur. Les bénéfices qu'elle tire de l'organisation du marché communautaire sont éclatants : la C.E.E. absorbe, à des prix largement supérieurs aux cours mondiaux, quelque 70 % de nos exportations agro-alimentaires et nous laisse un solde excédentaire de 33,2 milliards de francs en 1986. Grâce au système des « restitutions » à l'exportation, elle a permis à nos ventes hors de la Communauté à Dix de passer, en dix ans, de 28,8 milliards à 48,1 milliards de francs. Vouer la P.A.C. aux gémonies à cause de ses défauts ou de ses excès reviendrait pour la France à jeter l'enfant avec l'eau du bain. Défendre la P.A.C., la compléter, la réformer, préserver et si possible développer les avantages qu'elle comporte est une tâche assurément plus ardue, mais de toute évidence plus conforme à l'intérêt national comme à celui de la construction européenne, dont la P.A.C. demeure un pilier irremplaçable.

C'est dans cet esprit que la Mission d'information instituée par le Sénat dans sa séance du 18 décembre 1986 a travaillé, sous la présidence de Michel SOUPLET, Sénateur de l'Oise. Elle s'est efforcée, au cours des auditions auxquelles elle a procédé :

— d'analyser sans complaisance les causes et les conséquences de la crise de la Politique Agricole Commune ;

— de prendre la mesure des réformes mises en œuvre depuis une dizaine d'années et d'en évaluer les résultats ;

— de dégager des solutions susceptibles d'assurer à la P.A.C. un avenir conforme aux légitimes espérances des producteurs en même temps qu'aux contraintes budgétaires et internationales qu'il est impossible d'ignorer.

\*  
\* \*

## PREMIERE PARTIE

### LA CRISE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

L'extension du Marché commun à l'agriculture et au commerce des produits agricoles résulte des articles 38 à 47 du Traité de Rome qui en fixe les orientations et les objectifs. Mais les trois principes fondamentaux — marché unique, préférence communautaire, solidarité financière — sur lesquels repose la P.A.C. ne furent énoncés qu'en 1958, à la Conférence de Stresa, réunie à l'initiative des milieux agricoles européens. Mises en place sur la base de ces principes, à partir du début des années 1960, les organisations de marché et le Fonds Européen d'Orientalion et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.), qui en est le principal instrument, donnèrent de remarquables résultats jusqu'au début des années 1970. Epoque à laquelle apparurent, sous la forme des premières « montagnes » de beurre, les signes avant-coureurs d'une crise qui n'a pas cessé depuis lors d'assiéger la Politique Agricole Commune et qui, plus d'une fois, a menacé la Communauté elle-même.

#### *A. LES CAUSES DE LA CRISE*

Les difficultés rencontrées ont de nombreuses origines. Au risque de simplifier une réalité fort complexe, on les rassemblera sous trois têtes de chapitre :

- la saturation des marchés intérieur et extérieur ;
- les atteintes à la préférence communautaire ;
- les carences institutionnelles et monétaires.

### 1) La saturation des marchés

De toutes les raisons mises en avant pour expliquer l'impasse de la P.A.C., la principale tient au renversement de l'équilibre entre l'offre et la demande de produits agricoles : **déficitaire en 1960, la C.E.E. est devenue peu à peu structurellement excédentaire.** L'explosion de la production aurait été reçue pour ce qu'elle est — un indéniable succès — si elle n'avait coïncidé avec la stagnation de la consommation dans la Communauté et la saturation des marchés mondiaux.

#### a) Explosion de la production

La P.A.C. est avant tout victime de sa propre réussite. Certes, le progrès variétal et génétique, d'une part, l'amélioration des techniques culturales et de gestion, de l'autre, se seraient produits de toute façon. Mais il n'est guère douteux que l'assurance de débouchés garantis à des prix rémunérateurs et stables a constitué un puissant stimulant pour la production. Si on en voulait une preuve, on la trouverait dans l'ascension spectaculaire de la production agricole en Angleterre depuis l'adhésion de ce pays à la C.E.E.

Augmentation de la productivité agricole européenne

	1975	1982	1983	1984-1985
Blé tendre (100 kg/ha).....	39,7	52,8	52,4	60,72
Maïs (100 kg/ha).....	46,6	63,4	63,4	66,6
Lait (litres/vache/an).....	3 637	4 314	4 416	
Sucre (1 000 kg/ha).....	5,08	6,42	5,67	6,85
Vin (hl/ha).....	67,5	59,7	75,1	

#### b) Stagnation de la consommation

Alors que la production agricole s'accroissait de plus de 2 % par an, la consommation s'essouffait à + 0,5 %. Principale responsable : l'implosion démographique qui réduit non seulement le nombre des bouches à nourrir, mais, du fait du vieillissement de la population, la consommation par personne. L'évolution des habitudes alimentaires et l'influence de la diététique moderne accentuent le phénomène.

c) *Saturation du marché communautaire*

Importatrice lors de sa fondation, la Communauté à Six disposait d'un réservoir de besoins à satisfaire. Aussi les excédents français et hollandais trouvèrent-ils facilement preneurs, à l'abri du système de prélèvements à l'importation qui leur assurait un accès préférentiel au marché. Mais, stimulées par des prix que l'alignement sur le niveau allemand, le plus élevé de la Communauté, avait rendu particulièrement avantageux, les agricultures de tous les pays membres furent entraînées dans la même spirale expansionniste. De sorte que la Communauté, en une dizaine d'année, passa du déficit à l'auto-suffisance et à partir du milieu des années 1970 de l'auto-suffisance à l'excédent.

**Taux d'auto-provisionnement de la C.E.E.**

(en %)

	1968-1969	1973-1974	1978-1979	1981-1982
Ensemble céréales .....	86	91	96	109
Dont : Blé .....	94	104	110	127
Orge.....	103	105	112	116
Maïs.....	45	55	59	73
Sucre.....	82	91	124	144
Viandes .....	93	96	98	101
Dont : Viande bovine.....	90	96	100	103
Viande porcine.....	100	100	100	101
Viande ovine.....	56	66	67	74
Lait en poudre entier .....	169	231	n.d.	395
Fromages .....	98	103	103	107
Beurre.....	91	98	111	122

*Source* : C.E. : la situation de l'agriculture dans la Communauté ; en 1968-1969, C.E.E. à 9. A partir de 1973-1974, C.E.E. à 10.

d) *Saturation du marché mondial*

Contrainte de rechercher à l'extérieur les débouchés qui lui faisaient défaut à l'intérieur, la Communauté bénéficia d'abord de deux circonstances favorables : l'expansion rapide du marché mondial jusqu'au deuxième choc pétrolier et la hausse vertigineuse du dollar à partir de 1981. En quelques années, elle devint le deuxième exportateur mondial de produits agricoles.

**Évolution annuelle des importations agricoles mondiales (1)**

(en millions de tonnes)

	1969-1971	1979-1981
Céréales .....	108	218
Oléagineux (2) .....	22	52
Sucre .....	21	27
Viandes .....	4,5	8

(Source : F.A.O.)

	1980	1981	1982	1983
Viandes .....	7,9	8,4	8,6	8,7
Céréales .....	218,9	233,1	223,7	219,2
Sucre .....	27,2	28,7	29,7	28,9
Tourteaux .....	25,5	27,2	28,5	32,2
Graines de soja .....	27,1	26,3	28,5	26,7

(Source : F.A.O.)

(1) Y compris échanges intra-européens.

(2) Ensemble des tourteaux + graines de soja.

La Communauté dut, il est vrai, supporter la charge financière de « restitutions » à l'exportation, nécessaires pour ramener ses prix au niveau de ceux pratiqués par les autres grands exportateurs. La charge qui en résulta pour le budget communautaire demeura, cependant, mesurée.

Mais la baisse des revenus pétroliers, l'endettement du tiers-monde, l'insolvabilité de l'Afrique stoppèrent l'envol de la demande mondiale. Les politiques conduites avec succès par l'Inde et la Chine rendirent ces pays non seulement auto-suffisants mais exportateurs. Enfin, les Etats-Unis, inquiets de l'érosion de leurs exportations et secoués par une grave crise agricole, mirent en place un système de subventions à l'exportation, le BICEP, destiné notamment à contrer les ventes de la C.E.E. L'inévitable arriva.

Les stocks s'accumulèrent.

Les prix s'effondrèrent.

Les conséquences pour la Communauté de l'anarchie des marchés sont aussi fâcheuses que bien connues : développement exponentiel du coût des restitutions et du stockage, dissensions au sein de la Communauté. Toutefois, l'augmentation de la production

et l'engorgement des marchés n'auraient pas constitué pour la P.A.C. le casse-tête qu'ils sont devenus si parallèlement la C.E.E. n'était restée, du fait des brèches existant dans son système de protection, un marché largement ouvert aux importations du reste du monde.

## 2) Les atteintes à la préférence communautaire

Il n'est pas exagéré de dire que la P.A.C. est entièrement construite sur le principe de la préférence communautaire, base de toutes les grandes organisations de marché édifiées au cours des années 1960.

Les atteintes qui lui ont été infligées, pour certaines dès l'origine, ont été souvent dénoncées, notamment en France. A telle enseigne qu'on finit par oublier que la préférence est, dans l'ensemble, une réalité tangible. Un chiffre permet d'en mesurer l'efficacité : la part du commerce intra-communautaire dans les échanges agricoles des Etats membres, qui était à l'origine de 14 %, dépasse aujourd'hui 50 %. Pour la moitié des produits, le « taux de préférence » atteint même 80 %. Evolution d'autant plus caractéristique qu'aucun pays, à commencer par la Grande-Bretagne, n'y a échappé.

Si la préférence communautaire n'est donc pas le panier percé que certains décrivent, on ne peut qu'être frappé, en revanche, par l'ampleur des brèches qui ont été successivement ouvertes dans la protection qu'elle érige aux frontières de la Communauté. **Cinq catégories d'accords, d'importance fort inégale, sont responsables de ces brèches :**

— *les accords conclus, dès l'origine, au G.A.T.T.*, principalement avec les Etats-Unis, et plusieurs fois remis sur le métier lors du Kennedy Round, du Nixon Round et du Tokyo Round ;

— *le premier traité d'élargissement* et les concessions faites, sous la pression de la Grande-Bretagne, à la Nouvelle Zélande et à l'Australie ;

— les avantages concédés aux pays ACP par *les accords de Lomé* ;

— *les traités d'association* signés avec de nombreux pays méditerranéens ;

— *les dérogations* dont ont longtemps bénéficié certains pays membres, notamment l'Italie pour l'importation du maïs.

Quatre familles de produits ont principalement fait les frais des concessions accordées :

- les graines oléagineuses et les matières grasses végétales ;
- les produits de substitution des céréales (PSC) ;
- le mouton ;
- le beurre.

Pour être complète, l'énumération devrait mentionner bien d'autres productions, notamment les fruits et les légumes.

L'alimentation animale constitue le secteur où l'absence totale de préférence communautaire a entraîné les perturbations les plus graves. Des perturbations si lourdes de conséquences que, de proche en proche, elles ont déséquilibré tout l'édifice de la P.A.C.. L'accès au marché communautaire sans prélèvement et, pour l'essentiel, sans droits de douane, du soja, des graines oléagineuses et des tourteaux, ainsi que de produits de substitution des céréales, notamment le manioc, ont, en effet, à ce point dopé l'importation de ces produits qu'ils représentent aujourd'hui 50 % de l'alimentation animale dans la CEE. Encore ce pourcentage ne donne-t-il qu'une idée fort incomplète des traumatismes en cascade engendrés notamment par les importations de PSC.

*Au premier degré*, elles déplacent de l'alimentation du bétail, qui constitue en Europe comme ailleurs leur principal débouché, des céréales communautaires.

*Au deuxième degré*, elles obligent la Communauté à exporter, sur le marché mondial, à coup de restitutions, les céréales ainsi déplacées. La correspondance entre importations de PSC — 27 millions de tonnes d'équivalent céréales — et exportations céréalières est presque parfaite. Quant à la surface céréalière correspondant à ces importations, elle est évaluée à quelque dix millions d'hectares, soit 10 % de la surface agricole utile de la Communauté.

*Au troisième degré*, les importations de PSC et de soja sont, dans une large mesure, responsables de l'explosion de la production animale du Nord de l'Europe, des excédents et des dépenses budgétaires (quelque 6 milliards d'ECU, près de 30 % des dépenses du FEOGA-Garantie) qui en découlent.

*Au quatrième degré*, enfin, elles engendrent des disparités géographiques aberrantes à l'intérieur de la Communauté. La proximité du port de Rotterdam et les facilités qu'il offre constituent,

en effet, pour la production laitière hollandaise, qui s'est plus rapidement développée que partout ailleurs, un atout aussi important que l'indiscutable compétence de ses éleveurs : ceux-ci absorbent 40 % des importations communautaires de produits de substitution des céréales.

### 3) Les carences institutionnelles et monétaires

On ne comprend les difficultés croissantes rencontrées par la P.A.C. que si, allant au-delà de l'environnement économique et commercial décrit ci-dessus, on la situe dans le contexte institutionnel et politique de la construction européenne. La P.A.C. avait été conçue comme un commencement. D'autres politiques, plus ou moins calquées sur elle, devaient suivre. A l'exception de celle concernant la pêche, il n'y en eut aucune. Le déclin de l'idéal européen et le retour en force des égoïsmes nationaux ont fait obstacle aux progrès espérés. De cette paralysie de la volonté politique, la P.A.C. a fait les frais, notamment sur deux plans : celui de la prise de décision et celui de la monnaie.

#### a) *Les institutions*

Dans le système créé par le Traité de Rome, la Commission des Communautés propose et gère, le Conseil des Ministres décide. Le bon fonctionnement de ce schéma s'est trouvé compromis par une double évolution : le déclin de l'autorité de la Commission et la généralisation de la règle de l'unanimité.

La P.A.C. est une entreprise trop complexe, semée de trop d'écueils pour qu'elle puisse se passer d'un pilote vigoureux : la Commission. En amenuisant son rôle, en ignorant ses mises en garde, en acceptant que son indépendance soit entamée par la tendance de ses membres à se comporter comme les représentants de leur pays, les gouvernements ont porté atteinte au principe d'autorité et de cohésion sans lequel la P.A.C. ne peut qu'aller à la dérive.

En donnant au « compromis de Luxembourg » une interprétation aussi extensive qu'abusive, ils ont transformé les négociations agricoles annuelles en marchandages où les voix, notamment celle du dernier acquiesçant, sont achetées à coup de concessions

accordées à telle ou telle catégorie de producteurs. Un membre de la Cour Européenne des Comptes, Pierre Lelong, a chiffré à 7 milliards d'ECU, c'est-à-dire à 25 % des dépenses communautaires, la facture de ces avantages indus.

Il n'est guère surprenant que, dans ces conditions, la Communauté, au lieu de prendre, en temps utile, les décisions courageuses qui eussent permis, sinon d'éviter, du moins d'atténuer la crise, s'en soit tenue à des demi-mesures tardivement introduites sous l'empire de la contrainte budgétaire et ait laissé la P.A.C. partir lentement à la dérive :

— **dérive des prix** : ceux-ci, faute de prendre en compte les changements affectant les marchés, ont donné aux producteurs des indications erronées et ouvert la voie au développement des excédents ;

— **dérive des organisations de marché** : l'intervention, qui était destinée à régulariser le cours des produits et aurait dû rester occasionnelle, est devenue permanente et a fini par se substituer aux marchés eux-mêmes ; « produire pour l'intervention » est une démarche désormais courante : plus de 30 % du lait produit en Allemagne l'est dans ces conditions ;

— **dérive, enfin, de la gestion**, due en particulier aux réticences des Etats membres à admettre de véritables contrôles communautaires et, dans certains cas, à des pratiques carrément frauduleuses.

#### b) *La monnaie*

Certains se demandent pourquoi les fluctuations monétaires dont s'est accommodé le marché commun industriel ont si gravement perturbé le marché commun agricole. La différence tient à ce que le premier est un marché libre et le second un marché administré, où les prix sont arrêtés tous les ans par les Ministres de l'agriculture et sont garantis par des achats publics. Ces prix sont uniques : ils valent pour la Communauté toute entière. Ils sont fixés en unité de compte, aujourd'hui l'ECU, leur conversion en monnaie nationale déterminant aussi bien les sommes versées par la Communauté aux producteurs au titre de l'intervention et des restitutions, que le niveau des prélèvements perçus aux frontières sur les produits agricoles importés.

Toute modification des taux de change entraîne, dans un tel système, un ajustement à la hausse des prix agricoles dans les pays dont la monnaie a été dévaluée et un ajustement à la baisse dans

les pays ayant réévalué. Le problème s'est posé pour la première fois en 1969, lorsque le franc a été dévalué de 12 % et le mark réévalué de 8 %. Les deux pays ont été d'accord pour ne pas procéder aux ajustements des prix agricoles qui eussent dû découler du réaménagement monétaire. La France pour ne pas avoir à augmenter brutalement les siens, ce qui aurait relancé l'inflation ; l'Allemagne pour épargner à ses agriculteurs la punition qu'aurait représenté une baisse de 8 % de leur prix en D.M. Ainsi naquit un taux de conversion spécial pour les produits agricoles : le **taux vert**.

Les montants compensatoires devenaient dès lors inévitables. En effet, faute d'un mécanisme égalisateur, on aurait assisté à des achats de produits agricoles sur les marchés des pays à monnaie dévaluée pour revente aux organismes d'intervention dans les pays à monnaie réévaluée. La spéculation aurait emporté les organisations de marché. En taxant les exportations d'un côté, en les subventionnant de l'autre, les montants compensatoires empêchent ces détournements. Le marché reste « commun » bien que les prix, en monnaie nationale, ne le soient plus !

Seule façon de concilier un marché unique et administré avec des monnaies nationales et flottantes, les montants compensatoires étaient un mal nécessaire. S'ils sont devenus aussi nocifs c'est à cause des manipulations et des abus auxquels ils ont peu à peu conduit. Abus de trois ordres :

— *pérennité*, d'abord, alors que les M.C.M. auraient dû être temporaires et qu'une suppression automatique, à l'expiration d'un certain délai, aurait dû s'imposer ;

— *extension*, ensuite, à des produits dépourvus de mécanisme d'intervention : volailles, porc, etc...

— *marchandages*, enfin, auxquels ils ont peu à peu donné lieu et que reflète leur taux variable selon les produits, à telle enseigne que la fixation annuelle des prix est devenue une opération « agri-monnaire ».

**Aussi n'est-il pas étonnant que les montants compensatoires aient largement contribué au déséquilibre de la P.A.C..**

Ils ont poussé les gouvernements à exiger de hauts prix à seule fin de démanteler les montants compensatoires positifs.

Ils ont faussé la concurrence entre les agricultures des pays membres, au profit des pays à monnaie forte, qui ont combiné l'avantage d'un approvisionnement à moindre coût avec des prix

dopés de subventions à l'exportation. Des transferts surprenants se sont produits dont l'exemple le plus frappant concerne le marché italien : la République fédérale, qui ne représentait que 12 % des importations italiennes de crème et de lait en 1969, avait conquis 92 % du marché de la péninsule en 1975, non d'ailleurs sans un effort commercial que la France aurait été bien inspirée d'imiter.

Marchés saturés, préférence communautaire mise à mal, Conseil des Ministres incapable de réagir aux impulsions des marchés, absence d'un ordre monétaire européen : telles sont les causes principales d'une crise dont les conséquences se sont peu à peu fait sentir dans tous les domaines au point de menacer la Communauté elle-même dans son existence.

## ***B. LES CONSEQUENCES DE LA CRISE***

La crise ne tient pas seulement à la charge financière croissante que la P.A.C. fait peser sur le budget de la Communauté. Elle se traduit aussi par la baisse des revenus des agriculteurs. Conjonction d'autant plus fâcheuse qu'elle déclenche paradoxalement contre la P.A.C. l'ire convergente des payeurs et des bénéficiaires.

Au chapitre des conséquences de la crise, il convient d'ajouter deux rubriques : les distorsions de concurrence artificiellement créées entre pays membres ; les critiques et les pressions qui tentaient d'ébranler la P.A.C. de l'extérieur.

### **1) L'escalade des dépenses budgétaires**

La P.A.C. coûte-t-elle trop cher ? La réponse est moins évidente qu'il n'y paraît. On peut, en effet, juger que représentant 1 % du PIB européen en 1985, moins de 3 % des budgets nationaux, deux francs par Français et par jour au titre de la part française du F.E.O.G.A., la charge n'est pas excessive s'agissant d'un secteur essentiel à l'équilibre de l'Europe et de surcroît soumis à une brutale mutation technique et démographique.

Mais le fait est là : les dépenses engendrées par la P.A.C. se heurtent au plafond des ressources propres de la Communauté et les pays membres, dont l'approbation unanime est requise pour augmenter ces ressources, subordonnent leur accord à une maîtrise des dépenses.

La rapide croissance de celles-ci depuis dix ans est mise en évidence dans le tableau ci-dessous.

**Évolution des dépenses agricoles de la C.E.E.**

(en Mio Ecu)

	1976	1979	1986	1987
Dépenses totales.....	8 063	14 363	35 174	36 313
Dépenses agricoles (Feoga-Garantie et Feoga-Orientation).....	5 805	10 844	22 939	23 957
Dépenses agricoles en % des dépenses totales.....	72	75,5	65,2	66

Encore convient-il de préciser qu'aux dépenses budgétaires courantes s'ajoutent des charges occultes. Les unes résultent d'engagements antérieurs dont le financement est reporté. Les autres tiennent aux stocks qui figurent en comptabilité à leur prix d'achat, supérieur des deux tiers à leur valeur marchande. Ces dépenses non financées et d'ailleurs difficiles à chiffrer seraient de l'ordre de 17 milliards d'ECU.

**Dépenses dont le financement n'a pas été pris en compte dans les budgets de la Communauté**

(en Md Ecu)

1983	1984	1985	1986	1987
3,0	6,0	8,6	12,2	17,0

Il faut aussi, dans ce contexte, mentionner les versements nationaux complémentaires qui ont dû, à diverses reprises, compenser l'insuffisance des ressources propres de la Communauté.

La levée de boucliers que suscitent, dans certains pays, les dépenses agricoles ne tient pas seulement à leur rapide augmentation (plus de 8 % par an en termes réels par agriculteur actif), mais à

la nature de certaines d'entre elles. C'est ainsi qu'on dénonce le gaspillage que constituent les frais de stockage qui représentent actuellement un cinquième du FEOGA-Garantie.

