

"La réforme de la PAC: Pourquoi? Comment?" dans Paysans (Août-Septembre 1992)

Légende: En août 1992, le bimestriel français Paysans analyse en détail les futures dispositions de la nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC).

Source: Paysans. Août-Septembre 1992, n° 214. Paris: Paysans. ISSN 0479-7353.

Copyright: (c) Institut de Formation des Cadres Paysans (IFOCAP)

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"la_reforme_de_la_pac_pourquoi_comment_"_dans_paysans_aout_septembre_1992-fr-e282f058-554a-4e10-96b2-167fbe68954a.html](http://www.cvce.eu/obj/)

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

La réforme de la PAC: Pourquoi? Comment?

par Philippe Pilot

L'accord du 21 mai dernier — complété par les décisions du Conseil du 30 juin — a scellé la réforme de la politique agricole commune, ou l'avènement de ce que certains appellent la « *nouvelle PAC* ». On a entendu crier à cette occasion à la fin d'un mode millénaire de civilisation rurale, tandis que d'autres, exprimant leur désarroi plus que le fruit de leurs analyses, prétendaient récuser en bloc ladite réforme et en obtenir l'abrogation pure et simple.

De quoi s'agit-il ? L'Europe pouvait-elle faire l'économie d'une réforme de sa politique agricole ? A défaut, pouvait-elle choisir d'autres voies ? Que vaut cette réforme ? Et pour combien de temps vaudra-t-elle ?

Pourquoi fallait-il réformer la PAC ?

Ce n'est pas d'hier que l'équilibre des marchés pose des problèmes aux responsables de notre politique agricole. Ce n'est pas d'hier que l'on observe que la production progresse de quelque 2 % chaque année alors que la consommation intérieure gagne péniblement un demi-point par an. C'est d'ailleurs ce qui a permis à la Communauté européenne, fortement déficitaire il y a trente ans, de devenir une des grandes puissances exportatrices de produits agricoles et alimentaires. Mais, année après année, poursuivre sur la même lancée devenait de plus en plus discutable d'un point de vue économique, et de plus en plus discuté au plan budgétaire.

D'un point de vue économique : quand les marchés, tant intérieurs qu'extérieurs, approchent de la saturation, on peut sans doute « *pousser un peu plus loin* » encore, mais on ne peut pousser « *toujours plus loin* »... sauf à provoquer l'effondrement des cours, sans parler de l'intensification probable de la guerre commerciale.

Rappelons d'ailleurs que depuis quatre ou cinq ans, le volume des échanges internationaux de céréales stagne et a même tendance à régresser. La Communauté pouvait-elle espérer continuer à coups de **restitutions** (aides à l'exportation), à accroître ses parts de marché ?

D'un point de vue budgétaire : ça fait déjà bien longtemps que l'on entend les détracteurs de la PAC répéter que cette politique coûte cher, bien trop cher. Sans reprendre à son compte ces incantations, on peut se demander si, moins que leur coût, ce n'est pas l'efficacité des dépenses de soutien qui pose un vrai problème. 35 milliards d'Ecus pour le FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), ou à peu près 0,6 % du PNB communautaire, ce n'est pas le bout du monde. Mais 35 milliards d'Ecus, ou 245 milliards de francs, c'est l'équivalent de plus de 20 % de la valeur de la production finale agricole de la CEE ! Faut-il préciser que ces sommes, pour l'essentiel, ne sont pas perçues par les producteurs ? A travers les instruments de l'intervention (achat public, stockage, revente — à perte le plus souvent), de l'aide à l'écoulement interne (poudre de lait dans l'alimentation animale par exemple), des aides à l'exportation, elles visent principalement à soutenir les prix de marché, et ne contribuent donc qu'indirectement à la formation des revenus des producteurs... lesquels ont seulement retrouvé à la fin des années 80 leur niveau de 1973 ! Oui ! Il y avait un problème !

Bref, il était clair depuis des années que la machine s'emballait, que la capacité à la contrôler s'amenuisait. Les tentatives d'aménagement de la PAC n'ont d'ailleurs pas manqué ; taxe de coresponsabilité laitière (1977), seuil de garantie pour les céréales (1982), quotas laitiers (1984), taxe de coresponsabilité céréalière et seuils de garantie pour les oléagineux et protéagineux (1986), généralisation, enfin, des **quantités maximales garanties** (QMG) en 1988... La liste est longue, elle n'a pas suffi. Malgré quelques ralentissements ponctuels, la machine, toujours emballée, poursuivait sur son erre... pour le plus grand bien, peut-être, des consommateurs européens et des acheteurs des pays tiers, pas pour celui du plus grand nombre des agriculteurs... ou des finances publiques.

