



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.

Des objectifs pour l'agriculture européenne : le point de vue allemand

M. Stephan Tangermann

Citer ce document / Cite this document :

Tangermann Stephan. Des objectifs pour l'agriculture européenne : le point de vue allemand. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 20-27;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3096>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3096

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La politique agricole allemande a une longue tradition de soutien des prix à des niveaux élevés. La forte protection consentie à l'agriculture est largement acceptée par la plupart des composantes de la société. Récemment, les revenus agricoles se sont détériorés sensiblement en RFA. Malgré cela, les dépenses agricoles nationales ont diminué car le gouvernement voulait réduire le déficit du budget fédéral. Probablement pour ces raisons, l'accent a été mis davantage sur la répartition des revenus à l'intérieur de l'agriculture. Les aspects liés à l'environnement ont aussi retenu de plus en plus l'attention: Avec la réforme de la PAC, le gouvernement allemand veut éviter une trop forte pression à la baisse sur le revenu des agriculteurs. Simultanément, l'Allemagne est devenue très sensible à ses contributions au budget communautaire. On peut ainsi s'expliquer pourquoi le gouvernement allemand est très favorable à l'introduction des quotas sur le lait. En même temps, c'est la raison pour laquelle il combat la réduction des MCM positifs allemands. L'adoption d'un nouvel «ECU vert» lié au DM pourrait n'être cependant qu'une illusion d'optique.

Abstract

There is a long tradition of high price supports in German agricultural policy. The strong protection given to the farm sector is broadly accepted by most segments of society. Recently, farm incomes have significantly fallen in the FRG. Yet national expenditures for agriculture have decreased since the government wanted to reduce the federal budget deficit. Emphasis was more on income distribution within agriculture and on environmental aspects. The German government wishes that CAP reform does not bring about too strong a fall in farm incomes. At the same time, Germany has become very sensitive to its contributions to the EEC budget. This explains why the German government is very favourable to milk quotas. It also is the reason for opposing a reduction in the German positive MCAs. It may be, however, that the adoption of new green ECU linked to the Deutschmark, would only be an illusion.

DES OBJECTIFS POUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE : LE POINT DE VUE ALLEMAND

Stefan TANGERMANN*

Résumé :

La politique agricole allemande a une longue tradition de soutien des prix à des niveaux élevés. La forte protection consentie à l'agriculture est largement acceptée par la plupart des composantes de la société. Récemment, les revenus agricoles se sont détériorés sensiblement en RFA. Malgré cela, les dépenses agricoles nationales ont diminué car le gouvernement voulait réduire le déficit du budget fédéral. Probablement pour ces raisons, l'accent a été mis davantage sur la répartition des revenus à l'intérieur de l'agriculture. Les aspects liés à l'environnement ont aussi retenu de plus en plus l'attention. Avec la réforme de la PAC, le gouvernement allemand veut éviter une trop forte pression à la baisse sur le revenu des agriculteurs. Simultanément, l'Allemagne est devenue très sensible à ses contributions au budget communautaire. On peut ainsi s'expliquer pourquoi le gouvernement allemand est très favorable à l'introduction des quotas sur le lait. En même temps, c'est la raison pour laquelle il combat la réduction des MCM positifs allemands. L'adoption d'un nouvel « ECU vert » lié au DM pourrait n'être cependant qu'une illusion d'optique.

Summary :

OBJECTIVES FOR EUROPEAN AGRICULTURE THE GERMAN VIEWPOINT

There is a long tradition of high price supports in German agricultural policy. The strong protection given to the farm sector is broadly accepted by most segments of society. Recently, farm incomes have significantly fallen in the FRG. Yet national expenditures for agriculture have decreased since the government wanted to reduce the federal budget deficit. Emphasis was more on income distribution within agriculture and on environmental aspects. The German government wishes that CAP reform does not bring about too strong a fall in farm incomes. At the same time, Germany has become very sensitive to its contributions to the EEC budget. This explains why the German government is very favourable to milk quotas. It also is the reason for opposing a reduction in the German positive MCAs. It may be, however, that the adoption of new green ECU linked to the Deutschmark, would only be an illusion.

CRISE DE LA PAC ET COMMUNAUTE DE CRISES

La crise actuelle de la Politique Agricole Commune est loin d'être la première phase difficile traversée par cette politique. Il y a eu beaucoup d'exemples de crise depuis l'instauration d'une politique commune pour l'agriculture européenne, et d'une certaine façon tout le développement de la PAC peut à juste titre être décrit comme la gestion de crises permanentes. Celle que nous connaissons aujourd'hui est toutefois qualitativement différente. Les problèmes créés par la PAC, et l'incapacité apparente de la Communauté de les résoudre calmement, ont sapé les fondements mêmes de l'organisation européenne. Nous sommes certainement dans une des plus mauvaises passes que la Communauté ait jamais traversées. Il n'est pas impossible, bien qu'heureusement improbable, que la débâcle du sommet d'Athènes soit rétrospectivement considérée comme le commencement de la fin de la Communauté.

Même si de nombreux politiciens jurent le contraire, il y a peu de doute que la crise présente résulte principalement des problèmes de la PAC. La plupart des points débattus, sans qu'il y ait accord, au sommet d'Athènes, et qui ont occupé le Conseil et les Chefs du Gouvernement depuis des

mois, sont plus ou moins directement liés à la PAC. La question du budget communautaire et le déséquilibre des contributions nationales résultent de l'accroissement dramatique des dépenses du FEOGA et du principe de la solidarité financière dans la PAC. L'élargissement vers le sud de la Communauté est difficile parce qu'il va aggraver le problème budgétaire et parce que les agriculteurs de l'actuelle Communauté qui se consacrent à des produits méditerranéens - ainsi que les gouvernements concernés - craignent la concurrence des pays candidats. Le débat sur les monnaies vertes, enfin, est une émanation directe de la PAC.

