

N^o 498
SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) et de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (2), sur

les conséquences de la réforme de la politique agricole commune pour l'agriculture française,

Par M. Marcel DAUNAY,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouët, secrétaires ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Guillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

(2) *Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Louis Perrein.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PREMIER : Une réforme sous influence ?	5
I. DES JUSTIFICATIONS PARTIELLES	5
II. LES EXPORTATIONS EUROPÉENES CONTESTÉES	8
a) La PAC en accusation	8
b) Une pression constante	10
c) La persistance du conflit	11
d) Une réforme exposée	13
CHAPITRE II : Les principaux aspects de la nouvelle PAC	15
I. UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE ET IMPRÉCISE	15
II. LES MESURES PAR SECTEUR	18
a) Les grandes cultures	18
b) La viande bovine	21
c) La viande ovine	23
d) La production laitière	23
e) Le tabac	24
f) Le boisement	24
g) La retraite anticipée des agriculteurs et salariés agricoles	25

	Pages
CHAPITRE III : Une réforme grevée d'hypothèques	27
I. QUELLE ARTICULATION AVEC LES NÉGOCIATIONS DU GATT?	27
II. UN FINANCEMENT SANS GARANTIES	30
III. UN IMPACT SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE ENCORE INCERTAIN	32
a) L'utilisation des marges de manoeuvre nationales:	32
b) Le risque d'une fragilisation des exploitations	34
c) Une remise en cause des équilibres entre les productions et les régions	36
CONCLUSION : Une réforme mal engagée	39
a) La carence de l'accompagnement national	39
b) Un inflexissement nécessaire	40
c) L'indication claire de perspectives d'avenir	41
ADOPTION DU RAPPORT	43

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'accord intervenu le 21 mai entre les ministres de l'agriculture de la Communauté entraînera, à partir de la campagne 1993-1994, une mutation considérable de la politique agricole commune : un soutien à l'agriculture principalement fondé sur la garantie de prix suffisamment rémunérateurs cèdera la place à un régime reposant en grande partie sur des aides directes, déconnectées, du moins pour les productions végétales, des quantités effectivement produites.

Ce renversement de philosophie suscite une profonde inquiétude chez bon nombre d'agriculteurs européens - à l'exception de ceux d'Europe du Nord - et particulièrement chez les agriculteurs français. Premiers producteurs européens, seconds exportateurs mondiaux, ceux-ci ont le sentiment que leurs chances de se défendre sur les marchés internationaux sont gravement remises en cause sans contrepartie, alors que les produits en concurrence sur ces marchés sont universellement subventionnés ou protégés.

En outre, la substitution d'aides directes au soutien par les prix bouleverse les anticipations des producteurs, fondées sur des mécanismes souvent mis en place dans les années 30 et que la politique agricole commune avait harmonisés et généralisés ; or, cette mutation de l'environnement juridique et financier des exploitations s'effectue dans un contexte de crise puisque, selon les études menées par la Commission, le principal indicateur de l'évolution des revenus des agriculteurs européens - la valeur ajoutée nette par "unité de travail annuel" - a chuté de 4,5 % en 1990 et que "les estimations pour 1991 ne permettent pas de prévoir un éventuel redressement" (1).

Les décisions du Conseil ont-elles, cependant, le mérite de définir des règles claires et durables, permettant aux agriculteurs de s'adapter à un avenir suffisamment "visible" ? Il ne le semble pas. Non seulement bien des incertitudes subsistent sur les modalités d'application de l'accord et sur ses compléments nationaux, mais encore il est difficile d'exclure totalement que l'évolution des négociations en cours dans le cadre du GATT se traduise par des contraintes supplémentaires se surajoutant aux effets de la réforme. De plus, dans toutes les hypothèses, les revenus agricoles seront désormais, pour une partie notable, directement liés à des décisions budgétaires par nature moins stables que les dispositifs largement "automatiques" de la politique agricole commune actuelle. En l'état, des doutes persistent donc sur la pérennité des mesures destinées à compenser les fortes baisses de prix qui ont été décidées.

Plus généralement, la réorientation de la PAC est ressentie comme portant atteinte à l'identité d'une profession attachée à la notion d'exploitation familiale à responsabilité personnelle, et qui ne peut ainsi manquer de voir dans le nouveau système d'aide directe "la négation du concept d'entreprise agricole" ainsi que la perspective d'une "gestion totalement administrée" de l'agriculture, comportant un danger d'"arbitraire"(2).

En présence de ces inquiétudes profondes, votre rapporteur s'est efforcé d'analyser les principaux aspects de la réforme adoptée, mais aussi d'apporter des éléments sur les risques qu'elle comporte et sur les moyens éventuels de limiter ceux-ci.

(1) *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1991. Commission des Communautés européennes, 1992.*

(2) *F.N.S.E.A., Motion des agriculteurs français sur l'évolution de la P.A.C., 21 mai 1992.*

CHAPITRE PREMIER :

Une réforme sous influence ?

I. DES JUSTIFICATIONS PARTIELLES

La Commission a présenté son projet comme étant exclusivement justifié par les difficultés propres à la politique agricole commune :

- une croissance de la production très supérieure à celle de la consommation, entraînant soit une accumulation de stocks coûteux, soit une augmentation des restitutions permettant d'écouler les surplus sur le marché mondial ;

- une concentration du soutien sur les exploitations les plus grandes et les plus intensives, qui incite à l'utilisation de méthodes de production nuisibles à l'environnement et compromet la situation des petites et moyennes exploitations familiales, contribuant ainsi à la désertification progressive du milieu rural ;

- une croissance excessive et inefficace des dépenses agricoles, le budget du FEOGA-section garantie ayant augmenté de 250 % en monnaie constante depuis 1975 alors même que le pouvoir d'achat par actif agricole stagnait et que la population active agricole diminuait d'environ 35 %.

Ces difficultés sont réelles et peuvent permettre de conclure que la PAC ne répond plus aujourd'hui à certains des objectifs que lui a assignés l'article 39 du traité de Rome, en particulier ceux de favoriser "le développement rationnel de la production agricole" et "l'emploi optimum des facteurs de production", et "d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture".

Encore faudrait-il, pour donner une présentation équilibrée de la situation, souligner aussi les réussites incontestables obtenues vis-à-vis des autres objectifs du Traité : grâce à un

accroissement rapide de la productivité, l'objectif de "sécurité des approvisionnements" a été atteint et même dépassé, tandis que les consommateurs bénéficiaient, toujours conformément au Traité, de "prix raisonnables" (puisque les prix à la consommation ont diminué en monnaie constante) et d'un "marché stable", car en grande partie "protégé" contre les variations de la production intérieure et les fluctuations du marché mondial ; parallèlement, le niveau de vie moyen des agriculteurs (avec d'importantes disparités) s'est amélioré. Enfin -faut-il le rappeler ?- la politique agricole commune a joué un rôle essentiel dans les progrès de la construction européenne : elle a "contribué à créer une véritable Communauté en nouant des liens étroits entre les institutions communautaires et nationales et en premier lieu entre les hommes" (1).

De plus, il convient de prendre la mesure exacte des arguments avancés par la Commission : la situation était-elle à ce point détériorée qu'une réforme radicale, et risquée, en devenait indispensable ? Si, assurément, les critiques adressées à la PAC sur l'efficacité du soutien à l'agriculture pour atteindre certains objectifs du traité paraissent fondées -mais sans qu'il soit certain que la réforme décidée obtiendra de meilleurs résultats à cet égard- en revanche, les arguments concernant le coût excessif de la PAC paraissent plus difficilement recevables s'il s'agit de justifier une réforme draconienne.

On doit rappeler, tout d'abord, que le soutien à l'agriculture n'est nullement une spécificité européenne, mais bien la règle quasi-générale prévalant parmi les pays intervenant sur le marché mondial. Malgré la difficulté des comparaisons dans ce domaine, on peut avancer que le soutien à l'agriculture européenne, compte tenu des contraintes propres à celle-ci et des objectifs posés par le Traité, ne paraît pas, globalement, très supérieur à celui dont bénéficie, notamment, l'agriculture américaine (2). En outre, les décisions prises en 1988 par la Communauté pour contenir l'évolution des dépenses agricoles ont indiscutablement porté leurs fruits : la ligne directrice agricole

(1) Giancarlo OLMI, *Politique agricole commune*, 1991, p. 323.

(2) Le coût global des politiques agricoles est certes plus élevé dans la CEE qu'aux Etats-Unis (en 1989, ce coût était d'environ 97 milliards de dollars pour la CEE, contre 67 milliards pour les Etats-Unis), mais si l'on tient compte des caractéristiques différentes des deux agricultures, il apparaît, d'une part, que le soutien global par agriculteur est de 20.000 dollars par an aux Etats-Unis contre 8.000 dollars dans la CEE, et, d'autre part, que les dépenses globales par habitant sont approximativement équivalentes. Voir : "GATT et PAC, le dilemme agricole", *Conjoncture*, janvier 1992. Voir également G. Viatte et C. Cahill, "Agriculture : la résistance à la réforme", *L'observateur de l'OCDE*, août-septembre 1991, pp. 4-8.

("guideline") a été respectée et la part du budget européen affectée aux dépenses du FEOGA - garantie, qui était des deux tiers avant les décisions de 1988, a été abaissée à 52 % (1).

Au demeurant, si les engagements pris dans le cadre de la réforme de la PAC sont respectés, c'est-à-dire si les effets des baisses de prix sont intégralement compensés par des aides directes, les dépenses budgétaires agricoles devraient se trouver augmentées, par transfert sur le budget communautaire d'une partie des dépenses antérieurement supportées par les consommateurs.

Ainsi, on ne peut affirmer ni que les dépenses agricoles étaient devenues comparativement démesurées -car, à moins de contester à la Communauté le droit de disposer d'une agriculture performante, il faut lui reconnaître le droit de compenser ses handicaps structurels et d'atteindre ses objectifs en matière de gestion de l'espace rural- ni que la situation budgétaire était devenue intenable à court terme.

Autrement dit, les difficultés internes de la PAC justifiaient sans aucun doute une adaptation de celle-ci, mais elles ne rendaient assurément pas indispensable une réforme aussi rapide et radicale que celle qui a été décidée.

A s'en tenir aux arguments avancés par la Commission, on ne comprend pas pourquoi la réforme n'a pas été plus concertée, plus progressive, au mépris d'ailleurs de l'article 39 du Traité, qui impose "d'opérer graduellement les ajustements opportuns".