Une réforme en profondeur de la PAC paraissait donc **inéluçtable**. Et tout aussi évident son double objectif :

parvenir enfin à la maîtrise quantitative de la production, et du même coup à la maîtrise des dépenses de soutien. Inéluctable ?

Oui, sauf à faire justice à deux objections parfaitement respectables, mais qui résistent mal à l'examen dans le contexte de notre monde d'aujourd'hui.

Première objection : Comment peut-on choisir de brider le potentiel agricole de l'Europe, l'un des meilleurs de la planète, alors que des centaines de millions d'humains manquent cruellement de nourriture ? La réponse est à chercher du côté de l'envoyeur. L'agriculteur-contribuable est-il prêt, comme l'ouvrier, l'artisan, le commerçant, l'industriel, ou le rentier, tous contribuables comme lui, à donner ce que l'Europe pourrait en effet envoyer à ceux qui ne sont pas encore en mesure de produire ce dont ils ont besoin, et qui ne sont pas non plus en mesure de l'acheter ? Si tous les contribuables de France et d'Europe répondaient oui, sûrement la question de la maîtrise de la production se poserait en termes différents.

Deuxième objection : Pourquoi habille-t-on des vertus du raisonnable une réforme qui ne cherche qu'à satisfaire les exigences de nos censeurs et concurrents, les Etats-Unis d'Amérique (voir la négociation en cours au GATT, le fameux Uruguay Round) ? Sans doute la Communauté européenne eût-elle pu amorcer différemment la négociation du GATT à Punta del Este. Sans doute, même, espère-t-elle aujourd'hui faciliter la recherche d'un compromis avec ses grands concurrents en procédant à des baisses très fortes de ses prix agricoles. Mais disons-le tout net, avec ou sans le GATT, la Communauté européenne allait de toute manière devoir réexaminer en profondeur l'architecture de sa politique agricole, afin, précisément, que la machine cesse de s'emballer, cesse de fonctionner hors contrôle.

Comment réformer la PAC ?

Il n'y a fondamentalement que deux manières de viser la maîtrise de la production : soit par les prix, soit par la limitation contraignante des volumes. La Communauté n'a pas voulu s'en remettre à la deuxième approche, c'est-à-dire à la généralisation des quotas individuels, et a choisi d'agir par les prix : baisses de 35 % du prix des céréales et de 15 % de la viande bovine.

Encore faut-il rappeler ce que signifie dans son principe l'action par les prix : en les abaissant fortement ou en ne les soutenant plus qu'à un niveau fortement diminué, elle ne permet plus qu'à un nombre réduit d'acteurs de rester en production et anticipe par là un tassement, voire une réduction, du volume global de production. Voilà pour le principe. Mais celui-ci est immédiatement corrigé par le souci de ne pas accélérer la diminution du nombre d'acteurs, autrement dit de ne pas accélérer l'exode agricole.

C'est ce qui explique la **combinaison de fortes baisses de prix et d'une généralisation des aides directes ou compensations** (voir encadré).

Mais alors la question se pose : si la perte de recettes subie du fait de la baisse des prix est peu ou prou compensée — voire « *intégralement compensée* » — qu'y a-t-il de modifié à l'équilibre économique de l'exploitation considérée ? Où est la désincitation à l'augmentation de la production ?

La réforme adoptée le 21 mai 1992 cherche à résoudre cette contradiction en imaginant un double dispositif : L'encadrement quantitatif et la « conditionnalité » des aides.

L'encadrement quantitatif : les aides à l'hectare prévues dans le secteur des grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) concernent une surface de base arrêtée en fonction de références passées (1989, 1990 ou 1991) et définie au niveau national, régional ou individuel. De même les primes à la vache allaitante, aux bovins mâles ou aux ovins sont limitées à des **troupeaux de référence** recensés au niveau national, régional ou individuel.

La « conditionnalité » : les producteurs ne seront éligibles aux aides à l'hectare dans le secteur des grandes cultures que s'ils se soumettent à la pratique de la jachère (pour un pourcentage de leur sole « *grandes cultures* » que la Communauté déterminera chaque année et qui est fixé initialement à 15 % pour la

campagne 1993-1994) ; sont exemptés les producteurs réalisant moins de 920 quintaux, soit pour un rendement moyen communautaire de 46 quintaux, l'équivalent de 20 ha.