Si certains de nos partenaires, notamment la Grande-Bretagne et la République fédérale, critiquent plus vivement que la France le coût de la P.A.C., il ne s'ensuit pas que les contributions de la France au budget de la C.E.E. n'aient pas, elles aussi, très fortement progressé au cours des dernières années.

**Contributions de la France au budget de la C.E.E.  
au titre de la T.V.A.**

Année	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Progression annuelle
M.F.	13 941	18 393	20 878	23 006	28 239	36 080	+ 21 %

Quant au « solde budgétaire net » de la France, vis-à-vis de la Communauté, défini comme la différence entre les transferts reçus par la France au titre des politiques communes et sa participation au financement de ces politiques, il s'est sensiblement dégradé. Notre « taux de retour » est passé de 22,17 % en 1981, à 17 % en 1984, alors que notre participation aux ressources propres était de 19,6 % et notre participation aux prélèvements T.V.A. de 22 %. 1985 et 1986 ont marqué un sensible redressement de notre solde net en raison de la baisse des cours mondiaux et de l'augmentation des restitutions dont la France est la principale bénéficiaire.

**Solde budgétaire net de la France vis-à-vis de la C.E.E.**

Année	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (prévisions)
Solde net en millions d'ECUS.....	220	- 459	- 379	- 516	- 199	- 78
Solde net en millions de francs.....	1 359	- 2 951	- 2 566	- 3 545	- 1 363	- 540

La notion de « solde budgétaire net » n'a, il est vrai, qu'une signification limitée. Elle ignore les transferts économiques qu'entraîne pour la France la facturation à un niveau de prix élevés de ses exportations intracommunautaires. La prise en compte de ces transferts fait apparaître un solde constamment positif pour notre pays.

Il reste qu'en raison de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et des dépenses qui en résultent, la France est appelée à devenir aux côtés de la Grande-Bretagne et de la République fédérale un des principaux contributeurs au budget de la Communauté. C'est dire qu'elle sera de plus en plus conduite à intégrer le paramètre budgétaire dans l'appréciation qu'elle portera sur l'évolution de la P.A.C..

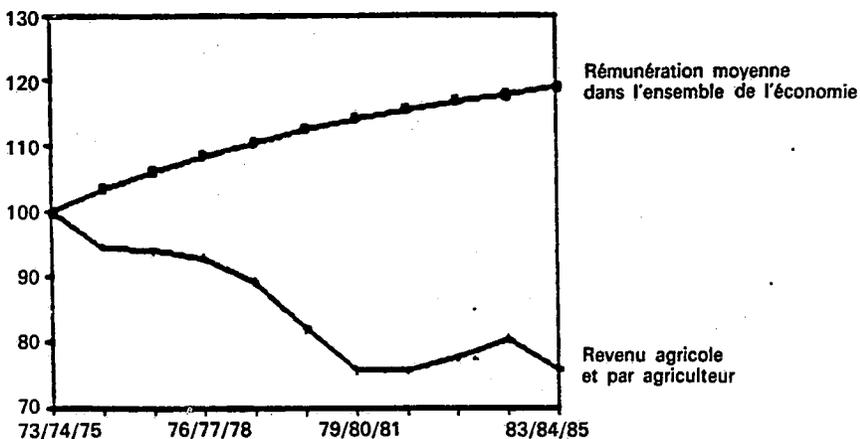
## 2) La baisse des revenus agricoles

L'article 39 du Traité de Rome assigne pour but à la P.A.C. « le relèvement des revenus individuels de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

Cet objectif a été, pour l'essentiel, atteint jusqu'au premier choc pétrolier. De 1960 à 1973, le revenu brut agricole, en termes réels, par exploitation, a cru en France de 5 % en moyenne par an.

Il n'en a plus été de même à partir de 1973. La baisse, en termes réels, des prix agricoles à la production a entraîné pour les producteurs français une dégradation annuelle de 2,6 % de leurs revenus de 1973 à 1980. Un certain redressement s'est opéré après 1980 du fait de la diminution du prix des consommations intermédiaires et d'un accroissement des aides nationales et, s'agissant de la France, d'un démantèlement plus rapide des M.C.M., mais la baisse a repris en 1985. La situation est analogue en Allemagne. Elle est plus favorable en Hollande et au Danemark.

Évolution moyenne des revenus agricoles dans la Communauté



Indice 100 = 1973/74/75.  
Moyenne mobile de 3 ans.  
(Source : C.O.P.A.).

Ainsi la P.A.C. se débat-elle dans un apparent paradoxe : plus elle a pesé sur le budget de la Communauté, plus les revenus des agriculteurs ont décliné. Rapprochement trompeur, il est vrai, puisque nul ne peut dire ce que les revenus seraient devenus sans l'appareil de protection et de soutien de la P.A.C., mais qui n'en conduit pas moins l'ensemble des parties intéressées — Commission, Parlement européen, gouvernements nationaux et agriculteurs — à réclamer à cor et à cri une réforme de la P.A.C.

### 3) Désécialisation et renationalisation rampante

La libre circulation des produits agricoles aurait dû entraîner une répartition de la production conforme aux vocations agricoles des pays membres. Dotée de surfaces utiles plus étendues et de terres arables de meilleure qualité, la France, notamment dans le secteur des grandes cultures, partait confiante. Aux avantages que l'Allemagne escomptait du marché commun industriel, correspondaient ceux que la France attendait du marché commun agricole.

La réalité n'a que partiellement correspondu à ce schéma. Si la France a augmenté sa part de production communautaire pour certaines grandes spéculations — céréales et volailles — elle a vu ses positions relatives se dégrader depuis dix ans dans presque tous les secteurs.

Entre 1974 et 1984, sa part de la production agricole finale de la C.E.E. à Dix est passée de 27,4 % à 25,3 %, tandis que sa part dans la valeur ajoutée se dégradait plus encore.

Si cette évolution n'était due qu'à la productivité supérieure des agricultures concurrentes, la France n'aurait à s'en prendre qu'à elle-même. Mais elle résulte pour l'essentiel de facteurs « extra-agricoles » dont les principaux sont :

— *la hiérarchie et le niveau des prix*, qui ont favorisé le développement de productions peu compétitives et les importations de PSC ;

— *les montants compensatoires monétaires*, qui ont, comme il a été indiqué plus haut, durablement et artificiellement soutenu la production et les exportations des pays à monnaie forte ;

— *les importations de produits de substitution des céréales*, qui ont stimulé les exploitations « hors sol » et favorisé les « agricultures portuaires » ;

— *les aides nationales*, pratiquées par tous les pays, mais qui, dans certains cas, ont profondément altéré les conditions de la concurrence : aide de 5 % d'équivalent T.V.A. accordée aux agriculteurs allemands au Conseil européen de Fontainebleau ; fourniture préférentielle de gaz aux serriculteurs hollandais ;

— *les obstacles à la libre circulation* des produits fondés sur des prétextes sanitaires mais visant à protéger les marchés nationaux (cf : importations de bières communautaires en Allemagne) ;

— *les quotas*, enfin, qui gèlent les situations acquises et ont même incité certains pays à développer des productions pour lesquelles ils sont naturellement mal placés (cas du sucre en Italie).

Céréales en Allemagne, betteraves en Italie, « pétro-tomates » en Hollande, sont autant d'exemples de la « **désécialisation** » qui a peu à peu marqué le développement de l'agriculture communautaire, accru les excédents et pénalisé les agricultures les plus productives, à commencer par la nôtre.

#### 4) Les pressions internationales

Il était naturel que la préférence accordée par la P.A.C. aux producteurs européens sur le plus important marché mondial de produits agricoles ait suscité l'inquiétude des exportateurs, à commencer par celle du premier d'entre eux, les Etats-Unis.

Conformément aux prescriptions du G.A.T.T., des négociations se sont immédiatement ouvertes. Elles ont débouché sur un compromis : la P.A.C. était « légalisée », mais en échange la Communauté garantissait à ses fournisseurs un accès sans droits de douane, ni prélèvements, à certaines de leurs exportations, notamment aux produits servant à l'alimentation du bétail. La brèche parut minime à l'époque, et répondait en outre à la nécessité de développer les productions animales communautaires.

Au lieu de s'apaiser, les attaques contre la P.A.C. ont continué ; la « guerre des poulets » a défrayé la chronique dans les années 1970. Chaque négociation commerciale multilatérale — Kennedy round, Nixon round, Tokyo round — a fourni aux Etats-Unis l'occasion de repartir à l'assaut, avec plus ou moins de conviction et sans grands résultats, sinon la consolidation des avantages acquis.

Il est vrai que l'expansion du marché mondial et la dépréciation du dollar ont permis, tout au long des années 1970, le développement rapide des exportations agricoles américaines. C'est le renversement de cette tendance — marché stagnant et dollar en hausse — joint au développement des exportations de la Communauté, devenue en quelques années le second exportateur mondial, qui a poussé Washington (et d'autres) à lancer contre la P.A.C. une offensive tous azimuts, d'autant plus violente que l'agriculture américaine se débat depuis 1980 dans la crise la plus sévère qu'elle ait connue depuis les années 1930.

Les Etats-Unis cherchent-ils à détruire la P.A.C. ou à conclure avec la Communauté un *modus vivendi* honorable? Les récentes négociations sur l'adhésion de l'Espagne à la C.E.E. ont en tout cas montré que les Etats-Unis ne reculeront devant aucune pression pour conserver ou reconquérir les parts de marché qu'ils jugent leur appartenir, et que l'actuelle administration américaine semble plutôt viser la destruction de la P.A.C....

A la campagne contre la P.A.C. conduite par les Etats-Unis s'ajoute celle des autres grands producteurs occidentaux — Canada, Australie, Nouvelle-Zélande — et celle de la plupart des pays en voie de développement. Il n'est plus d'instances internationales où la P.A.C. ne soit régulièrement prise à partie.

**Si tout incite la Communauté à résister sans faiblir aux pressions dont elle est l'objet, celles-ci n'en sont pas moins un élément de la crise qui secoue la P.A.C. Elles soulignent qu'après un brillant essor, les exportations agricoles de la Communauté ont atteint des limites non seulement financières, du fait du coût croissant des restitutions, mais aussi politiques, dont la Communauté ne pourra pas ne pas tenir compte.**

\*

\* \*

## DEUXIEME PARTIE

### LES TENTATIVES DE REFORME

Depuis le « memorandum Mansholt », publié en 1968, l'histoire de la P.A.C. est celle d'une réforme constamment différée.

La montée de la crise financière et l'interdépendance des contentieux agricole et budgétaire devaient imposer une série d'ajustements qui ont, au fil des années, profondément modifié les principales organisations de marché. Mais ce changement de cap n'a pas permis de rétablir l'équilibre économique et financier de la P.A.C., qui reste en conséquence un acquis menacé.

#### I. LA CRISE BUDGETAIRE ET LE VIRAGE IMPOSE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La limitation des dépenses agricoles étant devenue, avec l'obsédante querelle sur la contribution britannique, le préalable au relèvement du « plafond » de T.V.A., l'asphyxie financière de la Communauté a contraint les Etats membres à s'entendre pour tenter de mettre un terme à la dérive financière de la P.A.C..

Parallèlement, des tentatives ont été faites, à la demande de certains Etats, notamment de la France, pour réformer et compléter la P.A.C. dans les domaines où elle s'était écartée de ses principes constitutifs : unité de prix et atteintes à la préférence communautaire.

##### *A. LE RESSERREMENT DES PRIX, DES GARANTIES ET DES QUANTITES PRODUITES*

Bien que la Commission ait tiré, à diverses reprises, la sonnette d'alarme, la Communauté n'a pas trouvé sans tâtonnements le chemin de l'austérité : l'action entreprise a pris les allures d'une escalade de mesures restrictives portant à la fois sur les prix, les garanties et les quantités.

### 1) L'évolution de la politique des prix

A partir de 1977, la Commission a essayé d'imposer la « politique prudente » de prix qu'elle avait de longue date préconisée.

Cette prudence a prévalu, dans un premier temps, pendant trois campagnes : les prix en monnaie nationale ont baissé de 2 à 3 % en termes réels entre 1977 et 1981.

Mais le « décrochage » des revenus y mit un terme : la hausse des prix de campagne devait même atteindre en 1982/1983, alors que la Communauté était déjà au bord de l'asphyxie financière, un de ses niveaux record (+ 10,4 % en Ecus, + 12,2 % en monnaie nationale).

Depuis 1984, en revanche, la tendance au gel, voire à la baisse des prix, qui s'est accompagnée d'un effort de réaménagement de la hiérarchie des prix (1), ne s'est pas démentie :

#### Augmentation moyenne des prix de campagne de 1984 à 1987

	1984-1985			1985-1986			1986-1987		
	Prix communs en		Inflation en 1984 (3)	Prix communs en		Inflation en 1985 (3)	Prix communs en		Inflation en 1986 (3)
	Ecus (1)	monnaie nationale (2)		Ecus (1)	monnaie nationale (2)		Ecus (1)	monnaie nationale (2)	
République fédérale d'Allemagne .....	- 0,6	- 0,6 (5)	1,9	+ 0,3	+ 0,3	2,2	- 0,2	- 0,2	3,9
France .....	- 0,6	+ 5,0	7,3	- 0,1	+ 1,7	5,8	- 0,3	+ 2,0	4,6
Italie .....	- 0,4	+ 6,4	10,7	- 0,2	+ 3,3	8,8	- 0,6	+ 4,2	9,7
Pays-Bas .....	- 0,5	+ 0,5 (5)	2,5	+ 0,5	+ 0,5	2,4	0,0	0,0	0,4
Belgique .....	- 0,6	+ 3,9	5,5	+ 0,2	+ 0,2	5,1	- 0,1	+ 1,7	4,6
Luxembourg .....	- 0,5	+ 4,0	6,7	+ 0,6	+ 0,6	5,4	- 0,1	+ 1,7	5,4
Royaume-Uni .....	- 0,6	- 0,6	4,1	+ 0,2	+ 0,2	5,8	- 0,5	+ 1,9	3,9
Irlande .....	- 0,6	+ 3,9	6,3	+ 0,4	+ 0,4	5,0	- 0,3	+ 2,5	5,6
Danemark .....	- 0,7	+ 1,5	5,8	+ 0,1	+ 0,1	5,4	- 0,7	+ 1,3	4,8
Grèce (4) .....	+ 0,4	+ 17,6	19,9	+ 0,4	+ 13,6	17,1	- 0,5	+ 13,5	22,6
EUR 10 .....	- 0,5	+ 3,3 (5)		+ 0,1	+ 1,8		- 0,3	+ 2,2	
Espagne (4) .....	-	-	-	-	-	-	+ 1,8	+ 3,3	11,8
Portugal (4) .....	-	-	-	-	-	-	+ 0,3	+ 1,7	19,2

(1) Prix communs en Ecus (prix d'intervention ou prix équivalents) pondérés par la production agricole nationale.  
 (2) Prix communs en Ecus convertis en monnaies nationales au taux vert.  
 (3) Taux d'inflation pour l'économie générale pour l'année civile correspondante.  
 (4) Y compris l'alignement des prix sur les prix communs à la suite des décisions d'adhésion.  
 (5) Compte non tenu du démantèlement des M.C.M. positifs pour l'Allemagne et les Pays-Bas du 1<sup>er</sup> janvier 1985, dont l'impact sur les revenus est compensé par des mesures nationales bénéficiant d'un concours financier de la Communauté.

(Source : La situation de l'agriculture dans la Communauté - rapport 1986).

(1) La Commission a imposé — non sans peine — une baisse générale des prix des céréales de 1,8 % en 1985/1986, suivie en 1986/1987 d'une réduction supplémentaire (jusqu'à - 5 %) des prix institutionnels des céréales non panifiables.

Depuis 1984, en revanche, la tendance au gel, voire à la baisse des prix, qui s'est accompagnée d'un effort de réaménagement de la hiérarchie des prix (1), ne s'est pas démentie :

Le « Livre Vert » de juillet 1985 a souhaité consacrer cette orientation et privilégia la fonction économique des prix « *au détriment de (leur) fonction sociale d'aide aux revenus* ». Il reste qu'une baisse des prix assez importante pour assurer l'ajustement de l'offre à la demande étant socialement et politiquement insupportable, la politique des prix a dû être complétée par des mesures de plus en plus sévères de limitation des garanties.

## 2) La limitation des garanties

Selon des modalités et sous des appellations diverses — taxes, seuils de garanties... — la **coresponsabilité des producteurs** est devenue un nouveau principe de la P.A.C., et a été progressivement étendue aux principaux secteurs « *dépensiers* ».

### a) Les prélèvements de coresponsabilité

#### — La coresponsabilité laitière :

Inspirée du régime de participation des producteurs à l'écoulement de la production prévu en 1970 par l'organisation commune du marché du sucre, la taxe de coresponsabilité laitière mise en place en septembre 1977 ne fut jamais, contrairement aux ambitions de ses concepteurs, un instrument de maîtrise de la production. Variant, selon les campagnes, entre 0,5 et 3 % du prix d'intervention, elle a tout au plus servi à rogner les hausses de prix, à les moduler en faveur de certaines catégories de producteurs et à financer quelques mesures de promotion des produits laitiers.

#### — L'extension de la coresponsabilité au secteur céréalier

Conformément aux recommandations du « Livre Vert », un prélèvement de coresponsabilité de 3 % a été institué à partir de juillet 1986 et jusqu'en 1990 dans le secteur des céréales. Perçu sur toutes les céréales commercialisées ou portées à l'intervention, son produit, estimé par la Commission à 650 millions d'Ecus en année pleine, viendra en atténuation des coûts de gestion du marché (1).

---

(1) Une partie des fonds recueillis sera affectée à une aide compensatoire aux petits producteurs équivalant à une exonération du prélèvement dans la limite de 25 tonnes de livraisons

b) *Les seuils de garantie :*

Inclus dans les propositions présentées en 1980 par la Commission, le système du seuil de garantie devait sanctionner le dépassement des niveaux de production jugés souhaitables par des baisses linéaires de prix ou d'aides.

Il a été mis en place à partir de 1981 dans un certain nombre de secteurs excédentaires (lait, céréales, fruits et légumes transformés), mais aussi dans le secteur très déficitaire des oléagineux afin de contenir la trop rapide progression des dépenses d'aides à la production.

S'étant révélé d'application difficile, le régime des seuils de garantie a été remplacé par des mécanismes jugés plus efficaces : quotas laitiers (1984), coresponsabilité et limitation de la période d'intervention pour les céréales (1986). Il évolue, dans le secteur des oléagineux, vers un système de contingentement des dépenses (1986).

c) *Le resserrement de l'intervention*

Ces dernières années, le recours à l'intervention avait déjà été restreint par diverses mesures : limitation de l'accès à l'intervention pour la viande bovine, renforcement des critères de qualité pour les céréales, allongement des délais de paiement des achats à l'intervention.

Depuis 1986, la Communauté a entrepris une action d'une toute autre ampleur, destinée à retirer à l'intervention le rôle de débouché permanent et de substitut du marché qu'elle avait peu à peu acquis :

— limitation des achats de céréales à la période d'octobre à mai,

— limitation de l'intervention sur le lait en poudre à la période de mars à septembre et suspension des achats si les quantités portées à l'intervention depuis le premier mars 1987 dépassent 100 000 tonnes,

— baisse des niveaux de déclenchement de l'intervention ainsi que des prix d'achat pour la viande bovine,

— suspension des achats de beurre quand les quantités portées à l'intervention à compter du premier mars 1987 dépasseront 180.000 tonnes.

Cette politique énergique poursuit un triple objectif : combattre l'inflation des stocks, contraindre les producteurs à orienter leur activité en fonction du marché, compléter la politique « restrictive » des prix institutionnels par une baisse significative des prix de marché. En ce qui concerne le beurre, toutefois, un « filet de sécurité » est prévu, puisque les achats à l'intervention peuvent reprendre si les prix de marché accusent une baisse supérieure à 8 %, ou 10 % si les stocks accumulés depuis le premier mars 1987 excèdent 250 000 tonnes.

### 3) La limitation des quantités : les quotas laitiers

Institués en mars 1984, pour une période de cinq campagnes, les **quotas laitiers** sont devenus un des symboles du nouveau visage de la P.A.C. Contrairement aux autres mesures, ils ont pour objectif d'agir directement sur les quantités produites et de les ramener à un « seuil » fixé pour l'ensemble de la Communauté à **98,152 millions de tonnes** (1) et réparti entre les Etats membres en fonction de leurs livraisons de 1981 augmentées de 1 % (2). Ces « quantités de référence » nationales sont à leur tour réparties entre les producteurs (quotas individuels) ou les laiteries (quotas collectifs), tout dépassement du volume garanti faisant l'objet d'une taxation dissuasive.

En application des décisions prises en avril et décembre 1986, les quantités de référence pourraient être réduites de **8,5 %** au maximum en deux campagnes (1987/1988 et 1988/1989) par le biais de cessations d'activité et de « suspensions de quotas », c'est-à-dire de réductions temporaires de livraisons ouvrant droit à compensation.

---

(1) Soit une diminution de près de 5 millions de tonnes par rapport aux livraisons de 1983. Le seuil de garantie, auxquels s'ajoutent les quotas de vente directe (4 millions de tonnes), a été relevé d'environ 1 million de tonne pour la première campagne d'application (99,359 millions de tonnes), soit 1981 + 2 %.

(2) L'Irlande, l'Italie et la Grèce ont bénéficié d'une fixation de leur quantité de référence basée sur leurs livraisons de 1983, et des « suppléments » ont été accordés à l'Irlande, à la Grèce, au Luxembourg et au Royaume-Uni (pour l'Ulster).

## ***B. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE***

Préconisé dès 1981 par la Commission, le principe selon lequel les dépenses agricoles ne doivent pas progresser plus vite que la base des ressources propres communautaires a été intégré dans le dispositif de discipline budgétaire arrêté en décembre 1984 en application de l'accord de Fontainebleau.

Dans son principe, ce « cadrage » des dépenses communautaires reflétait le souci généralement partagé par les gouvernements nationaux de limiter la croissance des dépenses publiques, et de faire en sorte que l'augmentation des ressources communautaires ne soit pas totalement obérée par le financement de la P.A.C. mais puisse bénéficier à de nouvelles politiques communes.

Mais, en l'absence d'une appréciation réaliste du coût de la P.A.C., artificiellement diminué par la hausse du dollar et la surévaluation des stocks, et compte tenu de l'insuffisance de la « rallonge » de T.V.A. décidée à Fontainebleau (1), la limite que l'on a voulu fixer en 1984 aux dépenses agricoles était intenable. La seule issue a donc été de considérer la baisse du dollar comme une des « circonstances exceptionnelles » justifiant une dérogation au dispositif prévu, qui n'a pas résisté à sa première année d'application.

