



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La politique agricole française et l'Europe verte : impasse ou révision ?

Louis-P. Mahe, Michel Roudet

Citer ce document / Cite this document :

Mahe Louis-P., Roudet Michel. La politique agricole française et l'Europe verte : impasse ou révision ?. In: Économie rurale. N°135, 1980. pp. 12-27;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1980.2683>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1980_num_135_1_2683

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La PAC ne sert plus l'agriculture Européenne. Le protectionnisme est trop élevé et déséquilibré. Les dépenses communautaires sont mal réparties, renforcent certains déséquilibres et sont inégalitaires. Les effets redistributifs de la PAC entre pays sont évidents et déstabilisent l'édifice Européen. Ils donnent lieu à des tendances centrifuges particulièrement illustrées par les M. C. M.

La France joue mal la carte Européenne, la place de son agriculture en Europe a régressé surtout pour les productions animales. L'invention des monnaies vertes s'est retournée contre elle. Bien des défauts de la PAC sont le prolongement des conceptions françaises de politique agricole.

Il est temps de proposer une réforme de la PAC selon des lignes plus efficaces, plus claires et plus justes. Le retour au prix commun est une nécessité. Une politique de dégressivité du soutien accompagnée de baisse de certains prix permettrait de progresser vers ces objectifs.

Abstract

The CAP is no longer a source of progress for European Agriculture. The protectionism is too high and with large differences to productions. As a consequence, Community expenditures are poorly allocated, induce discrepancies between production and needs, and aggravate income inequality. Distributional effect of CAP over countries exist and destabilize the european construction. They generate centrifugal tendencies as illustrated by MCA'S.

France has poorly played her cards in the european game. Her market share has declined particularly for livestock products. The initiation of green money turned out to work against her interests. Many inadequacies of the CAP appear to be an extension of french conceptions about agricultural policy. It is urgent to propose a reform of the CAP on more efficient, just, and clear bases. Common prices should be restored. A policy based on degressive support prices and on lower food prices would be a way to make progress in that direction.

LA POLITIQUE AGRICOLE FRANÇAISE ET L'EUROPE VERTE : IMPASSE OU REVISION ?

Louis P. MAHE
Michel ROUDET *

L'attachement de la France à la Politique Agricole Commune se traduit pour notre pays par un consensus quasi-général sur la nécessité de son maintien dans sa forme actuelle. Et si les choses étaient moins simples et le bilan moins favorable pour la France et pour l'agriculture Européenne ?

Le présent article part de cette interrogation et développe des arguments aboutissant à des conclusions différentes. Certes il ne s'agit pas d'un résultat de recherche et de nombreuses objections peuvent être avancées. Néanmoins sans attendre des preuves (et les preuves des preuves) il a semblé utile au débat sur la PAC d'exposer des alternatives à la thèse dominante.

Cet essai ne prétend ni couvrir tout le champ, ni être définitif, il a pour objet d'élargir la réflexion.

Résumé

La PAC ne sert plus l'agriculture Européenne. Le protectionnisme est trop élevé et déséquilibré. Les dépenses communautaires sont mal réparties, renforcent certains déséquilibres et sont inégalitaires. Les effets redistributifs de la PAC entre pays sont évidents et déstabilisent l'édifice Européen. Ils donnent lieu à des tendances centrifuges particulièrement illustrées par les M.C.M.

La France joue mal la carte Européenne, la place de son agriculture en Europe a regressed surtout pour les productions animales. L'invention des monnaies vertes s'est retournée contre elle. Bien des défauts de la PAC sont le prolongement des conceptions françaises de politique agricole.

Il est temps de proposer une réforme de la PAC selon des lignes plus efficaces, plus claires et plus justes. Le retour au prix commun est une nécessité. Une politique de dégressivité du soutien accompagnée de baisse de certains prix permettrait de progresser vers ces objectifs.

Summary :

The CAP is no longer a source of progress for European Agriculture. The protectionism is too high and with large differences to productions. As a consequence, Community expenditures are poorly allocated, induce discrepancies between production and needs, and aggravate income inequality. Distributional effect of CAP over countries exist and destabilize the European construction. They generate centrifugal tendencies as illustrated by MCA'S.

France has poorly played her cards in the European game. Her market share has declined particularly for livestock products. The initiation of green money turned out to work against her interests. Many inadequacies of the CAP appear to be an extension of French conceptions about agricultural policy.

It is urgent to propose a reform of the CAP on more efficient, just, and clear bases. Common prices should be restored. A policy based on degressive support prices and on lower food prices would be a way to make progress in that direction.

SOMMAIRE

I — La PAC ne sert plus l'agriculture européenne.....	
1. Déséquilibres et dépenses budgétaires mal réparties.....	
2. Une politique extérieure de ligne Maginot.....	
3. Injustifiées au plan économique, les dépenses du FEOGA sont pour la plupart fortement inégalitaires.....	
4. Les limites de la «solidarité» communautaires.....	
5. Les montants compensatoires monétaires ou le retour au bon vieux temps.....	
II — La France a mal joué la carte européenne.....	
1. La proie pour l'ombre.....	
2. Les faiblesses traditionnelles de la politique agricole française.....	
3. Les monnaies vertes ou la France apprenti-sorcier.....	
III — Sortir de l'impasse.....	
1. Une politique agricole plus conforme à l'intérêt collectif.....	
2. ...permettant à la France de reprendre l'initiative en Europe.....	
3. ...et à la Communauté de mieux s'insérer dans les échanges agro-alimentaires mondiaux.....	

* Département d'Economie (INRA) et Direction de la Prévision (Ministère de l'Economie).

A l'heure où la Politique Agricole Commune (PAC) se trouve sérieusement attaquée du fait des coûts budgétaires qu'elle entraîne, comme des niveaux de prix et des transferts entre états que sa logique induit, la position française traditionnelle est de défendre pied à pied cet édifice que nous avons fortement contribué à construire. La question est de savoir si cette ligne de défense doit être tenue, si elle est défendable et surtout si elle sert, à long terme, les intérêts bien compris de l'agriculture française.

Dans sa forme actuelle, la PAC est coûteuse à cause de déséquilibres structurels graves dont elle est, en partie responsable. Toutefois, ce n'est pas tant par le niveau des dépenses communautaires en faveur d'un secteur en déclin démographique que la PAC est critiquable, mais plutôt par les effets pervers que certaines de ses conceptions et sa pratique actuelle ont entraînés.

Tout d'abord, de marchandages en compromis, la PAC a établi, pour certains produits agricoles, un protectionnisme élevé dont la hiérarchie est contraire à une bonne allocation des ressources communautaires et par suite, à un commerce extérieur sain. Les fondements de la PAC ne reposent pas sur l'intérêt collectif (producteurs, consommateurs, contribuables). L'analyse économique de son état actuel montre au contraire qu'elle est biaisée en faveur de certains groupes d'agents. La PAC est en effet fortement inégalitaire : elle soutient des productions déjà favorisées et accroît les disparités individuelles de revenus.

I — LA PAC NE SERT PLUS L'AGRICULTURE EUROPEENNE

Déséquilibres extérieurs permanents, régressivité des dépenses de soutien, renationalisation des politiques agricoles sont les éléments essentiels du syndrome vert européen.

1. Déséquilibre et dépenses budgétaires mal réparties

Abritée par la barrière protectionniste excessive et mal hiérarchisée de la PAC, l'agriculture européenne s'est développée de manière déséquilibrée. Excédentaire en sucre et en blé (surtout au plan qualitatif), la CEE manque de céréales fourragères et surtout de protéagineux. Certaines productions animales, par contre, n'arrivent pas à couvrir les besoins communautaires : particulièrement marqué pour la viande ovine, le déficit est épisodique en viande de bœuf... La production laitière est structurellement excédentaire et absorbe, à elle seule, une part prédominante des dépenses du FEOGA (environ 40 %, soit environ 26 milliards de Francs en 1979).

Ces déséquilibres ne sont maintenus qu'au prix de dépenses budgétaires importantes et mal réparties. De 1973 à 1978, les dépenses du FEOGA — section «garantie», qui soutient le niveau des prix — sont passées de 3,9 à 6,9 millions d'Unités de Compte (soit un accroissement de 28 % en valeur réelle).

Toutefois, le problème essentiel de ces dépenses ne tient pas à leur niveau, ni à leur poids dans la production. Elles ne représentent (1977) que 2,3 % des dépenses alimentaires, 1,5 % des budgets des états et 0,4 % du PIB de la Communauté.

Ces dépenses ne sont pas critiquables dans leur principe d'une aide à l'agriculture car son évolution structurelle exige une aide collective. En outre, le libre échange n'est pas une conduite politique adaptée aux objectifs de sécurité alimentaire ou de soutien «d'industries naissantes», c'est à dire de productions non encore capables de concurrencer celles d'autres pays.

(1) Il est clair que ni ce point de vue dépenses brutes, ni d'ailleurs celui des dépenses «nettes» ne fournissent une image complète du bilan économique des Transferts réels qui reste à établir.

Sur le plan communautaire, son fonctionnement induit en outre des transferts entre états membres qui menacent la solidité politique de la construction européenne. Insatisfaits de la règle du jeu, les partenaires se livrent à des tentatives centrifuges illustrées par les nombreux régimes spéciaux. La non-convergence des économies des partenaires quant aux rythmes de croissance et d'inflation a suscité des aménagements de la PAC dont certains permettent une renationalisation partielle des politiques agricoles. Cette régression sur la voie de l'intégration Européenne se fait selon des modalités qui sont elles-mêmes des obstacles à son ultime réalisation. En réalité de replâtrage en dérogation, il n'existe plus de politique agricole vraiment commune.

La France assume une bonne part de responsabilité dans les problèmes actuels de la PAC et il n'est pas évident qu'elle ait su tirer parti de son potentiel agricole en Europe. Ses conceptions traditionnelles en matière de politique agricole qui ont fortement influencé la construction Européenne, en sont en bonne partie la cause. Bien des problèmes de la PAC apparaissent comme une prolongation de ceux de la Politique Agricole Française.

La situation internationale et la crise économique poussent à une amélioration de notre commerce extérieur par un secteur agro-alimentaire plus efficace. Elles exigent également une plus grande rigueur dans les effets redistributifs des transferts au sein de la collectivité. Ces nouvelles données exigent donc une redéfinition de notre politique agro-alimentaire selon de nouvelles lignes de force.

Les arguments de nature stratégique qui militent pour une certaine indépendance alimentaire sont ici considérés comme importants. Néanmoins, ces objectifs ne doivent pas servir de couverture politique à une panoplie d'instruments qui créent, en fin de compte, plus de pertes que de gains pour la collectivité.

Ainsi, l'effort de soutien du FEOGA est concentré (cf. tableau I) sur quelques productions (lait, céréales, sucre) qui reçoivent une part atteignant le double de celles qu'elles occupent dans la production finale. Ce n'est pas à proprement parler une politique de soutien de branches insuffisamment développées qui est conduite car certaines productions parmi les plus excédentaires sont aussi les plus soutenues (1).