Les problèmes fondamentaux de l'Europe ne s'expliquent cependant pas seulement par les déficiences imputables à la PAC. La Communauté ne souffre pas simplement de quelques dysfonctionnements techniques de la PAC. Le vrai problème est que l'Europe n'a pas (encore) atteint un stade où les besoins de la Communauté peuvent l'emporter sur les intérêts nationaux des Etats-membres. La PAC est un domaine dans lequel les Etats-membres ont dû effectivement abandonner une part significative de leur souveraineté. Simultanément, comme dans tous les pays du monde, la politique agricole est profondément enracinée dans les intérêts et les sentiments profonds nationaux. En

* Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Nikolausberger Weg 9c 3400 Göttingen, RFA.

ce sens, il n'est pas surprenant que la tentative d'établir une politique commune seulement pour l'agriculture crée inévitablement de graves difficultés. Tant que le budget commun n'exerçait pas une contrainte réelle, les solutions aux problèmes de la PAC pouvaient être trouvées au plus fort dénominateur commun des intérêts nationaux. Depuis que le plafond budgétaire resserre cette contrainte, la nécessité de trouver des compromis aux dépens de quelques intérêts nationaux est ressentie beaucoup plus directement. Sous cet angle, on peut affirmer que le problème budgétaire de la Communauté a déclenché la crise actuelle, mais que celle-ci est beaucoup plus fondamentale que la question budgétaire (Memorandum de Sienna). Cette crise de la PAC mais également de la Communauté est une crise de solidarité parmi les Etats-membres qui ne sont pas disposés à dépasser les intérêts nationaux pour favoriser le progrès de l'Europe (Hrbek, 1984).

Dans ces conditions, pour mieux comprendre la présente crise et les solutions possibles, il est essentiel d'observer les attitudes nationales vis-à-vis de la PAC. Sans entrer dans le détail (pour plus d'information voir Tangermann, 1982), ni approfondir l'origine des politiques agricoles successives en RFA, il convient d'analyser les tendances et les attitudes face à la réforme de la PAC. Le débat sur les monnaies vertes, d'une importance particulière pour la position de l'Allemagne dans les négociations actuelles, est ensuite abordé.

Deux mises en garde s'imposent. D'abord, l'opinion exprimée ici ne reflète pas la position officielle ou non officielle allemande sur la PAC. Elle s'efforce plutôt d'interpréter de façon éclectique quelques attitudes allemandes, du point de vue d'un économiste. En second lieu, il peut arriver que la politique agricole soit une cible rapidement mobile (bien qu'à l'heure actuelle les choses ne semblent pas beaucoup évoluer dans la PAC). Ce texte a été rédigé en mars 1984 et, quand il sera imprimé, la situation sera sensiblement modifiée, en particulier avec le sommet de mars et les nombreuses réunions du Conseil.

LES ATTITUDES VIS-A-VIS DE LA POLITIQUE AGRICOLE EN ALLEMAGNE

Depuis près d'un siècle, la politique agricole allemande a été orientée vers la protection de l'agriculture allemande contre la concurrence extérieure, en procurant un soutien au revenu des agriculteurs et en limitant la pression des ajustements sur le secteur agricole (Tracy, 1982). De prime abord ceci n'apparaît pas surprenant puisque cette orientation a prévalu dans beaucoup de pays industrialisés. On s'étonnera encore moins en acceptant de considérer que l'Allemagne est traditionnellement importateur net de produits agricoles, avec de bonnes raisons d'être concernée par la sécurité de ses approvisionnements. Notamment, à l'issue de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics et l'opinion, après avoir connu en 30 ans, deux périodes traumatisantes marquées par la faim, ont voulu que le degré d'autosuffisance alimentaire s'accroisse. De plus, la structure dispersée des exploitations et en conséquence le faible niveau de productivité du travail de l'agriculture allemande créait une forte pression politique en faveur d'un soutien des prix et des revenus. Ces facteurs parmi d'autres expliquent pourquoi l'Allemagne a traditionnellement opté pour une politique de prix agricoles élevés.

D'un autre côté, plusieurs éléments auraient pu inciter à poursuivre une politique agricole moins protectionniste. La sécurité des approvisionnements alimentaires n'est plus un réel problème depuis que le taux d'autosuffisance s'est accru en RFA (et plus encore dans la Communauté) bien au-delà de ce qui aurait été nécessaire à la sécurité (Sohn, 1984-85). Le pourcentage d'agriculteurs dans l'électorat allemand est tellement faible que l'on pourrait croire qu'ils ont perdu l'influence politique qu'ils exerçaient il y a quelques décennies. En outre, l'Allemagne en tant qu'exportateur industriel est intéressée de disposer d'un environnement commercial international ouvert, et privilégie en général des politiques économiques libérales. Une politique agricole protectionniste ne semble pas convenir à ses besoins.

De telles considérations n'atteignent pas vraiment le cœur de la politique agricole. En Allemagne (comme probablement aussi dans de nombreux autres pays) la politique agricole n'est pas dirigée vers l'intérêt de l'ensemble de l'économie, pas plus qu'elle ne représente de façon parfaitement équilibrée les intérêts économiques et les poids politiques de chaque groupe de la société.

Pour parler crûment, elle est conduite par des agriculteurs pour des agriculteurs. Les ministres de l'Agriculture, tant au niveau des Länder que du gouvernement fédéral, sont généralement d'anciens agriculteurs, ainsi que les parlementaires chargés des dossiers agricoles dans les commissions spécialisées. Si on l'interroge sur l'objectif politique qui lui paraît le plus important, un ministre allemand de l'Agriculture répondra typiquement, sans hésiter, que c'est « le maintien de l'exploitation familiale » ou même que c'est « de conserver le plus grand nombre possible d'exploitations ». Le titre du ministère fédéral (et de la plupart des ministères de Land) est « ministère de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts » (dans cet ordre). Mais on dit en plaisantant qu'en pratique le ministère alimente l'agriculture. L'intérêt du consommateur est protégé dans une certaine mesure en ce qui concerne la qualité de l'alimentation. En revanche, pour ce qui est des aspects économiques, c'est-à-dire le soutien des prix et les aides financières, l'intérêt de l'activité agricole est déterminant dans la politique agricole allemande. Comment expliquer cette situation politique apparemment déséquilibrée ? Plusieurs études récentes ont tenté d'appliquer les concepts de la « nouvelle politique économique » à ce phénomène, avec des résultats intéressants (Haase 1983; Beusmann, Hagedorn, 1984-85).