## ***C. LE DEMANTELEMENT DES M.C.M., LA REDUCTION DES ATTEINTES A LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE, LA TAXATION DES MATIERES GRASSES***

### **1) Le démantèlement des M.C.M.**

Démanteler les M.C.M. a été l'objectif constant sinon l'obsession de la France depuis le début des années 1970. Le problème étant principalement franco-allemand, la Communauté a laissé à Paris et à Bonn le soin de le résoudre. Deux accords ont été successivement conclus.

---

(1) Le jeu du mécanisme de la « correction des déséquilibres » a rendu plus criante encore cette insuffisance, puisque la limite du taux d'appel de la T.V.A. s'appliquant à chaque Etat membre, le nouveau plafond de T.V.A. (1,4 %) ne correspond en fait qu'à 1.25 point des recettes communautaires de T.V.A.

Le « gentleman's agreement » de 1979, mis au point parallèlement à la création du S.M.E., prévoyait la suppression en deux ans des M.C.M. négatifs. Quant aux M.C.M. positifs allemands, il établissait une distinction : la suppression des M.C.M. existants devait s'effectuer par étape au gré des fixation annuelles de prix ; l'élimination des M.C.M. futurs interviendrait automatiquement en deux campagnes. Toutefois, l'accord ne devait pas aboutir à la baisse des prix en monnaie nationale.

Après de premiers résultats assez satisfaisants (1), l'application de l'accord a été compromise par les réaménagements de parité intervenus entre 1981 et 1983, mais aussi par la politique restrictive des prix qui n'a plus permis de démanteler les M.C.M. positifs.

Pour contourner cet obstacle, le Conseil agricole a adopté en mars 1984, en même temps qu'un calendrier de démantèlement, jusqu'au 1er avril 1987, des M.C.M. positifs allemands et néerlandais, un mécanisme, le « switch over », destiné à prévenir la création de nouveaux M.C.M. positifs : en cas de réaménagement des parités, les « taux verts » sont réévalués au même taux que la devise la plus forte, de sorte que ne sont créés dans les autres Etats membres que des M.C.M. négatifs.

## 2) La préférence communautaire

Les engagements pris au GATT, les réticences des pays importateurs et la crainte d'un conflit commercial avec les Etats-Unis ont limité l'ampleur des mesures prises pour limiter les atteintes à la préférence communautaire.

— En ce qui concerne les produits de substitution des céréales, la C.E.E. a négocié en septembre 1982 avec la Thaïlande puis avec d'autres Etats producteurs des accords d'autolimitation contingentant les exportations de manioc vers la C.E.E. (2).

— En revanche, la Communauté n'a manifesté aucune volonté réelle de limiter les importations d'aliments du bétail en provenance des Etats-Unis qu'elle a ainsi, paradoxalement, davantage ménagés que les exportateurs du Tiers-Monde. En mars 1984, le Conseil

---

(1) Au cours de la semaine du 4 au 10 mai 1981, les montants compensatoires monétaires se situaient aux niveaux suivants :

- France, Irlande, Danemark, Benelux : 0 % ;
- R.F.A. : + 3,2 % pour le lait et la viande bovine, + 6,5 % pour les autres produits ;
- Grande-Bretagne : + 12,9 %, Grèce : 0 %, Italie : - 1 % (M.C.M. flottants).

(2) Ces contingents sont pour 1987 de 5,250 millions de tonnes pour la Thaïlande et d'environ 1,5 million de tonnes pour les autres exportateurs (Indonésie, Brésil, Vietnam, Chine).

avait accepté de donner à la Commission mandat de négocier avec les Etats-Unis une stabilisation partielle et temporaire des importations de certains P.S.C. (1). Mais la négociation ne s'est jamais nouée.

### 3) La taxation des matières grasses

Dans le secteur des matières grasses, le Conseil a jusqu'à présent repoussé toutes les propositions tendant à frapper les matières grasses végétales de taxes qui auraient permis d'alléger le poids des aides à la production interne d'oléagineux.

Pourtant, dès 1964, une résolution adoptée par le Conseil, et qui entendait définir les principes de la politique communautaire dans le secteur des matières grasses, préconisait « *la perception d'une cotisation sur les matières grasses à usage alimentaire, d'origine végétale ou extraites d'animaux marins, importées ou produites dans la Communauté, le produit de la cotisation étant attribué à celle-ci.* »

Mais c'est en vain que plusieurs propositions de la Commission, en 1964, en 1969, en 1975, en 1983, ont tenté de concrétiser, selon des modalités diverses, cette orientation de principe dont s'inspire également la proposition actuellement soumise au Conseil.

## II. L'EFFICACITE LIMITEE DES REFORMES ENTREPRISES

Si la somme des ajustements successivement apportés aux principales organisations de marchés a profondément modifié certaines des caractéristiques originelles de la politique agricole commune, les résultats de cette « réforme au jour le jour » sont restés décevants. La maîtrise de la production n'a pas été assurée. Celle des dépenses est plus incertaine encore. Et tandis que la pression sur les revenus agricoles s'accroissait, la Communauté n'a réellement progressé ni vers la restauration de l'unité de marché, toujours à la merci des soubresauts monétaires, ni vers le rétablissement de la préférence communautaire.

---

(1) Le corn gluten feed, les drêches de brasserie et les tourteaux de germes de maïs, soit un peu plus du tiers des importations totales de P.S.C. en 1984 (5 millions de tonnes sur 14).

## A. LA MAITRISE DE LA PRODUCTION

L'évolution de la production et des stocks montre que le fossé entre l'offre et la demande continue de se creuser.

### 1) Les résultats de la politique des quotas laitiers

La politique des quotas laitiers a atteint son but principal, qui était de casser la tendance à la croissance rapide et ininterrompue de la production communautaire.

La première campagne d'application des quotas laitiers a même dépassé son objectif de réduction de 4 millions de tonnes des livraisons (103,5 millions de tonnes en 1984/1984, 99,1 en 1984/1985) et seuls deux Etats membres, l'Irlande et les Pays-Bas, ont dépassé leur quantité de référence.

Mais des tendances au dérapage demeurent : dès 1985/1986, la collecte a repris sa croissance (99,9 millions de tonnes) et tous les Etats membres ont dépassé leurs « quotas ». La campagne 1986/1987 devrait se solder par un nouveau dépassement de 1,5 %. Il subsiste, au bout de trois campagnes de limitation des quantités garanties, un excédent structurel que les mesures décidées en 1986 ont pour objectif d'éliminer à l'horizon 1992.

Mais cette nouvelle réduction sera d'autant plus difficile que l'application du système des quotas fait apparaître de fortes tensions :

- inégalités entre producteurs « excédentaires » ;
- besoins des jeunes producteurs et problèmes liés à l'amortissement des investissements consentis en période de garantie illimitée ;
- pénalités insupportables pour les petits producteurs que le système prive, en outre, de toute perspective d'améliorer la rentabilité de leur exploitation ;
- déséquilibre aggravé du marché de la viande bovine : la nouvelle réduction des quotas laitiers pourrait en effet se traduire par des abattages supplémentaires correspondant à 600 000 tonnes de viande en 1987 et 1988.

### 2) La tendance au développement de la production céréalière

Les dernières récoltes confirment la tendance à la progression continue des rendements et de la production. Selon la Commission, le bilan d'approvisionnement de la C.E.E. à douze pourrait faire

apparaître en 1991/1992 un excédent annuel par rapport aux débouchés interne et externe de l'ordre de 14,5 millions de tonnes — contre 5,2 millions de tonnes en 1986/1987 — et, d'ici à 1993, les stocks cumulés non utilisés atteindraient, selon le scénario le plus pessimiste, 100 millions de tonnes.

### 3) L'explosion des oléagineux et protéagineux

Les dispositions prises pour développer la production communautaire d'oléagineux et de protéagineux ont donné de bons résultats, mais, ce faisant, elles ont engendré des dépenses plus importantes que prévues et dont la rapide croissance n'a pu encore être jugulée. De même, on doit considérer que la Communauté a fait preuve d'une certaine légèreté en ne réglant pas, préalablement à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, le casse-tête de l'huile d'olive.

### 4) L'accumulation des stocks

L'évolution des stocks de céréales, de produits laitiers et de viande bovine reflète la persistance des excédents :

#### Évolution des stocks communautaires des principaux produits excédentaires

(en millions de tonnes)

	Situation au		
	30-09-1984	30-09-1985	30-09-1986
<i>Produits animaux :</i>			
Beurre (intervention) .....	1,038	0,994	1,360
Beurre (stockage privé).....	0,216	0,222	0,148
Lait en poudre.....	0,873	0,487	0,956
Viande bovine.....	0,503	0,790	0,730
<i>Céréales :</i>			
Blé tendre.....	3,730	11,155	9,135
Blé dur .....	0,782	0,786	0,961
Orge .....	1,160	3,992	4,567
Seigle .....	0,310	0,918	1,151
Maïs .....	—	—	0,376
<i>Sous-total céréales .....</i>	<i>5,982</i>	<i>16,851</i>	<i>16,190</i>

(Source : rapports 1985 et 1986 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté.)

## B. LA MAITRISE DES DEPENSES

Le Président de la Commission des Communautés a estimé à « environ 6 milliards d'Ecus »(1) les économies budgétaires réalisées depuis 1984 grâce aux ajustements apportés à la P.A.C.. Force est de reconnaître qu'en dépit de ces économies, dont le mode de calcul n'a pas été précisé, les dépenses agricoles ont largement dépassé les limites que prétendait leur fixer la discipline budgétaire. Encore l'évolution apparente des dépenses ne rend-elle pas compte de la charge financière réelle liée à l'accumulation des stocks.

### 1) L'évolution des dépenses et l'échec de la discipline budgétaire

Le récent rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté (2) relève que les dépenses agricoles « ont augmenté de plus de 5 % par an en termes réels ».

#### Évolution du budget du F.E.O.G.A.-Garantie

(en millions d'Ecus)

1983	1984	1985	1986	1987
15 788	18 099	19 691	22 112	22 960

Les chiffres du budget 1987 semblent indiquer un ralentissement de la progression des dépenses (+ 4 % en chiffres courants) : mais, selon les estimations de la Commission, ils sont inférieurs de 4 milliards d'Ecus environ au montant prévisible des dépenses de soutien des marchés.

La croissance de la production, d'une part, la baisse des cours mondiaux et du dollar, de l'autre, ont concouru à ce nouveau dérapage.

L'impact de l'« effet dollar » est particulièrement net dans le secteur des céréales où le coût des restitutions est passé en deux ans de 0,9 à 2,2 milliards d'Ecus.

---

(1) Discours de présentation au Parlement européen du programme d'action de la Commission pour 1987 (18 février 1987).

(2) doc. Commission (1987) 101 final.

**Évolution des dépenses de soutien des marchés  
par secteur de production  
(Dépenses brutes)**

Secteurs de production	Dépenses en millions d'Ecus	
	1984	1986
Produits laitiers .....	5 441	6 100
Viande bovine .....	2 546	2 682
Céréales .....	1 698	3 620
Matières grasses et protéagineux .....	1 968	3 245

La discipline budgétaire a été mise en échec dès la première année de son entrée en vigueur : les dépenses du F.E.O.G.A. Garantie ont en effet excédé en 1986 de près d'un milliard et demi d'Ecus le « plafond » des dépenses nettes de soutien des marchés calculé en juillet 1985 (20,6 milliards d'Ecus).

**2) Le coût réel des stocks**

Tenue par la nécessité de contenir artificiellement le budget dans les limites de ressources propres inférieures depuis 1983 aux dépenses réelles, la Communauté a omis, entre autres expédients (1), de faire apparaître dans ses comptes, sinon pour des montants symboliques (432 millions d'Ecus en 1985, 470 millions d'Ecus en 1986), la rapide dépréciation des stocks agricoles, dont la valeur marchande ne représente plus que le tiers de leur prix d'achat :

**Stocks agricoles (fin d'année)**

(en milliards d'Ecus)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 prévisions
Valeur :						
Aux prix d'intervention .....	4,0	7,0	8,8	10,6	11,2	12,3
Aux prix du marché .....	2,2	3,6	4,3	4,9	3,7	4,2
Dépréciation nécessaire .....	45 %	49 %	51 %	54 %	67 %	66 %

(Source : doc. Com (87) 101 final).

(1) La Commission a fait ressortir cette insuffisance des ressources et ses conséquences sur la présentation du budget dans le rapport précité présenté au début de cette année au Conseil et au Parlement européen.

## *C. L'UNITE DE MARCHE ET LA PREFERENCE COMMUNAUTAIRE*

### 1) L'éternel retour des M.C.M.

Les espoirs de retour à l'unité de prix qu'avaient fait naître les accords de 1979 et de 1984 ont été déçus :

— l'élimination progressive et régulière des M.C.M. positifs allemands et néerlandais a été interrompue et laisse subsister dans ces deux Etats membres des M.C.M. positifs de 1,8 à 2,9 points selon les produits ;

— le système du « *switch over* » a certes supprimé l'apparition de nouveaux M.C.M. positifs et la difficulté majeure que présente leur démantèlement, qui se traduit par des baisses des prix nationaux. Toutefois, au moment où la Communauté pratique une politique restrictive des prix, le démantèlement des M.C.M. négatifs comporte aussi quelques inconvénients :

- il crée dans les pays à monnaie faible des incitations à la hausse des prix et à l'accroissement de la production agricole,

- il donne à la République fédérale d'Allemagne le sentiment d'être seule à supporter la rigueur de la baisse des prix institutionnels, alors qu'en réalité l'agriculture allemande a tiré des M.C.M. des avantages indus.

### 2) Le mirage de la préférence communautaire

Tandis qu'une proposition de taxation des matières grasses est « sur la table » du Conseil, le dernier élargissement s'est soldé par des concessions supplémentaires : faisant suite à l'accord de juillet 1986 qui leur assurait jusqu'à la fin de l'année le droit d'exporter 1,4 million de tonnes de maïs vers l'Espagne, l'accord de janvier 1987 garantit en effet aux Etats-unis, pour quatre ans, un contingent annuel d'exportation de 2,6 millions de tonnes de maïs, de sorgho ou de substituts vers l'Espagne et le Portugal, privant ainsi les producteurs communautaires d'un marché espéré (1).

---

(1) Le contingent d'exportation accordé aux Etats-Unis leur assure une part importante du marché espagnol des céréales fourragères, qui est en régression (3,8 millions de tonnes en 1985, 3 millions de tonnes en 1986, 2,8 millions de tonnes en 1987).

## D. L'EVOLUTION DES REVENUS AGRICOLES

Le résultat le plus immédiatement perceptible de la nouvelle orientation imposée à la P.A.C. est la dégradation des revenus des agriculteurs.

L'inflation des dépenses de stockage et de restitutions (60 % environ du F.E.O.G.A.-Garantie en 1986) ne bénéficie pas aux producteurs, **directement frappés**, en revanche, par la **baisse des prix et des garanties**.

Après la baisse de 1985, le niveau moyen des revenus agricoles communautaires a stagné en 1986 (0,1 %), en dépit de la baisse du prix des consommations intermédiaires (- 1,5 % en termes réels).

\*  
\* \*

Jusqu'à présent, le brutal changement de cap imposé à l'agriculture européenne n'a eu que des effets relativement limités sur la production et les dépenses agricoles, même s'il faut tenir compte des délais nécessaires pour que se traduisent dans les faits des décisions encore très récentes.

Mais cette efficacité très relative est peut-être, tout compte fait, le moindre des défauts d'une « réforme » de la P.A.C. qui réduit la Communauté au rôle peu mobilisateur de gendarme des excédents et qui, faute de refléter une vision commune et cohérente de l'avenir de l'agriculture européenne, crée un risque de renationalisation rampante de la politique agricole commune, les Etats membres étant tentés de pallier les conséquences de l'austérité communautaire, mais aussi de substituer leurs propres choix politiques au nouveau projet commun que l'Europe verte ne parvient pas à définir.

\*  
\* \*

## TROISIEME PARTIE

### AVENIR DE LA P.A.C.

Réformer et relancer la P.A.C. est une tâche dont chacun reconnaît aujourd'hui la nécessité et l'urgence : gouvernements, institutions européennes, responsables agricoles. Encore convient-il de ne pas tomber d'un excès dans l'autre.

Le laxisme a longtemps prévalu. Par faiblesse ou erreur de jugement des pratiques se sont développées qui n'ont pas seulement acculé la P.A.C. à l'impasse financière, mais qui l'ont dénaturée et discréditée : excédents et stocks, retraits et destructions, déficits et fraudes.

Aussi la tentation est-elle grande aujourd'hui de succomber à l'excès contraire : à la psychose des surplus, à l'obsession budgétaire, à l'activisme comptable. En oubliant que l'agriculture est la principale, sinon la seule ressource naturelle de l'Europe et que l'indépendance et la sécurité alimentaires sont des bien précieux qu'il importe de préserver. En culpabilisant et en décourageant des producteurs dont la seule faute est d'avoir fait preuve depuis la guerre d'une capacité d'évolution et de progrès en tous points remarquable.

La contribution de la France à la définition d'une P.A.C. de la « deuxième génération » est restée jusqu'ici des plus modestes. Nos gouvernants, toutes sensibilités politiques confondues, ont eu le sentiment qu'en initiant ou en acceptant une réforme ils ouvriraient la boîte de Pandore et laisseraient le champ libre aux adversaires de la P.A.C.. Mieux valait défendre, coûte que coûte, l'acquis.

Mais il est clair que la stratégie « des pieds au mur » a aujourd'hui fait son temps, ne serait-ce que parce que nos partenaires n'ont pas attendu pour opposer à la P.A.C. telle qu'elle existe des modèles de remplacement qui sont aux antipodes de nos conceptions et de nos intérêts. Ni le repli sur une autosuffisance frileuse demandé par l'Allemagne, ni la fuite en avant dans le libéralisme

suggérée par l'Angleterre, ni la renationalisation à laquelle se résigneraient certains, ne définissent des orientations acceptables par la France, ni susceptibles d'ailleurs de rassembler un consensus au sein de la Communauté.

**Le moment est venu pour la France de faire comprendre à ses partenaires que la révision de la P.A.C. ne passe pas par des solutions simplistes et brutales mais par une approche équilibrée, dans tous les sens du mot : financièrement, économiquement, historiquement.**

Une approche qui mette à contribution le large clavier des mesures dont dépend l'avenir de l'agriculture européenne : du rééquilibrage des échanges extérieurs à la maîtrise de la production, du développement des utilisations non alimentaires des produits agricoles à la reconnaissance du rôle éminent que joue l'agriculture dans la préservation de notre environnement.

Une approche qui redéfinisse lucidement, c'est-à-dire pour le long terme, les missions de l'agriculture et qui, tout en arrêtant gaspillages et dérives budgétaires, prenne en compte la dimension humaine des problèmes et rende aux agriculteurs la fierté d'une activité indispensable à la couverture des besoins fondamentaux de l'Europe.

Une telle démarche n'a de succès que si elle commence par prendre courageusement en compte les tendances lourdes qui domineront demain l'évolution de l'agriculture.

Mais cette prise en compte ne sera constructive que si, à son tour, elle débouche sur un ensemble cohérent de mesures tendant simultanément à :

— redéfinir le mode de participation de la Communauté aux échanges mondiaux de produits agricoles ;

— parachever le Marché commun agricole, en comblant les lacunes et en corrigeant les carences soulignées dans la première partie de ce rapport ;

— maîtriser la production et encadrer le coût de la P.A.C. ;

— intégrer dans la nouvelle P.A.C. une dimension qui en est absente, mais que l'étiage critique atteint dans certaines régions par l'exode rural ne permet plus d'ignorer : celle de l'espace et de l'emploi rural.

## I. TENDANCES LOURDES

Fruit d'un compromis trop difficilement réalisé pour être aisément révisable, la politique agricole commune a longtemps ignoré les profondes et rapides mutations de l'économie agricole et éludé les choix qu'aurait dû imposer l'évolution des marchés communautaire et mondial. **La nécessaire rénovation de la P.A.C. doit impérativement mettre un terme à cet isolement du réel.**

S'attacher sans complaisance à discerner les tendances et les contraintes qui s'imposent à l'Europe dans les prochaines années, telle est la première tâche des responsables et des acteurs de la P.A.C.. La contrainte budgétaire en fait, certes, partie. Mais le galop du progrès technique, les tendances de la consommation dans la Communauté, l'évolution des marchés à l'exportation, la poursuite sinon l'accélération de l'exode rural, sont des données au moins aussi déterminantes de l'avenir de l'agriculture européenne. Il appartient à la politique agricole commune de les prendre en compte et d'en prévenir les conséquences déstabilisatrices.

### A. LE PROGRES TECHNIQUE

La spectaculaire amélioration des rendements constatée depuis trente ans est loin d'avoir épuisé les réserves de progrès de l'agriculture. D'une part, la recherche agronomique « classique » affine sans cesse des données de base relativement bien connues, améliorant d'année en année les rendements. D'autre part, le développement de technologies nouvelles laisse prévoir, notamment dans deux domaines — la biologie et l'informatique — de nouveaux « chocs du futur », dont certains passeront le seuil de la faisabilité économique avant la fin du siècle.

#### 1) L'impact des mutations technologiques

• Les progrès des **biotechnologies** et de la **génétique** devraient, dans un avenir plus ou moins proche, donner une nouvelle impulsion à la productivité de l'élevage et des cultures végétales.

— L'élevage a déjà largement bénéficié, avec le développement de l'alimentation concentrée et de l'insémination artificielle, des retombées du progrès des connaissances en matière de nutrition et de génétique. Mais les progrès de l'embryologie (transferts d'em-

bryons, « clonage » et « sexage » des embryons) ouvrent de nouvelles possibilités de sélection des espèces et d'amélioration des troupeaux. A plus long terme, les transferts de gènes permettront de remodeler le patrimoine génétique des animaux en fonction des exigences de l'élevage. Le développement de la production industrielle, à faible coût, de vaccins et d'hormones aura également une influence considérable sur le rendement des troupeaux (1).

Les Etats-Unis tablent sur un doublement, d'ici à la fin du siècle, de la production annuelle des vaches laitières américaines grâce aux progrès conjugués de la sélection et de la nutrition.

— L'impact des avancées de la génétique sur les productions végétales sera sans doute plus long à se faire sentir ; mais les recherches en cours portant sur la production de semences hybrides (blé, coton, soja), sur l'obtention, grâce au génie génétique, de variétés résistant à certaines maladies ou à des conditions de production difficiles (sécheresse, salinité des sols) ainsi que de céréales capables de fixer l'azote atmosphérique, devraient aussi induire, à long terme, une nouvelle et forte progression de la productivité.