Dans le secteur animal, les droits aux primes ne s'exerceront que dans la limite d'un plafond de chargement à l'hectare : rapport du nombre d'UGB primables à la superficie fourragère. De 3,5 UGB/ha en 1993, ce plafond sera ramené par paliers à 2 UGB/ha en 1996. Contrairement à la proposition initiale de la Commission, ces plafonds ne constituent pas un seuil d'exclusion, mais un seuil **d'écèlement** ou de **limitation** des droits aux primes.

Encourager l'extensification, freiner l'intensification

L'esprit de la réforme vise en effet à freiner, voire à décourager l'intensification et à primer l'extensification et ce au service d'un triple souci :

- stabiliser globalement la production,
- favoriser des pratiques culturales ou d'élevage comportant moins de risques pour l'environnement,
- lutter contre une concentration excessive de la production dans les zones les plus favorables, et préserver un minimum de répartition de la production... et des producteurs à travers le territoire.

Ainsi, dans le secteur des grandes cultures, l'aide à l'hectare sera calculée en fonction de rendements moyens régionaux. L'exploitant dont le rendement effectif est couramment supérieur au rendement moyen constaté dans sa région (par exemple 90 quintaux pour un rendement régional de 70 quintaux) devra s'interroger sur l'intérêt pour lui de réduire ses intrants et ses charges ou de continuer à produire ces vingt quintaux « *non compensés* », selon que le prix de marché suffira ou non à couvrir le coût marginal de ces derniers quintaux.

Dans le secteur animal, les plafonds de chargement/hectare visent naturellement le même objectif.

Une agriculture qui se veut plus compétitive

En abaissant de 35 % le prix d'intervention des céréales et de 15 % celui de la viande bovine, la Communauté se rapproche des cours mondiaux et allège considérablement du même coup le montant des restitutions à l'exportation. Dans le cas des céréales, la meilleure compétitivité vis-à-vis des marchés mondiaux se double d'un espoir de reconquête partielle du marché intérieur de l'alimentation animale capté pour une large part par les PSC (produits de substitution des céréales).

La « Nouvelle PAC » parviendra-t-elle à assurer la maîtrise de la production ?

Bien malin qui peut le dire. On le verra à l'expérience. Dans le secteur des grandes cultures, le recours à un rendement régional forfaitaire pour le calcul de la compensation à l'hectare ne produira sans doute pas les mêmes effets pour tous. Bénéficiant d'une compensation en totalité à hauteur du rendement régional, les plus compétitifs pourront sans doute maintenir, voire accroître encore, leurs rendements en se contentant pour la tranche excédant le rendement régional du seul prix de marché. Couplé cependant avec l'arme ultime du taux de mise en jachère, le système du rendement régional forfaitaire devrait freiner la machine.

Dans le secteur animal, le choix de références **individuelles** de droits à primes pour les éleveurs de vaches allaitantes et la pénalisation des systèmes bovins les plus intensifs à travers le plafond de chargement à l'hectare ont des chances sérieuses de stabiliser la production.

Nouvelle PAC: ce qui demeure et ce qui change

La réforme de la politique agricole commune a été largement ressentie — chez les agriculteurs en tout cas — comme un bouleversement, une mise à sac de la PAC originelle. La réalité est beaucoup plus nuancée.

Ce qui demeure, c'est d'abord la notion de **Prix garantis**. Les prix de marché seront soutenus à un niveau sensiblement plus bas, mais les mécanismes de soutien continueront de fonctionner.

C'est aussi la **Préférence communautaire**. A titre d'exemple, l'écart entre le prix de seuil (prix d'entrée minimum des importations) et le prix d'intervention des céréales sera de 55 Ecu la tonne, et le mécanisme du prélèvement variable est maintenu. Il est vrai que la négociation du GATT n'est pas achevée et qu'on ne peut préjuger de ce que la Communauté sera éventuellement amenée à concéder en matière de protection extérieure. Mais la réforme de la PAC en tant que telle ne porte pas atteinte au principe de la préférence communautaire. Symétriquement, la politique des restitutions à l'exportation sera poursuivie, même si, nous l'avons vu, le rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux abaissera substantiellement le montant nécessaire des restitutions.

Ce qui change essentiellement, c'est la place relative du marché, d'une part, des aides directes, d'autre part, dans les recettes de l'exploitant, et, partant, dans la formation de son revenu. Il faut noter à ce propos que la notion même d'aides directes n'est pas nouvelle. L'aide au blé dur ou au tabac comme la prime à la brebis ou à la vache allaitante ne datent pas d'hier. Ce qui est nouveau, en effet, c'est leur extension à de nouveaux secteurs et leur renforcement, donc l'accroissement très sensible de leur poids dans le revenu des exploitants. Ceci devrait relativiser le sentiment d'assistance et de non-reconnaissance de la valeur du travail agricole qui est évidemment très mal vécu par les agriculteurs.