Il est clair, dans ces conditions, que malgré les dénégations des autorités communautaires et nationales, la réforme de la PAC s'explique au moins en partie par les pressions exercées par les Etats-Unis sur la Communauté dans le cadre du GATT.

II. LES EXPORTATIONS EUROPÉENNES CONTESTÉES

a) La PAC en accusation

Lors du lancement de l'Uruguay round à Punta del Este en 1986, les négociateurs se sont mis d'accord sur le principe d'une approche globale de la diminution des entraves au commerce

(1) Voir *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1991, op.cit, pp. 113-127.*

international et d'un échange de concessions devant permettre de conclure la négociation. Ce point avait été établi à la demande notamment de la Communauté qui entendait éviter un traitement isolé du dossier agricole, dont les Etats-Unis entendaient manifestement faire un thème majeur de la négociation alors qu'ils adoptaient une attitude défensive dans de nombreux autres domaines. L'exigence de globalité n'excluait pas un traitement spécifique des questions agricoles, qui ne peuvent être purement et simplement ramenées à celles que pose le commerce des produits industriels et des prestations de service ; il s'agissait seulement de garantir l'équilibre du résultat des négociations.

Cependant, les Etats-Unis ont réussi à placer la "libéralisation" des échanges agricoles au centre des négociations, en en faisant la condition nécessaire d'un accord global, malgré la faible place du commerce des produits agricoles dans le commerce mondial. De ce fait, la politique agricole commune s'est retrouvée doublement en position d'accusée : présentée comme une entrave importante à l'efficacité du libre échange, son maintien est en même temps perçu comme le principal obstacle à la conclusion d'un accord général.

La position européenne était-elle, au départ, si faible qu'elle contraignait la Communauté à une attitude extrêmement défensive ? Sans reprendre en détail les termes d'une controverse lancinante, il convient de rappeler que l'agriculture américaine est à la fois protégée par des dispositifs dérogeant aux règles du GATT⁽¹⁾ et puissamment aidée par divers mécanismes financiers.

Les différentes cultures bénéficient ainsi du "loan rate", qui joue le rôle d'un prix plancher, et certaines d'entre elles (blé, riz, coton, céréales fourragères) bénéficient du système des "deficiency payments" qui permet aux producteurs de percevoir -en échange de leur participation à un programme annuel de gel des terres- une subvention égale à la différence entre un prix indicatif (le "target price", censé garantir une rémunération convenable) et le "loan rate" ou le prix du marché (si ce dernier est supérieur au "loan rate") ; par ailleurs, les producteurs d'oléagineux sont aidés par le mécanisme du "marketing loan", qui leur permet d'emprunter le montant de leur récolte sur la base d'un prix plancher et de le rembourser, soit sur la base de ce prix, soit sur la base du prix du marché s'il est inférieur.

(1) Le "waiver" - dérogation au GATT dont les Etats-Unis bénéficient depuis 1955, et qui autorise des restrictions aux importations si celles-ci menacent la production agricole - protège une partie de l'agriculture américaine ; par ailleurs, la loi américaine sur le commerce extérieur ("Trade act", article 301), permet aux Etats-Unis, contrairement aux règles du GATT, de prendre unilatéralement des sanctions commerciales contre des concurrents qu'ils jugent "déloyaux".

Parallèlement, les Etats-Unis ont mis en place un programme de subventions à l'exportation ("Export Enhancement Program"), des programmes de garanties de crédit à l'exportation, et un programme de promotion des exportations ("Marketing Promotion Program"), ces différentes mesures étant destinées à concurrencer sur les marchés internationaux les exportations en provenance de la Communauté.

Suivant les mesures de l'OCDE, les différentes formes de subvention à la production agricole américaine ont représenté, pour la période 1987-1990, en moyenne 33,5 % du prix des produits : même s'il est sensiblement inférieur au taux atteint dans la Communauté (46 %), ce chiffre montre l'ampleur du soutien public accordé à l'agriculture américaine (1).

Enfin, il convient de souligner que la Communauté constitue, après le Japon, le deuxième client de l'agriculture américaine, laquelle dégage, dans ses échanges avec la Communauté, un solde positif qui a été, en 1990, de l'ordre de 3 milliards de dollars, ce qui suggère que la PAC ne constitue pas la "forteresse" dénoncée par les Etats-Unis.

Il apparaît ainsi pour le moins réducteur de présenter le différend euro-américain comme l'antagonisme du protectionnisme et du libre-échange : il s'agit, en réalité, pour les Etats-Unis, de reconquérir leur position dominante sur les marchés agricoles internationaux, quelque peu entamée par le développement des exportations communautaires, et de bénéficier à nouveau pleinement des avantages politiques que confère une telle position.

b) Une pression constante

La durée prévue pour les négociations de l'Uruguay round était de quatre ans ; la réunion à mi-parcours de Montréal, en décembre 1988, a échoué sur les questions agricoles. La réunion de Genève, en avril 1989, a permis la reprise des négociations : dans ce cadre, la Communauté a adopté en novembre 1990 une "offre"

(1) Voir G. Viatte et C. Cahill, art. cité, p. 5. On notera que le soutien communautaire se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, tant pour la période 1987-1990 que pour la période 1979-1986 où il atteignait en moyenne 37 %, contre 28 % dans le cas des Etats-Unis.

contenant des concessions importantes (une réduction de 30 % de l'ensemble des mesures de soutien à l'agriculture, sur une période de dix ans à compter de 1986 ; une tarification partielle des prélèvements sur les importations, un échange d'un rééquilibrage de la protection à l'encontre des produits de substitution aux céréales ; une diminution progressive de la protection à la frontière reflétant la réduction du soutien interne).

Malgré les efforts européens, la réunion de décembre 1990 à Bruxelles a été un nouvel échec. Le déblocage des négociations en février 1991 à Genève, puis les réunions successives au sommet ont permis d'affirmer de part et d'autre la volonté de parvenir à un accord, mais n'ont suscité aucun progrès déterminant ; enfin, le projet de compromis présenté en décembre 1991 par M. Dunkel, directeur général du GATT, a été rapidement rejeté par la Communauté, qui l'a jugé gravement déséquilibré en faveur des thèses américaines.

La réforme de la PAC décidée par le Conseil des Ministres du 21 mai dernier, précédée par une rencontre entre MM. Bush et Delors, a aussitôt été perçue, dans ce contexte d'enlisement des négociations, comme un élément d'une tentative de déblocage de l'Uruguay round dans la mesure où il était admis, au moins implicitement, que la réforme de la PAC, en diminuant fortement l'incitation à produire, entraînerait mécaniquement une réduction importante des exportations communautaires, véritable enjeu du litige.

c) La persistance du conflit

L'attitude européenne n'a pas eu, jusqu'à présent, les résultats escomptés : les exigences américaines ont été intégralement maintenues, jusqu'à provoquer un durcissement du conflit dans certains domaines.

Ainsi, la réunion CEE-Etats-Unis du 27 mai à Washington, intervenant quelques jours après la décision du Conseil sur la réforme de la PAC, s'est terminée par un échec, les Etats-Unis ayant refusé toute atténuation du "compromis Dunkel" prévoyant la diminution en volume de 24 % des exportations européennes subventionnées.

De même, le différend concernant les oléagineux s'est aggravé. Le régime communautaire des oléagineux, à la suite d'un premier arbitrage défavorable aux Européens rendu dans le cadre du GATT, a été modifié à la fin 1991 : le nouveau système, fondé sur des

aides à l'hectare versées directement au producteur et ne compensant que partiellement les variations des cours mondiaux, a été la première application des principes qui ont été généralisés quelques mois plus tard par la réforme de la PAC. Or, à la demande des Etats-Unis, ce nouveau système a donné lieu à son tour en mai dernier à un arbitrage, dont les conclusions se sont révélées défavorables à la Communauté : les nouvelles règles ont été condamnées au double motif qu'elles maintiendraient l'incitation à produire et qu'elles continueraient à priver *de facto* les Etats-Unis du bénéfice de la liberté d'accès au marché européen qui leur avait été accordée dans ce domaine lors de la mise en place de la PAC.

Cette nouvelle condamnation a illustré la détermination des Etats-Unis à obtenir une remise en cause radicale de la PAC. On doit rappeler, en effet, que l'ancien système communautaire de soutien à la production d'oléagineux, pourtant plus défavorable aux importateurs que le nouveau, n'avait pas empêché le développement des importations d'oléagineux par la Communauté, qui étaient passées en trente ans de 3 millions à 23 millions de tonnes (dont la moitié environ provenant des Etats-Unis), ce qui laisse à penser que les Etats-Unis ne se heurtaient pas dans ce domaine à un protectionnisme communautaire exacerbé.

Surtout, le nouvel arbitrage a montré, avant même la décision définitive sur la réforme de la PAC, la fragilité des espoirs placés dans le système des aides directes partiellement déconnectées des fluctuations des prix internationaux pour désamorcer le conflit au sein du GATT.

Au demeurant, l'attitude constructive de la Communauté qui, bien que n'ayant pas accepté la décision de l'instance d'arbitrage, a néanmoins proposé d'engager des négociations dans le cadre de l'article 28 du GATT afin d'accorder des compensations aux pays fournisseurs, n'a pas provoqué d'assouplissement de la position américaine.

Bien au contraire, les Etats-Unis - s'appuyant sur l'article 301 du "Trade act" - ont décidé en marge du GATT de procéder à des représailles : ils ont publié le 9 juin une liste de produits pour lesquels des tarifs douaniers élevés sont envisagés. La valeur annuelle à l'importation de ces produits est de l'ordre de 2 milliards de dollars ; elle doit être réduite de moitié à l'issue d'un délai de réflexion d'un mois. La France serait la plus touchée par ces représailles, qui affecteraient 30 % de ses ventes (contre 18 % pour l'Italie, 11 % pour l'Allemagne, et 8 % pour le Royaume-Uni et l'Irlande).

Cependant, l'application de ces représailles a été différée jusqu'au terme de la négociation ouverte pendant une durée de deux mois entre la Communauté et ses principaux fournisseurs de soja pour

leur proposer des compensations en contrepartie du maintien des subventions communautaires.