● L'électronique et la micro-informatique contribueront de leur côté, à l'amélioration des rendements et à l'avènement d'une agriculture « à haute technologie » : l'informatique permet déjà la commande et le contrôle d'opérations variées (2) et des « marchés télématiques » de produits agricoles se développent depuis une dizaine d'années aux Etats-Unis.

## 2) Technologies nouvelles et structures agricoles

Un rapport de l'*Office of Technology Assessment* (3) estime que la « révolution technologique » sera aux Etats-Unis un puissant moteur de la concentration des exploitations. En l'an 2000, 50 000 exploitations à haute rentabilité et de très grandes dimensions seront, selon cet organisme, en mesure de réaliser 75 % de la production agricole américaine, tandis que parallèlement le nombre total des exploitations aura diminué de près de moitié : 1 million sur 2,2 millions.

---

(1) Pour s'en tenir à ce seul exemple, l'administration aux vaches laitières d'hormone de croissance peut faire progresser leur rendement de 15 à 40 %.

(2) Irrigation, fertilisation, climatisation des serres, alimentation programmée des animaux, contrôles laitiers...

(3) Organisme chargé, au niveau du Congrès américain, d'étudier l'évolution des grands secteurs d'activité économique.

Toutefois, les exploitations sophistiquées et performantes de l'avenir pourraient, en raison de l'importance de leurs investissements et de leurs coûts fixes, s'avérer **plus vulnérables aux aléas conjoncturels** que les exploitations traditionnelles : l'élimination des fluctuations erratiques du niveau des prix devra donc demeurer un des objectifs prioritaires des politiques agricoles de demain.

Les priorités de la recherche agronomique américaine ne correspondent que très partiellement, il faut le souligner, à celles qui s'imposent à l'Europe, où **le progrès doit tendre à produire mieux autant qu'à produire plus**. En utilisant moins d'intrants, en diversifiant les produits, en les rendant plus conformes aux exigences nutritionnelles ou industrielles modernes, en les adaptant à des conditions de production variables selon les régions, la recherche peut contribuer à la survie d'exploitations de dimensions beaucoup plus modestes que celles envisagées outre-Atlantique.

## **B. L'EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DANS LA COMMUNAUTE**

• **La consommation humaine de denrées agricoles est dans la Communauté aux limites de la saturation** : la reprise économique, l'amélioration éventuelle de l'emploi, l'élévation probable du niveau de vie des Etats membres les moins prospères ne devraient guère lui laisser de réserves de croissance, les revenus supplémentaires allant de préférence, passé un certain niveau de ressources, vers des consommations autres qu'alimentaires.

— *L'évolution quantitative* de la demande de produits alimentaires dépendra donc essentiellement de **l'évolution démographique**, qui n'est guère encourageante : selon les prévisions d'Eurostat, la Communauté à douze devrait compter 324 millions d'habitants en 1990 et 329,7 en l'an 2000, ce qui correspond à **une progression de 1,75 % sur dix ans**. Ce nouveau ralentissement de la croissance déjà très faible de la population (0,3 % par an actuellement dans la Communauté à Dix), accentuera encore son vieillissement : or la consommation alimentaire diminue avec l'âge.

— *L'évolution qualitative* de la consommation, qui dépend des prix relatifs des produits, des habitudes alimentaires, voire de préoccupations diététiques, relève d'un pronostic plus aléatoire. Les tendances observées en longue période indiquent :

— une baisse de la consommation de vin de table, de sucre, de certains féculents (pommes de terre) ;

— une stagnation de la consommation de céréales, de viande bovine et ovine, de beurre et d'œufs ;

— une augmentation de la consommation de légumes, d'agrumes, de produits laitiers frais, de viande de porc et de volaille.

L'apparition ou le développement de produits de substitution (édulcorants, dérivés du soja) pourrait accélérer ou infléchir certaines de ces tendances. On peut néanmoins hasarder l'hypothèse que l'influence des comportements alimentaires et des modes de vie pèsera davantage sur la présentation ou le degré de transformation des produits alimentaires que sur le volume de la consommation des principales denrées de base.

● Quant à la **consommation animale**, elle est actuellement freinée par la réduction du cheptel bovin et surtout par la part prépondérante qu'y prennent les aliments importés (soja et PSC).

### C. LE MARCHE MONDIAL

Depuis Malthus, les conditions de l'ajustement de l'offre et de la demande alimentaire ont régulièrement démenti les prévisions. Celles qui ont cours aujourd'hui reflètent, dans leur pessimisme, la situation de surproduction qui ébranle depuis le début de la décennie le système agro-alimentaire mondial. Aussi doivent-elles être accueillies avec prudence.

Force est, cependant, de constater que **tous les indicateurs — stocks, prix, volume des échanges — concordent pour souligner la gravité de la crise.**

— Les **stocks** de la plupart des grands produits ont atteint des niveaux alarmants : deux années et demi de commerce international pour les céréales (448 millions de tonnes, dont

156 millions de tonnes pour le blé), plusieurs années d'échanges mondiaux pour le sucre (100 millions de tonnes) le tiers des échanges annuels pour la viande bovine (700 000 tonnes).

— Les **prix**, soumis à la pression des stocks, se sont effondrés : le blé a atteint son plus faible niveau depuis une cinquantaine d'années ; le maïs et l'orge sont à moins des deux tiers des prix pratiqués il y a un an ; le sucre se relève à peine du minimum historique enregistré en 1985 ; la dégradation est continue pour la plupart des autres produits.

— Le **volume des échanges** stagne. Toutes céréales confondues, le montant du commerce mondial se situera au cours de la présente campagne à 9 % de la production contre 13 % il y a cinq ans. Pour l'ensemble des échanges agricoles mondiaux **la progression**, qui était de **4,5 % par an** pendant la décennie précédente, est revenue depuis 1980 à **1,5 %**.

Encore convient-il de déterminer si la crise est un phénomène passager ou si elle traduit une évolution durable. **Les facteurs à prendre en compte sont de deux ordres.**

Les premiers sont **conjoncturels**. L'expansion des échanges agricoles enregistrée au cours des années 70 devait beaucoup à la hausse du pétrole. En multipliant par cinq les revenus des pays producteurs, elle avait accéléré l'occidentalisation de leurs habitudes de consommation et conduit à une augmentation de leurs importations alimentaires de 15 % par an. Le recyclage des pétrodollars, de son côté, avait mis à la disposition des pays du Tiers Monde des ressources d'emprunt qui avaient permis l'expansion de leurs achats. L'effondrement des cours du pétrole, d'une part, les contraintes que l'endettement impose aux pays débiteurs du Tiers Monde, d'autre part, ont radicalement inversé ces tendances. Or rien à l'heure actuelle n'annonce ni un redressement du prix du pétrole, ni la solution prochaine du problème de l'endettement.

Plus difficiles à apprécier sont **les données structurelles** qui agissent sur l'évolution à long terme de la demande alimentaire.

**L'expansion démographique** joue bien évidemment dans le sens d'une très forte augmentation de la consommation globale. En 15 ans la population mondiale augmentera d'un quart : 1,3 milliard de personnes, dont 720 millions en Asie et 320 millions dans l'ensemble constitué par l'Afrique du Nord, le Moyen Orient, 150 millions en Amérique Latine.

Le second déterminant de la demande est l'**urbanisation**, qui tend à faire régresser dans la ration alimentaire la part des céréales traditionnelles au profit du blé, du sucre et des produits d'élevage. L'occidentalisation des habitudes de consommation favorise les exportations en provenance des zones tempérées.

Il n'en va pas de même du troisième facteur, la **tendance à l'autosuffisance alimentaire** qui agit en sens contraire des deux premiers. D'autant plus qu'il s'accompagne d'une meilleure perception de l'importance de l'agriculture pour le développement économique dans son ensemble.

L'interaction de ces phénomènes débouche, selon le contexte humain, technique et financier où ils s'inscrivent, sur des situations très différentes d'une grande zone géographique à l'autre.

#### Première zone, l'Asie.

Elle offre du point de vue des valeurs macroéconomiques des perspectives prometteuses : augmentation massive de la population, croissance économique soutenue, endettement modéré, évolution de la consommation alimentaire vers une structure plus occidentale. Mais l'Asie a la volonté et les moyens de prolonger les résultats déjà obtenus dans la voie de l'autosuffisance alimentaire. Elle s'appuie pour y parvenir sur de solides traditions agraires, un potentiel naturel important et les résultats techniques obtenus grâce à la « révolution verte » des années 1970, notamment dans le domaine de l'amélioration des variétés céréalières (1). Bien plus, l'Asie développe des capacités exportatrices. La Chine, devenue le troisième exportateur mondial de sorgho et de maïs, a commencé à approvisionner le Japon, dispute le marché sud Coréen aux Etats-Unis et s'est fixé pour objectif de porter de 400 à 500 millions de tonnes sa production de blé à la fin du siècle. L'Inde, de son côté, subventionne ses ventes de produits agricoles au Népal, à la Corée du Nord, au Nicaragua. Certes, l'autosuffisance n'est pas synonyme de fermeture des marchés et l'élévation du niveau de

---

(1) Ces améliorations ont résulté des travaux menés par les treize centres internationaux créés depuis une trentaine d'années pour concentrer les moyens de recherche et transférer les résultats obtenus aux pays en développement dont l'effort propre de recherche demeure faible. Ces centres, administrés par le Groupe Consulatif pour la Recherche Agricole Internationale, ont en particulier obtenu des résultats applicables à la culture du blé du maïs et du riz. Des recherches ont été entreprises plus tardivement sur d'autres grandes cultures tropicales (sorgho, mil, légumes secs, tubercules).

vie ainsi que l'évolution des habitudes de consommation devraient induire plus d'importations de produits transformés, par exemple de fromages. Il n'en demeure pas moins que les débouchés offerts par l'Asie aux exportateurs occidentaux ont toute chance de rester limités.

#### **Deuxième zone, l'Amérique Latine.**

La situation y est très différente, mais les perspectives guère plus favorables. Ses ressources naturelles sont loin d'être médiocres et elle devrait évoluer progressivement vers l'autosuffisance. La charge de la dette l'obligera certes à développer prioritairement les cultures d'exportation, mais freinera aussi les importations alimentaires.

#### **Troisième zone, l'Afrique Sub-Saharienne.**

La croissance démographique y dépasse 3 % alors que la production agricole n'a progressé, entre 1960 à 1980, que de 1 à 1,5 % par an. Le rythme de l'urbanisation y est explosif et les politiques agricoles totalement inadéquates. Ces facteurs augmenteront la dépendance alimentaire. Mais ils ne conduiront à des importations élevées que si les pays exportateurs mettent en place des procédures commerciales et surtout financières adaptées à une zone dont les moyens de paiement resteront durablement insuffisants.

Les deux dernières zones, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, d'une part, l'U.R.S.S. et les pays de l'Est, de l'autre, sont plus intéressantes pour l'agriculture occidentale, et particulièrement pour la Communauté Européenne qui en est géographiquement la plus proche.

#### **Quatrième zone, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient.**

Elle présente trois caractéristiques favorables : les pays de la zone sont en pleine expansion démographique, leurs habitudes de consommation sont d'ores et déjà largement occidentalisées et leur solvabilité devrait, du fait de leurs ressources naturelles (pétrole, gaz, minerais), rester correcte. Si certains d'entre eux font des efforts dans le domaine agricole, leur dépendance alimentaire a toute chance de persister et les rendra tributaires d'un volume substantiel et probablement croissant d'importations.

### Cinquième zone, l'U.R.S.S. et les pays de l'Est.

Elle figure depuis une quinzaine d'années parmi les principaux importateurs de produits agricoles de base. Des accidents climatiques, la volonté de diversifier la consommation alimentaire, notamment l'approvisionnement en viande, les déboires des politiques agricoles, ont entraîné depuis le début des années 1970 des importations massives de céréales fourragères et de produits animaux. Mais la plupart des observateurs s'accordent à penser que le progrès technique qui fait son chemin, allié aux réformes initiées par M. Gorbatchev, entraîneront une augmentation de la productivité qui permettra non seulement aux pays d'Europe Orientale de couvrir leurs besoins, mais à l'U.R.S.S. de progresser vers l'autosuffisance. De sorte que, tout en restant importateur, le bloc communiste pourrait être amené au cours des prochaines années à réduire ses achats.

**Ce rapide tour d'horizon ne justifie ni les espoirs utopiques des uns, ni la résignation défaitiste des autres.**

Tout indique que la progression des échanges agricoles mondiaux ne retrouvera pas de longtemps le rythme exceptionnel atteint pendant les années 1970. A l'inverse, on peut penser que cette progression se poursuivra, même si le rythme en est plus mesuré. Le Commissariat au Plan, dans une étude qui paraît, il est vrai, passablement optimiste aujourd'hui (1) avait, en 1985, conclu à un triplement à l'horizon de l'an 2000 des échanges de viande (6,7 millions de tonnes contre 2,2 millions) et d'oléagineux (25/27 millions de tonnes contre 8,4) et à un doublement des importations de produits laitiers (23/28 millions de tonnes contre 13,4) et de céréales (191/216 millions de tonnes contre 105). Une telle évolution correspondrait à une progression inférieure de moitié à celle constatée entre 1970 et 1980. Ces perspectives sont-elles réalistes ? On hésite à l'affirmer. Force est, en effet, d'observer que la croissance des échanges depuis 1980 n'a pas dépassé le tiers de la progression réalisée au cours de la décennie précédente.

---

(1) Cf le rapport « Pour un rôle actif de la C.E.E sur la scène agricole internationale » (1985), établi par le groupe de travail sur la prospective des échanges mondiaux agricoles présidé par M. Bernard Auberger

**Croissance annuelle du commerce mondial**

(en %)

	1960-1970	1970-1980	1980-1986
Ensemble .....	8,5	5	2,5
Dont :			
— Agriculture .....	4	4,5	1,5
— Industrie minière .....	7	1,5	- 1
— Industries manufacturières .....	10,5	7	4,5

(Source : G.A.T.T.)

Encore faut-il tenir compte des progrès de productivité qu'accomplissent parallèlement les pays exportateurs et dont dépendront les quantités mises en marché. Celles-ci devraient, selon le Commissariat au Plan, atteindre 309 millions de tonnes par an pour les céréales en l'an 2000, contre 120 millions de tonnes aujourd'hui. Aussi, l'offre mondiale des principaux produits tempérés devrait-elle demeurer structurellement excédentaire, au moins à moyen terme. Pour les pays exportateurs de l'O.C.D.E., y compris les membres de la C.E.E., la conclusion est claire : rien ne les dispensera d'une énergique réforme de leurs politiques agricoles s'ils veulent adapter le niveau de leur production aux capacités d'absorption des marchés.

**D. L'EVOLUTION DE LA POPULATION  
ACTIVE AGRICOLE**

**En 1960, l'emploi agricole représentait, pour l'ensemble des pays qui constituent aujourd'hui la Communauté à douze, plus du cinquième (21,1 %) de l'emploi civil total.**

**En 1985, l'agriculture n'occupe plus que 8,6 % de la population active de la Communauté à Douze, cette moyenne recouvrant une grande diversité de situations nationales (1).**

---

(1) L'emploi agricole varie entre 2 et 29 % de la population active des Etats membres :

2 % en Grande-Bretagne	11 % en Italie
3,5 à 5 % dans les pays du Bénélux	17 % en Espagne
5,6 % en R.F.A.	24 % au Portugal
7,1 % au Danemark	29 % en Grèce
7,6 % en France	

L'exode rural s'était ralenti depuis 1974, en raison de la dégradation de l'emploi non agricole. Mais **une nouvelle accélération du rythme des cessations d'activité s'est récemment amorcée**, notamment à cause du vieillissement de la population agricole. Une étude récemment conduite en R.F.A. par une organisation agricole nationale fait état d'une diminution de moitié, d'ici une vingtaine d'années, du nombre des exploitations dans la Communauté.

Cette accélération devrait être particulièrement sensible en France, compte tenu de la structure démographique défavorable de sa population active agricole : en 1985, près de 30 % des actifs agricoles avaient plus de 55 ans, et 8 à 9 % seulement moins de 25 ans.

Une proportion importante des terres libérées par les cessations d'activité risque de ne pas trouver de repreneur. Un rapport du Conseil général du Génie rural et des Eaux et Forêts de janvier 1987 illustre ce danger : en l'an 2000, le nombre total des exploitations agricoles pourrait tomber d'un million à 650 000 / 700 000, dont 4 à 500 000 seulement à temps complet, cependant que la surface cultivée diminuerait de 20 % (6 millions d'hectares sur 30 millions).

Les projections démographiques sur la période 1980-1990 font d'ores et déjà apparaître des taux de remplacement qui menacent sérieusement le maintien de la population et de la vie rurales dans certaines régions : dans le Centre, en Bourgogne, dans le Limousin et dans la région Rhône-Alpes, moins d'un tiers des retraités seraient remplacés. Au total, les taux de remplacement ne seraient supérieurs à 50 % que dans sept régions françaises.

Ces projections mettent en évidence :

— D'une part, un danger ; l'accentuation de l'inégale répartition de la population menacera dans leur équilibre économique et financier des régions entières ; la désertification pure et simple de vastes zones pourra compromettre la préservation de l'environnement. La France, en raison de l'importance de son espace agricole (57 % du territoire national et le tiers des surfaces cultivées de l'Europe à 10) se doit d'être particulièrement attentive à ces périls.

— D'autre part, la possibilité d'une **amélioration des revenus agricoles**, si rien ne s'oppose à l'agrandissement des exploitations.

## *E. LA CONTRAINTE FINANCIERE*

Mieux vaut regarder les choses en face : **il n'y a plus de majorité au sein de la Communauté pour augmenter les dépenses consacrées à l'agriculture.**

Après être longtemps demeurée l'unique champion de la compression des dépenses budgétaires, la Grande-Bretagne a fait des émules : une majorité d'Etats membres sont désormais favorables à la maîtrise des dépenses agricoles, soit qu'ils s'inquiètent de la progression de leur participation au budget communautaire, soit qu'ils s'irritent d'une répartition des dépenses de soutien défavorable à leurs productions nationales, soit, enfin, qu'ils reprochent aux dépenses de garantie de priver de moyens suffisants la politique des structures.

Les propositions contenues dans le rapport de la Commission sur le financement du budget de la Communauté (1) reflètent — quoique avec une certaine modération — cette évolution : elles préconisent simultanément un relèvement sensible des ressources propres communautaires (2), un dispositif renforcé de discipline budgétaire et un nouvel effort de limitation des dépenses de garantie agricoles, dont le rythme de progression annuelle, qui est actuellement de 5 % en termes réels, devrait être réduit à 2,5 % entre 1987 et 1992, et dont le montant total devrait être ramené en cinq ans à 50 % du budget communautaire.

On ne peut certes préjuger du sort qui sera réservé à ces propositions. Il faut cependant observer qu'elles seront discutées dans un contexte qui ne pourra que renforcer la position des partisans les plus résolus de la limitation des dépenses de la P.A.C., puisque, une fois encore, la Communauté est au bord de la cessation de paiements : les dépenses effectives ont excédé depuis 1983 les « plafonds » de T.V.A. en vigueur, le budget de 1987 comporte une « impasse » de 4 à 5 milliards d'Ecus, et les Etats membres ont déjà dû consentir une avance de 3,2 milliards d'Ecus pour permettre la résorption partielle des stocks de beurre...

---

(1) doc. Com (87) 101 final du 28 février 1987.

(2) Le niveau proposé de ces ressources est de 1,4 % du P.N.B. communautaire, soit l'équivalent d'un relèvement à 2 % du prélèvement de T.V.A.

La conclusion qui découle de ces observations est claire : dans la mesure où baisses de prix et quotas mettraient en danger la survie de certaines catégories d'exploitations et exigeraient la mise en place d'aides au revenu, le financement de ces aides devra être pris en charge, pour l'essentiel, par les budgets nationaux.

## II. ORIENTATIONS PROPOSEES

Pour nombre d'exégètes de la crise de l'agriculture européenne, la cause est entendue : la Communauté, cédant à la facilité d'une production subventionnée et d'une protection excessive, a fait le malheur de son agriculture qui, artificiellement soutenue par d'innombrables béquilles, est peu à peu devenue infirme. En somme, si la P.A.C. est « victime de son succès », elle l'a bien mérité.

Il y a du vrai dans cette critique. Mais plus encore de simplisme et de confusion entre les effets et les causes. Baisser les prix, démanteler les aides, abattre les protections, comme on pousse la Communauté à le faire dans certaines réunions internationales, relève de la chimère et conduirait au suicide.

L'analyse attentive des origines de la crise, des essais de réformes et des contraintes qui de l'extérieur pèsent sur la Communauté mettent en lumière une vérité d'évidence : résoudre la crise de la P.A.C. ne relève pas d'une seule orientation, d'un remède unique, la thérapeutique est à plusieurs entrées dont l'action convergente sera nécessaire pour dénouer une situation qui s'est peu à peu bloquée.

Toutefois, dans la panoplie à mettre en œuvre, il y a une orientation qui, parce qu'elle conditionne directement ou indirectement le succès de toutes les autres, revêt une importance singulière : on ne peut ni appréhender, ni espérer résoudre le casse-tête agricole qui assiège l'Europe sans le replacer dans le contexte international où il s'inscrit. La Communauté, en effet, n'est pas l'ensemble clos, replié sur lui-même, préoccupé seulement de brader ses surplus, que l'on décrit et dénonce. Si elle est devenue le deuxième exportateur mondial, elle est encore le premier importateur et tandis qu'elle accédait à l'autosuffisance puis croulait sous les excédents, la valeur de ses importations a été multipliée par sept. Il faut donc être conscient, et surtout faire admettre à nos

partenaires et concurrents, que la maîtrise du développement de la production agricole de la Communauté passe d'abord par la redéfinition de son mode de participation aux échanges mondiaux, et que les disciplines qu'exige le retour à l'équilibre du commerce mondial devront être équitablement partagées.

Pour indispensable qu'elle soit, cette condition ne suffit pas. La Communauté doit s'engager parallèlement dans d'autres voies, dont il serait vain de dissimuler que certaines sont étroites :

- parachever l'unité de son marché agricole, encore fort peu commun ;
- avancer résolument dans la recherche et le développement des utilisations non alimentaires des produits agricoles ;
- revenir à une meilleure maîtrise des quantités produites ;
- préserver l'espace et la vie rurale.