Ce qui est nouveau aussi, c'est la déconnexion partielle du soutien du volume de production. La prise en compte de références historiques ou régionales rompt en effet le lien de proportionnalité entre le volume produit et le soutien budgétaire. Démarche qui s'inscrit d'ailleurs dans la logique de lutte contre l'intensification.

Combien coûtera la « Nouvelle PAC » ?

Il est extrêmement difficile de faire des prévisions précises à ce stade. On peut cependant d'ores et déjà prévoir que dans les secteurs les plus directement touchés par la réforme (céréales, viande bovine et ovine), le coût budgétaire sera dans les premières années supérieur à ce qu'il a été jusqu'ici puisque le soutien concernera l'ensemble ou la plus grande part de la production, alors que dans le cadre d'un soutien par les prix grâce au consommateur, le soutien budgétaire ne porte que sur les volumes stockés ou exportés.

La Commission de Bruxelles affirme haut et fort que la réforme pourra être financée dans le respect de la ligne directrice agricole existante (la ligne directrice prévoit, année par année, les crédits maximums qui peuvent être engagés pour le soutien des marchés). Là aussi, on verra à l'expérience.

Combien de temps durera la « Nouvelle PAC » ?

Dans une déclaration publiée à l'issue du Conseil « Agriculture » du 30 juin dernier, la Commission affirme que « *les aides compensatoires maintenant décidées font partie intégrante de la réforme de la politique agricole commune* ». Elles ne pourront remplir cette fonction essentielle si elles ne sont pas exemptes des obligations associées à la réduction du soutien interne convenu dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. A cette fin, la Commission, au cours des négociations de l'Uruguay Round, continuera d'insister pour leur inclusion dans une catégorie spéciale de la « *boîte verte* », c'est-à-dire des « *aides non sujettes à réduction* ». Forte pétition de principe dont l'avenir dira la validité.

Mais, indépendamment même du contexte international, la question de la pérennité du système se pose de façon interne à la Communauté, au plan politique général comme au plan budgétaire. Du côté des premiers concernés, les agriculteurs eux-mêmes, quelle sera l'acceptabilité du nouveau système ? On sait que par tradition ils ont peu de goût pour pareil système qui les rend largement otages des décisions budgétaires. A ce propos, et sans prétendre ériger en modèle obligé ce que font nos concurrents d'Amérique du Nord, on peut remarquer que les Etats-Unis qui se proclament volontiers, et qui passent, à tort ou à raison, pour les champions du libéralisme, gèrent plusieurs de leurs grandes productions (céréales au premier chef) sur la base d'un système de « *deficiency payments* » (paiements de compensation), celui-là même dans lequel nous

entrons aujourd'hui.

Du côté de l'opinion, comment sera perçu un soutien qui, pour justifié qu'il soit, n'apparaîtra plus seulement sous la forme de dépenses de soutien des marchés, mais pour une large part sous la forme de versements directs aux producteurs ? Et du côté des pouvoirs publics, nationaux et communautaires, la résolution sera-t-elle suffisante pour expliquer le bien-fondé, imposer et pérenniser la dépense nécessaire ?

Franchement, il paraît trop tôt pour hasarder un pronostic sur la durée de vie du dispositif adopté le 21 mai dernier. Mais rien n'interdit à l'auteur de ces lignes de confier une impression : d'ici dix ans, un fort pourcentage des exploitants aujourd'hui en activité auront pris leur retraite (plus de 50 % en France, dont deux sur trois, dit-on, n'auront pas de successeur). Un important mouvement de restructuration va donc se dérouler, accompagné, peut-on penser, d'une consolidation économique des exploitations restantes. Si la maîtrise de la production est tant soit peu effective, si les marchés deviennent plus stables, et les cours plus fermes, ne peut-on prévoir avant dix ans un début de démobilitation des aides compensatoires ?

Et n'est-ce pas ce que suggérait peut-être Louis Mermaz lui-même à l'occasion d'une émission télévisée sur la réforme de la PAC, lorsque, agacé par les récriminations de ceux qui l'accusaient tout à la fois d'assassiner les agriculteurs et d'en faire des assistés, il répondit à peu près ceci : que les baisses de prix seraient totalement compensées, que cette réforme était programmée sur trois ans, que, bien entendu, aucune réforme n'était gravée dans la pierre pour l'éternité et qu'un jour « *les agriculteurs voleront de leurs propres ailes* ».

Lapsus ou exhortation ?