Plusieurs facteurs simples expliquent cependant « pourquoi la politique agricole est ce qu'elle est, et non pas ce qu'elle devrait être » du point de vue d'un économiste (Tangermann, 1979; Schmitt, 1984). On peut en citer quelques uns (Schmitt, 1984) :

— les personnes en dehors de l'agriculture ont peu d'information sur ce qui s'y passe et ne réalisent pas en quoi ils sont affectés par la politique agricole ;

— les agriculteurs (comme les autres groupes d'intérêt sectoriels) ont avantage à se prononcer pour des politiques qui améliorent leur situation plus que pour celles qui présentent un intérêt général. Comme il n'y a pas de contre-pouvoir politique, il est naturel que les responsables de la

politique agricole pensent qu'ils peuvent, lorsqu'ils adoptent des positions favorables aux agriculteurs, gagner des votes dans la communauté agricole sans en perdre dans d'autres secteurs de l'électorat. Cette asymétrie du mécanisme politique peut expliquer aussi pourquoi les partis qui traditionnellement représentent les intérêts des travailleurs ou des consommateurs redeviennent favorables aux agriculteurs lorsqu'on parle de politique agricole ;

— les intérêts de groupes restreints comme les agriculteurs sont beaucoup plus faciles à faire valoir spécifiquement dans les milieux politiques que ceux de vastes ensembles comme les consommateurs ou les contribuables ;

— les organisations agricoles ont réussi non seulement à éviter l'opposition du reste de la société, mais encore à s'assurer de la solidarité des consommateurs et contribuables pour ce qui a été obtenu politiquement, qui apparaît comme relativement modeste et justifié. Ceci a particulièrement bien fonctionné dans la mesure où ces organisations ont laissé à l'opinion publique l'impression que les agriculteurs étaient une catégorie défavorisée, qui inversement rend beaucoup d'irremplaçables services à la collectivité. Il est révélateur qu'un ministre allemand puisse émettre sans soulever d'opposition des jugements comme par exemple : « l'actuelle PAC a apporté aux consommateurs de grands avantages, en l'occurrence des prix stables qui ont freiné l'inflation, une excellente qualité de produits d'une variété considérable ; mais elle a également fourni de grandes opportunités pour des producteurs tant intérieurs qu'extérieurs à la Communauté (1).

C'est pourquoi la politique agricole montre un biais significatif en faveur des intérêts agricoles. En Allemagne ces facteurs semblent avoir joué avec une particulière efficacité. Lorsqu'on écoute un débat de politique agricole en Allemagne, il est souvent difficile de distinguer le jugement d'un représentant des syndicats agricoles de celui des hommes politiques (notamment s'ils appartiennent à la CDU/CSU). Dans de telles circonstances, le syndicat agricole allemand (Deutscher Bauernverband) a parfois des difficultés à expliquer sa raison d'être à ses membres, d'autant qu'il lui est difficile de demander au gouvernement plus que celui-ci ne réalise déjà pour l'agriculture. De plus, la plupart des partis politiques en Allemagne ont adopté fondamentalement la même attitude proagricole. Ce n'est que récemment que certaines différences (limitées) d'opinion sur des sujets de politique agricole ont émergé selon les partis (Tangermann, 1982).

Alors que ces facteurs politiques auraient joué de toute façon sur la politique agricole allemande, ils ont été encore accentués dans le cadre de la PAC. Parmi les nombreuses raisons à mentionner en faveur de cette hypothèse (Koesler, 1977), l'aspect essentiel est (ou était, avant la crise budgétaire) la faiblesse du contrôle politique sur les décisions prises par les ministres de l'Agriculture dans les réunions du Conseil à Bruxelles. En d'autres termes le cadre communautaire de la politique agricole a permis d'externaliser les coûts à la fois économiques et politiques des décisions. Ainsi, quelle que soit l'opposition capable de se dresser contre la politique agricole (si tant est qu'il y en ait une en Allemagne) elle se trouve neutralisée par l'absence de niveau où elle pourrait influencer les décisions de la « Communauté », (qui en fait ne sont rien d'autre que les

décisions des ministres de l'Agriculture de la Communauté). C'est pourquoi le comportement du Conseil qui en résulte a été à juste titre qualifié d'« heureuse complicité » par une personnalité de haut rang du ministère de l'Agriculture allemand.

S'il est vrai que des ministères de l'Agriculture bien disposés envers les agriculteurs peuvent conspirer avec succès au sein du Conseil contre toute opposition politique, cette situation est tout à fait acceptable pour les agriculteurs en tant que groupe de pression.

Le degré de satisfaction que retire l'agriculture allemande de cette situation politique est très clairement démontré par le fait que le syndicat allemand des exploitants est devenu un chaud partisan de la PAC. Lorsque celle-ci fut créée, il lui était vigoureusement opposé parce qu'elle impliquait une certaine réduction du soutien des prix. L'abandon de la politique agricole allemande et l'accès à la PAC furent considérés comme une catastrophe par l'opinion agricole allemande. Maintenant au contraire, le syndicat des exploitants loue les vertus de la PAC et s'oppose avec force à toute tendance à la renationalisation de la politique agricole. Bien sûr cela ne signifie pas que les agriculteurs allemands se satisfassent de tout ce qui se passe dans la PAC. Ceci apparaît évident lorsqu'on s'intéresse aux évolutions récentes de la politique agricole allemande et aux attitudes vis-à-vis de la réforme de la PAC.

QUELQUES TENDANCES RÉCENTES DE LA POLITIQUE AGRICOLE ALLEMANDE

Les attitudes courantes vis-à-vis de la politique agricole telles qu'elles viennent d'être décrites n'ont pas changé de façon significative au cours des dix ou quinze dernières années. Leur force a cependant évolué, à cause des modifications de l'environnement économique, mais également du fait des changements politiques et en réaction aux problèmes apparus au niveau de la Communauté. Parmi les nombreux aspects intéressants, seulement quatre seront brièvement décrits ici : l'évolution des revenus agricoles, la modification des caractéristiques des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture, l'accent mis sur les problèmes de répartition, et les préoccupations grandissantes d'environnement. Quelques-uns de ces développements influencent les attitudes envers la réforme de la PAC, qui seront évoquées plus loin.