#### *A. REDEFINIR LE MODE DE PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTE AUX ECHANGES MONDIAUX*

Les politiques agricoles des grands pays producteurs sont à l'ordre du jour des travaux de la plupart des grandes rencontres internationales de 1987 : O.C.D.E., Sommet des Sept, Uruguay Round. A première vue, ces échéances peuvent paraître redoutables pour la Communauté qui ne manquera pas d'être de nouveau mise en accusation par ses partenaires. Les Etats-Unis et l'Australie, notamment, se sont employés à faire de la P.A.C. le bouc émissaire des maux du commerce international et essaient, dans cette entreprise, de tirer avantage des faiblesses internes de la Communauté

Pourtant, la négociation globale qui s'engage offre à la Communauté une occasion irremplaçable de dénoncer l'étrange phénomène de myopie collective, ou d'aveuglement volontaire, qui, depuis des années, dissimule une vérité première : l'emballage de la production et des dépenses agricoles communautaires tient avant tout au fait que le système de protection adopté dans les années soixante est devenu incohérent.

Aussi la meilleure façon pour la Communauté de contribuer, aux côtés des autres grands pays exportateurs, à la remise en ordre des marchés mondiaux consiste-t-elle à engager la « croisade » d'explications et de négociations nécessaire pour obtenir de la communauté internationale la redéfinition de sa participation aux échanges agricoles mondiaux. L'objectif à atteindre est double : rééquilibrer la protection du marché communautaire, resserrer et réaménager la présence de la Communauté sur les marchés d'exportation.

### 1) Rééquilibrer la protection du marché communautaire

#### a) *L'incohérence de la protection du marché communautaire ou l'engrenage de l'absurde*

L'organisation des marchés mise en place au début des années 1960 a été centrée sur les grands produits pour lesquels la Communauté était gravement déficitaire et dont elle souhaitait et pouvait développer la production : céréales, produits laitiers, sucre... Elle a « payé » la protection inhérente à cette organisation par des concessions successives sur des denrées que la Communauté ne produisait pas ou peu (soja, graines oléagineuses), ou qui ne faisaient alors l'objet que de faibles courants d'échanges (aliments du bétail).

Mais la situation a, au fil des années, totalement changé : les brèches ouvertes dans la protection communautaire se sont démesurément élargies et la Communauté, devenue excédentaire, demeure contrainte d'absorber des importations qu'elle ne peut maîtriser et qui la condamnent à la surproduction ainsi qu'à l'emballement de ses dépenses budgétaires.

L'Europe s'est muée en un vaste atelier de transformation qui convertit annuellement près de 50 millions de tonnes d'aliments du bétail importés en productions animales (lait, viande bovine, porc, volaille) dont une partie constitue les excédents de beurre, de viande bovine ou de lait en poudre stockés ou exportés à vil prix. Parallèlement, la Communauté est contrainte de se défaire, à grand renfort de subventions, des céréales déplacées de leur principal débouché, l'alimentation animale, par le soja et les produits de substitution des céréales acquis aux Etats-Unis ou dans le Tiers Monde.

Cette situation absurde aboutit à une « *juxtaposition de déficits et d'excédents* » (1) et à un développement non maîtrisable de la production. Pourrait-elle réduire ou résorber ce déséquilibre que la Communauté résoudrait du même coup les deux problèmes principaux auxquels elle est confrontée : les excédents et le problème budgétaire.

● **Les excédents**

Le tableau ci-dessous montre que si l'on remplaçait les importations de P.S.C., de mélasses, de tourteaux et d'huiles végétales par des productions communautaires de protéagineux (25,5 millions de tonnes) et d'oléagineux (13,1 millions de tonnes), ces productions occuperaient **10,6 millions d'hectares**, soit plus de 15 % des terres arables de la Communauté :

La suppression de ces importations éliminerait donc la nécessité, souvent invoquée, de stériliser une partie du potentiel productif de l'agriculture européenne.

Équivalent/hectares des aliments pour le bétail importés

	Quantités en millions de tonnes	Rendement quintaux à l'hectare	Surface en millions d'hectares
Protéagineux .....	25,8	45	5,7
Soja .....	8,5	25	3,4
Colza tournesol .....	4,6	30	1,5
Total .....	38,9	—	10,6

● **Le problème budgétaire**

Un calcul détaillé, établi par les services de la Commission des Communautés, montre que les atteintes à la **préférence communautaire**, à travers les aides à la production, à la transformation ou à l'exportation qu'elles rendent nécessaires, sont responsables de **plus du tiers (36 %)** des dépenses du FEOGA-Garantie, les concessions accordées sur les importations de PSC et de **matières grasses** représentant à elles seules **plus de 6,3 milliards d'Ecus** :

(1) B. Philippe, « Politique agricole européenne et marchés mondiaux » (Economica - 1986)

**Évaluation du coût budgétaire, en 1986  
des atteintes à la préférence communautaire**

(en millions d'Ecus)

**1) Évaluation du coût budgétaire induit par l'importation en franchise des P.S.C. et des protéagineux**

● *Importations d'aliments pour animaux :*

- Coût des restitutions nécessaires à l'exportation des céréales non employées dans l'alimentation animale... 1 300
- Montant des aides à l'incorporation à l'alimentation animale de lait liquide et en poudre au prix des protéines végétales importées..... 1 553
- Aides à la production communautaire de protéagineux (pois, féveroles, fourrages séchés, lupins)..... 495

● *Importations de matières grasses végétales :*

- Aides aux productions communautaires :
  - d'huile d'olive ..... 1 074
  - de colza ..... 964
  - de tournesol..... 585
  - de soja et graine de lin ..... 162
- Aide à la consommation directe et à la transformation de beurre à un prix équivalent à celui des matières grasses végétales ..... 203

**2) Évaluation du coût budgétaire induit par les concessions commerciales consenties à des pays tiers ou A.C.P.**

● *Importations préférentielles de viande :*

- Restitutions à l'exportation de quantités de viande bovine correspondant aux quantités importées à droit nul ou réduit ..... 500
- Coût des aides compensant l'avantage concurrentiel des importations préférentielles de viande ovine..... 526

● *Beurre néo-zélandais :*

- Réexportation de quantités de beurre équivalent à celles importées de Nouvelle-Zélande..... 80

● *Sucre :*

- Restitutions nécessaires à la réexportation de quantités de sucre équivalent au 1,3 millions de tonnes importées des pays A.C.P..... 520

**Total : 7 962 millions d'Ecus soit 36 % des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie**

Si l'on rapproche de ces dépenses diverses aides destinées à la fois à compenser l'avantage de prix de certaines importations et à soutenir des productions communautaires (aides aux producteurs de tabac, de coton...), et dont le montant cumulé s'élève à quelque 2,8 milliards d'Ecus, on arrive au total significatif de **10,8 milliards d'Ecus**, soit près de 50 % des dépenses du FEOGA-Garantie.

b) *Les voies d'un retour à l'équilibre*

Il n'est évidemment pas question pour la Communauté d'envisager une politique de « protectionnisme absolu », pour au moins trois raisons :

— de tous les ensembles économiques, la Communauté européenne, première puissance commerciale du monde, est la moins faite pour vivre en circuit fermé ;

— une application systématique de la préférence communautaire entraînerait de la part des partenaires commerciaux de la Communauté, notamment des Etats-Unis, des rétorsions qui pénaliseraient gravement d'autres secteurs de l'économie communautaires, et pourraient entre autres viser les produits alimentaires à forte valeur ajoutée dont l'Europe est grande exportatrice : vins, spiritueux, pâtes, conserves, fromages.

— enfin, au sein même de la C.E.E., plusieurs Etats membres, notamment la Hollande, ont développé des structures agricoles fondées sur la transformation des produits de base importés à bon compte de l'extérieur.

Il ne s'ensuit pas que la Communauté ne puisse, sans chercher à vivre en autarcie, redéfinir son mode de participation aux échanges mondiaux. Tout indique, au contraire, qu'il n'y a pour elle aucune autre façon de maîtriser son développement agricole. Les mesures prises pour limiter l'offre — quotas, taxes de co-responsabilité, modération des prix, etc... — n'atteindront leur objectif que si elles s'accompagnent de la stabilisation et, peu à peu, d'une réduction des tonnages importés pour l'alimentation animale.

Il n'est donc que temps que la Communauté s'emploie à limiter ces importations. Les résistances auxquelles elle est certaine de se heurter, notamment de la part des Etats-Unis, condamnent-elles par avance de tels efforts à l'échec ?

Ce n'est pas certain, car **la Communauté peut offrir à ses grands partenaires commerciaux des contreparties** : l'effort qu'elle a entrepris pour assainir et restructurer ses marchés ; la contribution

qu'elle peut apporter à la moralisation des politiques d'exportation. Des engagements sur ces deux points sont, de toute façon, la condition d'une remise en ordre des marchés alimentaires mondiaux.

• Les importations de P.S.C.

Les résultats que peut espérer en ce domaine la C.E.E., dépendent d'une difficile négociation avec les Etats-Unis, à laquelle ces derniers se sont jusqu'à présent toujours refusés, mais aussi du maintien du « front uni » qu'elle a su présenter lors de la conférence de Punta del Este.

Contrairement à l'idée généralement admise — et qu'à sans doute contribué à accréditer le peu de pugnacité dont elle a fait preuve — la Communauté n'est pas dépourvue de moyens de droit pour corriger les distorsions externes préjudiciables à son agriculture.

La Commission a du reste plusieurs fois proposé au Conseil d'en faire usage. Ainsi, les propositions formulées dans le cadre du mandat de Stuttgart évoquaient-elles les possibilités offertes par différents articles du G.A.T.T. :

- l'application de *restrictions quantitatives à l'importation* pour protéger les marchés en cours de restructuration (art. XI) ;
- la mise en jeu de la *clause de sauvegarde* (art. XIX) ;
- la modification de la *consolidation* (art. XXVIII), qui pose toutefois le problème délicat des « compensations ».

La Communauté a en particulier toutes les raisons d'invoquer l'article XI : nul ne peut contester le sérieux des mesures qu'elle a prises pour limiter sa production de lait et de viande bovine et pour rééquilibrer sa production céréalière. Or ces efforts sont battus en brèche par des importations d'aliments du bétail auxquelles la baisse du dollar donne un nouvel avantage compétitif : le prix des tourteaux a ainsi baissé de plus de 20 % en 1986, celui du corn gluten feed de plus de 15 %, ce qui s'est notamment traduit par une augmentation de 36 % des importations de tourteaux et par l'apparition sur le marché européen d'importations de déchets de betterave — qui n'est pourtant pas une espèce rare dans nos contrées.

**La Communauté a le droit et le devoir de réagir. La détermination dont elle fera preuve est la condition du succès de l'effort de baisse des prix et des garanties qu'elle s'est imposé ; un effort qui ouvre droit à des contreparties internationales.**

Encore convient-il de noter que la baisse du prix des céréales, si elle constitue une « monnaie d'échange » dans une négociation tendant à réaménager la préférence communautaire, contribue aussi, en elle-même, à rééquilibrer la production européenne : la fixation, à l'origine de la Communauté, à la demande de la République fédérale, d'un niveau trop élevé des prix des céréales, les a, en effet, détournées de leur usage pour l'alimentation animale et a accru l'avantage de prix des substituts importés.

● la « taxation » des matières grasses

L'absence de toute forme de protection contre les importations de matières grasses constitue une deuxième atteinte à l'organisation des marchés mise en place il y a vingt-cinq ans. Mais cette brèche n'entraîne pas les mêmes conséquences en cascade que l'invasion des PSC et n'ébranle pas l'édifice de la PAC dans la même mesure. Aussi, la Communauté peut-elle, dans ce domaine, adopter une attitude plus ouverte à l'égard des Etats-Unis.

Ceci n'implique pas, bien au contraire, qu'elle doive renoncer à la taxation des huiles végétales (au taux maximal de 330 Ecus à la tonne) proposée par la Commission.

Aucune des critiques américaines n'est, en effet, justifiée :

— la « cotisation », qui s'appliquerait aux huiles raffinées destinées à la consommation humaine — et non aux graines oléagineuses — n'est pas discriminatoire à l'égard des huiles importées et s'analyse comme une taxe intérieure à la consommation.

— Le mécanisme proposé par la Commission s'insère dans une politique rigoureuse de limitation des aides communautaires à la production d'oléagineux.

Il est essentiel que la Communauté fasse admettre le principe d'un mécanisme lui permettant de combler le gouffre creusé dans ses finances par l'absence de toute protection contre les importations de matières grasses. A condition de bien savoir que cette « cotisation » ne lui évitera pas de prendre les mesures indispensables pour endiguer la production d'huile d'olive, qui fait peser, depuis l'élargissement, une très grave hypothèque sur le budget communautaire.

## **2) Réorganiser la présence de la Communauté sur les marchés d'exportations**

Déficitaire lors de la création de la P.A.C., la Communauté n'avait pas envisagé la nécessité d'avoir une politique d'exportation : les restitutions n'étaient à l'origine qu'un mécanisme permettant le dégagement d'excédents occasionnels. Cet outil de fortune a néanmoins permis à la Communauté de devenir, sans l'avoir vraiment voulu, le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires.

Cet acquis constitue pour elle, dans le nécessaire réaménagement de sa participation aux échanges agricoles internationaux, un atout précieux. Si le repli sur soi est à exclure, on pourrait envisager, en revanche, que la Communauté, en échange de l'indispensable reconquête d'une partie de son marché intérieur, accorde à ses partenaires internationaux des concessions sélectives sur les marchés tiers.

La situation actuelle de la Communauté à l'exportation n'est, au demeurant, guère plus confortable que sa situation à l'importation : elle est la cible privilégiée des Etats-Unis, qui doublent leur offensive commerciale d'une nouvelle offensive diplomatique. Tant d'agressivité surprend.

Si la part européenne du commerce international agricole a certes crû régulièrement, la Communauté est en effet loin d'avoir été la principale bénéficiaire du recul des exportations américaines.

— **Sur le marché des produits laitiers**, la part de la C.E.E. a régressé, entre 1980 et 1986, de 65 % à 42 %, et, en 1986, les exportations européennes ont évolué moins favorablement que la moyenne (-7 % contre 0,5 %), en particulier pour le beurre (-14 % alors que le commerce mondial s'est accru de 20 %). Les prévisions actuelles quant à l'évolution de la production laitière montrent par ailleurs que la C.E.E. reste assez isolée dans sa politique de limitation des excédents : on prévoit en particulier un accroissement de la production américaine de près de 2,5 millions de tonnes entre 1987 (62,7 millions de tonnes) et 1989 (65,1 millions de tonnes).

— **Sur le marché du blé**, la part américaine a certes fortement décliné depuis le début des années 80. Mais la C.E.E. n'en a que faiblement profité : ses gains de parts de marché restent modestes.

L'Australie, en revanche, a presque multiplié par deux ses exportations et gagné entre 1982 et 1986 les dix points que perdaient les Etats-Unis.

Évolution du marché mondial du blé (farine et blé dur compris)

Millions de tonnes (parts de marché en %)	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986	1986- 1987
C.E.E. (à douze) .....	14,1 (14,7)	15,0 (14,9)	17,4 (16,7)	14,5 (17,0)	14,0 (16,3)
États-Unis .....	39,3 (40,9)	38,3 (38,1)	38,2 (36,7)	25,0 (29,4)	28,0 (32,9)
Canada .....	21,1 (21,9)	21,2 (21,1)	19,1 (18,3)	16,9 (19,9)	18,0 (20,9)
Australie .....	8,5 (8,8)	11,6 (11,6)	15,1 (14,5)	16,2 (19,1)	14,5 (16,9)
Argentine .....	7,5 (7,8)	9,6 (9,6)	8,0 (7,7)	6,1 (7,2)	4,6 (5,3)
Total marché mondial en millions de tonnes .....	96,1	100,4	104,2	85,0	86,0

Il faut enfin ajouter que la perte de marché subie récemment par les Américains succède à une période de près de quinze ans au cours de laquelle les Etats-Unis se sont taillé la part du lion sur un marché mondial en forte expansion :

Exportations de blé U.S.	1970-1971	1975-1976	1980-1981	1981-1982
— En millions de tonnes .....	20	32	42	49
— En % du marché mondial .....	35	43	45	49

— Les mêmes remarques peuvent être faites à propos du commerce mondial de l'ensemble des céréales : les Etats-Unis ont certes perdu des parts de marché entre 1981-82 et 1985-86 (passant de 54 à 45 %), mais la C.E.E. n'en a que peu profité, sa part du marché mondial passant de 11 à 15 %, contrairement aux trois autres grands exportateurs, dont la part est passée de 30 à 40 % au profit essentiellement de l'Australie.

C'est pourtant la Communauté qui a été la cible principale des récents programmes américains de subvention aux exportations (1). Les Etats-Unis ont en effet dépensé 427 millions de dollars pour contrecarrer la progression des exportations de la C.E.E. Leurs ventes de blé, de farine, d'orge, de semoule ou de volailles, parfois subventionnées à 60 % de leur valeur, ont été principalement dirigées vers ses marchés traditionnels : Algérie, Maroc, Egypte, Irak, Yémen.

(1) Programme E.E.P. (Export Enhancement Program), qui fait suite au programme B.I.C.E.P. (Bonus Incentive Export Commodities Program).

Il ne saurait être question pour la Communauté de céder à de telles pressions. Il est souhaitable, en revanche, que dans le cadre d'un réaménagement général de ses échanges agricoles, elle réorganise sa politique à l'exportation, qui gagnerait à être à la fois plus mesurée et plus volontariste.

- Plus mesurée, d'abord.

Entre la tentation du repli et l'illusion de débouchés illimités, il y a place pour une politique réaliste. La Communauté a bien résisté à l'offensive américaine. Mais elle ne peut guère espérer développer ses parts de marché. Tout l'incite, au contraire, à concentrer ses efforts sur ses zones d'influence traditionnelles : Afrique, Proche et Moyen-Orient, pays de l'Est, laissant aux autres pays exportateurs la voie dégagée ailleurs. On objectera que les Etats-Unis, entre autres, sont de vigoureux adversaires de toute politique de partage des marchés.

Une certaine évolution des esprits se produira, néanmoins, aux Etats-Unis qui ne peuvent, non plus que les autres, soutenir éternellement une ruineuse guerre de subventions. La Communauté sera d'autant mieux placée pour négocier qu'en poursuivant sa politique de réduction des excédents et en s'efforçant de rapprocher ses prix intérieurs de ceux de ses concurrents, elle apparaîtra comme un facteur d'équilibre des échanges internationaux.

- Politique plus volontariste, d'autre part.

Circonscrire les ambitions à l'exportation de la Communauté ne la dispense pas de mieux organiser sa présence sur les marchés extérieurs, notamment en concluant avec ses clients des contrats à long terme, possibilité qu'elle s'est jusqu'à présent refusée.

Des propositions en ce sens ont été soumises par la Commission. La France a été la seule à les soutenir. Les autres Etats membres s'y étaient opposés, craignant que de tels engagements ne fussent une incitation au développement d'excédents, ou la consécration d'une vocation exportatrice qu'ils se refusent à admettre.

Il semble, cependant, aisé de démontrer que la conclusion de contrats à long terme de fournitures de denrées agricoles et alimentaires, procédure que tous les grands exportateurs appliquent, correspond à la demande des pays importateurs et permettrait à la Communauté de définir avec plus de certitude le niveau de ses débouchés, et de conduire ainsi une politique plus rationnelle de maîtrise de sa production et de ses stocks.

### 3) Définir une politique responsable de l'aide alimentaire

La situation alimentaire mondiale relève, les agriculteurs ont raison de le souligner, du paradoxe : d'un côté, les pays développés accumulent des surplus pour les brader ou les détruire ; de l'autre, plusieurs régions du monde sont périodiquement assiégées par la famine, 720 millions de personnes sont mal nourries, 12 millions de réfugiés vivent dans la misère. Plutôt que d'imposer à l'agriculture européenne quotas, départs à la retraite et jachères, ne vaudrait-il pas mieux mettre son potentiel au service des sous-alimentés de la planète ?

Le paradoxe n'est malheureusement qu'apparent et l'analyse révèle que le problème se pose tout autrement, notamment pour deux raisons :

— La mise à disposition des pays aidés de quantités illimitées de denrées alimentaires nuirait au développement de leur propre agriculture : or, l'autosuffisance alimentaire est l'objectif qu'ils poursuivent avec l'aide de la communauté internationale. La concurrence faite aux producteurs indigènes par la livraison de produits agricoles occidentaux les détourne de consentir les efforts de formation et d'investissement nécessaires au développement de cultures vivrières locales. Le paradoxe, en fait, se retourne : ce sont les donateurs qui ont intérêt à donner et non les bénéficiaires à recevoir.

— L'aide alimentaire, indépendamment des dépenses liées à la production, est coûteuse en raison de l'importance des frais d'acheminement qui sont en moyenne de 55 Ecus par tonne pour les céréales et de 150 Ecus par tonne pour le lait en poudre, mais qui peuvent atteindre des niveaux beaucoup plus élevés : l'acheminement et la distribution d'une tonne de blé à l'Ethiopie revient à plus de 160 Ecus. Une augmentation significative de l'aide se heurterait donc aux mêmes obstacles budgétaires que le stockage ou les exportations tels qu'on les pratique par ailleurs.

Conscient de ces difficultés, **M. François Guillaume** a fait, il y a quelques mois, une proposition intéressante.

Il propose, d'une part, que les ressources nécessaires à l'accroissement de l'aide alimentaire au Tiers-Monde soient dégagées par un relèvement concerté des prix mondiaux. Les pays exportateurs trouveraient les moyens de satisfaire les besoins des nécessiteux en cessant de vendre à perte aux acheteurs solvables : U.R.S.S., Japon, Taïwan, Arabie Séoudite. **M. Guillaume** estime qu'en ramenant les

prix mondiaux au niveau de ceux des producteurs les plus compétitifs, on dégagerait des moyens importants au profit du Tiers-Monde sans concours budgétaires supplémentaires.

Il suggère, d'autre part, qu'une partie de l'aide soit affectée à des actions de développement agricole et rural : infrastructures, matériels, engrais, formation.

**Aussi sa proposition échappe-t-elle aux critiques souvent adressées à l'aide alimentaire. La difficulté est qu'elle suppose le problème résolu : il est peu probable, en effet, que la perspective d'apporter une aide supplémentaire au Tiers-Monde suffise à ramener, comme par enchantement, l'entente entre les pays exportateurs ; du moins aussi longtemps que les Etats-Unis pourront espérer sortir vainqueurs de la « guerre des subventions ».**

De toute façon, l'aide alimentaire mondiale, même si — comme il est souhaitable — elle augmente, ne résorbera pas à elle seule les excédents agricoles. Elle s'est stabilisée au cours des dernières années à un volume d'environ 10 millions de tonnes de céréales, soit l'objectif minimum fixé en 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation (1), auquel s'ajoutent des quantités variables de produits laitiers (350 000 tonnes environ en 1986-1987), d'huiles végétales (400 000 tonnes) et d'autres denrées (viandes et poissons).