De même encore, le conflit sur le "corn gluten feed", qui semblait en voie de règlement à la fin de 1991 après un accord sur la définition de ce produit spécifiant sa teneur maximale en amidon et en graisse, a récemment rebondi, des livraisons américaines de "corn gluten feed" ayant été bloquées dans deux ports européens à la suite du constat, par les services douaniers, qu'elles contenaient des quantités d'amidon et de graisse supérieures à celles prévues par l'accord. Ce blocage a provoqué de la part des Etats-Unis de nouvelles menaces de représailles qui semblent d'autant moins justifiées que les Etats-Unis n'ont pas respecté l'accord de l'automne dernier et que le "corn gluten feed" est fortement subventionné par les Etats-Unis, selon des règles que ce pays dénonce lui-même dans le cadre des négociations du GATT.

d) Une réforme exposée

Il apparaît ainsi que la réforme de la PAC comporte des risques évidents. Liée au moins en partie à l'affaiblissement de la position européenne au sein du GATT, elle ne paraît cependant pas entraîner une atténuation de la pression américaine. Rien ne garantit, au stade actuel, que les nouvelles aides compensatoires seront effectivement dans leur ensemble inscrites dans la "boîte verte" des mesures ne donnant pas lieu à réduction.

Or, si les aides communautaires demeurent à quelque titre que ce soit un enjeu de la négociation, la tâche des négociateurs européens se trouvera plus difficile qu'auparavant : par leur nature même, les subventions d'un montant déterminé se prêtent à des pressions pour une réduction bien plus facilement qu'un système tel que l'ancienne PAC, dont les négociateurs américains ne pouvaient que contester globalement la logique, ce qui revenait à demander d'emblée une concession majeure et portant sur l'ensemble d'un domaine. La politique agricole commune sera ainsi peut-être encore plus exposée qu'elle ne l'était jusqu'à présent.

Ce facteur pèse indiscutablement sur la perception de la réforme par les agriculteurs, dont beaucoup estiment qu'elle ne leur apporte pas les garanties de stabilité indispensables à une gestion efficace dans ce secteur économique particulier qu'est l'agriculture. Nombreux sont ceux qui - se fondant sur l'exemple des quotas laitiers, qui ont entraîné sans aucune contrepartie une réduction notable des exportations européennes - voient dès lors dans la réforme une concession unilatérale qui n'a pas même l'avantage d'éclaircir l'avenir.

CHAPITRE II

Les principaux aspects de la nouvelle PAC

I. UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE ET IMPRÉCISE

Les insuffisances de la politique agricole commune appelaient des mesures pour maîtriser la production, stimuler la consommation, améliorer les revenus des petites et moyennes exploitations, et assurer une meilleure protection de l'environnement en limitant le recours aux méthodes de production intensive.

La réforme de la PAC prend-elle véritablement en compte l'ensemble de ces objectifs ? En décidant de fortes baisses de prix, en privilégiant les aides directes déconnectées de la production effective puisque calculées à partir de références fixes, en favorisant la jachère et le reboisement, la réforme devrait effectivement contrarier la tendance à l'augmentation de la production.

En revanche, dans de nombreux secteurs, la réforme ne limitera pas l'intensification et risque même de l'encourager : ainsi, les producteurs de céréales, dont la situation sera figée par le jeu des références historiques et qui devront laisser en jachère une partie de leur exploitation, pourront avoir intérêt à recourir toujours plus aux techniques de production intensive.

L'argument selon lequel la réforme favoriserait le développement de la consommation intérieure, par un moindre recours aux produits de substitution aux céréales en raison de la baisse des prix de ces dernières, constitue, de même, une hypothèse singulièrement risquée.

Mais surtout, quelles que soient, d'une part, la variété des situations individuelles et, d'autre part, l'ampleur des incertitudes qui subsistent sur le contenu exact de certains aspects de la réforme, il est clair que les nouvelles règles vont fragiliser sensiblement de nombreuses exploitations, particulièrement celles fortement

engagées dans les grandes cultures et atteignant des rendements élevés. Privilégier les aides directes va ainsi à l'encontre de la logique économique et de l'objectif de renforcer la vitalité du monde rural.

Le ministère de l'Agriculture et la Commission de Bruxelles avancent l'argument que, toutes choses égales par ailleurs, la réforme décidée constitue la moins mauvaise des solutions possibles, sachant qu'une réforme était inévitable. Leurs justifications sont les suivantes (1) :

- la généralisation des quotas de production aurait entraîné le maintien de prix élevés et donc freiné la consommation, suscitant une "spirale" de diminution des quotas ; elle aurait réclamé un renforcement, très difficile à négocier, de la protection à l'encontre des produits de substitution aux céréales ; elle aurait, enfin, compromis l'avenir des industries agro-alimentaires européennes ;

- le système du "quantum", permettant de maintenir des prix élevés mais dans la limite d'un revenu maximum, aurait été très défavorable à la France : d'une part, ses agriculteurs auraient supporté une partie importante de la limitation de la garantie de prix ; d'autre part, la définition d'un quantum par Etat membre aurait paralysé le commerce intra-communautaire, débouché essentiel pour l'agriculture française ;

- le maintien du système actuel assorti d'une incitation à la mise en jachère aurait présenté le risque d'une poursuite de l'intensification appelant des mesures de plus en plus importantes en faveur du gel des terres ;

- une formule permettant à chaque producteur d'opter entre une baisse des prix modérée mais non compensée, et une baisse plus importante mais compensée par des aides subordonnées à des conditions de jachère aurait creusé les inégalités entre les régions en faisant supporter l'essentiel des efforts de maîtrise de la production par certaines d'entre elles seulement.

Il est de fait que la généralisation des quotas de production aurait présenté des inconvénients supérieurs à ceux de la réforme. En revanche, les critiques concernant les autres formules possibles d'aménagement de la PAC, notamment celles fondées sur une maîtrise de la production par des mesures favorisant la mise en jachère, semblent reposer davantage sur des pétitions de principe que

(1) Voir : "Réforme de la P.A.C. : réponse à des questions posées", Bulletin d'information du ministère de l'Agriculture et de la Forêt, 18 juin 1992, pp. 3-7.

sur une analyse détaillée de leurs conséquences éventuelles. De telles mesures auraient permis de préserver les grands équilibres de la PAC tout en stabilisant la production et n'auraient nullement exclu la prise en compte des handicaps de certaines régions de production ; il paraît difficilement acceptable que ces formules aient été exclues, sans véritable discussion publique, du processus de délibération communautaire.

Il convient d'ajouter que les arguments "négatifs" du Ministère et de la Commission ne suffisent nullement à établir la nécessité ou simplement l'opportunité de la réforme décidée. En effet, il aurait été possible - puisque, grâce aux stabilisateurs mis en place après 1985, l'évolution des dépenses a été contenue - de définir un processus de réforme plus étalé dans le temps et entouré dès le départ de garanties claires et précises. Tout autant que les principes retenus par la réforme, ce sont sa rapidité, sa radicalité et le flou qui l'entoure qui suscitent l'inquiétude et déstabilisent la profession agricole.

La PAC devait évoluer : elle pouvait le faire dans un climat de concertation permettant de trouver des solutions équilibrées et progressives. La manière dont les décisions ont été prises -notamment en écartant le contrôle et le débat parlementaires- fait que la réforme n'est pas comprise, que ses conséquences sont très difficiles à mesurer, et que les discussions sur ses modalités pratiques et ses mesures d'accompagnement s'effectuent dans la précipitation et l'improvisation, au milieu de manifestations d'hostilité.

Il apparaît ainsi que les nombreuses obscurités de l'accord du 21 mai provoquent de sérieuses difficultés pour définir les conditions d'application de la réforme : l'incertitude règne, par exemple, sur des points aussi importants que la révision éventuelle du mode de calcul des aides aux producteurs d'oléagineux, les règles applicables aux troupeaux mixtes, la fixation des quotas laitiers pour l'Italie. Le Conseil des ministres du 30 juin s'est contenté en la matière de simples déclarations.

S'agissant des mesures d'accompagnement, le Gouvernement a lancé une concertation un mois après la réforme, avec l'objectif d'annoncer des décisions fin juillet : n'aurait-il pas été plus judicieux de pratiquer la concertation parallèlement aux négociations sur la réforme, et de poursuivre ces dernières jusqu'à l'obtention d'un accord clair, de manière à pouvoir présenter aux agriculteurs des décisions apportant des garanties précises sur leur avenir ?

II. LES MESURES PAR SECTEUR

a) Les grandes cultures

● Le prix des céréales est abaissé, en trois campagnes à partir de la campagne 1993-1994, suivant les modalités suivantes :

- le prix indicatif passe successivement à 130, 120 puis 110 ECU par tonne ;

- le prix d'intervention est fixé dans les mêmes conditions à 117, 108, puis 100 ECU par tonne.

Par rapport au prix d'achat moyen actuel, soit 155 ECU par tonne, la baisse est de 29 % si l'on se réfère au prix indicatif, mais de 35,5 % si la référence est le prix d'intervention.

Le prix de seuil est progressivement abaissé en restant constamment supérieur de 45 ECU au prix indicatif de manière à maintenir la préférence communautaire.

● La contrepartie de la baisse des prix consiste, d'une part, dans la suppression des prélèvements de coresponsabilité à partir de la campagne 1992-1993, d'autre part, dans la mise en place d'aides compensatoires à l'hectare.

Ces aides prennent la forme d'une aide à la tonne, transformée en aide à l'hectare par application d'un coefficient de rendement régional. L'aide à la tonne est fixée à 25 ECU pour la campagne 1993-1994, 35 ECU pour la campagne suivante, puis 45 ECU pour la campagne 1995-1996 qui marquera l'achèvement de la réforme. Le plan de régionalisation des rendements qui permet de fixer le coefficient de rendement régional est établi par chaque Etat en prenant en compte les cinq campagnes allant de 1986-1987 à 1990-1991 et en excluant de celles-ci la campagne où le rendement a été le plus élevé et celle où il a été plus faible. Chaque Etat peut établir une différenciation entre zones irriguées et non irriguées.

● Une fois convertie en aide à l'hectare, l'aide est limitée à une "surface de base" définie par des références historiques. Chaque Etat peut opter soit en faveur d'un système de superficie de base individuelle, soit en faveur d'une surface de base régionale.

Dans le système de la superficie de base individuelle, celle-ci est égale au nombre d'hectares consacrés aux grandes cultures ou gelés au cours des années 1989, 1990 ou 1991, le choix entre ces trois années incombant à l'exploitant.