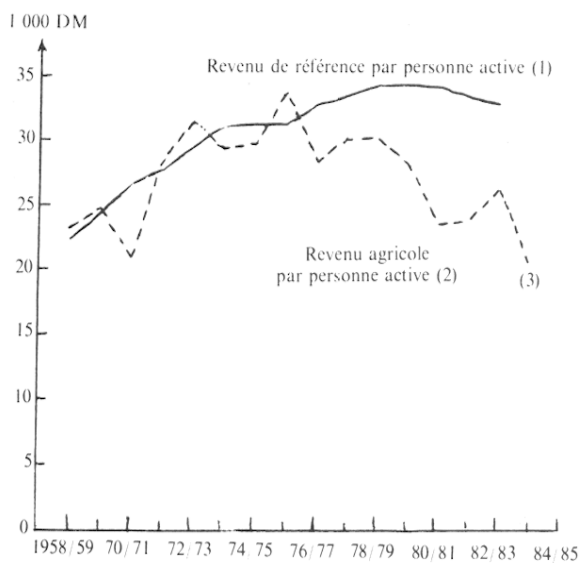
Tout au long des années cinquante et soixante les revenus agricoles ont évolué en Allemagne à peu près parallèlement à ceux du reste de l'économie (Tangermann, 1976). D'après les comparaisons officielles des Rapports Verts (Agrarberichte) du gouvernement fédéral, le revenu du travail en agriculture, après déduction d'une rémunération forfaitaire pour le capital et la terre, se situait toujours très en dessous du salaire de référence des activités non agricoles. Cette approche comparative des revenus laisse cependant des questions non résolues (Witeke, 1975, pp. 173-180). Il y a également des doutes en ce qui concerne l'insuffisante comptabilisation des revenus non agricoles des familles d'agriculteurs (Schmitt, 1983). En tous cas, les revenus agricoles se sont accrus pratiquement au même rythme que les revenus en dehors de l'agriculture, et l'écart entre les niveaux respectifs des revenus agricoles et non agricoles a de toute façon retenu de moins en moins l'atten-

1. Discours public du ministre M.I. KIECHLE à la semaine verte de Berlin, in *Agra Europe* (édition Allemande) n° 5/84 (30.1.1984) *Europa Nachrichten*, p. 4.

tion politique, dès lors que le ministère de l'Agriculture mettait l'accent sur les taux d'évolution plutôt que sur les niveaux absolus.

Le parallélisme entre revenus agricoles et non agricoles s'est maintenu jusqu'au milieu des années soixante dix. Depuis, les revenus agricoles ont en revanche enregistré un décalage, et se sont considérablement détériorés en termes réels (voir figure 1). De 1974/75 à 1982/83, le revenu agricole réel par personne active a chuté de 11 % (2) tandis que les revenus salariaux réels par tête pour les activités non agricoles s'est accru de 6 % sur la même période.

Figure 1. — Revenu réel par personne active (prix 1982/83) en agriculture et dans le reste de l'économie en RFA (mesuré en unités de temps complet)



1. Déflaté par l'indice des prix à la consommation

2. Revenu par actif familial, exploitations à temps complet

3. Prévision officielle pour 1983/84

Source : Agrarberichte der Bundesregierung, divers numéros. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, divers numéros.

Plusieurs facteurs expliquent cette baisse du revenu agricole en Allemagne. Mais ce changement n'est pas imputable aux prix. Les prix payés au producteur ont décliné en termes réels de 1 % par an de 1950/51 à 1974/75, mais seulement de 0,8 % par an de 1974/75 à 1982/83 (3). Un élément essentiel qui a exercé un effet dépressif sur les revenus agricoles depuis le milieu des années 70 est le ralentissement des changements structurels de l'agriculture allemande. L'exode agricole, qui atteignait 5,3 % par an de 1961 à 1973, s'est ralenti à 2,9 % par an sur la période 1973/1983. Un simple calcul montre que si la cessation d'activité agricole avait poursuivi son rythme antérieur du début des années 70, les revenus agricoles par tête se seraient maintenus à parité avec les revenus non agricoles dans la deuxième moitié des années 1970 et le début des années 80 (sous l'hypothèse, certes critiquable, que cette modification de l'exode n'aurait pas affecté le revenu d'ensemble du secteur agricole).

Quelle que soit l'explication de la chute significative de revenu agricole réel observée depuis le milieu des années 70,

2. Résultat par actif familial dans les exploitations à temps complet, déflaté par l'indice des prix à la consommation.

les conséquences de cette évolution sont évidentes. Il y a une forte pression pour éviter tout changement de politique qui pourrait aggraver la situation du revenu agricole.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'évaluer l'accroissement des dépenses de politique agricole nationale en Allemagne. En pourcentage des dépenses totales du gouvernement fédéral, les dépenses bénéficiant à l'agriculture ont été réduites de moitié depuis le début des années 70, passant de 5 % en 1971 à 2,4 % en 1984 (voir tableau 1). Depuis 1981, elles se sont même réduites en termes nominaux. Les dépenses sociales agricoles, qui s'étaient accrues dans des proportions considérables tout au long de la décennie 1970, se sont contractées depuis 1982. Les crédits destinés aux structures sont prévus en 1984 à un niveau inférieur de 16 % à celui de 1980. Ceux portant sur les autres mesures ont été amputés de moitié entre 1971 et 1984.

Ces restrictions sur les dépenses de politique agricole en Allemagne apparaissent encore plus prononcées si on les compare au développement du FEOGA-Garantie en Allemagne. En 1971, les dépenses nationales représentaient 3,4 fois celles du FEOGA-Garantie pour l'Allemagne, tandis qu'en 1984 on s'attend à ce qu'elles ne correspondent plus qu'aux trois quarts environ.