2. Une politique extérieure de ligne Maginot

La Communauté cherche à maintenir des prix des céréales, du sucre, du lait à un niveau trop élevé par rapport aux prix mondiaux qui sont dans une certaine mesure le coût d'opportunité (2) de ces produits pour les utilisateurs (éleveurs, IAA, consommateurs).

Le maintien de tels niveaux de prix n'est pas justifiable au plan économique pour les productions excédentaires (blé, sucre, lait). Trop élevés à la production, ils déplacent trop de ressources vers ces productions, au détriment de branches déficitaires dont la rentabilité relative est ainsi réduite (lait par rapport aux bœuf et mouton ; froment et sucre relativement aux céréales fourragères et protéagineux...). Trop élevés à la consommation finale, ils en freinent l'utilisation, ce qui ne fait qu'accroître les dépenses de soutien. Trop élevés à la consommation intermédiaire des IAA, ils en freinent la demande et suscitent l'usage de matières de substitution, qui étant hors de la réglementation communautaire se trouvent vendues à leur valeur d'opportunité. Le manioc est l'exemple le plus remarquable de la percée d'un nouveau produit.

(2) Certes, l'on ne peut raisonner à prix mondial constant étant donné la part de la CEE dans le commerce mondial. Néanmoins, la comparaison des prix domestiques de divers pays (BAC, 1973) ne remet pas l'observation ci-dessus en cause pour les céréales.

Tableau 1. — Un effort financier inégal : part des productions dans les dépenses du FEOGA et dans la Production Agricole Finale (PAF) en 1978

produits	ensemble	lait et prod. lait.	céréales	sucré	vin	viande bovine	viande porcine	œufs et volailles
dépenses FEOGA garantie millions UCE (1)	7743	3376	1580	908	230	502	101	30
% des dépenses totales (2)	100	43,6	20,4	5,5(a)	2,9	6,5	1,3	€
part des productions dans la PAF (3)	100	19,5	11,4	2,6	1,9	15,8	13,2	7,9
indicateur de soutien (4) = (2)/(3)	1	2,2	1,8	2,1(a)	1,5	0,4	0,1	€

(a) après déductions des cotisations «sucré»

Source : calculé d'après le Rapport Général 1978 sur la situation de l'agriculture dans la CEE.

Là encore les excédents sont accentués puisque les produits protégés sont délaissés au profit des produits de substitution n'entrant pas dans la réglementation européenne.

Le réflexe communautaire — conforme à une tradition établie ne visant qu'à freiner les dépenses à court terme sans remettre en cause les intérêts en place — a été de colmater la brèche. Mais une telle politique de ligne Maginot n'est pas tenable car, une brèche colmatée, une autre s'ouvre tant est forte la pression due à la différence trop élevée entre prix mondiaux et communautaires.

De plus, et c'est l'argument essentiel, en plaçant à un niveau excessif le prix des matières premières (céréales), la politique agricole handicape les activités d'aval (élevage, IAA) et empêche dans ces conditions ces produits à haute valeur ajoutée et créateurs d'emplois d'être compétitifs sur les marchés extérieurs. Elle est contradictoire avec l'établissement d'un commerce extérieur sain, durablement excédentaire, fondé sur une économie agricole mieux équilibrée vers les produits élaborés mettant en œuvre les technologies avancées. Une telle orientation est plus conforme à l'intérêt collectif et aux économies budgétaires à long terme.

3. Injustifiées au plan économique, les dépenses du FEOGA sont pour la plupart fortement inégalitaires

La réduction des disparités à l'intérieur du secteur agricole n'était pas un objectif affirmé du Traité de Rome. On peut cependant regretter l'ampleur des écarts de revenus agricoles dans la Communauté.

Sur la base des moyennes régionales — qui sous-estiment gravement les disparités individuelles — on estime que, en 1970, la valeur ajoutée par actif allait de 1 (dans la région la plus pauvre d'Italie) à 9 dans la Marne et la Seine-et-Marne et même 14 dans la région de Brême (Bonnieux, Rainelli, 1978). Toujours sur la base des moyennes régionales (3), la répartition

n'est pas uniformément inégale selon les pays. C'est avec l'Irlande et l'Italie (de 1 à 4,3), la France qui détient le record des écarts (de 1 à 4,4), alors qu'en Grande-Bretagne, les écarts sont plus faibles (1 à 1,8) (données de 1977).

L'aspect le plus frappant de ce constat est, à part le lait, la superposition de l'intensité protectionniste des productions (tableau 2), de l'inégalité du soutien (tableau 1) et de l'inégale répartition des revenus selon l'orientation des exploitations (tableau 3). Ainsi la production de betterave dont le prix est plus du double du prix mondial, reçoit du FEOGA une part de fonds double de son importance relative dans la production finale. Or, elle ne concerne que 4 % des agriculteurs français qui de plus sont situés dans les régions et les OTE dont les revenus sont deux à trois fois plus élevés que la moyenne nationale.

Il serait simpliste d'affirmer que la politique agricole est seule responsable des disparités. Certes, les données structurelles, locales et personnelles sont des facteurs prédominants de la répartition des revenus. Les constatations rapportées ci-dessus, montrent néanmoins que la politique agricole, à l'exception toutefois des aides aux produits laitiers considérés globalement, loin de réduire les inégalités dans le secteur, a plutôt tendance à les accroître fortement. Cela n'est pas une surprise puisque les productions végétales sont mieux protégées que les productions animales et qu'elles sont surtout pratiquées dans les régions aux structures économiques déjà favorisées. Ces constatations seraient encore aggravées si l'on considérait la répartition individuelle des revenus, car les dépenses du FEOGA basées sur une politique de prix uniformes pour tous les producteurs, sont fortement régressives au plan de la répartition. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que — déjà à l'intérieur du secteur agricole lui-même — la PAC est fortement inégalitaire.

Tableau 2. — Rapport des prix agricoles européens/prix mondiaux, 1977/1978

productions	beurre	lait écrémé poudre	froment tendre	sucré blanc	viande bovine	viande porcine	œufs et volailles
<u>prix d'entrée CEE</u> prix international	3,88	4,94	2,16	2,55	1,96	1,37	1,14

Source : Rapport Général 1978.

(3) Rapport Général 1978. CEE.

4. Les limites de la «solidarité» communautaire

Déjà criticables dans leurs effets au niveau national, les dépenses du FEOGA donnent aux problèmes de transfert de revenus une dimension internationale qui fragilise l'équilibre politique de la construction communautaire.

Le principe de la solidarité financière implique la couverture commune des dépenses résultant des décisions du Conseil des Ministres. Les recettes du budget communautaire sont composées d'une part du produit des prélèvements et droits de douanes, d'autre part des contributions des budgets nationaux sur la base de l'assiette TVA.

Ces principes budgétaires font que les positions de négociations au Conseil des Ministres peuvent être «nationalistes» tout en restant conformes à la lettre des Traités, car il est possible, pour un pays d'«externaliser» une partie des coûts de ses propres objectifs politiques - c'est à dire qu'il peut, par exemple, reporter sur la communauté, le fardeau d'une mesure qui vise surtout des intérêts nationaux. Ainsi l'élévation du prix de l'huile d'olive italienne va être supportée en partie par le contribuable du Danemark et le soutien du revenu des éleveurs de mouton français sera assuré en partie par la Belgique qui n'en produit presque pas. Ce fonctionnement conduit à des marchandages prolongés et à des compromis qui ont peu de chance de déboucher sur une bonne allocation des ressources et d'être conformes à l'intérêt global communautaire.

C'est actuellement la Grande-Bretagne qui conteste le plus vigoureusement le principe budgétaire, alors que la France affecte de ne pas comprendre la nature du problème. Pourtant il est bien clair qu'un pays déficitaire supporte un coût collectif s'il doit s'approvisionner à prix plus élevés et transférer au budget européen le produit des prélèvements et droits de douane qu'il perçoit (4), recettes qui serviront à financer les restitutions des pays excédentaires. La réponse typique de la France à l'Angleterre est que les contributions de celle-ci au FEOGA seraient moindres si elle respectait la préférence communautaire. Cette argumentation est mal fondée : en effet, en se fournissant dans la communauté ce sont ses consommateurs qui supportent le coût économique au lieu des contribuables le coût financier. D'un point de vue collectif, le pays est de toute façon lésé.

La solidarité financière peut s'exercer durablement dans la section orientation, car l'affectation des dépenses correspondantes n'est pas prédéterminée par les degrés d'auto-approvisionnement des partenaires. Dans la section garantie il en va autrement car les contributions et les recettes des états sont durables et prévisibles selon la structure de leur production et de leur consommation (Koester, 1978). Outre que les négociations de prix sont affectées par ce principe, l'équilibre politique de la construction est menacé par ceux qui, dans ces conditions, ne peuvent se «sentir européens». De plus, lorsque les intérêts nationaux sont trop lésés par une règle communautaire, les principes en sont «tournés» par des dérogations qui finissent par vider les règles du marché commun de leur substance. Les montants compensatoires monétaires sont l'exemple le plus éloquent d'une déviation de ce genre qui a permis de faire semblant de sauver la lettre du principe d'unicité des prix en allant contre son esprit.

Au lieu de refuser le débat sur les effets redistributifs nationaux de la PAC, la France ferait bien de les reconnaître, de les étudier au lieu de nier aveuglément le problème. A défaut d'une évolution de la PAC, il faut s'attendre à des reculades de la part de certains membres qui exploiteront les failles de la réglementation pour atteindre leurs objectifs nationaux. C'est dans cette perspective qu'il faut analyser la portée politique des montants compensatoires monétaires. L'artifice des monnaies vertes, conçu comme moyen d'aménager, après un changement de parité, une transition des prix nationaux vers le niveau communautaire, a constitué une divine surprise pour l'Angleterre et l'Allemagne et leur a permis une relative indépendance dans la poursuite des objectifs nationaux de politique agricole.

5. Les montants compensatoires monétaires ou le retour au bon vieux temps.

Le principe fondamental du Marché Commun Agricole, est la garantie de prix minimum identique dans les pays membres à l'aide d'une tirelire communautaire finançant l'intervention ou l'exportation. Mais les économies et les politiques économiques des états membres convergent-elles suffisamment pour maintenir des taux de change presque fixes ? Actuellement, la réponse est non, et la période éphémère de prix communs a fait place à une renationalisation des politiques agricoles dès que les divergences inflationnistes en ont fourni le prétexte. En fin de compte, l'intégration communautaire a régressé au point d'être bien en deçà d'une zone de libre échange. L'union douanière est détruite, les droits de douanes élevés rétablis, la PAC est moribonde.

Lors de la dévaluation du franc en 1969, les prix de soutien communautaire convertis en Francs, auraient dû augmenter. La France préféra étaler l'ajustement en maintenant le prix de soutien près de son niveau antérieur ; des montants furent alors établis aux frontières pour éviter le trafic entre organismes d'intervention, que les distorsions pouvaient créer. Pour les produits dont la position excédentaire ou déficitaire est fluctuante et dont les prix ne sont donc pas toujours au niveau intervention, les montants compensatoires monétaires (MCM) conduisent aussi à des différences de prix, entre pays, comme le font tous les droits de douane. Ils maintiennent les prix de marché plus bas en pays à monnaie faible. Ce sont donc de véritables droits de douanes, que la CEE n'a jamais voulu appeler par leur nom car il eût alors fallu reconnaître explicitement la fin de l'union douanière et de l'unicité des prix.