Dans le système de la superficie de base régionale, chaque Etat peut soit définir une seule région, identique en ce cas à l'Etat lui-même, soit définir plusieurs régions. La superficie de base est alors égale à la moyenne des surfaces cultivées en céréales, oléagineux et protéagineux et des surfaces gelées, pour les années 1989, 1990 et 1991. Lorsque ce système est appliqué, il s'impose au plan de régionalisation des rendements permettant de calculer les aides à l'hectare, c'est-à-dire qu'une "région de rendement" devra se situer entièrement à l'intérieur d'une "région de superficie de base" ou être identique à celle-ci, mais sans pouvoir la déborder.

En cas de dépassement de la surface de base régionale (autrement dit lorsque le total des surfaces individuelles pour lesquelles l'aide compensatoire est demandée dépasse la surface de référence), la surface éligible par producteur est réduite proportionnellement au dépassement ; en outre, un gel des terres supplémentaire et non indemnisé, dans une proportion égale au pourcentage du dépassement, est obligatoire pour la campagne suivante.

● Non seulement les aides compensatoires sont limitées par le jeu de la "surface de base", mais encore elles sont subordonnées à une condition de mise en jachère, sauf dans le cas des petits producteurs (ces derniers sont ceux qui disposent d'une superficie de base inférieure à celle nécessaire pour produire 92 tonnes sur la base du rendement régional) qui en sont totalement exemptés. La mise en jachère peut prendre la forme d'un gel fixe ou d'un gel rotatif. En cas de gel rotatif, la part de la superficie mise en jachère est de 15 % ; en cas de gel fixe, un taux supérieur s'applique, dont le montant sera fixé avant le 31 juillet 1993.

Le gel des terres donne lieu, sans limitation de surface, à une indemnité égale à l'aide compensatoire aux surfaces ensemencées. Les terres gelées peuvent être utilisées, sans perdre le bénéfice de l'indemnité, pour produire des matières destinées à des usages industriels.

● L'aide aux grandes cultures est applicable aux surfaces cultivées pour l'ensilage, selon les mêmes modalités.

● La culture du maïs peut faire l'objet de dispositions particulières dans le plan de régionalisation des rendements. Toutefois, un rendement régional particulier ne peut être fixé pour le maïs qu'à deux conditions : d'une part, le rendement moyen national ne doit pas s'en trouver modifié ; d'autre part, une surface de base distincte doit être établie pour le maïs. Par ailleurs, lorsqu'un rendement régional particulier est établi, les producteurs bénéficiaires doivent choisir, pour moitié, des terres affectées à la

culture du maïs pour définir la zone mise en jachère en contrepartie de l'aide.

● Un régime particulier est défini pour les protéagineux. Pour les pois, les haricots et les lupins doux, l'aide à l'hectare est égale à 65 ECU multipliés par le rendement régional appliqué aux autres céréales (lorsqu'un rendement régional distinct est établi pour le maïs, il n'est pas pris en compte pour déterminer le rendement régional applicable). Par ailleurs, pour les lentilles, pois chiches et vesces, le régime actuel est prorogé jusqu'à la campagne 1995-1996.

● Pour le blé dur, un supplément au paiement compensatoire, d'un montant de 300 ECU par hectare, sera versé aux producteurs situés dans les zones de production traditionnelles (dans le cas de la France, les deux régions méditerranéennes), dans la limite du nombre d'hectares emblavés en blé dur au cours des campagnes 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991, ou 1991-1992, au choix de l'agriculteur. Par ailleurs, l'obligation d'utiliser des semences certifiées pour cultiver du froment dur éligible à l'aide est supprimée.

● Le nouveau régime des aides dans le secteur des fourrages séchés n'est pas fixé. La Commission est invitée à faire de nouvelles propositions en vue d'une réduction progressive des aides : celles-ci pouvant, à partir de la campagne 1994-1995, soit demeurer spécifiques, soit s'intégrer dans le cadre général des aides aux cultures arables.

● Les modalités du soutien aux producteurs d'oléagineux posent également certains problèmes, mais pour des raisons différentes. Dans le système retenu, un prix de référence prévisionnel est établi : il correspond à l'estimation, sur le moyen terme, d'un prix d'équilibre dans un marché mondial stabilisé. Ensuite, un montant de référence communautaire est fixé en trois étapes :

- "l'équivalent-prix" des céréales (prix de marché + aides communautaires) est multiplié par le "rapport d'équilibre" (c'est-à-dire le rapport de prix entre oléagineux et céréales n'incitant pas, par lui-même, à choisir une production plutôt qu'une autre) ;

- le paiement compensatoire de base est égal à la différence entre le résultat de cette opération et le prix de référence prévisionnel ;

- le paiement de base est ensuite multiplié par le rendement communautaire moyen, afin d'obtenir l'aide de référence. Celle-ci atteindrait ainsi 359 ECU à partir de la campagne 1993-1994.

Ensuite, l'aide de référence communautaire est convertie en montant de référence régional prévisionnel en fonction des rendements régionaux.

Ce nouveau régime suppose une cohérence complète entre les dispositifs respectifs d'aide aux céréales et aux oléagineux, ce qui remet en cause le régime mis en place pour la campagne 1992-1993 à la suite de la réforme décidée à l'automne dernier et pourrait conduire à des distorsions. Le Conseil a donc indiqué qu'il se pencherait sur "les amendements techniques nécessaires prenant en considération le régime en vigueur pour 1992-1993".

b) La viande bovine

● Les prix garantis baisseront de 15 % sur trois ans ; Parallèlement, les primes aux bovins mâles et à la vache allaitante seront relevées.

● La prime spéciale aux bovins mâles est fixée à 60 ECU pour 1993, 75 ECU pour 1994, 90 ECU pour 1995. Elle est payée deux fois dans la vie de l'animal, lorsqu'il atteint 10 mois, puis 22 mois. Toutefois, les Etats membres peuvent décider d'octroyer la prime au moment de l'abattage, si le poids de la carcasse est d'au moins 200 kg.

Le nombre de primes versées est plafonné par des références régionales. Pour cela, chaque Etat définit des régions de production (il peut également retenir une région unique identique à l'Etat) et choisit une année de référence entre les années 1990, 1991 et 1992. Le troupeau de référence régional est égal au nombre de primes payées pour l'année de référence ; dans la limite de l'effectif de ce troupeau, chaque Etat peut attribuer des plafonds individuels.

En tout état de cause, le nombre de primes est limité à un plafond de 90 animaux par exploitation.

Lorsque le nombre de primes demandées pour une région dépasse le troupeau de référence, le nombre d'animaux éligibles par producteur est réduit proportionnellement. Ce sont exclusivement les demandes de primes à l'âge de dix mois qui permettent de définir le dépassement ; la pénalité s'applique en revanche aux deux primes.

↙ Afin de favoriser l'étalement de l'offre, une prime supplémentaire de 60 ECU par tête est payable en cas d'abattage au

cours des quatre premiers mois de l'année dans les Etats où plus de 40 % des abattages annuels s'effectuent de septembre à novembre.

• La prime à la vache allaitante est fixée à 70 ECU pour 1993, 95 ECU pour 1994 et 120 ECU à partir de 1995. Elle peut être complétée, à l'initiative de chaque Etat, par une prime nationale d'un montant maximum de 25 ECU par vache. Le nombre d'animaux primables n'est pas soumis au plafond de 90 têtes applicable aux bovins mâles.

Les droits à prime sont limités, pour chaque producteur, au nombre de primes payées pour les années 1990, 1991 ou 1992, au choix. Ces droits sont attachés au producteur, qui peut les céder avec son exploitation, mais aussi les transférer sans céder celle-ci. Dans ce dernier cas, une partie des droits à la prime, dans la limite de 15 %, est versée sans indemnité à une réserve nationale pour être redistribuée gratuitement, soit aux nouveaux producteurs, soit à d'autres producteurs jugés prioritaires. Des mesures sont annoncées pour éviter que les transferts des droits à la prime ne s'effectuent au détriment des "zones sensibles" ou des régions où la production bovine est particulièrement importante pour l'économie locale.

La réserve nationale initiale est égale, pour chaque Etat, à au moins 1 % et au plus 2 % du nombre total d'animaux pour lesquels la prime à la vache allaitante a été accordée en 1990, 1991 ou 1992, au choix de l'Etat.

Une réserve nationale additionnelle est en outre instituée ; elle est égale, pour chaque Etat membre, à 1 % du total des plafonds individuels des producteurs situés dans les zones défavorisées : les droits inscrits dans cette réserve sont attribuables exclusivement aux producteurs situés dans ces zones.

• L'extensification est en principe encouragée •

Les primes au bovin mâle et à la vache allaitante sont augmentées de 30 ECU par tête lorsque le taux de chargement est inférieur à 1,4 U.G.B./hectare. (Les vaches laitières, les vaches allaitantes, les bovins mâles de plus de deux ans représentent 1 U.G.B., les bovins mâles de 6 mois à 2 ans valent 0,6 U.G.B. et les brebis 0,15 U.G.B.).

Par ailleurs, les primes au bovin mâle et à la vache allaitante ne sont versées qu'à concurrence d'un taux de chargement fixé à 3,5 U.G.B./ha pour 1993, 3 U.G.B./ha pour 1994, 2,5 UGB/ha pour 1995, et 2 U.G.B./ha à partir de 1996. Toutefois, les producteurs ne détenant pas plus de 15 U.G.B. sont exemptés des conditions de chargement. Il est à noter qu'en l'état actuel, la prime à la vache allaitante est octroyée aux seuls producteurs dont la livraison de lait

est inférieure à 60.000 kg, ce qui exclut, dans le cas de la France, une part importante des producteurs élevant des troupeaux mixtes dans les zones difficiles : une telle limitation va manifestement à l'encontre de l'objectif d'extensification. Le Conseil des ministres du 30 juin a admis le principe d'un relèvement du plafond à un niveau compris entre 100 000 et 120 000 kg, mais seulement dans les zones défavorisées.

- Le plafond d'achats à l'intervention sera progressivement abaissé : fixé à 750.000 tonnes pour 1993, il passera à 350.000 tonnes en 1997. Toutefois, un "filet de sécurité" est prévu, pour chaque Etat membre, si le prix du marché devient inférieur à 60 % du prix d'intervention.