La cause principale de la réduction récente des dépenses agricoles nationales réside dans la situation du budget de l'État. Celui-ci enregistrait des déficits qui se sont avérés intolérables. Le gouvernement a recherché des économies possibles et en a trouvées dans la politique agricole. Plusieurs catégories de dépense ont été touchées. Les plus sensibles pour les agriculteurs ont été la réduction des versements aux régimes sociaux, qui a signifié une contribution accrue des agriculteurs à leur système de sécurité sociale ; des abattements aux aides à l'investissement et une moindre ristourne sur le carburant diesel.

Bien entendu les agriculteurs allemands ne sont pas du tout satisfaits de ces évolutions. Inversement, ils comprennent que le gouvernement doit faire des économies et que d'autres secteurs d'activité souffrent de restrictions dans une période récessive.

On s'explique ainsi que les débats sur la distribution des revenus en agriculture soient récemment devenus plus intenses en RFA. On en fournira trois illustrations. D'abord, un programme d'aide à l'investissement va être mis en place en 1984, mais ne concernera pas les agriculteurs au-delà d'un revenu de 65 000 DM par an (Agrarbericht 1984... p. 75).

Ce programme est destiné à compléter (ou plutôt remplacer partiellement) les aides aux exploitations viables qui étaient inaccessibles aux petites exploitations. Ensuite, un réaménagement des subventions aux régimes de retraites doit avoir lieu également en 1984 (Agrarbericht 1984, p. 80). Ces subventions, qui couvrent 75 % des retraites payées, ont été jusqu'à maintenant consacrées à une réduction uniforme de la contribution des agriculteurs, indépendamment du revenu ou de la dimension de leur exploitation. À l'avenir, les subventions iront davantage vers les petites exploitations.

En troisième lieu, il y a un débat animé sur les dangers des « fermes-usines » et les vertus des « exploitations familiales » où, cependant il apparaît que des dimensions d'ex-

3. Indice des prix agricoles à la production rapporté à l'indice des prix des produits nécessaires à la production.

ploitation ou de cheptel que l'on considère comme « industrielles », les classeraient dans d'autres pays européens dans la catégorie des petites entreprises familiales. Il y a une tendance marquée à vouloir réduire la taille des élevages. Certains voudraient même imposer une limitation à l'agrandissement physique des exploitations. Lorsque l'on observe en Allemagne la distribution des troupeaux selon leur taille, il n'y a aucune raison de s'inquiéter de l'émergence d'« usines », quel que soit le point de vue que l'on adopte (en dehors de l'élevage des volailles où les restrictions viendraient de toutes façons trop tard).

Il y a toutefois beaucoup d'intérêt politique autour de ce thème, et il n'est pas improbable que des décisions de restriction de la dimension des élevages soient adoptées. Aux yeux de certains observateurs, un tel domaine d'action de la politique agricole est privilégié à l'heure où l'argent public devient moins disponible. Empêcher la croissance des exploitations agricoles ne coûte rien au budget de l'Etat, mais permet de donner l'impression que la politique agricole reste active et aide l'exploitation familiale. En d'autres termes, alors que le revenu agricole global n'augmente pas, la pression pour le redistribuer davantage vers les petites exploitations se renforce.

La sensibilité grandissante aux problèmes d'environnement en agriculture n'est pas étonnante puisque la protection de l'environnement est devenue une question-clé. De vifs débats autour de la relation agriculture-environnement se déroulent en RFA, avec plusieurs sortes d'arguments. D'un côté, on accuse les agriculteurs de porter atteinte à l'environnement du fait qu'ils utilisent des produits chimiques qui se retrouveraient dans l'alimentation et la nappe phréatique ; à cause des odeurs des porcheries et des poulaillers, de la suppression des haies qui éliminent certaines espèces de faune ou de flore, du drainage qui s'effectue au détriment des landes naturelles, etc. La presse traite souvent de ces sujets qui retiennent davantage l'attention que les problèmes de politique agricole. L'« Agriculture alternative » est une idée dont les écologistes et les journalistes sont friands. La place qu'elle prend dans de nombreuses discussions est totalement hors de proportion avec sa réalité physique (0,2 % de la surface agricole utile Agrarbericht 1984. p. 31).

A l'opposé, les agriculteurs affirment qu'ils protègent les campagnes, qu'ils mettent en valeur des ressources naturelles, et conserve les paysages attirants pour le tourisme. Simultanément ils se plaignent des dommages que subissent leurs récoltes ou leurs terres à cause de l'industrie. Dans le domaine de la forêt, il y a des discussions sans fin sur la mort des arbres et les pluies acides.

Il apparaît jusqu'à présent que les arguments sur ces thèmes sont beaucoup plus nombreux que les décisions effectives. Quoi qu'il en soit, on a imposé des restrictions à l'agriculture. Le programme « sauver le bois » a été assorti de plusieurs mesures destinées principalement à réduire les pluies acides.

LES ATTITUDES ALLEMANDES VIS-A-VIS DE LA RÉFORME DE LA PAC

Les tendances récentes de la politique agricole allemande se caractérisent essentiellement par le désengagement financier d'un gouvernement qui cherche à réduire le déficit du budget fédéral, et une déviation vers des mesures non financières insistant sur les problèmes de distribution et d'environnement, dans une période de déclin du revenu