Puisque les parités vertes restent en partie à la disposition des états membres, l'occasion était belle pour un pays à monnaie faible de pratiquer une politique de bas prix alimentaires ; pour un pays à monnaie forte, de soutenir le revenu de ses agriculteurs et d'accroître sa part dans la production agricole communautaire.

C'est alors que les divers états membres ont pu, selon leurs intérêts collectifs nationaux bien compris ou selon les conditions politiques d'élaboration de leur politique agricole, retrouver leurs vieux démons. Les MCM, dans un pays à monnaie faible, sont donc favorables aux consommateurs et peuvent contribuer à la lutte contre l'inflation ; ils lèsent par contre les revenus des producteurs. Pour un pays importateur net, le gain des premiers l'emporte sur la perte des producteurs. Une politique de prix plus bas est donc justifiable collectivement, quitte à compenser, par voie directe, le revenu des producteurs.

L'impact des MCM sur le revenu global des divers états contribue à expliquer la stratégie de certains pays dans l'utilisation des MCM (cf. tableau 4). Cet impact est particulièrement net du fait de la solidarité financière : l'effet des MCM sur le revenu global d'un pays n'est pas contrarié par sa contribution financière nette au titre des MCM. Les recettes nettes des pays membres ont le même signe que l'effet MCM sur le revenu global puisque les taxes sont versées au FEOGA et les subventions reçues de celui-ci. Les transferts de bien-être (Revenu National) sont donc du même signe que les transferts financiers au titre des MCM. Ainsi, la sous-évaluation de la Livre, permet aux consommateurs britanniques de s'approvisionner à moins cher que la moyenne communautaire. Il s'agit donc d'un gain économique permis par les MCM. Mais il n'y a pas, en parallèle, de perte pour le contribuable britannique puisque les subventions à l'importation (MCM) sont financées par la CEE et donc l'ensemble des partenaires. Certains objectifs de politique nationale peuvent être facilement atteints grâce au biais des MCM.

(4) Le coût collectif serait réduit par un allègement de la charge des contribuables si le produit des droits de douanes et des prélèvements restait acquis au Budget national (comme en l'absence de PAC).

Tableau 4 - Effets redistributifs des MCM

position globale du commerce exté- rieur agricole	solidité de la monnaie	
	pays à monnaie faible	pays à monnaie forte
exportations nettes	taxées : baisse de prix nationaux revenu consommateurs+ revenu producteurs -- revenu global - (Irlande, France, Danemark)	subventionnées : haus- se de prix nationaux revenu consommateurs-- revenu producteurs ++ revenu global + (Pays-Bas, Belgique)
importations nettes	subventionnées : baisse de prix nationaux revenu consommateurs++ revenu producteurs - revenu global + (Grande-Bretagne, Italie)	taxées : hausse de prix nationaux revenu consommateurs-- revenu producteurs + revenu global - (Allemagne)

Bien que dans une situation semblable d'exportateur, l'Irlande et le Danemark ont, contrairement à la France, très vite choisi d'aligner leurs parités vertes sur les taux de changes réels, comme le commandait leur intérêt global. De même, deux pays importateurs, la Grande-Bretagne et l'Italie, ont maintenu des MCM élevés, bénéficiant ainsi de transferts importants de la tirelire communautaire. Les Britanniques ont trouvé là l'occasion inespérée de récupérer une partie de leur contribution nette au FEOGA qui est, comme il a été indiqué, élevée à cause de leur position d'importateur net. L'actualité a illustré ce point : quand la Livre anglaise s'est redressée et donc les MCM réduits, les plaintes britanniques à l'égard du règlement financier de la PAC se sont amplifiées (5). La stratégie de prix bas de la Grande-Bretagne a elle-même ses limites, car son agriculture est menacée ; elle n'a d'ailleurs pu adopter cette attitude que grâce à l'avance technique et structurelle de son appareil agricole qui n'aurait pu supporter autrement une cure aussi sévère. Les Pays-Bas et la Belgique ont également maintenu des MCM positifs, quoique peu élevés, conformément à leur intérêt global. En fait seules la France et l'Allemagne ont adopté une attitude répondant à une autre logique qui peut s'expliquer tant par les conditions de leurs économies respectives que par les aspects plus politiques qui pèsent sur l'élaboration de leur politique agricole.

Le tableau 4 montre que les convergences d'intérêt des groupes sociaux dans la Communauté, ne sont plus aussi simples qu'avant l'instauration des MCM. Les agriculteurs des divers pays ont des intérêts contradictoires. Les producteurs des pays à monnaie forte bénéficient du système MCM qui pèse sur les revenus de ceux des pays à monnaie faible. Cela explique les positions ambiguës et hésitantes du COPA sur les MCM.

Il y a maintenant des coalitions possibles qui traversent les frontières et les groupes sociaux. Les producteurs anglais sont ainsi les alliés objectifs des consommateurs allemands. Et si ces deux groupes ne réussissent pas à faire prévaloir leur analyse, c'est qu'ils pèsent traditionnellement peu dans l'élaboration de leurs politiques agricoles nationales. Encore que la agriculteurs Britanniques aient obtenu quelques aides directes compensatrices.

Le cas de l'Allemagne (Tangerman, 1979) est important, car tout autant que la position britannique, il détermine l'avenir de la PAC. Dès avant le Traité de Rome, la RFA pratiquait une politique de prix agricoles élevés ; elle assume, tout autant que la France, la responsabilité de distorsions qui sont à l'origine des problèmes actuels. Les différences de prix France-RFA ont dépassé 20 % en 1977 et début 1978. On estime (6) qu'en 1977, le transfert induit par la sous-évaluation du Mark Vert a été d'environ 600 millions de francs versés par le FEOGA en faveur des producteurs

allemands pour le seul secteur de la viande bovine. Bien qu'elle soit collectivement lésée par ses propres MCM, le choix de l'Allemagne pour cette stratégie peut s'expliquer par le poids des régions agricoles dans la coalition politique au pouvoir et dans la marge de manœuvre que la solidité de sa monnaie et son faible taux d'inflation lui donne dans la fixation des prix agricoles et alimentaires. Elle a préféré payer le prix d'un coût d'alimentation élevé pour acquérir dans l'agriculture européenne des parts de marché accrues et maintenir l'emploi agricole dans une période de croissance ralentie.

En fait, la position de l'Allemagne est assez confortable et est devenue suffisamment forte aux plans économique et politique pour bloquer un démantèlement général des MCM. D'autre part, elle peut face à ses consommateurs et contribuables arguer des contraintes de la CEE, d'autant plus que la suppression des MCM peut entraîner une élévation des prix moyens communautaires, dont le poids financier accru serait, pour une part importante, supporté par les contributions Allemandes au FEOGA (Tangerman, 1979).

Entre les conceptions extrêmes de politique agricole des Britanniques et des Allemands, y a-t-il encore une place pour un marché commun, une politique commune ? Les montants compensatoires monétaires ont établi des niveaux de droits de douanes bien supérieurs à ceux existant avant le Traité de Rome. Où est l'union douanière et la règle d'unicité des prix ? On voit comment la solidarité financière a conduit, par des chemins détournés, les pays membres à renationaliser leur politique agricole.

Le pronostic concernant la suppression des MCM ne peut être que pessimiste dans le cadre des règles actuelles, car les différentielles d'inflation importante entre les états membres, ne peuvent que confirmer les dérives monétaires et donc inévitablement entraîner une nouvelle croissance des MCM, en l'absence d'une modification des taux verts parallèlement au réajustement des taux centraux du SME.

Dans cette perspective, l'accord intervenu en mars dernier à Paris, sur le démantèlement des MCM n'est qu'un faux semblant. En effet, avec la règle du butoir, il stipule que la réduction des MCM Allemands ne pourra être effectuée que dans la seule mesure où la hausse du prix commun en Ecu sera suffisante pour compenser la réévaluation du Mark. En conséquence de cette règle, dans les négociations de prix, les gouvernements des Neuf seront pris dans le dilemme suivant. soit accroître les prix communs indéfiniment pour démanteler les MCM positifs mais susciter ainsi des excédents, soit modérer ou annuler les hausses de prix pour limiter les excédents, en ne laissant aucune marge pour démobiler les MCM positifs. Ce dernier scénario de fuite en avant, a été celui de la négociation des prix de juin 1979.

Cette évolution aboutit à une impasse et déplace les productions vers les pays à monnaie forte en asphyxiant celles des pays à devise faible. Comme l'agriculture allemande ne semble pas la mieux dotée en facteurs naturels, qu'elle est moins efficace que l'agriculture britannique, c'est donc l'allocation des ressources et la localisation des productions dans la Communauté qui est faussée. Une perte économique énorme en résulte pour l'Europe qui s'éloigne de plus en plus d'une division rationnelle du travail. On est loin du principe d'ouverture du marché Allemand aux produits agricoles français en échange de nos débouchés industriels.

D'une manière générale, comme le soulignent la croissance des excédents et les solutions proposées pour supprimer les MCM, la France a toujours poussé - comme l'Allemagne - dans les compromis bruxellois vers la poursuite d'une politique de prix élevés. Cette obstination a eu pour conséquence de favoriser le développement des potentialités agricoles de nos concurrents les plus dynamiques, alors que les conditions naturelles donnaient un net avantage à l'économie agricole française. En retour, cette politique indistincte de prix élevés a freiné la croissance de la productivité dans certaines productions qui se développaient fortement et sans problème en percevant de solides rentes de situation. Le constat porté sur la hiérarchie de protection et l'impact inégalitaire de la PAC actuelle ne fait que confirmer ce diagnostic.

(5) d'autant que la période transitoire touchait à sa fin.

(6) Source : ONIBEV.

Existe-t-il pour la France une alternative ? Il est de bon ton de souligner l'opposition britannique à la PAC et de vanter la position conciliante de l'Allemagne dans les négociations. En fait, il nous semble que l'intérêt bien compris de la France est plus à rechercher l'appui des consommateurs britanniques que les producteurs allemands, car un pays à «vocation agricole» devrait tirer un avantage comparatif de prix moins élevés.

II — LA FRANCE A MAL JOUE LA CARTE EUROPEENNE

L'attachement de la France à la politique agricole commune dans sa forme actuelle n'est pas à démontrer. Le vote récent de ses représentants à l'Assemblée Européenne de Strasbourg a bien indiqué qu'il dépasse les clivages politiques nationaux. Mais la France a-t-elle tant bénéficié de l'unification européenne ? Si l'on affine les critères d'évaluation, la réponse est loin d'être aussi claire qu'on le dit couramment. Bien plus, l'agriculture française - considérée dans son ensemble - n'a pas joué la bonne carte dans la construction mise en œuvre. En poussant à une politique de prix élevés, surtout pour les productions où elle est bien placée naturellement, elle a tué la poule aux œufs d'or.