- Une "prime à la transformation" des veaux, d'un montant de 100 ECU par tête, est accordée en cas d'abattage avant l'âge de 10 jours. Toutefois, cette prime n'est instituée que si l'Etat membre renonce au régime spécial d'achat à l'intervention pour les animaux légers.

c) La viande ovine

Les prix actuels sont maintenus, mais le régime des primes est modifié .

- Les primes sont limitées au troupeau de référence individuel, l'année de référence pouvant être 1989, 1990 ou 1991, au choix de l'Etat membre. Si le nombre d'animaux primables dépasse 1.000 têtes en zone défavorisée, et 500 têtes dans les autres zones, les primes sont réduites de 50 % pour les animaux au-delà du plafond.

- La prime pour les animaux légers est portée à 80 % de la prime pour les animaux lourds.

- Le transfert des droits à prime, la création d'une réserve nationale et d'une réserve additionnelle sont prévus et obéissent aux règles applicables dans le cas de la prime à la vache allaitante.

d) La production laitière

Le régime des quotas laitiers est prolongé pour 7 nouvelles périodes de douze mois à partir du 1er avril 1993.

● Le prix du beurre baissera de 2,5 % en 1993-1994 et à nouveau de 2,5 % en 1994-1995. Le prix du lait écrémé en poudre restera inchangé.

● Les quotas ne seront pas modifiés en 1992-1993, puis seront abaissés de 1 % en 1993-1994 et à nouveau de 1 % en 1994-1995 si la situation du marché le rend nécessaire ; la réduction des quotas sera alors indemnisée. Les réductions temporaires (4,5 %) de quotas devraient être transformées en réduction définitive, sous réserve du cas des zones de montagne.

● En cas "d'application satisfaisante" du régime des quotas en Espagne et en Grèce lors de la campagne 1992-1993, les quotas de ces pays seront relevés en 1993-1994, de 100 000 tonnes pour la Grèce et de 500 000 tonnes pour l'Espagne. La demande italienne de relèvement n'a pas jusqu'à présent été acceptée.

● Le prélèvement de base, maintenu pour 1992-1993, disparaîtra à partir de 1993-1994.

e) Le tabac

Les quantités maximales de production, maintenues pour 1992, sont abaissées à 370 000 tonnes pour l'année 1993, puis à 350 000 tonnes pour les années 1994-1997. Des quotas limitatifs par Etat et par groupe de variétés sont institués. Une prime unique par variété d'un même groupe remplace les primes actuelles.

f) Le boisement

Les mesures relatives au boisement comprennent :

- le boisement de terres agricoles, une aide à la plantation de 3 000 ECU par hectare pour les conifères et 4 000 ECU par hectare pour les feuillus ;

- au bénéfice des seuls agriculteurs, une aide à l'entretien de 950 ECU par hectare (1 900 pour les feuillus) pour les cinq premières années, et une aide au boisement égale à 600 ECU par hectare et par an pendant 20 ans.

● Une prime annuelle de 150 ECU par hectare pendant 20 ans est accordée aux non-agriculteurs qui procèdent au boisement de terres agricoles ; elle est réservée aux personnes privées.

• Les aides aux espèces à croissance rapide et qui peuvent être exploitées à court terme sont réservées aux seuls agriculteurs à titre principal et sont limitées aux coûts de boisement ; elles ne sont pas accordées pour les sapins de Noël.

Le co-financement communautaire pourrait s'élever jusqu'à 50, voire 75 % dans certaines zones.

g) La retraite anticipée des agriculteurs et salariés agricoles

L'encouragement à la cessation d'activités anticipée à partir de 55 ans se traduit par la mise en place d'un nouveau régime de préretraite, facultatif pour les Etats membres, comportant un élément fixe et un élément variable selon la dimension de l'exploitation, l'élément fixe s'élevant à 4 000 écus et le montant maximal total par bénéficiaire étant limité à 10 000 écus par an. La part de financement communautaire sera de 75 % dans les zones de l'objectif 1, et de 50 % dans les autres zones.

CHAPITRE III

Une réforme grevée d'hypothèques

I. QUELLE ARTICULATION AVEC LES NÉGOCIATIONS DU GATT ?

En dépit de dénégations peu convaincantes, il apparaît évident que la réforme de la PAC ne saurait être tenue pour sans rapport avec les négociations actuellement en cours au GATT.

En réalité, deux stratégies étaient possibles : conclure au GATT et, en tirant les conséquences, adapter la PAC ; réformer la PAC, puis conclure au GATT.

C'est cette deuxième option qui a été retenue, l'enlisement des négociations au GATT, essentiellement du fait de l'intransigeance américaine, rendant d'ailleurs la première voie impraticable. Elle évite, en outre, que la réforme de la PAC n'apparaisse que comme un exercice de transcription au niveau communautaire des décisions prises dans le cadre du GATT, au risque de ravalier la réforme de la PAC au rang de "sous-produit" des négociations commerciales internationales. Par conséquent, le choix finalement opéré n'est pas forcément le pire, à la condition impérative que la Communauté n'abandonne pas ensuite davantage dans le cadre du GATT que ce qui découle, normalement, de la réforme de la PAC.

Dans l'hypothèse contraire, la Communauté aurait fait payer son agriculture deux fois : d'abord en réformant la PAC, puis en consentant au GATT à des renoncements supplémentaires, notamment en matière de réduction en volume des exportations agricoles.

Quoiqu'il en soit du bien-fondé du choix "tactique" opéré, force est de constater qu'avec son système d'aides compensatoires et de rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux, la réforme de la PAC traduit un ralliement, mais un ralliement incomplet, à la philosophie agricole américaine.

Incomplet parce que la réforme de la PAC ne va pas jusqu'au bout de la logique qui aurait consisté à aligner les prix intérieurs sur les prix internationaux. Cette option, sans doute psychologiquement difficile à mettre en oeuvre, présentait apparemment aux yeux de la Commission le défaut rédhibitoire de nécessiter une compensation plus importante et d'un montant difficilement prévisible, puisque toute l'aide (intérieure et à l'exportation) aurait été conditionnée par le niveau du prix mondial que la Communauté ne maîtrise pas.

Le système retenu est bâtard : le prix intérieur devient un prix artificiel qui ne correspond ni au prix international ni à celui permettant de couvrir les coûts de production, ce qui était à peu près le cas dans le système antérieur.

Ralliement néanmoins, dans la mesure où la Communauté renonce à l'un de ses principes fondamentaux : garantir un prix intérieur qui couvre les coûts de production. Comme dans le système des deficiency payments, le prix unitaire qui sera désormais perçu sur le marché intérieur ne couvrira pas le coût de production : seule l'aide compensatoire permettra de couvrir l'intégralité des coûts et, éventuellement, de dégager une marge.

Ainsi, et en dépit des démentis soulignant que les principes fondamentaux de la PAC (préférence communautaire, solidarité financière, unité de marché) sont maintenus, il s'agit bien là de la remise en cause d'un des principes originels de la PAC.

Faute d'être parvenue à obtenir une fixation des prix internationaux à un niveau plus conforme à celui des coûts de production, la CEE a finalement consenti à "l'artificialisation" des prix agricoles, résultant de la guerre commerciale que se livrent les principales puissances exportatrices. Dans cette hypothèse, et contrairement à ce que paraît espérer la Commission rien ne garantit que les prix internationaux se redresseront, les Etats-Unis pouvant continuer à maintenir ces prix à la baisse et à les manipuler en faisant varier le cours du dollar, tout en continuant à assurer le revenu de leurs agriculteurs par le biais des deficiency payments. Tout au plus, la CEE y aura-t-elle gagné de diminuer le coût des restitutions, résultant d'un écart moindre entre le prix international et le prix intérieur et de la diminution en volume des quantités exportables, sous l'effet du gel obligatoire.

La principale menace réside, aujourd'hui, dans le risque de voir la Communauté faire dans le cadre des négociations du GATT des concessions qui excèderaient les conséquences de la réforme de la PAC. Lors de son audition, M. Guy Legras a fermement

exposé que la Communauté n'accepterait aucune concession allant au-delà de cette réforme.

Si la Communauté, comme l'ont fait les Américains avec leur Farm Bill, sait refuser toute concession excédant les conséquences de la réforme, cette dernière pourrait permettre un déblocage des négociations du GATT sur une base équilibrée.

Il semble en effet que la réforme de la PAC puisse, globalement, permettre de satisfaire à l'offre faite par la Communauté au GATT ; la situation serait toute autre au regard du compromis DUNKEL.

S'agissant de la baisse induite du soutien interne (- 20 % dans le document DUNKEL), la réforme de la PAC devrait permettre d'y satisfaire. En revanche, la réforme ne permettrait pas de répondre aux demandes de réduction des aides aux exportations (36 % en valeur et 24 % en volume). En outre, le problème de l'accès au marché reste intact.

Le compromis DUNKEL demande, en effet, l'ouverture forcée du marché communautaire en prévoyant un accès minimum qui devrait représenter en 1999, selon les exigences américaines, 5 % de la consommation intérieure. En outre, ce compromis prévoit la tarification puis la réduction de 36 % des obstacles aux importations : c'est en réalité le système "d'écluse" mis en place par le Traité de Rome qui serait supprimé, entraînant, de fait, la disparition de la préférence communautaire.

Diminution drastique des exportations, ouverture forcée du marché communautaire, les conséquences d'un accord au GATT sur la base du compromis DUNKEL paraissent inacceptables à votre rapporteur.

Il s'agirait là de la remise en cause radicale de plus de trente ans de politique agricole commune, infiniment plus lourde de conséquences que la réforme actuellement en cours.

II. UN FINANCEMENT SANS GARANTIES

L'incertitude sur la pérennité du financement de la nouvelle PAC est l'une des inquiétudes les plus fréquemment exprimées.

Il faut tout d'abord noter le caractère paradoxal de l'aspect budgétaire de cette réforme. Présentée comme absolument indispensable compte tenu de l'explosion budgétaire à laquelle conduirait le maintien des mécanismes actuels, la nouvelle PAC coûtera, en réalité, plus cher que ce que coûte aujourd'hui l'aide communautaire à l'agriculture.

Les chiffrages sur ce sujet sont encore imprécis. Il semble qu'à terme, mesures d'accompagnement comprises, la PAC réformée doit coûter de l'ordre de 4 milliards d'ECU de plus que l'actuelle PAC.