Ce volume paraît inférieur aux prévisions relatives à l'évolution, à l'horizon 1990, des besoins. Ces prévisions, certes difficiles à établir en raison des multiples incertitudes qui affectent la situation alimentaire des pays en voie de développement, varient entre 15 ou 26 millions de tonnes par an à l'horizon de 1990 : une estimation conjointe de la F.A.O. et du Programme Alimentaire Mondial (PAM) retient le chiffre moyen de 20 millions de tonnes, ce qui représenterait un doublement de l'effort actuel mais reste hors de proportion avec les surplus mondiaux (les stocks mondiaux de céréales atteignent 448 millions de tonnes).

La Communauté est, après les Etats-Unis, le deuxième donateur mondial : elle fournit 30 % de l'aide totale, 20 % de l'aide céréalière. L'aide communautaire en céréales comprend celle que la C.E.E. s'est engagée à fournir au titre de la Convention d'aide mondiale, soit une contribution annuelle minimale de 1,67 million de tonnes de céréales (dont 742 300 tonnes sont fournies par les Etats-membres) à laquelle s'ajoutent une contribution supplémentaire de 232 000 tonnes de céréales et des fournitures importantes de produits non céréalières.

---

(1) En 1984-1985, l'aide apportée au Sahel a entraîné un relèvement de l'aide à 12 millions de tonnes de céréales

## *B. PARACHEVER L'UNITE DU MARCHÉ COMMUN AGRICOLE*

Une des raisons pour laquelle la politique agricole commune a été créée tenait à la crainte que l'agriculture, si elle restait régie par des politiques nationales différentes, ne devint un obstacle à la réalisation du Marché commun.

Trente ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, la situation est bien différente de celle qu'avait redoutée les auteurs du Traité : tandis que le « **grand marché unique** » demeure dans bien des domaines un objectif encore lointain, il a fait des pas de géant dans le secteur agricole.

Il n'en demeure pas moins qu'il reste, là aussi, battu en brèche : divergences monétaires, distorsions de concurrences et atteintes à la libre circulation des produits continuent de fausser les échanges. L'achèvement du marché commun agricole dépendra des progrès accomplis dans ces trois directions.

### 1) L'objectif de la monnaie unique

Il est difficile de mesurer avec précision les conséquences « perverses » des montants compensatoires monétaires (M.C.M.). En France, le sentiment dominant est que les perturbations engendrées sont graves et qu'elles expliquent par exemple l'expansion surprenante d'agricultures peu compétitives, comme celle de la République Fédérale. En sens contraire, on observe que l'agriculture anglaise « pénalisée » par des M.C.M. négatifs particulièrement élevés n'en a pas moins connu un développement remarquable. A vrai dire, les structures agricoles et les conditions de production sont trop différentes d'un pays à l'autre pour que les comparaisons soient concluantes.

Mieux vaut donc s'en tenir à quelques vérités d'expérience :

— la création de M.C.M. est en principe inacceptable ; mais elle est en pratique difficilement évitable dans un système qui combine des taux de change variables (ce qui reste le cas au sein

du S.M.E.) et des prix agricoles garantis, puisque les pays à monnaie réévaluée seraient, en l'absence de M.C.M., obligés de baisser leurs prix agricoles, opération économiquement logique, mais politiquement délicate.

— en appliquant des M.C.M. à des produits non soumis à intervention (porcs, volailles...) et en calculant de surcroît leur montant sur une base contestable, **on est allé au-delà de l'inévitable**, aggravant les inconvénients du système et les distorsions de concurrence.

— **l'élimination des M.C.M.**, une fois qu'ils ont été créés, est une opération laborieuse ; les efforts d'imagination et de volonté n'y ont rien fait : la solution miracle reste à découvrir ; bien plus, on observe que l'élimination des M.C.M. positifs se heurte à des résistances de plus en plus difficiles à surmonter ;

— plus les pressions exercées sur l'Allemagne pour l'amener à éliminer ses M.C.M. positifs ou à n'en pas créer de nouveaux sont fortes, plus est grande sa réticence à réévaluer le DM lorsque sonne l'heure d'un réaménagement monétaire ; **de sorte que la France perd sur le terrain monétaire ce qu'elle gagne sur le plan agricole.**

Aussi, l'Europe aura-t-elle à la longue du mal à échapper à l'alternative suivante : ou bien le Marché commun agricole, sous la pression de tribulations monétaires (et d'autres divergences...) finira par éclater, menaçant d'entraîner la construction européenne dans sa chute, ou bien la France et l'Allemagne, suivies par un nombre plus ou moins grand de pays membres, réussiront une audacieuse « sortie » en direction d'une monnaie commune. L'intérêt des agriculteurs est que cette percée vienne le plus rapidement possible ; leur mot d'ordre devrait être : **« agriculteurs de tous les pays d'Europe, unissez-vous autour de l'Ecu » !**

Malheureusement l'Acte unique, s'il mentionne la coopération monétaire et lui donne ainsi pour la première fois une base juridique, ne la fait pas, pour autant, progresser concrètement. La République Fédérale a, en effet, obtenu que tout développement institutionnel du S.M.E. soit subordonné à une révision du Traité ; de sorte que l'Acte unique correspond autant à un verrouillage du *statu quo* qu'à une ouverture vers un système monétaire européen.

Il faut regretter que soit ainsi à nouveau retardée l'évolution voulue par les promoteurs du S.M.E., qui devait aboutir à la création d'une banque centrale européenne, et faire de l'Ecu une monnaie de réserve.

Force sera donc de s'accommoder pour quelques temps encore de M.C.M. ! Raison de plus pour tenter par tous les moyens d'en réduire et l'ampleur et les néfastes effets. Trois problèmes sont posés dans l'immédiat :

● **application des décisions prises en juin 1984 au Sommet de Fontainebleau :**

— *élimination des M.C.M. existant avant juin 1984, notamment les M.C.M. positifs allemands dont la disparition au 1er avril 1987 avait été « payée » d'une substantielle contrepartie : le dégrèvement de 5 % du taux de la T.V.A. applicable aux produits agricoles (1) ;*

— *liquidation des M.C.M. négatifs « artificiels » créés depuis cette date par le procédé du « switch over » (conversion de M.C.M. positifs en M.C.M. négatifs).*

● **suppression des M.C.M. créés à l'occasion du dernier réaménagement monétaire de janvier 1987.**

● **procédures à retenir en cas de réaménagement monétaire futur.**

La Commission vient de faire des propositions sur ces différents points. Elle prévoit notamment l'abandon des taux verts et donc des M.C.M. à partir de 1992 (date de l'entrée en vigueur du marché unique). Dans l'intervalle, elle demande entre autres l'élargissement des « franchises ». Ces propositions sont dans l'ensemble positives ; elles mériteraient cependant d'être complétées par la suppression immédiate des M.C.M. « indus », ceux appliqués sans raison valable aux produits non soumis à intervention, et par un programme de démantèlement automatique des M.C.M..

L'attitude qu'adoptera la République Fédérale allemande à l'égard du dossier agri-monétaire constituera un test de son attachement à la P.A.C.

---

1. Cette élimination se heurte à une divergence d'interprétation de l'accord de mars 1984 qui en a prévu les modalités : la R.F.A. estime en effet que cet accord n'a pas remis en cause les conditions mises par le gentleman's agreement de 1979 au démantèlement des M.C.M. positifs.

## 2) L'égalité de concurrence des producteurs

### a) *L'harmonisation des législations*

L'Acte unique européen réaffirme la nécessité d'harmoniser la fiscalité indirecte. Il ne rend pas pour autant cette harmonisation plus aisée : les décisions prises devront l'être à l'unanimité. Une telle harmonisation serait cependant nécessaire, qu'il s'agisse des taux de T.V.A. ou des droits d'accises.

#### ● Les taux de T.V.A.

Ils varient selon les produits et les Etats membres. Les produits agricoles anglais et irlandais bénéficient du régime de la T.V.A. au taux zéro, alors que les produits danois subissent un taux de 22 %. Les disparités sont aussi grandes pour les régimes de compensation « forfaitaire » des charges de T.V.A. et pour les taux applicables aux consommations intermédiaires. Le rapprochement des taux nationaux de T.V.A. permettrait donc un progrès appréciable.

#### ● Les droits d'accises

Ils protègent, notamment dans le secteur des boissons alcoolisées, les productions nationales et freinent l'évolution des habitudes de consommation : les Etats producteurs de bière maintiennent ainsi des accises sur le vin qui représentent jusqu'à 40 % du prix de vente. En condamnant, en 1983, la Grande-Bretagne, la Cour de Justice a admis le caractère discriminatoire de ces pratiques, mais aucune proposition d'harmonisation du taux des accises n'a encore abouti...

### b) *Les aides nationales*

La P.A.C. n'a pas fait disparaître les aides nationales à l'agriculture, dont le nombre et la diversité découragent d'ailleurs recensements et études comparatives : la dernière estimation des aides nationales faite par la Commission remonte à 1980.

La légalité des aides nationales est subordonnée au respect des dispositions du Traité de Rome, qui en organise le contrôle, mais l'efficacité de ce contrôle est souvent limitée par la lenteur des procédures.

Pour y remédier, la Commission avait envisagé une réglementation communautaire des aides nationales : en 1981, des propositions en ce sens figuraient dans les « *Orientations pour l'agriculture européenne* » présentées au Conseil en application du « mandat du 30 mai ».

Les propositions récentes d'encadrement des aides nationales au revenu participent du même souci de prévention des entorses aux règles du Traité et d'harmonisation des mesures nationales. A condition de ne pas déboucher sur un contrôle tâillon et bureaucratique, cet encadrement pourrait contribuer à prévenir les risques d'une dérive qui si elle n'est pas énergiquement combattue finira par conduire à la renationalisation du soutien à l'agriculture. Une renationalisation qui compromettrait l'avenir de la PAC, aussi bien que les efforts entrepris pour réaliser le « grand marché unique » et pour maîtriser la production agricole.

**L'austérité communautaire incite en effet les Etats membres, pour en compenser les effets, à multiplier encore les aides nationales.**

L'exemple le plus choquant de ces compensations reste le dégrèvement de cinq points de T.V.A. accordé en 1984 et jusqu'à la fin 1988 aux agriculteurs allemands en contrepartie du démantèlement, toujours inachevé, des M.C.M. positifs : en somme, la R.F.A. était ainsi autorisée à remplacer une distorsion de concurrence par une autre.

La fixation des prix de campagne 1986-1987 devait encore permettre à la R.F.A. d'obtenir la possibilité d'octroyer des aides nationales d'un montant de 530 millions de D.M. pour compenser la baisse du prix des céréales allemandes. La pratique des aides nationales « compensatoires » n'est pas pour autant l'apanage exclusif de la R.F.A. L'Italie avait demandé -mais non obtenu- en 1984, de pouvoir mettre à la charge de l'Etat les pénalités laitières, et en quelque sorte de rétablir au niveau national la garantie illimitée... La France n'est pas en reste ; les aides qu'elle accorde sont comparables dans leur montant à celles en vigueur au-delà de ses frontières.

### **3) Les entraves techniques aux échanges**

La libre circulation des produits agricoles et alimentaires a fréquemment pâti du **détournement à des fins protectionnistes** de réglementations sanitaires ou des mesures de protection des

consommateurs. Il suffit à cet égard de rappeler certaines des « affaires » qui ont défrayé ces dernières années la chronique communautaire : « guerre du vin » franco-italienne, « guerre de la dinde » franco-anglaise, restriction aux importations de bière en Allemagne, de lait U.H.T. en Grande-Bretagne, de yaourts pasteurisés en France...

L'harmonisation des législations nationales par voie de directive, trop lente et sans cesse remise en cause par le progrès technique, a laissé un large champ à ces entraves. Pour y remédier et assurer l'achèvement du marché intérieur des denrées alimentaires, la Commission entend mettre en œuvre une « stratégie » nouvelle tendant à :

— recourir plus largement à la reconnaissance des normes et règlements nationaux ;

— étendre au secteur alimentaire la directive de 1983 relative à la notification préalable des projets nationaux de normes et de réglementations techniques ;

— limiter l'intervention du Conseil à la définition des règles de base du droit communautaire de l'alimentation, dont les mesures d'application seraient laissées à la compétence de la Commission.

Cette orientation est dans son principe positive, à condition de ne pas aboutir à un abaissement de la protection du consommateur et de la qualité des denrées mises sur le marché.

**Il convient également que le souci de la libre circulation des produits ne l'emporte pas sur celui des intérêts de l'agriculture européenne : ainsi peut-on s'étonner que la Commission, non contente de laisser l'usage des substituts des produits laitiers se développer librement, ait engagé des procédures contre la France et l'Allemagne qui interdisent la production et la commercialisation de produits d'imitation du lait.**

### **C. DEVELOPPER LES USAGES NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES**

L'utilisation à des fins non alimentaires des produits de l'agriculture concerne des secteurs traditionnels (filère bois, filère cuir, textiles, tabac) et des secteurs nouveaux (utilisation des molécules carbonées pour la chimie, la pharmacie). Ces secteurs sont diversement concernés par la politique agricole commune (prix et prime à la transformation pour le tabac, aide à l'hectare pour le lin, restitution à la production pour l'amidon et le sucre, exclusion du bois du champ d'application de la P.A.C., ...) et représentent au total un marché important : 9 % des mélasses, 8 % des céréales et 30 % des matières grasses sont déjà utilisés à des fins non alimentaires au plan communautaire. Des prévisions à l'horizon 2000 (hors éthanol) font état de consommations par l'industrie chimique européenne de **550.000 tonnes de sucre, 2,6 millions de tonnes d'amidon féculé et 3,5 millions de tonnes de matières grasses (1)**. A l'horizon 2020, 30 % des produits de la pétrochimie américaine proviendraient également de denrées agricoles. Au total, le Conseil Economique et Social considère qu'un doublement ou un triplement des usages non alimentaires des molécules carbonées est possible à l'horizon 1995-2000.

Il existe donc des débouchés significatifs pour les productions agricoles de la C.E.E. qu'elles soient excédentaires (sucre, céréales) ou déficitaires (bois, tabac). Mais il est évident que **si la Communauté ne met pas à la disposition de ces industries en développement les hydrates de carbone d'origine agricole à un prix compétitif, de nombreux investissements seront réalisés dans des pays tiers**. Et sauf de brillantes exceptions, la France apparaît mal placée au niveau de la première transformation : lipochimie de base, tannerie, transformation du tabac, pâte à papier. Les peaux de bovins sont exportées en Italie, les oléagineux en R.F.A., le tabac blond aux Pays-Bas et nous réimportons des produits semi-finis, voire finis.

---

(1) rapport de M. Désiré Devienne. Conseil Economique et Social. Avis du 26 novembre 1986 : les utilisations non alimentaires des produits agricoles.

## ● L'éthanol

L'éthanol présente, en raison de l'ampleur du débouché qu'il pourrait offrir à l'agriculture, une importance particulière.

La production d'alcool à partir de divers substrats (betterave, blé, maïs, canne à sucre, vin) et son utilisation comme carburant ou comme « remonteur d'octane » est une idée ancienne, mise en œuvre dans de nombreux pays. En France, une loi de 1923, qui n'a été formellement abrogée qu'en 1974, faisait obligation aux importateurs d'hydrocarbures d'incorporer de 10 à 20 % d'alcool agricole aux mélanges mis sur le marché ; en 1937, le volume d'alcool ainsi utilisé s'est élevé à plus de **2,5 millions d'hectolitres**. Par ailleurs, de nombreux pays utilisent actuellement le bioéthanol : le Brésil (**90 millions d'hl en 1985**), les Etats-Unis (**6 millions de tonnes de maïs utilisées en 1986**) et, sur une plus petite échelle, la Suède et la République fédérale d'Allemagne.

En France, le débat sur le bioéthanol apparaît comme un affrontement entre la profession agricole et le lobby pétrolier. Les objections faites à cette filière : disponibilité de la matière première, fonctionnement des moteurs, bilan énergétique, pollutions spécifiques, teneur en eau de l'alcool et maîtrise du process, ont été successivement écartées. Toutefois, malgré des promesses réitérées, aucune expérimentation en vraie grandeur n'a encore eu lieu et la réglementation nationale continue d'interdire l'adjonction de 5 % d'éthanol aux carburants sans présence d'un cosolvant, alors même que la réglementation communautaire la permettrait.

Aussi la France voit-elle son avance grignotée par la République fédérale d'Allemagne, où deux unités pilotes ont été construites : Ochsenfurt en 1983 pour 40.000 hl et Ahausen-Eversen en 1985 pour 130.000 hl. Deux installations de plus grande taille sont, d'autre part, prévues, notamment **Gross Munzel**, en 1988, pour **250.000 hl**.

La production sur une large échelle du bioéthanol suppose toutefois que soit levé l'obstacle de sa compétitivité, jugée souvent insuffisante. L'exemple des Etats-Unis montre que le programme gasohol, lancé en 1980 à l'initiative de la puissante N.C.G.A. (National Corn Growers Association) exige des concours publics significatifs (**875 millions de dollars en 1986, soit une subvention de 145 dollars par tonne de maïs utilisée**), dont la justification est périodiquement remise en cause. La baisse considérable du baril

de pétrole, exprimée en dollars, a en effet nui à la compétitivité du bioéthanol par rapport aux autres carburants oxygénés issus de la chimie du pétrole. En sens inverse, la baisse récente du maïs de 100 \$ à 60 \$ a, dans une certaine mesure, redonné à la production d'éthanol une rentabilité nouvelle. Le Vice-Président Georges Bush a déclaré en mars 1987 : « L'option éthanol devrait être rapidement prise en considération. Je partage l'objectif des producteurs de maïs pour 1990, nous pouvons produire 100 millions d'hectolitres d'éthanol à partir de 25 millions de tonnes de maïs ».

La mise en œuvre d'un programme bioéthanol en France ne peut être conçue que dans un cadre communautaire et dans la perspective de la généralisation de l'essence sans plomb à l'horizon 1989. En effet, la production d'un alcool compétitif exige que le substrat soit mis à la disposition du producteur à un cours voisin du cours mondial, sous peine de voir l'éthanol fabriqué dans des pays tiers. L'article 11 bis du règlement céréales de 1986 dispose en ce sens qu'« une aide peut être accordée pour les céréales récoltées dans la Communauté et affectées à de nouvelles utilisations industrielles ». Mais cet article est resté lettre morte, le règlement d'application n'ayant pas été pris et aucun projet en ce sens ne figurant dans le « paquet-prix » de la prochaine campagne. La Commission de Bruxelles attend les conclusions d'une étude confiée à plusieurs cabinets de consultants européens, appelés à se prononcer sur l'opportunité macro-économique d'une filière communautaire du bioéthanol.

Les pays non exportateurs de céréales sont réticents, craignant que l'éthanol ne devienne une source de dépenses budgétaires au profit de la France. Quant à la position allemande, elle consiste à réserver l'aide communautaire à des projets-pilotes.

Le Groupe de travail « éthanol » du Sénat, présidé par Michel SOUPLÉ, estime, dans son rapport publié en 1986 (1) qu'il faut aller rapidement de l'avant sous peine de voir le méthanol produit par l'industrie pétrolière (utilisé en R.F.A. pour l'essence sans plomb et d'ores et déjà mis en vente), le T.B.A. (qui va être produit en France par ARCO) ou le M.T.B.E. (projet E.N.I. au Venezuela) saturer prochainement le marché des remonteurs d'octane.

---

(1) Sénat n° 404. Annexe au procès-verbal de la séance du 11 Juin 1986.

L'enjeu est de taille : pour la France, 5 % d'éthanol dans les carburants à partir de la filière blé-betterave, soit **12 millions d'hectolitres**, représenterait l'équivalent de 5 millions de tonnes de betteraves et 1,3 million de tonnes de blé (300.000 hectares).

Pour la Communauté à 12, la production atteindrait **41 millions d'hectolitres, soit 11,5 millions de tonnes de blé** (2 millions d'ha) ou **41 millions de tonnes de betteraves (0,77 million d'ha)** selon la filière choisie.

Le groupe de travail estime que la fabrication de bioéthanol ne doit en aucun cas conduire à une production additionnelle de blé ou de betteraves, mais servir au contraire à maîtriser les excédents existants. Mieux vaut créer une filière communautaire subventionnée de bioéthanol que brader des céréales à bas prix sur le marché mondial. D'autant que cette filière est génératrice de sous-produits riches en protéines, susceptibles de se substituer aux tourteaux d'oléagineux (soja) et aux sous-produits d'amidonnerie (corn gluten feed, corn distillers), dont l'importation oblige la Communauté à réexporter des céréales communautaires évincées du marché de l'alimentation animale.

**Une plus grande indépendance énergétique, associée à plus d'autonomie pour l'alimentation animale, mériterait de figurer parmi les objectifs de la P.A.C.**

#### ***D. MAITRISER LA PRODUCTION***

Réduire la réforme de la P.A.C. à la seule diminution des quantités produites reviendrait à condamner l'agriculture européenne au déclin : vision mutilante, hâtivement déduite des difficultés budgétaires immédiates qui assègent la Communauté et non d'une analyse lucide et volontariste de ses atouts à long terme. **L'agriculture n'est pas la sidérurgie** et le repli de certaines de ses productions n'est qu'un aspect d'une stratégie d'ensemble dont le maître-mot n'est pas le renoncement mais l'ambition.

L'agriculture communautaire ne redressera en profondeur sa gestion et ne deviendra la grande puissance agricole qu'elle doit être à côté des Etats-Unis qu'en changeant son mode de participation

aux échanges agricoles mondiaux, en affirmant sa vocation exportatrice quitte à la circonscrire, en contribuant activement à la lutte contre la famine et la malnutrition, en diminuant le coût de ses consommations intermédiaires, en conquérant des débouchés nouveaux par la spécialisation, l'innovation, la transformation, en développant les utilisations non alimentaires de ses productions. **Telle est sa vocation véritable, tel doit être son objectif à long terme.**

Certes, il n'est pas question d'ignorer l'avertissement des spécialistes qui annoncent une augmentation rapide et préoccupante de la plupart des productions. Rien, en effet, n'arrêtera la marche du progrès technique. Mais encore faudra-t-il que la rentabilité des exploitations et le niveau des taux d'intérêt permettent les investissements nécessaires à la mise en œuvre des résultats des recherches. La non-reprise d'une partie des exploitations libérées par les départs à la retraite peut d'autre part conduire, en Europe comme ailleurs, à l'apparition de friches. De sorte que les accroissements de production pourraient ne pas correspondre demain aux projections d'aujourd'hui.