L'attitude de la France dans la PAC apparaît comme le prolongement de ses conceptions traditionnelles en matière de politique agricole. Celles-ci ne se réfèrent pas à l'intérêt collectif à long terme mais elles restent enfermées dans le ghetto agricole. La prolifération des relais institutionnels conduit en outre à une sorte de désarticulation de la politique agricole qui rend difficile les arbitrages économiques et la cohérence. Des choix importants sont reportés au plus haut niveau, ce qui accroît leur fragilité par rapport aux forces politiques. Il est assez facile, pour une minorité de la profession, d'exercer dans ces conditions une pression considérable dans l'élaboration de la politique agricole et de bloquer toute évolution remettant en cause ses intérêts.

Ces faiblesses expliquent largement l'ambiguïté de la conduite française dans l'affaire des MCM. Elles constituent un lourd handicap à surmonter si notre pays veut reprendre l'initiative en Europe, ce qui n'est possible que sur des bases économiques et politiques plus claires.

2. 1 La proie pour l'ombre

L'agriculture française a connu un essor considérable au cours des deux dernières décennies. Qu'en est-il cependant de son évolution relative en Europe ?

● Un bilan moins positif qu'on ne le dit

L'augmentation en valeur de nos exportations agro-alimentaires vers la CEE est la raison la plus couramment évoquée de l'intérêt du marché commun pour la France : elles ont en effet cru de 5,8 milliards en 1968 à 36,8 en 1978 et elles constituent la part prédominante dans nos exportations agro-alimentaires totales (66 % en 1978). Le marché commun serait donc la condition d'une bonne valorisation de nos excédents de céréales, de sucre, de produits laitiers, de boissons.

Certes nos échanges avec la CEE se sont développés et sans conteste à la faveur de l'union douanière effective à la fin des années soixante. Mais dans un monde où tout bouge, c'est le mouvement relatif qui compte. Il faut donc isoler les effets de l'intégration européenne de ceux de la croissance économique générale pour établir un réel bilan. Ainsi, notre position agro-alimentaire relative dans la CEE, tant pour les échanges que les parts de marché, s'est détériorée, surtout dans la dernière décennie. La part de la CEE dans nos exportations agro-alimentaires s'est améliorée de 1968 à 1972 (53 % à 63 % ; CEE à 6) mais elle stagne depuis 1973 (66 % en 1973 et 1978). Dans le même temps, la part de nos

Cela supposerait une modification profonde des conceptions traditionnelles françaises en matière de politique agricole ; de rompre avec l'héritage de Méline et d'aller contre certaines pressions qui s'exercent sur son élaboration.

partenaires dans nos importations, elle, s'est accrue : de 39 % en 1971, elle est de 46 % en 1978, ce qui est conforme au jeu de la préférence communautaire mais indique aussi que d'autres pays en ont mieux tiré parti que la France.

Plus significative encore est la stagnation de la part de la France dans la production agricole européenne. De 1963 à 1970 (CEE à 6), cette part est passée de 35 % à 34 %. La situation continue de se dégrader dans la CEE à 9 (29 % en 1972, 26 % en 1977). De plus, alors que nous n'avons guère fait que maintenir notre position en productions végétales, notre position relative en production animale s'est nettement détériorée - de 22 à 19 % de 1963 à 1970 (CEE à 6) et de 16,5 à 13,9 % de 1972 à 1977 (CEE à 9).

Dans le même temps, l'Allemagne et les Pays-Bas ont maintenu ou amélioré leur place dans l'agriculture européenne (cf. tableau 5). Dire que la France a bénéficié de la PAC n'est donc défendable que dans le court terme et dans le sens où certaines productions excédentaires ont trouvé un débouché à prix supérieur au cours mondial (ce qui est en même temps une des causes principales des difficultés actuelles). Dans le long terme, la CEE n'a pas permis à la France de tirer une part accrue de Revenu National de son agriculture. N'est-ce pas là le critère essentiel à prendre en compte ? C'est bien lui qui agissant sur la production, le chômage, le commerce extérieur et le Franc affecte la santé de notre économie.

Tableau 5. - Part dans la Production Agricole Finale de trois pays membres : France, Allemagne, Pays-Bas

		1963	1970	1972	1977
		CEE à 6		CEE à 9	
Production Agricole Finale totale	France	34,8	33,8	29,1	26,1
	Allemagne	26,9	25,6	21,7	23,4
	Pays-Bas	7,1	8,6	7,3	8,6
Production Agricole Finale Animale	France	21,8	18,9	16,5	13,9
	Allemagne	18,9	18,9	15,4	15,8
	Pays-Bas	4,5	5,8	5,0	5,7
Production Agricole Finale Végétale	France	13,0	14,0	11,5	12,0
	Allemagne	8,8	7,5	6,4	7,3
	Pays-Bas	2,6	2,8	2,3	2,9

Source : Eurostat OSCE.

● La France s'est trompée de mamelle

Labourage et pâturage... Forte de ses aptitudes agricoles, la France a soutenu et protégé ses cultures, beaucoup plus que son élevage comme l'indique le tableau 6 où est présentée l'évolution de quelques taux d'autoapprovisionnement depuis 1956. Plus grave, en favorisant l'un, elle

affaiblissait l'autre. La pratique d'une politique de matières premières chères n'a pas permis à l'élevage de maintenir sa part en Europe sauf peut-être pour le lait, lui-même source de problèmes. Était-ce le bon choix ? Cette stratégie était critiquable à plus d'un titre.

Tableau 6 - Evolution du degré d'auto-approvisionnement de trois pays membres.

	France		Allemagne		Pays-Bas	
	1956-60	1975-77	1956-60	1975-77	1956-60	1975-77
céréales totales	110	153	77	80	35	25
sucre	118	158	92	108	100	136
viande totale	101	98	86	85	131	191
viande porcine	101	85	94	87	146	212
viande volaille (1972)	101	112	51	54	386	343
viande de mouton	75	72	74	46	367	530

La hiérarchie de prix agricoles actuels a fait presque disparaître l'élevage des zones de grandes cultures tant était inutile la recherche d'une faible valeur ajoutée supplémentaire, source d'inconvénients quant au mode de vie assuré par un revenu confortable. L'augmentation de la superficie en céréales en est un fait révélateur.

D'autre part, en poussant à une politique de prix élevés de céréales et de contingents pour le sucre, la France a contribué au développement des productions chez les autres états-membres, fermant ainsi ses propres débouchés.

Enfin, et peut être surtout, la politique des matières premières chères a exercé un effet dépressif sur les activités d'aval (élevage, IAA) et poussé à la recherche de produits de substitution échappant à la protection douanière. Cette stratégie s'est retournée contre la France qui, moins ouverte sur le marché mondial, a, moins que ses partenaires, tiré parti de ces opportunités. La structure comparée des bilans Fourragers de la France et des Pays-Bas et l'évolution des productions animales dans ces deux pays (tableaux 5 et 6), est éloquent à cet égard. En France, les céréales couvrent 21 % de besoins énergétiques de l'élevage et les autres matières concentrées (manioc, sous produits) 4 %, les proportions sont respectivement de 17 % et de 28 % aux Pays-Bas (7). C'est là un facteur discriminant dans le coût des aliments du bétail (8).

On peut d'ailleurs montrer (9) qu'avec les rapports de prix céréales-viande actuels et les compositions de bilan fourrager, la protection des marchés de la viande aux frontières n'est que nominale. La protection effective et même négative pour certains produits animaux, c'est à dire que les droits de douanes sur le produit fini ne permettent pas de compenser ceux payés sur les facteurs de production. Cette situation place les divers pays en position différente pour affronter le marché mondial. Les Pays-Bas ont clairement exploité cet argument économique en fuyant les matières premières sous réglementation commune.

L'indépendance nationale concernant l'approvisionnement en matières premières ne doit pas être poursuivie au prix d'une asphyxie des activités de transformation débouchant sur une production agricole déséquilibrée. L'agriculture doit être plus autonome certes mais elle doit aussi rester compétitive. Les Pays-Bas qui importent une part considérable de leurs matières premières et exportent une grande partie de leur production agricole ne sont-ils pas aussi indépendants dans leur alimentation que la France ?

On pourrait aussi poursuivre la comparaison France-Pays-Bas (voire Grande-Bretagne) au plan des revenus agricoles et de la productivité (47,6 Qx de céréales à l'ha aux Pays-Bas contre 45 au Royaume-Uni et 41 en France, 4 700 kg de lait par vache (PB) contre 4 000 (RU) et 3 260 en France). Quel est alors le sens à donner au terme «agricole» appliqué à la France, quand elle perd aussi largement dans cette compétition France-Hollande, tant par ses choix économiques que son utilisation de la PAC ? Devant la hiérarchie des rendements, on peut se demander où est la logique économique de l'accent mis par la France sur une politique de prix élevés et uniformes qui accroissent les transferts vers les économies

agricoles les plus productives. La recherche de débouchés pour ses productions excédentaires l'a détournée d'une politique agricole plus conforme à ses intérêts nationaux, elle a ainsi choisi le court terme au lieu du long terme et lâché la proie pour l'ombre.

2.2 Les faiblesses traditionnelles de la politique agricole française.

● La fragmentation des institutions et des approches.

Les bases conceptuelles et les moyens de la politique agricole sont pour une part, la cause de certaines difficultés actuelles. La politique agricole s'élabore trop souvent au niveau de chaque production. La dispersion des organismes matérialise ce défaut ; l'ONIBEV assure la gestion des marchés du bœuf et du mouton, le FORMA celle des produits laitiers et du porc. Les céréales relèvent de l'ONIC.

Cette situation a deux types de conséquences. D'une part, chaque organisme a tendance à concevoir des actions ponctuelles sur le produit dont il a la responsabilité sans en voir les répercussions sur l'ensemble de l'agriculture. D'autre part, l'absence d'une structure d'arbitrage sur le plan économique entre les moyens d'orientation empêche la conception de projets cohérents susceptibles d'emporter la décision. Ce fait contribue à expliquer l'existence d'instruments très divers, aux logiques souvent contradictoires aux effets confus et disparates. Un super-FORMA regroupant toutes ces activités permettrait de rendre plus homogène et plus rationnelle la gestion de l'ensemble de ces marchés, en particulier de définir une structure de prix relatifs adaptés à l'orientation des productions et de mettre en place des organisations de marché cohérentes entre elles.

Enfin, les Départements ministériels concernés ont souvent des approches partielles. Le Ministre de l'Agriculture conçoit trop souvent son action sur les seules bases techniques des conditions de production et non par le biais de leurs déterminations économiques. Dans cet optique, orienter le marché revient à résoudre un problème technique, et donc à mettre en place une aide spécifique pour obtenir tel effet technique particulier, alors que dans le même temps les niveaux de prix ou le régime des marchés peuvent avoir un effet contradictoire. De même, les Ministères de l'Economie et du Budget ont souvent des réflexes aussi fragmentaires. Le premier a tendance à n'envisager la politique agricole qu'au travers des questions de hausse de prix ; pour le second, les problèmes agricoles ne sont analysés que dans une optique recettes-dépenses publiques.