agricole. Dans ce contexte, il semble naturel que, lorsqu'on en vient à la réforme de la PAC, le gouvernement allemand poursuive deux objectifs principaux, éviter toute pression supplémentaire sur les revenus agricoles et réduire la contribution au budget communautaire. On doit mentionner deux autres préoccupations : assurer l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, et écarter toute menace de guerre commerciale avec les partenaires commerciaux de la Communauté. Affirmer que tels sont (entre autres) les objectifs du gouvernement allemand n'implique pas nécessairement que ceux-ci soient soutenus de la même façon par chacun de ses membres. Le ministre de l'Agriculture s'intéresse davantage au revenu agricole, le ministre des Finances observe le problème budgétaire, le ministre des Affaires Etrangères soutient l'élargissement et le ministre de l'Economie s'inquiète des dangers d'une guerre commerciale. Les objectifs individuels peuvent être également plus concurrents que complémentaires. Il peut être difficile de garantir le revenu agricole sans disposer de fonds budgétaires ; certaines limitations à l'importation, destinées à réduire les dépenses de la PAC et améliorer les revenus des agriculteurs peuvent déclencher une guerre commerciale ; l'élargissement vers le sud sera délicat sans expansion budgétaire, etc. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de doute que des changements notables doivent s'opérer sur la PAC. Outre la crise budgétaire aiguë de la Communauté, l'opinion publique et la presse ont admis que quelque chose n'allait pas avec la PAC. Les critiques adressées aux « montagnes de beurre » et aux « lacs de vin » sont très répandues, et l'augmentation sensible de la contribution allemande au budget communautaire est de plus en plus remise en cause. La population allemande, originellement très pro-européenne, est de moins en moins enthousiaste vis-à-vis de la Communauté. La détérioration de l'attitude positive, envers l'Europe a été plus nette que la moyenne communautaire (Commission des CE, 1983). A n'en pas douter, ceci provient des difficultés agricoles et financières.

Même le syndicat des agriculteurs a accepté que la PAC ait besoin de changement. Depuis un certain temps, il s'est nettement prononcé en faveur des quotas laitiers. Il a toutefois développé une argumentation curieuse selon laquelle il ne faudrait pas que les changements soient trop douloureux. Il avance que « la PAC ne doit pas être le bouc émissaire des déficiences de l'Europe » (Agra-Europe, 5.9.1983, p. 2) ou que les problèmes ne doivent pas être réglés « sur le dos de l'exploitation familiale et en particulier des agriculteurs allemands (Agra-Europe, 23.1.84, p 2) ». Bien entendu il n'est pas mentionné dans cette argumentation que les agriculteurs ont jusqu'à présent (trop) bénéficié de la PAC et c'est précisément cela qui a créé les problèmes actuels.

En tout cas, au regard de la principale réforme, le syndicat des exploitants est en plein accord avec le ministre de l'Agriculture.

C'est au sujet de l'introduction des quotas laitiers. Alors que son prédécesseur (J. Ertl, FDP) y était fortement hostile, l'actuel ministre (I. Kiechle, CSU) qui l'a remplacé avec l'arrivée du nouveau gouvernement en mars 1983, est un fervent partisan de la solution des quotas. Malgré tous les arguments opposés (Wissenschaftlicher Beirat... 1983) qui provenaient initialement aussi des fonctionnaires du ministère, le ministre M. Kiechle est tout à fait convaincu que les quotas constituent la seule solution acceptable au problème du marché du lait. Sa raison essentielle est que

dans la situation budgétaire actuelle, seuls les quotas permettent de maintenir des prix élevés, à un niveau suffisant du point de vue des revenus agricoles. Replacée dans son contexte de revenu agricole en baisse et de restriction budgétaire, cette opinion est sans surprise de la part d'un ministre allemand de l'Agriculture.

M. Kiechle a en outre obtenu le soutien de l'ensemble du gouvernement en faveur des quotas. Le ministre de l'Economie s'y est opposé car il en reconnaissait les effets négatifs à long terme. Mais le ministre des Finances a été d'accord pour affirmer que l'Allemagne devait choisir une issue où la maîtrise des dépenses budgétaires apparaisse certaine, et finalement la solution des quotas a été adoptée au niveau du gouvernement comme étant la position officielle. Depuis cette décision, les représentants à la Communauté, depuis le ministre de l'Agriculture jusqu'au Chancelier, argumentent fortement pour une « limitation des garanties de prix » dans toutes les négociations sur la PAC. Pour un observateur allemand cette situation n'est pas sans ironie.

Le gouvernement actuel, composé d'une coalition de conservateurs et de libéraux, a beaucoup insisté sur le besoin de renouvellement (« Wende ») de la politique économique en RFA, qui devait éviter l'intervention excessive de l'Etat, et un fonctionnement plus efficace des mécanismes de marché. Il y a de nombreuses modifications tangibles en ce sens, dans la politique économique et fiscale que ce gouvernement a mise en œuvre ou se propose d'appliquer. L'introduction d'un nouveau système de quotas en agriculture, et l'inévitable extension de l'intervention étatique et bureaucratique dans ce secteur s'opposent cependant diamétralement à cette ligne directrice fondamentale (4).

En liaison étroite avec ces questions, on doit évoquer les hésitations du gouvernement allemand d'accepter une hausse des ressources propres de la communauté, c'est-à-dire un relèvement du plafond de 1 % de l'assiette TVA. Le souhait du gouvernement allemand de réduire le déficit budgétaire fédéral ne serait pas seulement contredit par un accroissement du budget communautaire. Afin d'encourager les forces du marché et l'initiative privée, le gouvernement veut réformer la fiscalité en abaissant les taux marginaux de l'impôt sur le revenu. Comme cette réforme va diminuer la masse totale des prélèvements fiscaux, toute demande budgétaire supplémentaire en termes d'augmentation de la contribution versée à Bruxelles mettrait en danger ces projets.

A l'inverse, il semble que le gouvernement allemand se soit placé dans une position de négociation où il ne peut échapper à devoir accepter en définitive une hausse des ressources propres communautaires. Il a dit qu'il ne saurait accepter une contribution supérieure, sauf si un plafonnement des dépenses agricoles était instauré, et simultanément il s'est prononcé en faveur des quotas. Dès lors que la solution des quotas est adoptée, il perd son principal argument contre l'augmentation des ressources propres.

De la même façon les attitudes allemandes vis-à-vis d'autres aspects des propositions de réforme de la PAC pourraient être décrites par référence aux objectifs fondamentaux du gouvernement allemand. La place limitée

empêche une telle discussion ici. Un seul élément sera indiqué, avec la création éventuelle d'une taxe sur les matières grasses. Sur ce point les intérêts non agricoles représentés au gouvernement ont eu gain de cause. On craint fortement en Allemagne que la mise en place d'une taxe sur les matières grasses soit une source de conflit majeur dans les relations commerciales de part et d'autre de l'Atlantique nord. Comme la RFA a grandement intérêt à ne pas détériorer davantage l'atmosphère commerciale internationale, elle est opposée à la mesure. Pour les mêmes raisons la position à l'égard des limitations d'importation de produits de substitution des céréales est quelque peu ambivalente.