Enfin, s'il y a une erreur à ne pas commettre, c'est celle qui consisterait pour la C.E.E. à **réduire unilatéralement sa production**, sans obtenir en échange de ses partenaires les contre-parties appropriées. L'expérience des quotas laitiers est à cet égard concluante : le plafonnement de la production européenne a stimulé la production australienne, néo-zélandaise et américaine, de sorte que l'opération s'est soldée, non par un assainissement du marché mondial, mais par une chute de 65 à 42 % de la part de la Communauté dans les échanges internationaux.

**Aussi commettrait-on une faute en faisant de la diminution des quantités produites le but unique, pour ne pas dire l'obsession, de la Communauté.**

Toutefois, replacer dans son véritable contexte l'objectif d'une saine maîtrise de la production n'est pas en nier la nécessité. Trois raisons, au moins, en font pour l'immédiat un impératif incontournable : la contrainte budgétaire, l'engorgement du marché mondial, le fait que le contrôle par la Communauté de sa production constitue un élément essentiel des négociations internationales qui vont s'ouvrir, une concession à échanger contre d'autres concessions, un moyen de faire accepter l'indispensable rééquilibrage de ses importations et de ses exportations.

### 1) Régulation de la production : pour une approche par produit

Discipliner la production est un objectif plus facile à énoncer qu'à appliquer. Les modalités permettant de l'atteindre sont, en effet, multiples et divisent profondément entre eux les pays membres de la C.E.E. Schématiquement, deux thèses s'affrontent.

- La Grande-Bretagne, soutenue par la Hollande, préconise la régulation de la production par les prix. Son choix reflète une préférence de principe, mais correspond aussi à l'intérêt bien compris de ses producteurs. Peu nombreux, installés sur des exploitations d'une dimension nettement supérieure à la moyenne communautaire, bien équipés et efficaces, ceux-ci sont mieux armés que d'autres pour résister à la baisse des prix. Pour défendre l'orientation qu'elle soutient, l'Angleterre invoque les vertus de l'économie de marché : meilleure allocation des ressources, spécialisation des productions au sein de la Communauté, effet désinflationniste de prix agricoles modérés, restitution aux consommateurs des gains de productivité, compétitivité accrue des industries utilisatrices, etc...

Mais les limites du plaidoyer sautent aux yeux. La diminution sévère des prix souhaitée par la Grande-Bretagne, s'ajoutant à la baisse déjà constatée des revenus, menacerait dans leur existence de très nombreuses exploitations. Aussi faudrait-il, sous peine de provoquer des traumatismes sociaux et politiques graves, mettre en place un système ambitieux d'aides compensatrices aux revenus. Or, les baisses de prix, empochées par les consommateurs, du moins pour les volumes écoulés sur le marché de la Communauté, ne dégageraient pas les ressources nécessaires au financement des aides. L'approche britannique, loin de résoudre le casse-tête budgétaire, tendrait à l'aggraver.

- La République fédérale d'Allemagne, quant à elle, milite, désormais ouvertement, pour la généralisation des quotas. Son choix n'est pas doctrinal. Il est national. Jetant par dessus bord son credo libéral, Bonn n'a d'yeux que pour son agriculture formée, notamment en Bavière, d'exploitations nombreuses, de faible dimension et peu efficaces. Une agriculture qui trouve sur le marché allemand et accessoirement communautaire des débouchés suffisants et n'a que faire, contrairement à son homologue française, du marché mondial. La limitation physique de la production permettrait à la République fédérale de concilier les deux objectifs, en principe contradictoires, auxquels elle tient : des prix agricoles élevés,

nécessaires à la survie de ses exploitations, et la réduction des dépenses budgétaires dont elle assume la plus grosse part. Les exportations d'une part, et le consommateur d'autre part, feraient les frais du système proposé.

Un système dont les inconvénients, mis en évidence par les quotas laitiers, deviendraient insupportables si on prétendait le généraliser :

— renonçant à rendre l'agriculture européenne compétitive, il lui interdirait toute présence sur le marché mondial ;

— créant des droits à produire que les Etats utiliseraient (cf : l'expérience des quotas sucriers) pour atteindre à l'auto-suffisance nationale, il aboutirait vite à la négation du Marché commun ;

— gelant les situations individuelles et figeant les structures existantes, il pénaliserait les plus productifs et les plus jeunes ;

— enfin, nécessitant des contrôles tous azimuts, il générerait une bureaucratie lourde, tâtilonne et coûteuse, source d'abus et d'injustices.

● Entre la régulation par les prix et la mise en œuvre de quotas, il existe un grand nombre de **formules intermédiaires ou mixtes**. La Communauté en a expérimenté plusieurs : prélèvements de coresponsabilité, seuils de garanties, resserrement des périodes et des conditions d'intervention, etc... Le régime sucrier, qui remonte aux débuts de la Communauté, demeure un exemple intéressant, même s'il n'est pas totalement convaincant, des solutions mixtes qui s'offrent au choix des Douze.

## 2) Observations générales

La Mission sénatoriale ne disposait ni des moyens, ni du temps nécessaire pour évaluer ces approches. Aussi s'est-elle bornée à formuler des observations générales.

● Les systèmes de limitation de la production, quels qu'ils soient, **s'attaquent aux effets et non aux causes de la crise**.

Aussi n'ont-ils de sens que s'ils s'inscrivent dans une politique d'ensemble. Adjuvants inévitables du nécessaire rééquilibrage de la P.A.C., ils ne doivent pas en devenir l'élément central.

- Le choix à opérer entre les différentes approches ne saurait dépendre de préférences doctrinales, mais seulement d'une appréciation pragmatique des caractéristiques propres à chaque production.

- Une distinction générale s'impose, dans l'état actuel des structures de production et des marchés, entre les **grandes cultures végétales** et les productions animales.

Les premières font l'objet d'échanges mondiaux, réguliers et importants, auxquels la Communauté est partie prenante. Aussi relèvent-elles, sous une forme ou sous une autre, d'une régulation par les prix. A défaut, la Communauté perdrait le contacts des marchés internationaux, ainsi que la compétitivité qu'elle est en train d'acquérir. Il ne s'agit pas pour elle de tendre à se rapprocher de prix mondiaux qui ont perdu toute signification, mais plutôt de chercher à aligner ses prix sur ceux pratiqués sur leur marché intérieur (en faisant abstraction des variations aberrantes des taux de change et en tenant compte des aides directes aux revenus) par ses principaux concurrents, à commencer par les Etats-Unis. La Communauté n'est plus très éloignée de cet objectif si l'on en croit les experts américains eux-mêmes, qui soulignent que la céréali-culture européenne de pointe obtient de meilleurs résultats que son homologue d'outre-atlantique. **L'application de quotas à ce type de spéculation nuirait donc gravement aux intérêts de l'Europe et plus encore à ceux de la France.** La taxe de coresponsabilité mise en œuvre depuis 1986 semble mieux adaptée aux grandes cultures végétales, ne serait-ce qu'en raison des ressources supplémentaires qu'elle dégage et qui permettent à la Communauté de « tenir » face aux Etats-Unis.

Plus discutables apparaissent, en revanche, d'autres mesures prises ou envisagées. Pour contourner le refus opposé par la République Fédérale à toute baisse du prix des céréales, la Commission propose la réduction des périodes d'intervention et la suppression des majorations mensuelles de stockage, ce qui conduirait par d'autres moyens au même résultat. Mais, en l'espèce, les moyens choisis ne sont pas neutres, et il convient de procéder, avant toute décision, à une étude attentive de leurs possibles répercussions sur les marchés.

**Les produits animaux** pour lesquels les marchés mondiaux sont relativement marginaux et qui incorporent d'importantes charges de main d'œuvre paraissent, en revanche, relever plutôt, dans la phase actuelle, de limitations physiques de la production. Celles-ci peuvent plus facilement maîtriser les quantités produites sans

condamner pour autant les exploitations petites et moyennes. Encore convient-il de veiller à ce que les systèmes retenus soient équitables à l'égard des Etats-membres, des régions et des producteurs, et ne fassent obstacle ni à l'évolution des structures, ni à la modernisation des exploitations, ni à l'installation des jeunes.

### 3) Aides au revenu

La diminution des quantités produites et la modération des prix exerceront, quelles que soient les techniques employées, une pression sur les revenus qui a toutes chances d'être insupportable pour certaines catégories de producteurs. Aussi est-il improbable qu'une politique de maîtrise de la production puisse se passer d'aides compensatrices au revenu. Il ne s'agirait pas de transformer en assistés des catégories entières de producteurs, perspective que les intéressés sont les premiers à rejeter, mais seulement de ménager la transition la plus harmonieuse possible entre la situation de désordre qui prévaut actuellement et le retour à l'équilibre des marchés.

« Mal nécessaire », les aides directes au revenu pourraient apporter à la P.A.C. une utile contribution si elles parvenaient à éviter trois écueils.

#### a) Premier écueil : le coût

Il est essentiel, dans la situation financière précaire de la Communauté, que la charge budgétaire du système soit limitée. L'importance de la population active agricole en Espagne, au Portugal, en Italie et en Grèce, jointe aux abus qui peuvent se développer, incite à beaucoup de prudence. Aussi conviendrait-il de faire assumer par les Etats-membres une part significative de la charge. Le système ne vivra qu'avec un sérieux ticket modérateur.

#### b) Deuxième écueil : le détournement

Les aides au revenu ne sont pas nouvelles. La Communauté en autorise, en tolère ou en dispense elle-même, à un titre ou à un autre, à d'assez nombreuses catégories d'agriculteurs. Or, l'expérience montre combien il est difficile d'éviter qu'une aide au revenu ne se mue en une aide déguisée à la production. Le danger de dérapage sera d'autant plus grand que la baisse des prix sera

plus forte et les précautions d'autant plus difficiles à prendre que les régimes seront nationaux dans leur fonctionnement et leur mise en œuvre. Un encadrement communautaire, assorti ou non d'un financement conjoint, devra donc contrôler les systèmes mis en place.

*c) Troisième écueil : la dimension régionale*

Au-delà des problèmes que rencontreront les producteurs individuels, il est à prévoir que la réorientation de la P.A.C. mettra en danger des régions entières, mal placées dans la concurrence, et où la densité de la population agricole atteint d'ores et déjà un seuil critique. Pour éviter la désertification de ces régions, perspective inacceptable pour la plupart des pays, et en tout cas pour la France, il sera nécessaire de compléter, tant au plan européen qu'au plan national, les aides au revenu individuelles par **une politique active d'aménagement du territoire et de création d'emplois ruraux.**

**Les propositions faites par la Commission au Conseil des Ministres le 14 avril 1987 prévoient la création de trois régimes d'aides : l'un a un caractère économique, l'autre une dominante sociale, le dernier combinant ces deux préoccupations.**

**Le premier régime, valable pour cinq ans, financé partiellement par la Communauté, aurait pour objet de permettre aux exploitations viables, mais rencontrant en raison de la situation des marchés des difficultés temporaires, de surmonter celles-ci et de développer leur potentiel pour pouvoir, une fois rétabli l'équilibre des marchés, poursuivre leur activité dans des conditions satisfaisantes.**

**Le deuxième régime aurait une finalité sociale. Réservé aux exploitations dont le revenu s'avèrerait insuffisant et les perspectives d'avenir bouchées, son financement serait national. Les Etats en arrêteraient les modalités, variables d'un pays à l'autre. Mais celles-ci ne deviendraient applicables qu'après avoir été approuvées par la Commission.**

**Le troisième régime encouragerait par des préretraites les cessations d'activité. Lorsque celles-ci s'accompagneraient de la mise hors circuit des terres, le financement serait partagé par moitié entre le FEOGA et les Etats-membres. La participation financière de la Communauté baisserait si les propriétés libérées servaient à la restructuration d'autres exploitations.**

**Ces propositions appellent à divers titres de sérieuses réserves :**

- Le financement communautaire des aides aux exploitations viables serait prélevé sur le **Feoga-Garantie**, ce qui serait l'amorce d'un cercle vicieux puisque la compensation des baisses des prix et de garantie réduirait les fonds disponibles pour le soutien des marchés, rendant nécessaires de nouvelles restrictions...

- Le choix entre les exploitations « potentiellement viables », seules éligibles aux aides communautaires, et les autres pose un **problème de principe** : qui (et au nom de quoi) sera investi du pouvoir de décider de l'avenir des exploitations ?

- Le régime de « préemption » pose quant à lui le problème du gel des terres :

Etranger à la tradition européenne, il figure, depuis quelque temps, au nombre des mesures préconisées pour rééquilibrer l'offre des produits agricoles.

La Grande-Bretagne en demande officiellement la mise en œuvre. M. Kiechle, ministre allemand de l'Agriculture, a proposé, dès février 1986, au plan national, un « plan de dégagement du marché » destiné aux agriculteurs de 55 à 65 ans et permettant de retirer de la production des exploitations entières.

C'est cette option que retiennent, sur un mode qui reste, heureusement, mineur et facultatif, les propositions présentées par la Commission.

Si le gel des terres ou des exploitations est une solution admissible dans un pays comme les Etats-Unis où ni la configuration du paysage, ni le type d'occupation du sol n'y font obstacle, s'il peut à la rigueur convenir à un pays comme la R.F.A. où la densité du peuplement est élevée et où les risques de pollution qu'entraîne l'agriculture dans certaines parties du territoire sont réels, il est, en revanche, à exclure en France pour de nombreuses raisons.

Dans certaines régions, il engendrerait une désertification cumulative et donc irréversible, aussi contraire aux vœux clairement exprimés des populations qu'aux impératifs les plus élémentaires de l'aménagement du territoire. Dans d'autres régions, il ferait obstacle à la restructuration foncière qui restera pour longtemps une priorité nationale.

Il apparaît, enfin, en complète contradiction avec une politique tendant à améliorer la compétitivité de l'agriculture, puisque, en raréfiant l'offre de terre, il renchérirait un de ses principaux facteurs de production.

L'extensification des productions, notamment dans le secteur de l'élevage, d'autres formules telles que les jachères vertes et la pluriactivité, constituent, dans le contexte français, des solutions mieux adaptées qui doivent retenir l'attention des pouvoirs publics et des instituts de recherche.

### *E. PRESERVER L'ESPACE ET L'EMPLOI RURAL*

Politique des quotas, baisse des prix, désorganisation des marchés, développeront leurs conséquences non seulement au niveau des productions mais au plan des régions. Les zones défavorisées (notamment la montagne) ou simplement fragiles qui sont affectées de longue date par des handicaps naturels et structurels, par l'exode rural et le vieillissement, subiront de plein fouet les effets de la crise agricole.

Le spectre d'un abandon des terres (on parle de 6 millions d'hectares « libérés » en France à l'horizon de la fin du siècle !) et d'un développement des friches ne relève plus de l'affabulation. La désertification partielle de certaines régions est une perspective qui doit être prise au sérieux dans le contexte nouveau qui se dessine à Bruxelles.

Certains s'en accommodent, jugeant que la compétitivité future de la France passe par la concentration de l'activité économique autour d'un petit nombre de grands pôles urbains dotés d'équipements ultra modernes.

La Mission Sénatoriale d'Information ne partage pas ce point de vue. Elle tient à exprimer une double et ferme conviction :

— la préservation d'un peuplement harmonieusement réparti, de paysages modelés par une occupation séculaire et par le travail de la terre, d'une vie locale qui bien avant l'émergence des nations a été le creuset de l'organisation sociale, représente pour l'Europe un enjeu essentiel à son équilibre économique et social ;

— pour la France, l'espace agricole — le plus vaste d'Europe — constitue un atout fondamental qu'il ne faut ni sous-estimer, ni gaspiller.

Aussi la mission estime-t-elle essentiel que la nécessaire révision de la P.A.C. s'accompagne de la mise en place d'une **politique d'envergure en direction des régions défavorisées** : politique destinée non pas à maintenir dans ces régions, plus ou moins artificiellement, une poignée de « gardiens » salariés du paysage, mais à assurer la pérennité d'une activité agricole et para-agricole rentable.

A cette fin, **trois orientations** devraient être retenues :

— écarter au plan européen toute mesure susceptible d'engendrer un processus de désertification ;

— promouvoir le maintien d'une activité agricole économiquement viable,

— ressusciter une politique cohérente d'aménagement et de développement du territoire, permettant en particulier la promotion de l'emploi non agricole dans les régions rurales.

### 1) **Reconsidérer les priorités européennes**

La politique restrictive des prix et la limitation des garanties aggravent les inégalités devant la P.A.C. et risquent d'accélérer un processus de dépeuplement et dans certains cas de désertification.

Il serait donc particulièrement inopportun que la politique structurelle renforce cette tendance par des mesures encourageant l'exode rural et l'abandon des cultures, qui n'auront qu'un effet tout à fait marginal sur la maîtrise de la production, mais accéléreront en revanche inévitablement, dans certaines régions, la dévitalisation de l'espace rural.

La Commission semble l'avoir compris. Ses dernières propositions « socio-structurelles » laissent chaque Etat libre de ses décisions ; or, dans nombre de régions françaises, le dispositif de prépension prévu par la Commission irait à l'encontre du maintien de l'activité agricole et ferait obstacle à l'indispensable restructuration des exploitations.

Eviter les mesures « négatives » ne suffit pas. Une politique résolue de compensation des handicaps naturels est nécessaire. A cette fin, le Conseil a, en mars dernier, apporté de premiers aménagements au régime des indemnités compensatoires, qui sont étendues aux productions végétales et dont le niveau maximal est relevé (120 Ecus par an et par unité de gros bétail ou par hectare, selon les productions). Il restera à juger de l'efficacité de ces mesures, dont l'application exigera un suivi attentif, ne serait-ce que parce que leur contrôle risque dans certaines régions de susciter des difficultés qui en compromettraient les résultats.

## 2) Favoriser le maintien d'une activité agricole rentable

Plus que toute autre activité humaine, l'agriculture est un défi permanent aux faiseurs de systèmes, et il serait vain de prétendre élaborer en chambre des solutions toutes faites aux problèmes posés par les régions défavorisées. Plusieurs voies de recherche paraissent cependant devoir être explorées : la remise à l'honneur de modes de culture extensifs ; la diversification de l'activité agricole ; la levée des hypothèques qui pèsent sur l'émergence de nouvelles formes de développement agricole.

### a) *Conduire une politique réaliste d'extensification*

La P.A.C., pendant ses « années glorieuses », a favorisé une intensification de la production fondée sur :

— l'importation de consommations intermédiaires : énergie, engrais, aliments ;

— la substitution de grandes productions (lait, céréales) à des modèles de culture traditionnels et adaptés aux potentialités régionales ; les céréales ont ainsi, dans bien des régions, chassé les herbages.

La baisse des prix et des garanties, qui retentit fortement sur la marge bénéficiaire des exploitations supportant de forts coûts de production, pourrait remettre à l'honneur des productions plus extensives, dont le revenu brut à l'hectare est certes plus faible, mais dont la rentabilité finale peut être plus élevée si elles mettent en œuvre peu d'intrants et sont pratiquées sur des surfaces suffisantes.

Cette politique d'« **extensification rentable** » pourrait trouver des applications dans plusieurs secteurs :

— **l'élevage ovin** : il pourrait être envisagé de développer dans certaines régions un type d'élevage ovin extensif analogue à celui pratiqué avec succès au Royaume-Uni ;

— **l'élevage bovin** extensif peut actuellement paraître une solution moins « porteuse d'avenir », compte tenu de la crise que traverse le secteur. Mais, provoquée d'abord par le fort accroissement du cheptel, puis entretenue par les abattages de vaches laitières consécutifs à la mise en place des quotas laitiers, celle-ci pourrait céder plus rapidement qu'on ne pense devant une réduction importante du troupeau laitier et du nombre de veaux disponibles pour l'engraissement. Pour le ministère français de l'agriculture, il n'est pas exclu que la production bovine communautaire puisse à moyen terme redevenir déficitaire. Dans ce contexte, la reconversion herbagère de certaines zones et l'élevage bovin extensif offrirait une chance sérieuse de maintenir en culture des terres où la production céréalière, apparue grâce au niveau élevé des prix communs, est d'ores et déjà menacée.

Le « **modèle laitier hollandais** » lui-même, dont la suprématie n'est pour l'instant pas contestée, pourrait être remis en question : des études récentes menées par l'I.N.R.A. tendraient à établir qu'une meilleure exploitation du potentiel fourrager permettrait le développement d'une production laitière concurrentielle dans les régions éloignées des zones portuaires.

— enfin, si le « gel des terres » est résolument à écarter, un système de **jachères vertes** pourrait permettre de limiter dans certaines zones les grandes cultures végétales sans stériliser le potentiel productif, et sans remettre en cause l'occupation de l'espace.

#### b) *Diversifier l'activité agricole*

La diversification de l'activité agricole est à envisager sous plusieurs aspects :

— le développement des **cultures et élevages dits « secondaires », complémentaires, ou « intersticiels »** : aquaculture, productions avicoles de haute qualité, floriculture, fruits et légumes de luxe, plantes aromatiques et médicinales ;

— l'encouragement aux **productions régionales de haut de gamme** (fromages de pays, palmipèdes gras, etc...) ;

— les **activités complémentaires** aux activités de production : « tourisme à la ferme », artisanat, transformation des produits à la ferme, activités de loisirs (réserves de chasses) ;

— la **pluriactivité**, qui est déjà largement pratiquée dans certains Etats membres (France, R.F.A.), mais dont le développement dépend à l'évidence du maintien ou de la création d'emplois non agricoles dans les régions rurales.

c) *Lever les hypothèques*

L'adaptation des modes d'exploitation agricole suppose que soient écartés les obstacles qui s'opposent à cette évolution. Pour s'en tenir au cas de la France, on peut ainsi mentionner, sans que cette liste soit exhaustive :

— la *législation sociale*, qui pénalise la pluriactivité, et l'agrandissement des exploitations en raison du mode de calcul des cotisations ;

— la *législation foncière* ;

— la *fiscalité foncière*, qui contrarie de diverses manières le développement de l'extensification :

● Le poids de l'impôt foncier non bâti est passé de 2,8 % à 4,9 % de la valeur ajoutée agricole entre 1970 et 1985 ; il représente en moyenne 33,7 % du produit moyen des fermages, mais passe dans certains cas la barre des 50 %, voire des 100 % ; conjugué avec le prix élevé des terres, il décourage les modes d'exploitation exigeant de grandes surfaces ;

● Les règles d'assiette créent aussi des discriminations favorables à l'exploitation intensive : la propriété foncière non bâtie est taxée, qu'elle soit laissée en friche ou productive de revenu, tandis que les bâtiments d'exploitation ne sont pas assujettis à la taxe sur le foncier bâti, ce qui favorise l'élevage intensif à l'étable, ou en batterie.