● Des transferts occultés par une fiscalité insuffisante, des prix garantis uniformes, et une structure de prix relatifs déséquilibrée.

Les insuffisances de la fiscalité agricole en France et du régime du forfait sont admises. Tout le monde est convaincu du retard accumulé sur ce point face à nos partenaires les plus dynamiques de la Communauté. Le régime actuel de prix uniformes allié à de fortes inégalités devant l'impôt accroît les rentes des uns, face aux faibles revenus des autres.

Au delà de ces phénomènes, des transferts importants s'effectuent entre productions végétales et animales, au travers d'une structure de prix relatifs déséquilibrés et de régimes des garanties de revenu inégalement efficaces. Ces transferts s'effectuent par le jeu de l'achat des céréales fourragères nécessaires aux productions animales. Ces transferts de ressources internes à l'agriculture, s'explicitent mal dans le cadre du syndicalisme agricole dont les dogmes premiers sont l'unicité intangible du monde paysan et la solidarité objective entre agriculteurs.

(7) (AGPB, 1978) Bien que la proportion de porcs dans le cheptel en UGB soit nettement plus forte au Pays-Bas, 27 % contre 10 %. Pour les aliments composés la part des céréales est de 31 % aux Pays-Bas et 50 % en France. Les monnaies vertes ont également contribué à cette évolution.

(8) Selon Lannehoa (1979) le coût des aliments Porc aux Pays-Bas est de 5 à 10 % plus faible qu'en France.

(9) Strak (1978) montre que la protection effective des produits animaux transformateurs de céréales a décru en Grande-Bretagne après l'adhésion.

La négation des conflits d'intérêt atteint son paroxysme dans la présentation qui est faite de l'interprofession comme solution miracle d'un secteur en crise. Il est pourtant clair qu'entre vendeurs et acheteurs, il y a un prix qui est un revenu pour les uns et un coût pour les autres, que ce prix est fixé par la politique agricole ou par le marché, et que l'on voit mal comment l'interprofession va interférer avec le marché et la gestion communautaire pour modifier les rapports de prix.

S'il est clair que le soutien des revenus agricoles par les prix débouche sur une aggravation des inégalités. La politique dite des structures ne s'est guère révélée meilleure à cet égard. De grands espoirs furent placés au début des années soixante dans cette nouvelle orientation préconisée par le CNJA, très critique sur l'intervention par les prix. En fait par le jeu des facteurs personnels et structurels préexistants, il est constaté que les mieux placés sur le plan économique sont aussi les plus aptes à capter les aides et subventions. Les problèmes de pauvreté en agriculture n'ont donc pu être résolus dans la période récente ni par les aides structurelles ni par le soutien du revenu par les prix.

• le consommateur oublié

Une opposition plus classique mais souvent ignorée en France existe entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. La profession fait en sorte que le consommateur soit oublié dans la définition et l'équilibre de la politique agricole. Dans la PAC, le soutien du revenu agricole s'effectue au travers des prix garantis qui pèsent directement sur le consommateur final. La nécessité d'assurer un revenu décent aux agriculteurs impose un niveau de prix élevé, par rapport à celui des marchés mondiaux. Le coût pour la consommation et les transferts induits par ce système sont importants, quoique voilés par le caractère indolore d'un prélèvement quotidien, via le panier de la ménagère. Au-delà des mécanismes généraux de la PAC, des dispositions particulières contreviennent aux intérêts des consommateurs. La mise en place d'une taxe de co-responsabilité sur la production de lait, en vue de freiner le développement des excédents en est un bon exemple. Cette taxe entraîne une pénalisation des producteurs au travers d'un moindre prix perçu, sans que pour autant les consommateurs y trouvent avantage puisque le prix indicatif leur est répercuté. Le produit de la taxe est utilisé pour financer des dépenses de promotion à la consommation de produits laitiers dont l'efficacité reste à démontrer et est certainement inférieure aux effets sur la demande d'une baisse de prix. Le coût collectif d'une telle mesure est donc élevé, particulièrement ressenti par les revenus les plus modestes.

De plus, ce système pourtant très coûteux pour le consommateur, ne permet même pas d'assurer un revenu minimum aux producteurs marginaux. La grande disparité des revenus agricoles montre que l'uniformité du niveau des prix combinée à une fiscalité inexistante permet à certains Producteurs de percevoir des rentes non négligeables, alors que d'autres ont des revenus insuffisants. Le régime actuel est donc doublement inique dans la mesure où consommateurs et petits producteurs sont lésés. Le système l'est même triplement si l'on considère l'inégalité des différents consommateurs face à ce prélèvement effectué par le biais de la consommation alimentaire.

Il apparaît en effet, qu'à la différence des titulaires de hauts revenus, les consommateurs détenteurs de faibles revenus consacrent une part importante de leurs ressources aux dépenses alimentaires, et par conséquent au soutien du revenu des agriculteurs. Dès lors, le type d'alliance qui s'établit pour défendre l'architecture actuelle de la PAC et l'utilisation qui est en faite, repose sur la convergence des intérêts des gros producteurs agricoles et des titulaires de hauts revenus, au détriment des petits producteurs (souvent éleveurs) et des consommateurs de produits agricoles aux revenus modestes.

2.3. Les Monnaies vertes ou la France apprenti-sorcier

Dans l'affaire des MCM, l'attitude de la France a commencé par une erreur d'appréciation ; celle-ci a fait place à une stratégie anti-inflationniste au prix d'une récession agricole. La France s'est ressaisie récemment mais a conservé une certaine mollesse dans les négociations du SME.

• L'aveuglement

L'invention des MCM par la France en 1969 visait à «compenser l'avantage» que les agriculteurs français auraient tiré de la hausse des prix consécutive à la dévaluation du Franc. Cet «avantage» paraissait si bien admis qu'on l'a écrit partout et pendant plusieurs années. Pourtant on sait qu'un pays qui dévalue ne fait habituellement que sanctionner ses difficultés d'exportation et l'augmentation de ses coûts consécutive, entre autre, à une inflation plus rapide que ses partenaires commerciaux. D'ailleurs cette répercussion se fait entièrement sur les prix industriels sans qu'elle soit jugée intolérable. Il semble que l'on ait raisonné comme si le secteur agricole pouvait être débranché du reste de l'économie qui subit ces taux de change réels et lui fournit des inputs à des prix qui suivent l'inflation.

Lorsque les inconvénients durables des MCM sur le secteur agricole français ont commencé d'être perçus à travers la stagnation de certaines branches et surtout la crise récente du porc, on s'est préoccupé de savoir si la compensation n'était pas trop forte. L'analyse est encore conduite à l'intérieur du secteur agricole et il est proposé de prendre en compte la part des céréales (elles-mêmes sous MCM) dans le coût de production des élevages pour supprimer les distorsions induites par les MCM au détriment des producteurs français. Comme la part des céréales n'est pas la même dans les différents pays, les bases du calcul MCM auraient dû elles aussi être nationales et de plus révisées périodiquement puisque le système des prix et des MCM en particulier, détourne les éleveurs des matières premières réglementées par la PAC.

En fait on a perdu de vue, dans l'analyse de cette question difficile, la loi de la Parité des pouvoirs d'achat qui veut qu'à long terme, les taux de change suivent les taux d'inflation. En empêchant les taux de change verts, donc les prix fixés en monnaies nationales, de suivre le taux d'inflation, la dévaluation était privée de son effet stabilisateur sur le commerce extérieur agricole. L'affaiblissement du Franc aurait sans les MCM, encouragé nos exportations et freiné nos imports, contribuant ainsi au rétablissement de la balance agricole, donc commerciale et par suite du Franc. La persistance de MCM entretient donc un mécanisme cumulatif à la baisse du Franc à travers ses effets sur le secteur agricole (Drouet, Mahé 1978, p. 44).

Considéré sous l'angle des revenus, le résultat est le même car les MCM sont un obstacle à l'ajustement du prix des produits finis sur ceux des inputs avec les conséquences évidentes sur le pouvoir d'achat des agriculteurs et par suite sur la production.

Prenons un exemple simplifié pour le porc en comparant l'évolution des prix et des coûts en France par rapport à l'Allemagne en supposant que notre taux d'inflation est plus élevé de 5 points et donc, qu'en tendance, le Franc perd 5 % par an relativement au Mark. La structure de coût supposée est la suivante : 40 % de céréales, 20 % de protéines importées, 20 % d'inputs non agricoles, 10 % de travail. En une année, les inputs non agricoles suivent l'inflation et coûtent 5 % plus cher qu'en Allemagne ; les protéines importées enregistrent la dévalorisation du Franc de 5 % par rapport au Mark et coûtent 5 % de plus. Le travail doit être rémunéré 5 % de plus pour conserver son pouvoir d'achat. Il reste le poste céréales qui étant sous MCM ne suivrait pas le mouvement relatif. Le coût en France ne serait donc ralenti que de $0,4 \times 0,05 = 0,02$. Il n'y aurait donc que 2 % à compenser et non environ 5 % lorsque la décote du Franc s'applique au prix d'intervention. Cette démarche semble justifier la réduction de la base de calcul pour résoudre le problème MCM. C'est un raisonnement partiel, car pour les produits agricoles (céréales, cultures, lait, viande bovine...) qui n'utilisent presque pas d'inputs agricoles sous PAC mais des produits non agricoles ou importés, l'assiette devrait être nulle.

Par conséquent, les MCM devant être supprimés pour les céréales, ils doivent l'être pour le porc, l'aviculture, c'est-à-dire pour tous les produits agricoles. Les MCM et les parités multicolores ne font guère que créer de nouvelles distorsions entre pays et produits.

A long terme (10) le décrochage des parités vertes des parités commerciales ne corrige pas des distorsions de concurrence, mais il en crée. Il est la cause et non la conséquence d'une évolution divergente des prix agricoles dans la communauté. La France a mal perçu les répercussions fâcheuses de la sous-évaluation du Franc vert sur son économie agricole.

• *L'affaiblissement de la position française en Europe*

Confrontés à une accélération de l'inflation, la France a, contrairement à ses traditions, utilisé les prix agricoles comme instrument anti-inflationniste. Ce choix a été fait au prix d'une perte collective illustrée par le marasme de son agriculture et de sa balance agricole, sans compter le déclin des parts de marché en Europe et les répercussions macro-économiques de la récession agricole.

Le plus étonnant est la mollesse montrée par le syndicalisme agricole dans cette affaire. L'impression est donnée qu'après la surprise, le principe de concertation imposait de ne pas gêner la politique anti-inflationniste. La situation n'était-elle pas tolérable du fait des niveaux élevés de prix en grandes cultures, permettant d'accepter un freinage relatif des prix agricoles ? Pourquoi alors ne pas imposer cette baisse de prix à nos partenaires à monnaie forte ?