LES MCM : PIERRE ANGULAIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE ALLEMANDE ?

L'un des principaux thèmes débattus lors des récents sommets ou réunions des Conseils des ministres, et sur lequel un accord n'a pas (encore) été obtenu est la réduction des MCM. C'est devenu une question essentiellement franco-allemande, vu la pression française pour un démantèlement des MCM positifs allemands, et la ferme opposition de l'Allemagne. Il n'y a pas lieu ici d'évoquer l'ensemble des problèmes liés au système des monnaies vertes (p. ex. Ritson et Tangermann, 1979, pp. 119-164). On se contentera de remarques sur la position allemande. Comme les deux points sont quelque peu distincts, on évoquera séparément la réduction des MCM existants du traitement des nouveaux réaménagements des parités monétaires.

Etant donné la réduction des revenus agricoles en termes réels en RFA, le ministre allemand de l'Agriculture veut éviter toute nouvelle pression à la baisse. Ceci lui est d'autant plus accessible que les implications budgétaires des mécanismes de soutien des revenus sont limitées. En outre, la pression politique qu'exerce sur lui la communauté agricole allemande est d'autant plus forte que l'instrument considéré s'applique au niveau du gouvernement allemand, alors qu'elle est plus faible si le mécanisme se situe au niveau communautaire. Sous ces deux angles, le maintien des MCM positifs allemands apparaît évidemment comme la stratégie optimale pour un ministre allemand de l'Agriculture.

Conserver les MCM existants peut apparaître comme une responsabilité nationale. Il est vrai que les décisions de démantèlement sont formellement prises par le Conseil. Toutefois, c'est seulement dans de rares cas qu'elles ont été prises en dépit de l'opposition affichée du pays concerné. Si le gouvernement allemand était forcé d'accepter une réduction des MCM actuels, ceci serait interprété par les agriculteurs allemands comme une défaite. Plus que la Communauté, il serait tenu pour responsable des conséquences. Pour ce qui est des implications budgétaires, la préservation des MCM positifs est la solution la moins onéreuse pour assurer le soutien des revenus agricoles en RFA.

Le démantèlement des MCM allemands et la hausse des prix en ECU aggravera les difficultés du budget communautaire et la contribution allemande à son égard, tandis que la substitution de quelques versements compensatoires aux MCM positifs sera directement ressentie par le

4. Voir la lettre ouverte adressée au Ministre M. Kiechle par un groupe d'économistes agricoles (Agra-Europe, 34/83, pp. 8-12).

budget allemand. Il n'est donc pas étonnant (bien que totalement illogique d'un point de vue économique) que l'on entende de la part du ministre allemand de l'Agriculture le type d'argument suivant : le démantèlement des MCM allemands permet de réaliser beaucoup moins d'économies budgétaires (communautaires) qu'il ne coûte en pertes de pouvoir d'achat aux agriculteurs allemands. Ce n'est pas une bonne affaire (5).

Les mêmes raisons sont invoquées vis-à-vis des nouvelles manipulations de parité, bien entendu. Pour le ministre allemand de l'Agriculture, il est « naturel » que toute variation de change soit absorbée par le système des monnaies vertes, et que tout nouveau MCM positif soit réduit aussi lentement que possible. Il n'y a en ce sens rien de nouveau dans la position allemande. Pourtant, le gouvernement allemand a inventé une nouvelle solution extraordinaire, qui semble très près de faire son chemin dans la Communauté. Il a proposé que l'on crée un « ECU vert » qui serait en pratique lié au Deutschmark. A chaque fois que le DM serait réévalué, l'« ECU vert » l'accompagnerait, en sorte qu'aucun MCM positif allemand n'apparaîtrait. Un tel mécanisme est rêvé pour un ministre allemand de l'Agriculture. Il n'y aurait plus de MCM positifs (après élimination du stock) donc plus besoin de les défendre contre les intérêts opposés des autres Etats-membres, pas plus qu'il n'y aurait de risque que les agriculteurs allemands accusent leur ministre de ne pas avoir assez fermement combattu pour les maintenir. Il pourrait même se produire que le ministre pense qu'à l'avenir, la pression à la baisse des revenus agricoles allemands, qui s'exerce normalement lors des démantèlements de MCM positifs, pourra être évitée. Ce point appelle quelques commentaires de la part de l'économiste, car il est vraiment capital.

Peu importe en principe dans quelle monnaie sont libellés les prix agricoles, que ce soit le Franc français, le Deutschmark, le dollar US ou un panier de monnaies comme l'ECU. Ce qui compte en réalité, ce sont seulement les prix effectifs qui en résultent, exprimés dans la monnaie des Etats-membres. Tout choix d'unité monétaire, associé avec une structure de MCM appropriée, peut aboutir à la même configuration de prix réels en monnaies nationales. De sorte qu'un « ECU vert » lié au DM, assorti de MCM négatifs plus élevés, peut conduire aux mêmes prix en Marks, Francs, Florins, Lires, etc., que l'ECU habituel avec quelques MCM positifs et quelques MCM négatifs (en partie démantelés).

Si donc (en principe) il n'y a pas de différence entre les deux systèmes, quel est l'avantage de l'« ECU vert » aux yeux du ministre allemand de l'Agriculture ?