Pour la Commission de Bruxelles, le paradoxe n'est qu'apparent, puisque la poursuite de la PAC sur ses bases actuelles entraînerait, à la même échéance, des dépenses d'un montant nettement supérieur. En outre, est-il souligné, ce coût budgétaire serait inférieur aux plafonds de dépense qui seront fixés pour les cinq prochaines années (guide lines). Du moins, ceux initialement prévus dans le paquet Delors II.

Encore faut-il, par conséquent, que les difficultés actuelles que connaissent les négociations sur ce "paquet" ne conduisent pas à remettre en cause le financement de la PAC. Sur ce point, le Conseil de Lisbonne, estimant que la réforme de la PAC devrait s'inscrire dans le cadre de la ligne directrice actuelle, laquelle plafonne la progression des dépenses agricoles à 74 % de la croissance du P.N.B. communautaire, et écartant, contrairement aux premières propositions, le relèvement d'1,5 milliard d'ECU du plafond de cette ligne directrice, de même que les déclarations britanniques récentes selon lesquelles des économies pourraient être ultérieurement faites sur les dépenses agricoles, incitent à se montrer circonspect.

Il apparaît, en définitive, qu'en réalité, la Commission européenne voit dans la PAC réformée un avantage décisif : à terme les dépenses agricoles seront fixées quasiment ne varietur. Reposant sur des bases fixes : le nombre d'hectares et de têtes primables, un rendement fixe, et des primes à la tonne ou par tête prédéterminées, le montant de l'aide "intérieure" serait parfaitement maîtrisé.

La réforme proposée répond, au fond, à cette préoccupation déterminante, essentiellement budgétaire.

Il faut en outre noter, comme l'a rappelé M. Guy Legras, que les aides fixées en ECU ne sont pas revalorisées en fonction de l'inflation.

Seule demeure l'incertitude du coût du financement des exportations qui, lui dépendra des volumes exportés, du prix international et des variations de la devise de facturation.

On peut raisonnablement penser que le financement devrait être garanti au moins pendant la période de mise en place de la réforme : on voit mal le Conseil poursuivre la baisse des prix, sans, dans le même temps, augmenter les aides compensatoires. C'est à plus long terme que le problème risque de se poser, ce que paraît d'ailleurs concevoir le Président de la Commission qui a annoncé un plan de sept ans, mis en place à l'issue de la réforme.

Mais c'est le passage d'un financement jusqu'ici principalement supporté par le consommateur à un financement assuré par le contribuable qui fait peser les plus lourdes menaces. Il faut quelque angélisme pour estimer que le contribuable ne sera pas enclin à demander une réduction des aides à l'agriculture. La présentation de ces dernières conduira à une prise de conscience, peut-être voulue, de l'ampleur de l'aide apportée au secteur agricole, sans commune mesure avec celle, beaucoup plus indolore, antérieure. Mesure-t-on bien les réactions de l'opinion, lorsque sera divulgué le montant d'aides directes perçues, par exemple, par une "grosse" exploitation céréalière ? Montant qui sera, "naturellement", assimilé au revenu net de l'agriculteur alors que l'aide versée ne sera que la compensation d'une logique de vente à perte.

Au plan communautaire, la tentation pourrait être grande de progressivement soumettre le versement des aides directes à des conditions supplémentaires -en la matière, l'esprit de la Commission sera sans doute particulièrement fertile, que l'on songe, par exemple, au durcissement progressif des conditions de mise à l'intervention au cours des années quatre vingt- et à encourager la "renationalisation" d'une partie de ces aides : diminution de la part communautaire au profit de l'ouverture, pour les Etats-membres, de la possibilité d'apporter un complément national. Les Etats les plus riches, au premier rang desquels l'Allemagne, pourraient ainsi continuer à soutenir puissamment une agriculture d'occupation du territoire, rendant la conquête de parts de marché communautaire par l'agriculture française aléatoire.

Il faut convenir que la Commission a pris en la matière un risque considérable qui fragilise la réforme, en basculant un système de soutien essentiellement financé par le consommateur, pratiquement indolore, sur un système, infiniment plus sensible, reposant sur le contribuable.

III. UN IMPACT SUR L'AGRICULTURE FRANCAISE ENCORE INCERTAIN

Outre ces deux incertitudes majeures sur l'issue des négociations du GATT et la pérennité du financement de la PAC, cette réforme est grosse d'incertitudes quant à ses conséquences.

Sur ce point, l'analyse de la Commission paraît exagérément optimiste et fortement contestable.

a) L'utilisation des marges de manoeuvre nationales

La réforme laisse, en effet, une assez large marge de manoeuvre aux Etats-membres, qu'il convient d'employer au mieux, notamment pour la détermination des superficies et du rendement de référence en grandes cultures ainsi que du troupeau de référence pour la prime au bovin mâle.

En céréales, par exemple, une superficie de référence individuelle conduirait, de fait, à la mise en place d'un quota de primes par exploitation, favorable aux exploitants en place, fortement responsabilisante pour la maîtrise des quantités produites mais dissuasive à l'égard des installations et des évolutions nécessaires.

A l'opposé, le choix d'une référence de base régionale donne davantage de souplesse mais conduit à faire reposer sur l'ensemble des producteurs de la région de référence les conséquences de l'augmentation de la production de quelques exploitations. Le système s'apparenterait à celui des Q.M.G. Elle poserait également des difficultés de péréquation entre régions en sous réalisation et celles en dépassement.

Le choix du "zonage" du rendement est lui aussi lourd de conséquences : très fin, il permettrait de s'approcher au plus près du rendement individuel par exploitation, plus large, il entraînerait la sur compensation des rendements inférieurs à la moyenne et la sous-compensation des plus productifs, et pénaliserait les agriculteurs ayant fait des efforts de productivité. En outre, une aide totalement forfaitaire à l'hectare jouerait un rôle assez largement déresponsabilisant.

La prise en compte du maïs ou de l'irrigation pourrait entraîner de son côté une sous-compensation pour les producteurs d'autres céréales ou en cultures sèches (pour respecter la contrainte du rendement global).

En bovins mâles, le choix de la référence : individuelle ou collective, aura lui aussi des conséquences très contrastées.

Individuelle, elle figerait les situations (système des quotas de prime par exploitation) ; régionale elle pourrait permettre une certaine concentration de la production au sein de la zone considérée mais permettrait des évolutions nécessaires.

La possibilité est donc offerte entre le "tout quota" et un système plus souple et évolutif.

D'autant plus que la gestion des références individuelles pour les primes à la vache allaitante ou pour la prime ovine et, dans une moindre mesure pour les bovins mâles, si la solution individuelle était retenue, est laissée à l'appréciation des Etats. La gestion administrative des références sur le modèle des quotas laitiers, lourde et complexe aurait le mérite de favoriser la restructuration concertée des exploitations, avec le souci d'une occupation équilibrée du territoire.

Beaucoup plus libérale, l'option pour un système marchand favoriserait les délocalisations de production et conduirait à un véritable marché de "droits à produire", rendant plus difficile les installations.

Quoiqu'il en soit, la réforme de la PAC générera un système administré, d'une extrême complexité. En dépit d'un contrôle systématique, logiquement nécessaire, les fraudes seront nombreuses chez certains de nos partenaires.

Enfin, les effets de cette réforme seront conditionnés par le niveau auquel les Etats relayeront financièrement les mesures d'accompagnement prévues.

Il va de soi que la décision des Etats de tirer parti au maximum des possibilités communautaires et de bénéficier ainsi de substantiels cofinancements communautaires, ou bien d'en limiter l'application, comme la France a trop souvent tendance à le faire, sera décisive.

b) Le risque d'une fragilisation des exploitations

En dépit de l'argumentation développée par la Commission quant aux effets à attendre de la réforme de la PAC, votre rapporteur est convaincu que cette dernière fragilisera l'ensemble des exploitations françaises, les chiffrages respectivement établis par la Commission et par les organisations professionnelles agricoles conduisant bien évidemment à des appréciations contrastées quant à l'évolution du revenu.

Ainsi, dans le secteur bovin, le revenu des producteurs extensifs devrait, selon la Commission, augmenter dans tous les cas de figure, les primes faisant plus que compenser la baisse des prix. En production intensive, toujours selon la Commission, seuls les éleveurs disposant d'un cheptel de plus de 90 bovins mâles devraient connaître une diminution de leur revenu.

Les résultats auxquels parvient l'APCA paraissent à votre rapporteur, malheureusement, beaucoup plus réalistes. Il en ressort que la baisse des prix ne serait convenablement compensée que dans le cas d'élevages extensifs (moins d'1,4 UGB à l'hectare), des cycles d'engraissement longs (versements de la prime au bovin mâle à deux reprises) ou d'exploitations recourant au maïs-ensilage et à l'autoconsommation de céréales, lorsqu'elles n'excèdent pas le seuil de changement de 2 UGB à l'hectare.

Les simulations effectuées par l'Institut de l'élevage conduisent à la même appréciation contrastée des conséquences de la réforme : les systèmes laitiers et mixtes extensifs et les systèmes ovins intensifs seront les plus pénalisés, les autres systèmes seraient moins affectés....

Dans le secteur laitier, l'introduction de la prime au maïs-ensilage favorise nettement les exploitations intensives de plaine par rapport aux exploitations herbagères de montagne, pénalisées en outre par la diminution du prix des vaches de réforme. Cette dernière catégorie d'exploitation devrait enregistrer des pertes de revenu de l'ordre de 10 %.

De la même façon, dans le secteur céréalier, la Commission estime que les petits producteurs verront leurs revenus augmenter de 12 à 18 %, que les exploitations dont les rendements sont supérieurs à la moyenne régionale de moins de 10 % pourront maintenir leur revenu en recourant à la production non alimentaire : seuls les exploitants dont le rendement individuel excède de plus de 10 % la référence régionale verraient leur revenu diminuer.

De son côté l'APCA, chiffre à 4 % par quintal la perte nette résultant de la mise en oeuvre de la réforme, avec des conséquences très variables selon la situation individuelle de l'exploitant par rapport au rendement de référence régional...

Il paraît par conséquent à votre rapporteur extrêmement difficile de mesurer, aujourd'hui, avec exactitude l'effet de la réforme sur le revenu des exploitations.