Il a fallu en effet l'action vigoureuse des éleveurs avec une composante régionale marquée, s'exprimant autant en dehors des institutions syndicales qu'à l'intérieur de celles-ci pour faire évoluer la position

Française sur les MCM. Encore une fois la crise du marché du porc pourtant en partie de nature cyclique a, comme à plusieurs occasions dans le passé, servi de détonateur à des mouvements revendicatifs importants. Ceux-ci ont finalement obtenu des résultats avec l'apparition de parités multiples. Celles-ci donnent à court terme un avantage à certaines productions animales françaises, mais ne résolvent pas le problème des MCM positifs.

L'initiative de la France de créer les MCM débouche sur une ironie cruelle. Elle a permis à la Grande-Bretagne de tourner certains principes de la PAC à ses fins. Mais il y a des limites à la pression sur l'agriculture britannique comme l'indique la dévaluation récente de la livre verte. Il en va autrement de la position allemande dont la France ne semble pas voir la portée, occupée qu'elle est à répondre aux attaques britanniques. N'aurait-on pas intérêt à réexaminer le bien fondé des alliances actuelles, en accordant aux anglais de reconsidérer le mécanisme financier pour obtenir leur appui afin d'abaisser le mur protectionniste allemand ?

Les MCM débouchent sur un affaiblissement de la France dans la CEE, tant au plan économique qu'à celui plus politique d'une évolution de la PAC plus conforme à ses intérêts.

III — SORTIR DE L'IMPASSE

Les critiques contre la PAC ont toutes chances de se multiplier dans les prochains mois et de voir leur origine se diversifier. Une défense trop rigide du fonctionnement actuel de la PAC présente l'inconvénient de nous mettre dans une position difficile en face de la montée de l'inacceptable dans les conséquences de l'organisation présente. L'entêtement sur ces positions nous fait courir au désastre dans une renégociation de la PAC opérée à chaud face à la montée des excédents et des coûts budgétaires. L'exemple des MCM devrait nous servir de leçon. Au contraire, une renégociation bien préparée des principes de l'organisation verte peut nous permettre de donner un deuxième souffle à l'agriculture française et la PAC réformée peut devenir un atout maître dans notre jeu. Un rôle plus actif et non plus défensif dans la négociation impose de faire l'inventaire des concessions et des propositions et d'en voir les conséquences sur l'économie agricole et la collectivité. Cette démarche doit se faire sans porter d'exclusives sur les solutions.

La révision de la PAC ne saurait se faire par morceaux successifs. L'organisation de certains marchés ne peut participer d'une logique nouvelle pendant que d'autres organisations resteraient en attente de refonte. Un tel tissu de régimes incohérents et souvent contradictoires, serait encore plus difficile à gérer que ne l'est la PAC à l'heure présente. Sur ce point, rappelons que les difficultés actuelles ont été amplifiées par les nombreuses transgressions à la logique présente de la PAC, introduites au fil des adhésions et des difficultés de gestion de certains marchés. Dans ce domaine, si les Allemands se sont repliés derrière un nouveau protectionnisme, les Britanniques portent aussi de lourdes responsabilités, dans la mesure où ils n'ont jamais vraiment voulu jouer le jeu de l'organisation actuelle. Des MCM négatifs, transformés en un gigantesque déficit payment alloué au consommateur anglais, jusqu'aux facilités d'importations obtenues pour le beurre néo-zélandais, les exemples sont nombreux et lourds de conséquences pour la Communauté. Il est regrettable que les Britanniques, au lieu de chercher à tourner sans cesse l'esprit et la lettre des réglementations pour pallier les défauts et les insuffisances de l'organisation en place, n'aient jamais avancé de propositions claires pour que la réforme de la PAC soit globale, engendrant d'un coup un système plus cohérent.

La mise en place d'un tel système est devenue à la fois plus urgente et plus difficile dans les conditions actuelles créées par la crise économique. Celle-ci a certainement rendu plus manifestes les problèmes de la PAC, dans la mesure où elle a exacerbé les conflits d'intérêts entre les différents partenaires concernés par la définition de la politique agricole. En période de forte croissance, les gaspillages de fonds budgétaires à la suite d'erreurs de gestion sont plus facilement digérés par l'économie ; de même, l'évolution favorable des revenus et le plein emploi rendent le consommateur moins sensible à l'évolution des prix alimentaires et la société moins préoccupée des questions de répartition.

Malheureusement, si la crise révèle les problèmes de la PAC, elle en complique également la solution. En particulier, la nécessité de limiter les dépenses budgétaires rend difficile la mise en place d'un système de soutien du revenu des agriculteurs par la voie des aides directes. De même une politique visant l'efficacité en accélérant les changements structurels se heurte aux répercussions de l'exode agricole sur l'emploi.

Mais les conditions difficiles rendent aussi plus nécessaire l'inflexion de la politique agricole dans un sens plus efficace et plus conforme à l'intérêt collectif. La France peut tirer un meilleur parti de son agriculture en réorientant ses productions dans le sens d'un commerce extérieur plus équilibré. Une telle politique est possible par le biais d'une modification de la structure des prix relatifs et d'une séparation plus nette des fonctions d'orientation des productions et de soutien des revenus.

Outre leurs avantages sur le plan national, ces conceptions nouvelles permettraient à l'Europe verte de prendre un nouveau départ, car elles rendraient plus faciles la solution des problèmes de la PAC.

Une meilleure orientation des productions entraînerait à long terme des économies budgétaires. En effet, les dépenses seraient rééquilibrées au détriment des productions excédentaires ou excessivement protégées. La clarification des transferts entre individus et entre états consécutive à cette évolution de la PAC renforcerait la solidité politique de la Communauté et lui permettrait de progresser sur la voie de l'édification européenne.

(10) A court terme les fluctuations de change peuvent créer des écarts de parité de pouvoir d'achat. D'une part, comme pour les échanges non agricoles il existe un mécanisme stabilisateur : la sous-évaluation d'une monnaie renforce la balance commerciale, donc la monnaie. D'autre part, la réduction des fluctuations de change doit relever des politiques économique et monétaire et non de la politique agricole.

L'agriculture européenne, renforcée par cette évolution vers un protectionnisme allégé, pourrait alors s'insérer de façon plus naturelle dans les échanges mondiaux de produits agro-alimentaires. La Communauté serait également en mesure de jouer un rôle plus actif dans une organisation de ces marchés prenant en compte les problèmes des pays en voie de développement.

3.1. Une politique agricole plus conforme à l'intérêt collectif...

L'atténuation des distorsions et des effets régressifs des instruments actuels de la politique agricole peut être obtenue à l'aide d'un protectionnisme allégé, d'une plus grande vérité des prix répercutés à la consommation et d'une clarification des transferts induits par les prix garantis. Deux voies semblent envisageables.

- *Une solution distinguant le soutien des revenus et l'orientation des productions*

Elle combinerait des prix moins élevés et des aides directes individualisées destinées à assurer aux petits producteurs un revenu minimum garanti. C'est la plus juste, la plus transparente, la plus efficace au plan collectif. Elle n'interfère guère avec les mécanismes d'allocation car les aides directes ne seraient pas liées au produit ; les conséquences sur le gel des structures de production seraient aussi plus limitées que celles produites par des prix garantis uniformes (ou dégressifs).

La nature du financement de ces paiements compensatoires par voie communautaire ou nationale reste à déterminer. Une première approche consisterait à faire relever de la seule politique communautaire les producteurs les plus performants et jouissant d'un certain niveau de revenu ; les autres bénéficieraient d'aides nationales justifiées par des nécessités d'ordre social, d'aménagement du territoire. D'autres approches pourraient faire prendre en charge une partie de ces aides, sur le plan communautaire, en les faisant élargir au chapitre des dépenses structurelles du FEOGA. Pour être progressives dans leurs aspects redistributifs, les aides directes que comporte ce mécanisme combiné, devraient être financées à partir d'une fiscalité directe très progressive. En effet, le financement par la fiscalité indirecte d'un tel système d'aides compensatrices garderait, comme le système actuel, certains aspects régressifs au niveau de la répartition de la charge du soutien du revenu agricole.

Ce régime mixte de soutien du revenu par les prix et les aides directes revient à instaurer en agriculture une fiscalité négative dont le préalable essentiel serait une bonne appréciation des revenus individuels des agriculteurs. Un tel système serait en outre plus juste que les déficiences de paiements qui impliquent des transferts proportionnels aux productions et sont donc facteur d'inégalité (Josling, 1972) tout en restant cependant favorables au consommateur.

Une autre objection classique opposée à un tel système est qu'il met les agriculteurs en position d'assistés de la Nation. Cette argumentation est mal fondée puisque le système d'aide ne change rien au fait lui-même, par contre il assiste indûment et de façon masquée ceux qui n'en ont pas besoin. Un régime de paiements compensatoires permettrait aux solidarités nationales ou communautaires de s'exprimer plus clairement en fonction des besoins. Elles seraient donc politiquement plus acceptables.

Sur le plan collectif, cette possibilité est de loin la meilleure pour le surplus du consommateur (11), le gain social qu'elle dégage, et ses implications sur la dynamique du secteur. Elle présente cependant l'inconvénient d'alourdir les flux budgétaires. Elle exigerait donc une forte volonté politique pour être adoptée.

- *Un système de prix dégressifs*

Un tel système appliqué par exploitation ou par unité de travail reviendrait à établir des quantum continus dans les productions. Par

rapport au régime plus pur exposé ci-dessus, le prix moyen répercuté en secteur aval sera plus élevé, dans la mesure où se trouvera incluse une partie nécessaire au financement des revenus des moins productifs. Le financement se fera donc essentiellement sans transfert budgétaire par les consommateurs et les plus gros producteurs qui percevront un prix marginal inférieur au prix moyen payé par l'aval. Malgré ses imperfections, ce système serait cependant moins régressif que les prix uniformes. Il pourrait être complété par une amélioration de la fiscalité directe dans le sens de la progressivité. En tout état de cause, il est préférable à tous les mécanismes de coresponsabilité qui se développent dans l'organisation Européenne actuelle. Ceux-ci négligent le consommateur et visent surtout à tourner la règle du plafond des ressources propres.

L'objection classique faite à ce système de quantum est la complexité de gestion et les risques de fraude. Il a cependant fonctionné en France, apparemment sans gros problèmes, avant la mise en route du marché commun. D'autre part, le système de coresponsabilité progressive considéré comme réalisable dans le secteur laitier présente un niveau comparable de difficulté de gestion et de risque de déviation. Le système de quantum continu exige cependant le contrôle de la mise en marché afin d'assurer que le prix marginal perçu à la production soit bien inférieur à celui répercuté à l'aval. Il est clair que toutes les productions ne présentent pas un degré d'organisation suffisant pour relever immédiatement de ce régime.

Dans un premier temps, il s'appliquerait néanmoins aux productions excédentaires : lait, céréales, sucre. Des prix marginaux et moyen plus faibles encourageraient l'utilisation des excédents à la fois à la ferme et dans la transformation. Il y a un argument particulier pour étendre sans tarder ce système à la betterave à sucre où les questions administratives ne peuvent guère être invoquées. Les prix dégressifs seraient à la fois plus justes et collectivement plus efficaces. Plus justes, car les rentes de situation créées par les quotas attribués sans raison selon des bases historiques seraient supprimées et le droit de produire de la betterave ouvert à tous les agriculteurs sans discrimination. Plus efficaces, car la localisation géographique de la production correspondrait mieux aux avantages naturels ou structurels et la France y trouverait sûrement son compte collectivement. En outre, cette production nécessiterait alors un niveau de soutien bien plus faible pour assurer à l'Europe la sécurité d'approvisionnement.