Il n'y a que deux réponses possibles à cette question. Ou bien l'introduction de l'« ECU vert » n'est rien d'autre qu'un effet d'optique, destiné à faire illusion auprès des agriculteurs allemands, ou bien ce sera un mécanisme finalement inflationniste, conduisant à des prix de soutien plus élevés (6). Cette dernière éventualité se concrétiserait si les négociations annuelles de fixation des prix se traduisaient par des hausses nominales comparables avec l'« ECU vert » à celles qui prévalaient dans le précédent système. Tel serait le cas si le Conseil souffrait d'une certaine illusion monétaire et ne comprenait pas qu'il fixerait désormais les prix dans une unité qui aurait tendance à s'apprécier par rapport à l'« ancien » ECU. Le résultat serait comparativement une hausse plus élevée en monnaie nationale, non seulement en RFA, mais aussi dans les autres Etats-membres, puisque la tendance à éliminer les MCM négatifs se poursuivrait. Dans cette hypothèse, le passage ECU-ECU vert aurait un effet inflationniste important. Un tel développement pourrait être contrarié par le plafonnement du budget, mais si la Commission réussissait à obtenir un desserrement de la contrainte TVA de 1 à 2 %, le plafond budgétaire ne serait pas vraiment atteint de si tôt.

L'« ECU vert » resterait, à l'inverse, une pure illusion d'optique si les hausses annuelles de prix étaient suffisamment réduites par rapport à ce qu'elles auraient pu être avec l'« ancien » ECU (7). Dans cette hypothèse les prix de soutien en DM ainsi que dans les autres Etats-membres, évolueraient comme ils l'auraient fait précédemment. Il pourrait y avoir de légères différences dans le calendrier d'ajustement, suite aux modifications de cours du DM. Mais à moyen terme il n'y aurait aucun changement. Pour le ministre allemand de l'Agriculture, cette solution serait peut-être pourtant préférable, du fait que le poids de la responsabilité politique lui serait retiré (il repose sur ses épaules quand les ajustements doivent se faire via des réductions de MCM) pour être transféré au Conseil (où les ajustements devront s'opérer avec l'« ECU vert »). Il semble pourtant improbable que ce schéma se matérialise. Il est plus vraisemblable que le Conseil sera victime d'une certaine illusion monétaire. Les ministres de l'Agriculture souhaiteront revenir du Conseil en faisant état de quelque hausse nationale de prix en ECU. Pourtant, même un gel dans le nouvel « ECU vert » serait trop élevé, si le DM continue à se revaloriser comme il l'a fait dans le passé. Il pourrait être nécessaire de réduire les prix en « ECU vert » chaque année si l'on voulait éviter des effets inflationnistes. Il est difficile d'imaginer que ceci soit politiquement réalisable.

5. Un argument analogue est utilisé par le ministre M. Kiechle à l'encontre des économies budgétaires comparées aux pertes de revenus entraînées par les propositions de prix pour 1984/1985.

6. Une troisième réponse est possible : c'est que le ministre allemand de l'Agriculture n'en saisit pas bien lui-même les conséquences. On compren-

dra qu'il n'est pas possible de développer ici les implications de cette hypothèse.

7. Pour être exact, il faudrait qu'elles soient réduites à concurrence du taux annuel (moyen) de réévaluation du DM.

BIBLIOGRAPHIE

«Agra-Europe» (édition allemande). — 34/83 (22.8.1983). Markt und Meinung. — 36/83 (5.9.1983). Dokumentation 4/84 (23.1.1984) Sonderbeilage p. 2 — 5/84 (30.1.1984). Europa-Nachrichten, p. 13. Agrarbericht 1984 der Bundesregierung.

BEUSMANN V., HAGEDORN K. (1984-85). — Ansätze der politischen Ökonomie zur Erläuterung einer sektoralen Einkommenspolitik. In : W. GROSSKOPF und M. KÖHNE, Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. A paraître.

Commission des CE (1983). — Die Europäer über sich selbst. 10 Jahre Euro-Barometer, 1973-1983. Documentation Européenne 83/7, Bruxelles.

HAASE K. (1983). — Die politische Ökonomie der Agrarpolitik. In : Agrarwirtschaft, Sonderheft 98, Hannover 1983.

HRBEK R. (1984). — Die Gemeinschaft der Zehn nach dem Gipfel von Athen. In : Wirtschaftsdienst, Jg. 64 1984, pp. 19-26.

KOESTER U. (1977). — EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977; G. Schmitt, Warum die Agrarpolitik..., op. cit. ; S. Tangermann, What is different about European Agricultural Protectionism. The World Economy, vol. 6 1983, Nol, March 1, 83.

Mémorandum de Sienna sur la réforme de la PAC, à paraître dans la Revue Européenne d'Economie Agricole.

RITSON C., TANGERMANN S. (1979). — The Economics and Politics of MCAs. In : European Review of Agricultural Economics, Vol. 6.

SCHMITT G. (1983). — Vernachlässigte Aspekte der Anpassungsflexibilität der Landwirtschaft und ihre agrarpolitischen Implikationen. In : Agrarwirtschaft, Jg. 32 1983, pp. 1-13.

SCHMITT G. (1984). — Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte. In : Agrarwirtschaft, à paraître.

SOHN W. (1984-85). — Versorgungssicherung als Argument in der Agrarpolitik. A paraître.

TANGERMANN S. (1976). — Entwicklung von Produktion, Faktoreinsatz und Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft seit 1950/51. In : Agrarwirtschaft, Jg. 25, 1976, pp. 154-164.

TANGERMANN S. (1979). — Germany's Role within the CAP: Domestic problems in international perspective. In : Journal of Agricultural Economics, vol. 30, 1979, pp. 241-259.

TANGERMANN S. (1982). — L'Allemagne et la politique agricole commune : thème et variations. In : Economie Rurale, n° 149, mai-juin 1982; et Politique agricole et alimentaire en Allemagne. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H 51, Göttingen 1982.

TRACY M. (1982). — Agriculture in Western Europe. 2nd edition, London.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarsozialpolitik — Situation und Reformvorschläge. Landwirtschaft, Angewandte Wissenschaft, Heft 233. Münster-Hiltrup.

Wissenschaftlicher Beirat... (1983). — Heft 286. Münster-Hiltrup.

Wirtschaftsdienst (1984). — Jg. 64, 1984, pp. 19-26.

V. WITZKE H. (1975). — Zur Aussagefähigkeit inter- und intrasektoraler Einkommensvergleiche in den Agrarberichten. In : Agrarwirtschaft, Jg. 24, 1975, pp. 173-180.