Il reste qu'il paraît difficile de considérer, comme le font la Commission et le Gouvernement, que les aides directes compenseront la diminution des prix de soutien et permettront de maintenir le revenu. Il faut d'ailleurs noter que l'un des groupes de travail mis en place par le Premier Ministre traitera spécifiquement de l'endettement des exploitations, ce qui laisse penser que les pouvoirs publics ont pris conscience que la réforme affecterait les capacités de remboursement des exploitants...

Outre cette fragilisation économique, la réforme risque d'avoir un effet profondément démobilisateur pour les chefs d'exploitation et un effet dissuasif à l'installation.

Quel intérêt un exploitant aura-t-il désormais à produire mieux ou davantage ? Seuls ceux dont la compétitivité leur permet d'espérer dégager une marge en vendant, sans aides, au prix du marché ou d'intervention seraient poussés à le faire. Les autres seront donc tentés de ne produire qu'à hauteur de leurs quotas de prime. En outre, le système proposé ne favorisera sans doute pas la qualité, dans la mesure où l'orientation par le marché sera moins forte, une partie importante du revenu étant tirée d'une aide forfaitaire.

Enfin, les secteurs d'amont et d'aval subiront le contre coup de cette réforme, sans que ces conséquences aient, à la connaissance de votre rapporteur, fait l'objet d'un chiffrage de la part de la Commission.

c) Une remise en cause des équilibres entre les productions et les régions

En effet, contrairement à ce qu'indique la Commission, et, si incontestablement la cohérence du dispositif finalement retenu a été renforcée, cette cohérence n'est pas totale.

Même si la réforme adoptée "boucle" le dispositif en introduisant dans le secteur bovin un système de quotas de prime, il reste que les productions non couvertes par une organisation commune de marché, qu'elles soient animales ou végétales, et qui ne sont pas directement concernées par la réforme pourraient connaître des entrées en production massives "de report", susceptibles de déséquilibrer très rapidement les marchés porcine et avicole ou celui des fruits et légumes. Il existe donc un très fort risque de délocalisation des productions, lequel frapperait tout particulièrement les régions agricoles, déjà les plus fragiles, dans lesquelles la diversification n'est pas possible.

En outre, la logique d'extensification, mise en avant, n'est pas systématique. Le cas du secteur laitier est à cet égard significatif : le système actuel de quotas étant maintenu, l'aide ne viendra que du prix de vente du produit, sans modulation en fonction des conditions de production. Il n'est, en particulier, pas prévu de mesures particulières au profit des exploitations laitières herbagères, alors que les exploitations pouvant recourir au maïs-ensilage bénéficieront d'une aide au titre de l'aide compensatoire versée aux surfaces en céréales.

De la même façon, en matière de viande ovine, il n'est pas davantage prévu de prendre en compte les pratiques extensives.

Rien ne garantit que, paradoxalement, la course à l'intensification n'en sera pas renforcée, les producteurs les plus "compétitifs" intensifiant au maximum sans demander les primes. Contrairement au système des quotas laitiers, le système n'est pas "verrouillé" : des volumes pourront être produits sans aides et venir peser sur le prix du marché. Cette hypothèse est tout particulièrement préoccupante pour le secteur bovin, dont le système de déclenchement de l'intervention, contrairement aux céréales, ne garantit pas nécessairement le soutien des prix au niveau des prix d'intervention.

Enfin, il est loin d'être assuré que cette réforme doive se traduire par un renforcement de la compétitivité de l'agriculture européenne et française. Pour ne prendre que le secteur des céréales,

comme le relève l'APCA, les systèmes de culture actuels dans les régions céréalières intensives constituent un optimum de minimisation du coût unitaire de production. Compte tenu des nouvelles contraintes, le producteur recherchera un nouveau point d'équilibre (en arbitrant entre le coût des intrants, le prix de vente et la "prime") qui ne correspondra plus au coût unitaire minimal de production.

D'une façon plus générale, on voit mal en quoi la compétitivité de l'agriculture européenne en sera renforcée sur les marchés extérieurs : la C.E.E. vend déjà au cours mondial. Sur le marché intérieur, le système retenu de quotas nationaux d'aides et l'hypothèse d'une renationalisation des soutiens laissent mal augurer de la possibilité pour l'agriculture française de tirer partie de ses avantages comparatifs.

CONCLUSION

Une réforme mal engagée

a) La carence de l'accompagnement national

Les très vives réactions d'hostilité qu'a suscitées, en France, l'annonce du compromis sur la réforme de la PAC s'expliquent à la fois par le caractère abrupt de cette prise de décision et par l'absence d'annonce de mesures d'accompagnement dignes de ce nom.

L'un des reproches majeurs adressés à la réforme est, en effet, que cette dernière a été discutée et élaborée sans que ni les professionnels ni le Parlement aient été sérieusement associés. En outre, il n'est pas douteux que l'apparente (?) versatilité du Gouvernement français en la matière qui, après avoir estimé les propositions Mac Sharry inacceptables, puis en avoir accepté les principes tout en entendant y apporter des amendements substantiels, se fait finalement le zélateur d'un compromis adopté "à la sauvette", a considérablement contribué au trouble actuel.

L'absence d'un véritable débat sur les difficultés actuelles de la PAC, sur les différents scénarios susceptibles d'y remédier et sur leurs conséquences respectives a conforté le sentiment que la Commission utilisait, une fois de plus, la carte forcée : il n'y aurait pas eu de solution alternative.

Par ailleurs, alors que la République fédérale d'Allemagne annonçait, dans le même temps, des mesures d'accompagnement pour un montant de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs, les professionnels français ont eu le sentiment que les pouvoirs publics découvriraient bien tardivement la nécessité d'un accompagnement national.

Les déclarations faites à l'Assemblée nationale et au Sénat par M. Louis MERMAZ n'incitent guère à se montrer optimiste sur les mesures d'accompagnement qui seront prises : il s'agirait de la reconduction du dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti, de mesures d'allègement de l'endettement et du financement, à la charge de la profession, du fonds de calamité.

Votre rapporteur ne peut que déplorer l'inadéquation de ces mesures avec les nécessités d'un véritable plan d'accompagnement, qui supposerait un allègement des charges suffisant pour mettre l'agriculture française à égalité de chance avec ses concurrentes. La suppression compensée du foncier non bâti, la mise en place d'une véritable fiscalité d'entreprise pour l'exploitation agricole, la révision de l'assiette des cotisations sociales pour permettre la prise en compte du revenu disponible sont, à cet égard, des exigences minimales.

B. Un infléchissement nécessaire

Il est indispensable que la réforme soit modifiée sur plusieurs points, afin de favoriser la responsabilité des agriculteurs par le biais d'une meilleure prise en compte des performances individuelles et de corriger les défauts les plus criants du dispositif proposé.

En dépit des déclarations du ministre de l'agriculture et de la forêt, il apparaît qu'en la matière, le Conseil des ministres du 30 juin s'est contenté d'annoncer des propositions ultérieures sur les principales revendications françaises : le relèvement du plafond pour le versement de la prime à la vache allaitante pour les troupeaux mixtes, la meilleure prise en compte des rendements céréaliers individuels, la "régionalisation" spécifique des aides oléagineuses, la possibilité de gérer librement les droits à prime dans les secteurs bovin et ovin.

La Commission n'a pris aucun engagement pour ce qui est de la mise en place d'aides spécifiques aux élevages laitiers herbagers.

De son côté, l'extension de l'aide au blé dur à l'ensemble des régions productrices semble avoir été écartée.

Enfin, le retour dans les zones de montagne des 4,5 % de références suspendues n'est pas réglé alors que lors de ce Conseil, l'Italie a obtenu que des propositions soient faites lors du prochain Conseil pour augmenter son quota laitier. Jointe à l'augmentation, acquise, du quota espagnol, l'augmentation du quota italien ne manquera pas de peser sur le marché laitier, justifiant les nouvelles réductions à venir de quotas pour l'ensemble des Etats-membres.

c) L'indication claire de perspectives d'avenir

Enfin, votre rapporteur ne peut que relever l'absence d'indications claires, de la part du Gouvernement, sur l'avenir qu'il envisage pour l'agriculture française.

Il est manifeste que la réforme risque d'entraîner une forte démobilisation des agriculteurs. Ceux-ci n'en ont que plus besoin d'une indication précise de ce que la collectivité nationale attend de son agriculture : le maintien d'une agriculture naturellement exportatrice occupant l'ensemble du territoire, la poursuite d'une politique dynamique d'installation qui en découle naturellement, le développement véritable des utilisations agro-industrielles devraient, pour votre rapporteur, être clairement considérés comme des objectifs nationaux.

ADOPTION DU RAPPORT

La commission des Affaires économiques et du Plan et la délégation pour les Communautés européennes se sont réunies conjointement, le mardi 7 juillet, sous la présidence de M. Jean Huchon, vice-président de la commission, puis de M. Jacques Genton, président de la délégation, pour examiner le rapport d'information de M. Marcel Daunay sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune pour l'agriculture française.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que la réforme de la politique agricole commune entraînera, à partir de la campagne 1993-1994, une mutation considérable, puisqu'un soutien à l'agriculture principalement fondé sur la garantie de prix cèdera la place à un régime reposant en grande partie sur des aides directes, largement déconnectées des quantités effectivement produites. Ce renversement de philosophie suscite une profonde inquiétude ; de plus, il est ressenti comme portant atteinte à l'identité d'une profession attachée aux notions d'exploitation familiale et de responsabilité personnelle.

Le rapporteur a ensuite estimé que les insuffisances de la politique agricole commune appelaient certes des mesures pour maîtriser la production, stimuler la consommation, améliorer les revenus des petites et moyennes exploitations, et assurer une meilleure protection de l'environnement en limitant le recours aux méthodes de production intensive, mais que la réforme de la PAC n'a pas pris véritablement en compte l'ensemble de ces objectifs. En décidant de fortes baisses de prix, en privilégiant les aides directes déconnectées de la production effective puisque calculées à partir de références fixes, en favorisant la jachère et le reboisement, la réforme devrait effectivement contrarier la tendance à l'augmentation de la production. En revanche, dans de nombreux secteurs, la réforme ne limitera pas l'intensification et risque même de l'encourager. Par ailleurs, l'argument selon lequel la réforme favoriserait le développement de la consommation intérieure, par un moindre recours aux produits de substitution aux céréales en raison de la baisse des prix de ces dernières, constitue, une hypothèse singulièrement risquée. Surtout, il est clair que les nouvelles règles vont fragiliser sensiblement de nombreuses exploitations,

particulièrement celles fortement engagées dans les grandes cultures et atteignant des rendements élevés. Privilégier les aides directes va ainsi à l'encontre de la logique économique et de l'objectif de renforcer la vitalité du monde rural.