Le système de prix dégressifs a par contre des inconvénients sérieux au plan économique (12), par l'effet de fixation des structures qu'il peut encourager (désécialisation...). Par contre, le fait de rapprocher les prix marginaux des entreprises de leur coût d'opportunité collectif devrait apporter une contribution importante à l'efficacité globale du secteur agricole. A titre d'exemple, une nouvelle hiérarchie des prix animaux et végétaux induirait une allocation des ressources agricoles plus conformes à la demande finale et donc à l'équilibre du commerce extérieur.

Bien que souffrant des limites de l'altération qu'il représente par rapport aux aides directes, le système de prix dégressifs peut constituer un progrès vers une politique plus élaborée aux plans de l'allocation des ressources et de la répartition des revenus. Une telle évolution des conceptions françaises en matière de politique agricole, permettrait à notre pays d'acquiescer une meilleure position de négociation dans la réforme de la PAC.

3.2. ...Permettant à la France de reprendre l'initiative en Europe...

L'adoption d'une politique d'orientation des productions par les prix plus rigoureuse et de transferts plus clairs et plus justes permettra à la PAC de sortir de l'impasse : soutien des revenus-excédents-dépenses accrues. L'abaissement du protectionnisme atténuera les transferts entre états créés par la solidarité financière dont la règle peut être alors assouplie. Cette évolution devrait permettre à la France d'obtenir le retour aux prix communs, retour qui est favorable à une meilleure efficacité de l'agriculture européenne.

(11) Pour donner des ordres de grandeurs pour la France, une baisse des prix des céréales de 4 % représenterait, toutes choses égales par ailleurs, un transfert global au secteur aval (éleveurs, IAA, importateurs, consommateurs) d'environ 1 milliard de francs. De même, sur le lait une baisse du prix moyen de 4,5 % (soit 1,5 % de co-responsabilité et 3 de surtaxe) représente, si elle est

intégralement répercutée à l'aval, un transfert d'environ 1,2 milliard de francs.

(12) Diverses modalités d'application nécessitent un examen particulier (régime extérieur, équivalence de quantum entre production, non cumul, double activité...).

Demandée par la France, une rectification de la structure des prix relatifs entre produits végétaux et animaux doit être mise en œuvre, par baisse relative du prix des céréales, pour éviter le dépérissement de l'élevage et atténuer la pression des produits substituables aux céréales. La baisse relative des prix dans le cadre du schéma - silo, doit être modulée selon les trois grandes céréales. Le développement simultané des exportations de blé et d'orge et des importations de maïs doit être limité par écartement du prix de seuil et du prix d'intervention. Les céréales excédentaires seront ainsi consommées dans la communauté. La hiérarchie de prix actuelle favorise une structure de consommation animale en céréales trop éloignée de la répartition des trois céréales dans la production communautaire. Une baisse relative plus forte du prix des céréales à paille aura pour conséquence des économies budgétaires au niveau du FEOGA-garantie.

Parallèlement au rééquilibrage des prix, les dépenses de FEOGA-garantie devraient être mieux réparties entre les produits. Pour ce faire, des organisations de marchés aux modes de gestion comparables seraient mises en place pour tous les produits. Des garanties plus solides devraient être données aux productions animales, pour que le revenu des éleveurs ne connaisse pas de fluctuations importantes. Cette condition aura pour résultat de mieux stabiliser l'offre et d'éliminer un coût d'instabilité préjudiciable aux producteurs. Une politique de soutien plus équilibrée des différentes productions aura pour effet, par le jeu des substitutions dans l'offre, d'atténuer les excédents localisés par produits : conforter les productions de viande bovine, porcine ou ovine par une organisation adéquate aurait pour conséquence de modérer l'évolution de la production laitière. D'une manière générale, la gestion des marchés gagnerait à être envisagée globalement au moins pour les produits substituables, et les négociations à porter plus sur des structures de prix relatifs cohérentes que sur des examens compartimentés par produit. Une gestion globale des marchés et des productions aurait pour conséquence de limiter les erreurs de gestion trop fréquentes par le passé ; de même la limitation des fluctuations de l'offre des produits animaux suite à l'amélioration des garanties de revenu devrait réduire les dépenses d'intervention par stockage. Les deux phénomènes se conjugueraient pour réduire les dépenses du FEOGA-garantie.

Les économies budgétaires et la meilleure séparation des fonctions d'orientation et de redistribution, rendront moins aiguës les tensions créées par la solidarité financière. La France peut même concéder la révision des principes budgétaires, et sans accepter la notion stricte de juste retour, admettre qu'un pays ne peut se voir durablement lésé par un accord international. Un pas dans cette direction, qui ne remette pas en cause la gestion commune des marchés, serait d'établir des sections budgétaires par produit où apparaîtraient plus clairement les transferts créés par le degré d'auto-provisionnement des pays. La gestion commune des marchés serait alors compatible avec un certain équilibre des transferts financiers qui s'établirait au niveau du FEOGA-garantie. Une telle évolution réduirait les arrières-pensées budgétaires dans les négociations de prix.

Le FEOGA-orientation viendrait financer des actions de redistribution où la solidarité communautaire se manifesterait de manière privilégiée. Cette clarification de transferts améliorerait le climat politique de l'Europe verte.

Dans ces conditions, la suppression des MCM devient possible. Leur persistance est en effet inadmissible et la France doit faire en sorte que les monnaies vertes soient supprimées et les seuls taux de change commerciaux utilisés pour traduire en monnaies nationales les prix communs. La France ne manque pas d'arguments pour justifier cette position.

La suppression des MCM est la seule condition pour que les distorsions issues de la dualité des parités soit supprimée et que soient rétablies les conditions d'une concurrence normale entre les agricultures de la communauté. De plus, leur maintien entraîne des transferts importants entre états, transferts que le financement communautaire amélioré ne peut plus excuser. Enfin la subsistance de droits de douanes, contraire à l'esprit de l'Europe verte, induit une délocalisation des productions vers les agricultures moins productives et conduit à une division non optimale du travail dans la Communauté.

A cette opération, il a toujours été opposé qu'une réévaluation des monnaies vertes accompagnée d'un gel des prix exprimés en ECU, ferait baisser les prix agricoles nominaux dans les pays à monnaie forte. L'invocation de ce résultat, au demeurant exact, pour écarter la suppression des monnaies vertes n'est pas pertinente. En effet, dans le cadre du SME, pour autant que la loi de parité des pouvoirs d'achat soit respectée, la suppression des parités vertes fera évoluer de la même manière les prix en termes réels c'est à dire les prix exprimés en monnaie nationale déflatés par leurs taux d'inflation respectifs. Par exemple, une baisse des prix agricoles nominaux en Allemagne et une croissance de ces mêmes prix en France, en conséquence de cette règle, recouvrira une évolution identique des prix agricoles exprimés en termes réels dans chacun des deux pays. La règle du butoir mise en place en mars 1979, dans le cadre de l'accord sur le SME, n'a donc aucune raison d'être maintenue. L'annulation des stocks des MCM existants, à la suite de cette opération, correspondra pour les pays à monnaie forte à la disparition d'avantages indûment acquis, et pour les pays à monnaie faible à la fin d'une pénalisation anormale de leur agriculture. Dans ces conditions une compensation pour les producteurs des premiers ne se justifie par aucune raison autre que politique. Une telle évolution doit conduire à la restauration de l'Europe verte. Son retour à une entité plus cohérente et son protectionnisme allégé lui permettront alors de retrouver un rôle plus constructif dans l'économie agro-alimentaire mondiale.

3.3. ...Et à la communauté de mieux s'insérer dans les échanges mondiaux

Dans le cadre actuel de la PAC et de la politique agricole nationale, et compte tenu des niveaux relatifs de prix intérieurs et mondiaux, parler d'agriculture de conquête, de montée en puissance de l'agriculture française, de pétrole vert relève de l'auto-suggestion.

Sans plus évoquer les MCM, le protectionnisme élevé de la communauté rend impossible la définition d'une politique d'exportation. Nous sommes condamnés à dégager au coup par coup des excédents, exportant ainsi nos propres erreurs de gestion et l'instabilité de nos marchés vers le marché mondial (Sampson et Yeats, 1977). La communauté est accusée à juste titre de mener une politique égoïste et irresponsable, appuyée sur l'action de restitutions trop élevées à l'exportation, qui s'apparentent plus à un dumping désespéré qu'à une politique consciente de pénétration des marchés extérieurs. Aucune politique de commerce de produits agricoles capable de nous assurer des débouchés durables, ne peut être élaborée sur ces bases.

Dans le schéma de politique agricole ici proposé, la politique d'exportation s'inscrira de façon plus naturelle. La baisse des restitutions et des prélèvements donnera moins d'arguments aux détracteurs de la PAC. L'orientation des marchés, mieux dégagée des préoccupations de soutien du revenu, pourra se permettre d'assigner à chaque produit via les prix affichés et la pente de la dégressivité des prix garantis, un certain degré d'auto-suffisance ou d'excédents en fonction des possibilités des marchés extérieurs et des conditions de rentabilité interne. Une politique de contrat à long terme à l'exportation pourra ainsi être développée à partir des produits moins chers. Par ailleurs, le rééquilibrage du secteur agricole en faveur des productions animales, débouché naturel d'un secteur céréalier dynamique, allié aux avantages en matière de baisse de prix des produits agricoles accordés aux IAA, devrait faciliter le développement d'exportations de produits agro-alimentaires à forte valeur ajoutée. Sur cette base renforcée de débouchés extérieurs, la production agricole connaîtra une expansion mieux assurée et plus viable.

La communauté pourra alors se permettre de jouer un rôle plus actif et plus responsable en ce qui concerne la nécessaire organisation des marchés mondiaux de produits agricoles, fondée sur la mise en place d'accords par produit. Ceux-ci devraient permettre de prévenir d'éventuelles pénuries ou emballements de la production par la mise en œuvre de mécanisme de fourchettes de prix, appuyés sur des opérations de stockage et déstockage. L'évolution mieux stabilisée des prix mondiaux qui devrait en résulter permettra un développement moins chaotique des appareils de production dans les pays tiers, et par

conséquent une satisfaction plus adaptée des besoins alimentaires de chaque pays à partir de ses propres ressources nationales. En effet, la situation actuelle, où la communauté déstabilise constamment les marchés mondiaux par l'exportation de ses surplus, aboutit à faire fortement fluctuer les prix sur ces marchés, et à gêner la structuration d'appareils de production agricole dans les pays moins développés. L'argument de l'aide alimentaire souvent évoqué pour défendre l'organisation actuelle de la PAC nous semble donc particulièrement fallacieux, puisqu'il admet implicitement la «dépendance» alimentaire du tiers-monde sur longue période. Par contre, l'orientation avancée ici devrait permettre aux pays en voie de développement de faire croître leurs potentialités agricoles de manière plus autonome.