Outre l'inflexion indispensable des législations nationales, le développement d'une agriculture plus extensive et « pluriactive » nécessitera des encouragements importants : le « mini-plan » socio-structurel adopté par la Communauté en mars dernier, et les aménagements déjà cités aux régimes de compensation des handicaps naturels paraissent totalement inadaptés à l'ampleur des problèmes à résoudre, tant en raison du peu d'imagination des solutions retenues que des moyens financiers dérisoires qui leur seront affectés : 350 millions d'écus sur trois ans.

### 3) La résurrection d'une véritable politique d'aménagement du territoire

Les agriculteurs sont et resteront les « meilleurs aménageurs du territoire ». Toutefois, contrairement à l'image que semblent en avoir certains « experts », l'agriculteur n'a pas vocation à être un pionnier isolé, vivant et prospérant à l'écart de toute voie de communication, dans un désert où ne subsisteraient ni services publics, ni services privés (activités commerciales, bancaires, comptables, etc...).

Le maintien et la diversification de l'activité agricole exigent au contraire un important effort d'accompagnement et une politique d'aménagement réfléchie et intégrée :

— Les possibilités de développement de **productions et d'activités secondaires** sont **considérables**. Mais elles doivent être sérieusement étudiées. Leur succès dépend, en effet, de contraintes de marché aussi sévères que celles qui s'imposent aux productions « classiques » : toutes les régions n'ont pas une égale vocation au tourisme, les marchés des productions spécialisées seraient rapidement saturés par un développement désordonné de l'offre, et même la demande d'activités de loisir (pêche, chasse, golf) n'est pas illimitée : plus de cinq cents projets de golfs auraient été mis à l'étude en France en 1986, alors que la réalisation de 150 terrains suffirait aux besoins des dix années à venir.

— La « nouvelle agriculture » n'existera pas sans être soutenue, en amont, par un important effort de **recherche et de formation**, ni, en aval, par la constitution de réseaux efficaces de **transformation et de commercialisation** des produits ainsi que de **financement**.

Ces exigences offrent, on le voit, un vaste champ à une politique de développement rural intégré associant les régions, les Etats membres et la Communauté.

## CONCLUSION

**Trente ans après le Traité de Rome, la politique agricole commune est à la croisée des chemins. Aux lauriers des premières années ont succédé les épines d'une crise qui ne cesse de s'aggraver : crise intérieure qui divise la Communauté, alarme les agriculteurs, indispose les contribuables ; crise extérieure qui oppose l'Europe aux grands exportateurs mondiaux de produits agricoles, à commencer par les Etats-Unis.**

Les replâtrages tardifs dont on s'est jusqu'ici contenté, pour nécessaires qu'ils aient été, n'ont pas donné les résultats espérés. Tout indique que l'heure approche d'une révision beaucoup plus générale et profonde.

La Mission sénatoriale d'Information a tenté d'en définir les principales orientations. Ses conclusions forment un tout dont les éléments se complètent et s'équilibrent. En les dissociant, on les dénaturerait. Comment, par exemple, demander aux agriculteurs d'accepter un resserrement des quantités et des prix, avec la baisse de revenus qui en découle, si parallèlement la Communauté ne s'attaque pas aux désordres que provoquent les importations incontrôlées d'aliments pour le bétail ? Et, en sens inverse, comment fixerait-on haut la barre des ambitions agricoles de l'Europe à l'exportation, comment développerait-on l'aide alimentaire au Tiers-Monde ou l'utilisation industrielle de certaines grandes productions, si l'agriculture, inconsciente des impératifs budgétaires qui s'imposent à la Communauté, ne rapprochait pas ses prix de ceux pratiqués par ses grands concurrents ?

Mais une refonte aussi ambitieuse de la P.A.C. appartient-elle au domaine du possible ? La question ne manquera pas d'être posée et les dissensions qui existent entre les pays membres de la Communauté n'incitent pas, en la matière, à beaucoup d'optimisme.

Encore les gouvernements devront-ils mesurer le risque que l'absence de réforme ferait courir, non seulement à la P.A.C., mais à la Communauté elle-même ; un risque qui prend corps tous les jours sous nos yeux : la renationalisation des politiques agricoles.

Certains, de guerre lasse, envisageraient sans crainte excessive cette perspective : ne serait-ce pas, après tout, le moyen d'en finir avec les lancinantes querelles budgétaires, avec les marchandages bruxellois ? Les Etats membres n'auraient-ils pas intérêt à retrouver leur liberté d'action en assumant, chacun pour sa part, les dépenses qui sont actuellement à la charge du budget communautaire ? Pour la France, la dépense serait moins grande qu'on ne le prétend parfois : le bénéfice qu'elle a retiré de la P.A.C. en 1985 ne se serait élevé qu'à 3,6 milliards de francs, (1) bien peu de chose en somme par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat, et même par rapport aux seules dépenses nationales de soutien à l'agriculture.

**La Mission d'Information se refuse, pour sa part, à se laisser séduire par les sirènes de la renationalisation, dont les conséquences ne doivent pas être appréciées au seul niveau des dépenses budgétaires, mais dont on peut même se demander si elle serait possible sans entraîner une désorganisation complète de l'économie agricole européenne, qui vit depuis près de vingt-cinq ans dans une étroite intégration.**

Qu'advierait-il, en effet, de l'organisation des marchés, de la préférence communautaire, de nos parts du marché européen ?

Quelles seraient, d'autre part, les conséquences internationales du séisme que représenterait la disparition de la P.A.C. ? A quel prix pourrions-nous exporter hors de la Communauté, et de quel affaiblissement de leurs positions commerciales les Etats membres paieraient-ils l'éclatement de la politique agricole commune ?

Les conséquences politiques de la désintégration de la P.A.C. seraient, elles aussi, incalculables : on ne peut en effet concevoir que la Communauté européenne puisse achever de se construire sur les ruines de son unique politique commune.

Sauf à renoncer à tout espoir d'être un jour autre chose qu'une expression géographique, l'Europe ne peut donc faire plus longtemps l'économie d'une remise en perspective de la P.A.C.

---

(1) Ce chiffre intègre, outre le « retour budgétaire net » sur les dépenses du Feoga-Garantie, une estimation de l'avantage retiré par la France des exportations qu'elle effectue aux prix communautaires dans les autres Etats-membres. Il est à noter que le chiffre correspondant pour 1986 sera nettement plus élevé en raison de la baisse du dollar et de la hausse corrélative du coût des restitutions.

Mais elle ne pourra y parvenir sans retrouver « la foi qui déplace les montagnes » — et les montagnes ne seront pas aisées à mouvoir :

Il sera, sans nul doute, difficile de faire accepter à nos partenaires et, en premier lieu, aux États-Unis, une participation plus équilibrée de la Communauté au commerce mondial, et la révision, en échange de concessions raisonnables et mesurées, d'un système de protection qui a vieilli.

Des résistances tout aussi vives s'opposeront, à l'intérieur de la Communauté, à la poursuite de la politique de prix modérés et de discipline des productions, qui favorisera certes une meilleure spécialisation mais au détriment des États membres dont l'agriculture est la moins compétitive. Il appartiendra, à cet égard, à la France de rappeler à la R.F.A. les termes du pacte tacite qui fondait l'Europe verte, et qui reposait d'ailleurs sur les mêmes principes de spécialisation et de libre circulation que la R.F.A. invoque volontiers dans le domaine industriel.

A la Communauté hésitante et partagée d'aujourd'hui, ce double effort de solidarité interne et de fermeté vis-à-vis de l'extérieur peut paraître insurmontable. Il reste cependant bien mesuré au regard de ceux qu'ont consentis les fondateurs de l'Europe unie pour faire de la réconciliation d'un continent déchiré l'espoir d'une génération, et l'avenir commun de ses peuples.

\*  
\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, le jeudi 21 mai 1987, à l'examen du rapport présenté par **M. Jean FRANCOIS-PONCET** au nom de la mission d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un large débat.

**M. Michel SOUPLET**, Président de la mission d'information, a rappelé le déroulement de ses travaux. Remerciant le rapporteur, il a émis le vœu que le travail considérable qu'il avait accompli avec les membres de la mission d'information puisse hâter des initiatives et des décisions qui paraissent urgentes. **M. Michel SORDEL** s'est associé à ce souhait, en soulignant que la volonté politique était une des clefs de l'avenir de l'agriculture européenne et française.

**MM. Désiré DEBAVELAERE, Jean ROGER, Marcel DAUNAY, Louis de CATUELAN, Louis MERCIER et Henri de RAINCOURT** ont approuvé les orientations du rapport, et ont formulé diverses observations :

— **M. Désiré DEBAVELAERE** a souhaité que le travail de la mission d'information trouve son prolongement dans une étude des conséquences sur l'agriculture de l'application de l'Acte unique, et de la réalisation en 1992 du marché unique, qui supposeraient en particulier que soit résolu le problème des distorsions monétaires ;

— **M. Jean ROGER** a insisté sur la nécessité de développer la rentabilité et la compétitivité de l'agriculture par des actions vigoureuses en faveur de la recherche et de la formation, et par une politique structurelle dynamique ;

— **M. Marcel DAUNAY** a souligné l'importance pour l'équilibre de l'agriculture et celui de l'économie toute entière des exportations agro-alimentaires. Il a par ailleurs dénoncé les inconvénients du système des quotas laitiers et ses incidences négatives sur la valeur des terres ;

- **M. Louis de CATUELAN** a, comme **MM. Désiré DEBAVELAERE** et **Michel SOUPLET**, jugé indispensable que la commission étudie les retombées sur la P.A.C. de l'Acte unique ; il s'est également interrogé sur les possibilités offertes par le développement des productions spécialisées et de l'extensification, à propos de laquelle **M. Louis MERCIER** a évoqué, en accord avec le rapporteur, les problèmes posés par la fiscalité foncière.

- **M. Henri de RAINCOURT** a estimé essentiel que la Communauté ne consente pas un effort unilatéral et sans contrepartie de maîtrise de la production, qui se traduirait, comme on l'a constaté dans le secteur laitier, par des pertes de marché ; il a également considéré que la maîtrise de la production devait être une orientation seconde par rapport à celles tendant à mieux définir la place de la Communauté sur les marchés internationaux et à ouvrir de nouveaux débouchés à l'agriculture européenne.

**M. Fernand TARDY** a déclaré que lui-même et les membres du groupe socialiste approuvaient entièrement les positions et les orientations exprimées dans le rapport. S'associant aux propos du rapporteur sur la nécessité d'une monnaie unique, il a souhaité la création d'une banque centrale communautaire. Il a par ailleurs noté que le régime de la « jachère verte » ne devait pas être réservé aux zones défavorisées.

**M. Louis MINETTI** a indiqué que les commissaires communistes ne voteraient pas le rapport. Il a à cet égard souligné que les besoins alimentaires non satisfaits ne permettaient pas de parler d'une saturation de la demande et que l'Acte unique et l'élargissement aggraverait encore les difficultés de l'agriculture européenne, dont il faut favoriser par conséquent le développement en résistant aux tendances américaines à l'hégémonie mondiale et en améliorant la solvabilité des pays en développement. Aucune diminution du nombre des exploitations ni de la production n'est en tout en cas acceptable.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Jean FRANCOIS-PONCET**, rapporteur, a notamment insisté sur les échéances internationales décisives auxquelles est confrontée la Communauté, ainsi que sur ses difficultés internes, qui peuvent être particulièrement dommageables au moment où elle doit défendre avec vigueur ses

intérêts vis-à-vis de ses partenaires et concurrents. Prenant acte des observations des membres de la commission, il a souligné que les orientations proposées par le rapport de la mission d'information doivent être considérées comme un ensemble cohérent et indissociable : ainsi ne saurait-il être question pour la Communauté de consentir des sacrifices unilatéraux, qui seraient alors de toute façon voués à l'échec.

\*  
\* \*

**La commission des Affaires économiques et du Plan a ensuite approuvé le rapport de la mission d'information sur l'avenir de la politique agricole commune.**

\*  
\* \*

## ANNEXES

---

### ANNEXE I

#### LISTE DES PERSONNALITES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Dans le cadre de ses travaux, la mission a entendu :

**M. François GUILLAUME**, Ministre de l'Agriculture

**M. Bernard BOSSON**, Ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes

Elle a également entendu :

— le 7 janvier 1987 :

**M. Louis COLLAUDIN**, Président de la Fédération nationale bovine

**M. Michel LEDRU**, Président de la Fédération nationale des producteurs de lait

**M. Henri de BENOIST**, Président de l'Association générale des producteurs de blé

— le 13 janvier 1987 :

**M. Marcel CAZALE**, Président de l'Association générale des producteurs de maïs

**M. Claude METAYER**, Président de la Fédération nationale ovine

**M. Georges GARINOIS**, Président de la Confédération générale des planteurs de betteraves

— le 20 janvier 1987 :

**M. Yves BARSALOU**, Président de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du Crédit agricole

**M. Luc GUYAU**, Secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

**M. Louis PERRIN**, Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

— le 21 janvier 1987 :

**M. Michel TEYSSEDOU**, Président du Centre national des jeunes agriculteurs

**M. Désiré DEVIENNE**, membre du Conseil économique et social

**M. Jacques POLY**, Président Directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.)

**M. Henri BOIS**, Président de la Fédération nationale des producteurs de fruits

— le 27 janvier 1987 :

**M. Bernard VIAL**, Directeur de la production et des échanges au ministère de l'agriculture

**M. André LACHAUX**, Conseiller-maître à la Cour des Comptes

**M. Georges VABRE**, Directeur du Comité consultatif viti-vinicole de la C.E.E.

— le 28 janvier 1987 :

**M. Bernard de JOUVENCEL**, Président de la Fédération nationale de la propriété agricole

**M. André DELAHAYE**, Président de la Fédération nationale des producteurs de légumes

— le 3 février 1987 :

**M. Guy LEGRAS**, Directeur général de l'agriculture à la Commission des communautés européennes

**M. Henri CAYRE**, Président d'honneur de la Confédération internationale des betteraviers européens

— le 4 février 1987 :

**M. Gérard THOMAS**, Administrateur de l'Union fédérale des consommateurs

**M. Patrick VERMEULEN**, représentant de l'Institut national de la consommation

**M. Jean-Marc LUCQ**, Directeur de la division agriculture au G.A.T.T.

**M. Claude VILLAIN**, Chargé de mission auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, ancien Directeur général de l'agriculture à la Commission des Communautés européennes

— le 17 février 1987 :

**M. Jean-Claude PAYE**, Secrétaire général de l'O.C.D.E.

**M. Philippe EVRARD**, chef du service agricole au Commissariat général du Plan

**M. Noël DUPUIS**, membre du bureau de la Fédération nationale porcine

**M. Louis LAUGA**, Député des Landes, ancien secrétaire général de la F.N.S.E.A.

**M. Francis LEPATRE**, Président de l'Association nationale des industries agro-alimentaires

— le 18 février 1987 :

**M. Raymond COUTY**, Président du Fédération nationale des Coopératives de Production et d'Alimentation animales

**M. Bernard DESRUELLE**, Président du Syndicat national des Industriels de l'Alimentation animale (S.N.I.A.)

**M. Henri NALLET**, Député de l'Yonne, Président du Conseil mondial de l'alimentation, ancien ministre de l'agriculture

— le 24 février 1987 :

**Mme Claire SAUVAGET**, Attaché agricole à l'Ambassade de France à Bonn (R.F.A.)

**M. Michel DEBATISSE**, membre du Parlement européen, ancien secrétaire d'Etat auprès du premier ministre, chargé des industries agricoles et alimentaires

**M. Pierre de BOISSIEU**, Conseiller des Affaires étrangères

— le 25 février 1987 :

**M. Ernest KOENIG**, Attaché agricole à l'Ambassade des Etats-Unis

**M. Jean MOUCHEL**, membre du Parlement européen

— le 10 mars 1987 :

**M. Jean-Pierre COT**, Président de la commission des budgets du Parlement européen, ancien ministre chargé de la coopération et du développement

— le 18 mars 1987 :

**M. Pierre PRANCHERE**, membre du Parlement européen

**Mme Elisabeth GUIGOU**, Secrétaire général du S.G.C.I.

— le 6 mai 1987 :

**M. Gilbert MASSON**, Directeur du Cabinet de **M. Bernard PONS**, ministre des départements et territoires d'outre-mer.

\*  
\*\*

En outre, une délégation de la mission d'information s'est rendue le 3 mars 1987 à Bruxelles pour y rencontrer **M. Jacques DELORS**, Président de la Commission des Communautés européennes.

\*  
\*\*

## ANNEXE II

### LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SON APPLICATION DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

*(Note communiquée à la Mission d'information par le ministère  
des départements et territoires d'outre-mer)*

Le secteur primaire occupe une place importante dans l'économie des D.O.M., tant sur le plan de l'emploi que de la valeur ajoutée. On estime ainsi que la part de l'agriculture dans la population active est de 40 % supérieur à la moyenne nationale.

Le secteur secondaire connaissant un développement progressif limité à de petites entreprises du fait de l'exiguïté des marchés, l'agriculture joue un rôle économique et social essentiel dans les départements d'outre-mer.

Or la politique agricole commune ne bénéficie que très partiellement aux départements d'Outre-Mer dont les productions, essentiellement tropicales, n'ont pas fait l'objet d'organisations communes de marché, à l'exception toutefois de deux produits : le sucre et l'ananas.

Les D.O.M. étant parties intégrantes de la Communauté, il a paru nécessaire de reprendre en considération leur situation spécifique, marquée notamment par l'éloignement du continent européen, l'insularité, et un environnement économique caractérisé par la concurrence avec des pays A.C.P. bénéficiant d'avantages importants de la Communauté européenne au titre de la convention de Lomé.

Le Gouvernement français a donc déposé un mémorandum pour une meilleure insertion des D.O.M. dans la C.E.E., dont le volet agricole, en cours d'examen par les services de la Commission, comporte les mesures suivantes :

#### 1) Une mesure spécifique pour répondre aux handicaps structurels dans le domaine agricole

L'agriculture des D.O.M. souffre, par rapport aux régions continentales, d'une moindre compétitivité due au double handicap du renchérissement du coût des intrants (aliments du bétail, produits de traitement phytosanitaire, engrais) et d'une moindre protection vis-à-vis des pays tiers. Les surcoûts liés au transport des productions agricoles vers le continent européen représentent parfois 30 % de leur prix de vente à la consommation.

Il est donc nécessaire, afin d'encourager les efforts de diversification agricole des D.O.M. de mettre en œuvre à leur profit une mesure spécifique de nature à assurer un relais au soutien communautaire.

Cette mesure devrait prendre la forme d'une aide au transport des intrants (céréales, engrais, produits phytosanitaires) exportés du continent vers ces régions. De la même façon, dans le sens inverse, pour les fleurs, les fruits et légumes de diversification tels que la lime, l'avocat, l'ananas frais, l'aubergine et autres produits analogues, une aide au transport doit être introduite pour compenser le handicap spécifique des D.O.M. sur les marchés continentaux.

Le coût total de cette aide représente un montant de 150 MF par an.

#### 2) Des mesures sectorielles

— Pour la banane :

Dans ce secteur il est nécessaire de préparer les producteurs à l'échéance du marché unique de 1992 et d'assurer la reconnaissance du caractère communautaire de la production des D.O.M. afin de permettre son développement dans un marché européen globalement déficitaire.

Cela implique pour cette production européenne de prendre le moment venu des dispositions adéquates permettant d'assurer la pérennité de la production française de bananes et le maintien d'un revenu satisfaisant pour les producteurs. Par ailleurs, il importe dès maintenant de mettre en œuvre des mesures d'adaptation structurelle en faveur de la qualité du produit et de conforter sur la base de l'article 115 du Traité de Rome, le fondement juridique, au regard du droit communautaire, du régime national actuel qui assure l'écoulement de la production des D.O.M. et des fournisseurs traditionnels.

— Pour la filière canne sucre rhum :

L'organisation communautaire du sucre est un instrument efficace de soutien de la production cannière dans ces régions, qu'il importe de maintenir.

En revanche, la spécificité des D.O.M. doit être prise en compte pour le rhum, compte tenu de la place de cette production dans la filière canne sucre rhum.

La France a ainsi demandé au Conseil des Communautés européenne de reprendre la proposition de la Commission de 1982 sur le régime fiscal du rhum en provenance des D.O.M. Cette dérogation, qui permet aux rhums traditionnels des D.O.M. de trouver sur place et en métropole un débouché privilégié, est demandée à titres temporaire. Elle est indispensable pour le maintien d'une production spécifique des D.O.M.

D'autre part, la définition juridique du rhum retenue par la Commission Européenne dans la proposition de règlement « boissons spiritueuses » ne permet pas de garantir la spécificité du produit qui nécessite pour son contrôle la prise en compte d'une teneur suffisante en éléments non-alcool. Elle néglige en outre l'aspect vital pour les zones productrices de la valorisation sur place de la production de canne.

— Pour l'ananas :

Dans la Communauté, les départements français d'Outre-Mer, et tout particulièrement la Martinique, sont les seules zones traditionnelles productrices d'ananas. Dans ce dernier département, la plus grande partie de la production est transformée en conserves et représente le troisième produit d'exportation tout en contribuant à l'emploi de 2 000 personnes. L'importance économique de ce produit justifie le maintien des aides à la production pour les conserves d'ananas régies par le règlement 525-77 des Communautés européennes, et la revalorisation de leur niveau en fonction de l'évolution du marché mondial.

— Pour le géranium :

La mise en place d'une aide spécifique pour cette production qui occupe une place intéressante dans le département de la Réunion est sollicitée afin de permettre aux exploitants d'améliorer leur productivité.

— Pour la vanille :

L'avenir de cette culture ainsi que la protection du consommateur passent par une définition claire de l'aromatization des produits alimentaires, dans le cadre des directives communautaires relatives à l'étiquetage et aux arômes.

— En ce qui concerne les structures agricoles, la prorogation pour deux ans de la directive 81/527, relative au développement de l'agriculture dans les D.O.M., est demandée.

— Enfin, dans le domaine de la pêche, qui bénéficie d'une bonne couverture par la réglementation communautaire en matière d'aides, il est demandé à la Commission d'adopter le programme coordonné élaboré par la France en décembre 1985.