Le rapporteur a par ailleurs considéré que la réforme est grevée de plusieurs hypothèques, la plus importante étant celle découlant des négociations actuellement en cours au sein du GATT. Il a jugé absolument nécessaire que la Communauté ne fasse aucune concession allant au-delà de ce qui découle, normalement, de la réforme de la PAC ; en effet, un accord au GATT sur la base du "compromis Dunkel" signifierait la remise en cause radicale de plus de trente ans de politique agricole commune, infiniment plus lourde de conséquences que la réforme actuellement en cours.

Le rapporteur a ensuite indiqué que l'incertitude sur le financement de la réforme constitue une deuxième hypothèque. En effet, le passage d'un financement jusqu'ici essentiellement supporté par le consommateur à un financement assuré par le contribuable fera peser une menace permanente sur les compensations prévues par la réforme. A l'échelon communautaire, la tentation pourrait être grande de progressivement soumettre le versement des aides directes à des conditions supplémentaires.

Puis le rapporteur a souligné qu'il est encore difficile de mesurer l'impact qu'aura la réforme sur l'agriculture française.

Ses conséquences réelles seront en effet conditionnées par le niveau auquel les Etats relayeront financièrement les mesures d'accompagnement prévues. La décision des Etats de tirer parti au maximum des possibilités offertes et de bénéficier ainsi de substantiels cofinancements communautaires, ou bien d'en limiter l'application, comme la France a trop souvent tendance à le faire, sera décisive.

Il est clair cependant que la réforme présente de graves risques de fragilisation des exploitations, car les aides directes ne compenseront pas totalement la diminution des prix de soutien et ne permettront pas de maintenir le revenu des agriculteurs. Outre

cette fragilisation économique, la réforme entraînera des effets profondément démobilisateurs pour les chefs d'exploitation et les candidats à l'installation.

La réforme présente par ailleurs le risque d'une remise en cause des équilibres entre les productions et les régions. Même si la réforme adoptée, à la différence du projet Mac Sharry, "boucle" le dispositif en introduisant dans le secteur bovin un système de quotas de primes, il reste que les productions non couvertes par une organisation commune de marché, qu'elles soient animales ou végétales, et qui ne sont pas directement concernées par la réforme, pourraient connaître des entrées en production massives de report, susceptibles de déséquilibrer très rapidement les marchés porcin et avicole ou celui des fruits et légumes. Il reste donc un très fort risque de délocalisation, lequel frapperait tout particulièrement les régions agricoles, déjà les plus fragiles, dans lesquelles la diversification n'est pas possible. Rien ne garantit que, paradoxalement, la course à l'intensification n'en sera pas renforcée, les producteurs les plus "compétitifs" intensifiant au maximum sans demander les primes.

Enfin, la réforme de la PAC génèrera un système administré d'une extrême complexité, qui suscitera des fraudes nombreuses chez certains de nos partenaires.

Ensuite, le rapporteur a critiqué le retard du Gouvernement pour annoncer un plan d'accompagnement national, alors que la République fédérale d'Allemagne a d'ores et déjà décidé, quant à elle, des mesures d'accompagnement pour un montant de 8 à 10 milliards de francs.

Les déclarations faites à ce sujet, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat par le Ministre de l'agriculture et de la forêt n'incitent guère à se montrer optimiste sur les mesures qui seront prises : il s'agirait de la reconduction du dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti, de mesures d'allègement de l'endettement, et du financement, à la charge de la profession, du fonds de calamité. Ces mesures sont très loin de réaliser l'allègement des charges qui serait nécessaire pour mettre l'agriculture française à égalité avec ses concurrentes.

En conclusion, le rapporteur a précisé que le Conseil des ministres de l'agriculture du 30 juin, contrairement à certaines déclarations, n'a pas donné de garanties suffisantes sur les principales revendications françaises : le relèvement du plafond pour le versement de la prime à la vache allaitante dans le cas des troupeaux mixtes, la meilleure prise en compte des rendements céréaliers individuels, la "régionalisation" spécifique des aides oléagineuses, la possibilité de gérer librement les droits à prime dans les secteurs bovin et ovin. Par ailleurs, la commission n'a pris aucun engagement pour ce qui est de la mise en place d'aides spécifiques aux élevages laitiers herbagers ; quant à l'extension de l'aide au blé dur à l'ensemble des régions productrices, elle semble avoir été écartée. De même, le retour dans les zones de montagne des références suspendues n'est pas assuré, alors que lors de ce conseil, l'Italie a obtenu que les propositions soient faites lors du prochain Conseil pour augmenter son quota laitier. Jointe à l'augmentation, acquise, des quotas espagnols, l'augmentation du quota italien ne manquera pas de peser sur le marché, justifiant de nouvelles réductions de quotas pour l'ensemble des Etats-membres.

Une discussion a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Philippe François a souligné que la réforme a été décidée par le Conseil unanime, ce qui signifie que la responsabilité du ministre français est totalement engagée. Or, la réforme traduit une faiblesse inacceptable face à la pression des Etats-Unis en vue d'un démantèlement de la PAC ; de plus, elle fragilise l'agriculture communautaire en la faisant dépendre des débats budgétaires annuels : le problème devenant politique, la pérennité des aides compensatrices ne sera jamais garantie. Par ailleurs, les nécessaires mesures d'accompagnement n'ont toujours pas été annoncées.

M. Pierre Lacour a insisté sur l'urgence d'une décision concernant les mesures d'accompagnement et, plus généralement, sur la nécessité d'un engagement financier national. Par exemple, l'aide communautaire au boisement ne sera accordée que si l'Etat-membre abonde lui-même pour 50 % des dépenses. En l'absence d'un effort national, la contribution française au budget communautaire ne profitera qu'aux autres Etats-membres. Un tel effort a déjà été annoncé en Allemagne, mais rien de significatif n'est encore prévu dans le cas de la France.

M. Pierre Lacour a ensuite déploré les risques de fraude liés à la réforme, alors que dans certains pays, notamment l'Italie, elle est déjà pratiquée à grande échelle. Puis, après avoir regretté l'attentisme de tous les responsables français dans la période qui a précédé la réforme, il a souhaité que le rapport débouche sur des propositions concrètes.

M. Richard Pouille a souligné l'importance de l'agriculture dans la défense de l'environnement, qui justifie un effort national de soutien aux agriculteurs, dont la récente loi sur l'eau constitue un premier exemple. Il a regretté que la réforme n'ait pas suffisamment pris en compte les différences de situation suivant les régions et la taille des exploitations. Enfin, il a également souhaité que des propositions soient annoncées pour préciser comment limiter les inconvénients de la réforme.

M. Michel Caldaguès a insisté sur la nécessité d'une solidarité nationale en faveur de l'agriculture, dont la défense est aussi de l'intérêt des populations urbaines, tant sur le plan économique que sur celui de l'environnement.

M. Jean Garcia a approuvé les critiques du rapporteur vis-à-vis de la réforme de la PAC et estimé que des mesures nationales seraient seules en mesure de résoudre les difficultés de l'agriculture ; il a souhaité qu'une large concertation soit organisée dans ce but. Enfin, il a insisté sur la nécessité d'accorder la politique agricole avec l'impératif de développement du Tiers Monde.

M. Ambroise Dupond a souligné l'importance de la recherche agronomique pour le progrès de la production agricole et regretté l'insuffisance des moyens de l'INRA, alors que d'autres pays européens, notamment les Pays-Bas, accomplissent d'importants efforts de recherche.

M. Jean Huchon a insisté sur l'agressivité des Etats-Unis vis-à-vis de la politique agricole commune et les risques que comportent les négociations du GATT. Il est déjà difficile à l'heure

actuelle de contenir les dépenses agricoles ; si la Communauté doit s'aligner sur les prix de dumping qui caractérisent le marché international, le financement des aides compensatoires qui seront alors nécessaires deviendra une charge insupportable. Ainsi, la réforme comporte de très graves incertitudes.

M. Jacques Genton a souligné que les conditions dans lesquelles a été élaborée la réforme de la PAC illustrent, une nouvelle fois, le "déficit démocratique" dont souffrent les institutions européennes ; l'insuffisance du contrôle des Parlements nationaux sur les décisions des Ministres, qui est la cause principale de ce déficit, explique en partie les défauts de cette réforme, mal préparée et mal engagée. Le Traité de Rome avait été entouré de longs débats, et les parlementaires avaient été convenablement informés ; puis la construction européenne s'est progressivement dégagée d'un tel contrôle. Il reste à espérer que la récente révision constitutionnelle permettra de renverser cette tendance.

En réponse aux interventions, le rapporteur a tout d'abord souligné qu'il n'avait pas reçu mandat pour faire des propositions précises sur les correctifs possibles à la réforme, mais seulement d'évaluer les conséquences de celle-ci. Pour aller plus loin, il serait indispensable qu'un mandat soit formulé et que les consultations appropriées soient organisées.

Le rapporteur a ensuite estimé qu'une réforme radicale de la PAC n'était pas nécessaire : il fallait adapter les anciennes règles, mieux utiliser les moyens disponibles et surtout mieux gérer les marchés.

Puis, le rapporteur a regretté que la Communauté n'ait pas réussi à trouver plus d'alliés au sein du GATT, notamment parmi les pays en développement qui bénéficient eux-mêmes de garanties accordées par la Communauté. Les Européens n'ont pas su s'affirmer face aux Etats-Unis dans ces négociations, et le risque d'un mauvais accord au GATT n'a pas disparu.

Enfin, le rapporteur a souhaité qu'en matière de recherche agronomique, la coopération européenne et internationale se développe, car aucun pays ne peut à l'heure actuelle tout entreprendre à la fois dans un domaine aussi vaste.

Après ces réponses, la commission et la délégation ont adopté le rapport d'information. Puis elles ont décidé de publier, dans un second rapport d'information, les comptes rendus des auditions auxquelles elles ont procédé en commun avec la commission des Finances, et de faire figurer dans ce document la déclaration prononcée par M. Louis Mermaz devant le Sénat le 2 juillet.