Les principes de base d'une nouvelle PAC doivent bien évidemment être mis en œuvre avec prudence. Une période transitoire est nécessaire pour rôder les mécanismes ; en particulier, les niveaux, les structures de prix et les instruments de la PAC (prix, transferts, organisation du marché...) doivent faire l'objet d'aménagements progressifs pour ne pas risquer de désorganiser la production agricole communautaire et pour prendre en compte certaines situations (13).

La nouvelle politique agricole que nous proposons se veut plus sélective, plus fine dans l'orientation des productions et plus claire dans les transferts induits. Les conséquences seront d'assurer aux agriculteurs des revenus plus justement répartis et aux consommateurs un avantage économique dont l'effet macro-économique en matière d'expansion et de lutte contre l'inflation peut être non négligeable. Cette politique plus équitable et plus responsable sur le plan extérieur devrait représenter l'axe d'une réforme de la PAC. L'agriculture française peut s'insérer très valablement dans ce nouvel équilibre.

Des prix moins élevés lui permettront, compte tenu de l'allocation favorable de facteurs de production, de stopper la montée en puissance de l'agriculture allemande et de reconquérir des parts de marché communautaire (Ydo-Su-Hu, 1979). La renégociation de la PAC sur de telles bases implique pour nous un certain renversement des alliances au

sein de la communauté ; nous faisons jusqu'à maintenant la politique de l'agriculture allemande et ses négociations progressaient à l'abri des nôtres dans les compromis bruxellois. Nous devons abandonner cette stratégie de suivisme des positions allemandes, pourtant considérées par beaucoup en France, comme la seule possible pour défendre les chances communautaires de notre agriculture (ex. Lemaitre, 1979). Les deux pôles du débat contradictoire sur la PAC sont tenus actuellement l'un par le Royaume-Uni et l'autre par la RFA. La France aurait tout intérêt à jouer de cet antagonisme pour proposer une voie de réforme cohérente à mi-chemin des conceptions anglaises et allemandes. Plus que jamais, il nous appartient de jouer les éléments conciliateurs et initiateurs de réformes dans la politique agricole communautaire. Il faut cependant remarquer que la politique proposée contrevient aux intérêts des groupes sociaux qui soutiennent la coalition actuellement au pouvoir. Le pouvoir politique aura-t-il le courage de passer outre pour préserver les chances de développement du secteur agricole français en Europe ?

Peut-on espérer un sursaut et une rupture avec les traditions pour concevoir une politique agricole plus moderne, plus ouverte et plus juste ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, les pressions actuelles continueront de peser fortement sur l'élaboration de la politique agricole. Et il ne faudrait pas que, sous prétexte d'économies budgétaires, on ne s'attaque qu'au problème du lait alors que les arguments d'allocation, de répartition et de politique européenne rendent au moins aussi urgente la réforme des politiques céréalières et sucrières. Le quasi silence de la loi d'orientation sur ces problèmes et le contenu des débats actuels autour de la réforme de la PAC ne poussent guère sur tous ces points à un excès d'optimisme.

Paradoxalement c'est peut-être l'émergence de nouvelles forces politiques concernées par l'agriculture et l'alimentation, et leur affirmation dans la CEE qui feront évoluer les conceptions françaises. Ce serait l'un des aspects les plus positifs de l'expérience communautaire.

(13) du type : agriculteurs jeunes - modernisés - endettés.

BIBLIOGRAPHIE

- AGPB (1978)
L'Europe céréalière. 50e Congrès, Bruxelles.
- LANNEHOA (1974)
Etude sur les principaux éléments de coût de production du porc en France, Pays Bas et RFA. Ministère de l'Agriculture, Région Bretagne.
- LEMAITRE Ph. (1979)
Le danger d'une renégociation permanente avec la Grande Bretagne. Le Monde de l'Economie. 11 déc.
- LE ROY P. (1979)
Propositions pour un nouveau plan porc (1980-1985). Rapport au ministre de l'Agriculture, mai 1979.
- MARSH J.S. (1977)
U.K. Agricultural Policy with in the European Community. CAS paper 1, november, Reading.
- MC CALLA A.F. (1969)
Protectionism in international Agricultural Trade 1850-1968. Agricultural History. U of California Press 43 (3), jul.
- PHILIPS D.M., JR (1974)
West German Study sees European Community Grain Sufficiency. Foreign Agriculture April.
- TANGERMAN S. (1978)
Germany's role within the CAP : Domestic problems in International perspective. Journal of Agricultural Economics, 30 (3) September.
- SAMPSON G.P. and YEATS A.J. (1977)
An evaluation of the common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the European Economic Community. Am. Journ. of Agr. Econ. 59 (1) Feb.
- STRAK J. (1978)
The assessment of Intervention measures in the agricultural sector of the united Kingdom : an approach using the rate of effective protection.
European Conference of Agricultural Economists at Dijon, France, Sept. 4 - 9th.
- YAO-SU HU (1979)
German agricultural power : the impact on France and Britain. The World Today, november, 35 (11).
- system. European Review of Agricultural Economics - 4 (4) 321 - 345.
- BAC (1973)
La CEE et les échanges mondiaux de produits agricoles. Cahiers du BAC 73/1.
- BARRAL P. (1978)
Les Agrariens Français de Meline à Pisani. Fondation des Sciences Politiques. Armand Colin.
- BERGMANN DR. (1973)
Matériaux de réflexion pour servir de base. Une réorientation de la politique agricole dans un esprit d'expansion et de concurrence internationale. INRA, fév. Ronéo.
- BONNIEUX F. et RAINELLI P. (1978)
Situation et évolution structurelle et socio-économique des régions agricoles de la communauté. CEE, informations sur l'agriculture n° 52, octobre, tome 2.
- CHOMBART de LAUWE (1979)
L'aventure Agricole de la France de 1945 à nos jours. PUF, 375 p.
- DROUET M. et MAHE L.P. (1978)
Les marchés du bœuf et du porc, analyse et politique de stabilisation, Stat. et Etudes financières, 34, 50 p.
- Economie Rurale (1979)
Exportations agro-alimentaires et expansion de l'agriculture Française. Econ. Rural. 133 (5).
- FENNEL R. (1973)
The common Agricultural Policy : a synthesis of opinion. CEAS, WYE college.
- HOFFMOYER, SCHMIDT R. et TEWES T. (1976):
L'évolution prévisible de l'approvisionnement international en produits agricoles et ses conséquences pour la communauté. CEE Inf. sur l'Agriculture n° 18, août.
- JOSLING T. (1972)
1. Agricultural policy in a Period of change.
2. Distribution of Costs and Benefits of farm Policy, in Burdens and Benefits of Farm - Support policies. Trade Policy Res. center 1972.
- KLATZMAN (1972)
Les politiques agricoles. Idées fausses et illusions. PUF, 224 p.
- KOESTER U. (1978)
The redistributinal effects of the Common Agricultural financial

Tableau 3. Inégalité de revenus et transferts régressifs de la politique agricole.

	Produits laitiers			sucre	céréales totales	blé	vin	viande bovine	viande porcine	oeufs	volailles	
	poudre de lait	beurre	fromage									
Indice d'inégalité de soutien (tableau n°1)	2,2			2,1	1,8		1,5	0,4	0,1		€	
Taux de protection (1) 1977 (4)	4,94	3,88	-	2,55		2,16		1,96	1,37		1.14 (2)	
Taux d'approvisionnement	C.E.E.	171	97	104	87	95	116	95	101	99	100	97
		109	107	101	105	87	101	98	99	99	100	96
		114	107	104	104	82	105	102	96	100	100	96
	France	(7)	(7)	(7)	(6)	(6)	(6)	(6)	(7)	(7)	(7)	(7)
		181	112	116	147	168	211	96	117	86	105	98
		111	111	110	173	154	185	97	118	85	102	98
	113	109	111	156	138	180	106	105	85	98	93	
Indice régional de revenu 1977 (moyenne France : 100) (4)	Pays-de-Loire : 75 Basse-Normand. : 65			Picardie : 267 Ile de France : 298 Nord : 147			Langue- doc : 180	Bretagne : 85 Limousin : 68 Midi-Pyrénées : 70				
Concentration des productions en France (3)	85 % - 23 % 279 000			100 4.1 55 000	82 % 11 % 141 000		80 11 170 000	80 % 8 % 107 000	80 % 3.6 % 44 000	90 % 1.5 % 1 600		
Revenus par Unité de Travail Familial selon l'OTE en indice (5)	100 bovinslait 10-20 ha			165 agriculture générale 20 à 50 ha			128 viti- cultu. 5-10ha	129 bovins viande 20-50ha	202 porcins 10-20ha	200 aviculture 10-20 ha		

(1) Rapport entre prix d'entrée CEE et prix d'offre mondial.

(2) Estimation sur la base de la restitution 1977/ prix d'écluse.

(3) Part de la production couverte par le pourcentage (et le nombre) d'agriculteurs sur les 1 200 000 actuels : 11 % des agriculteurs livrent 82 % de la production céréalière ils sont 141 000. Source : Annexe 1.

(4) Source : Rapport Général 1978.

(5) Source : RICA INSEE SCEES 1977 (voir Annexe 2).

(6) 1974/75, 1975/76, 1976/77.

(7) 1975, 1976, 1977.

Annexe 1. Concentration des productions

	% des quantités	% des producteurs en ayant	nombre d'exploitations correspondant	nombre total d'expl. agricoles	% des exploitations concerné
Toutes céréales livraison ONIC 1976-1977	81,6	28,8	141 000	1 250 000	11
Blé livraison ONIC 1976-1977	80	32	137 720	1 250 000	11
Sucre (1) EPEXA 1975	100	100	55 000	1 328 000	4
Bovins Lait Enq. bovine 1979	85	51	279 000	1 200 000	23
Bovins viande Enquête bovine 1979	80	46	107 000	1 200 000	8
Porcins Enquête porc 1978	80	10	44 000	1 200 000	3,6
Aviculture chair EPEXA 1975	90	2,5	15 900	1 328 000	1,2
Vin RGA 1970	80	29	170 000	1 552 000	11

(1) donnée non disponible

Annexe 2. Revenus par Unité de Travailleur Familial selon les OTE
(francs constants 1970, moyenne 1974-1977)

	classe	revenu par UTF	SAU moyenne (1) de l'OTE 1975	revenu représen- tatif de l'OTE	indice
Agriculture Générale	20-50 ha	21 500	47,3	> 21 500	165
	50-100	39 200			300
Bovin Lait	10-20	13 000	16,7	13 000	100
	20-50	18 850			
Bovins Viande	10-20	12 100	29,8	< 16 850	129
	20-50	16 850			
Porcins	10-20	26 350	17,9	26 350	2.02
	20-50	30 670			
Volailles	10-20	26 320	6,9	26 320	2.00
Viticulture (VCC)	5-10	16 650	6,0	16 650	1.28
	10-20	30 570			
	20-50	-			

Source : RICA SCEES - INSEE 1977.

(1) source : Cahier de Statistique Agricole, N°46, mai-juin 1979.