



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.

Dix points sur la politique verte : propositions pour une nouvelle politique agricole plus responsable

Jan de Veer, Sicco Mansholt, C.P. Veermann, G. Van Dijk

Citer ce document / Cite this document :

de Veer Jan, Mansholt Sicco, Veermann C.P., Van Dijk G. Dix points sur la politique verte : propositions pour une nouvelle politique agricole plus responsable. In: Économie rurale. N°216, 1993. pp. 52-55;

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1993_num_216_1_4553

Fichier pdf généré le 08/05/2018

DÉBATS ET CONTROVERSES

Il est souvent de bon ton de dénigrer politiques et technocrates pour l'étroitesse de leurs visées électoralistes ou gestionnaires. Nous voudrions ici rendre un hommage inattendu au Commissaire Mac Sharry. Jamais en effet, les contre-propositions de politique agricole n'auront été aussi abondantes que depuis que les réformes proposées par la Commission ont été enterrinées, en juin 1992, par le Conseil des ministres. De fait, l'analyse plus précise des effets de ces réformes, dès lors que les modalités concrètes de leur mise en œuvre se précisent sur le terrain, débouchent sur une prise de conscience de plus en plus unanime de l'urgence... d'une réforme de la réforme, urgence que les derniers aléas des négociations du GATT ne peuvent que confirmer. N'est-ce pas là un mérite inattendu du projet communautaire que d'avoir sorti les scientifiques de leur léthargie, pour qu'ils s'impliquent de plein pied dans l'indispensable débat social qu'exige l'élaboration d'une nouvelle politique agricole pour l'Europe ? Comment, en effet, les débats techniques sur l'impact et l'efficacité des outils à mettre en œuvre pourraient-ils s'abstraire des débats de fond concernant les choix de société implicites que sous-tendent nécessairement toute clarification des objectifs des nouvelles politiques à mettre en œuvre ? Certes, les savants ne peuvent prétendre se substituer aux citoyens, et l'objectif de notre revue n'est certainement pas de définir les "bons choix". En revanche, soutenir un débat scientifique large, pluraliste, à l'occasion passionné, constitue une mission d'information et une participation à la construction du savoir qu'une revue comme **Economie Rurale** se doit de ne pas négliger. C'est toute la signification de notre rubrique "Débats et controverses" qui doit permettre aux chercheurs et aux professionnels, simultanément à la publication d'articles de fond plus académique, de participer, à leur place, au progrès des débats concernant les problèmes économiques et sociaux du moment. Aussi, souhaitons-nous vivement que les trois "points de vue" qui suivent soient le début d'une longue série et que cette rubrique devienne, dans les mois à venir, une pépinière d'idées nouvelles où pourront à loisir puiser les acteurs sociaux des réformes en cours.

Le Comité de rédaction

DIX POINTS SUR LA POLITIQUE VERTE :

PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE PLUS RESPONSABLE

*J. de VEER**, *S.L. MANSHOLT***, *C.P. VEERMANN**** et *G. Van DIJK*****

Après quarante cinq ans de soutien illimité des prix, la dernière réforme de la PAC, à laquelle reste étroitement associé le nom du Commissaire Mac Sharry, opère une séparation radicale en matière de soutiens, entre productions et revenu. Faut-il se réjouir de ce sursaut de sagesse, qui ouvre une nouvelle ère de bien-être des consommateurs et des contribuables ? Nous estimons que rien n'est moins vrai ! En effet, hormis les concessions destinées à faciliter une percée au GATT, motivation essentielle de la réforme, les me-

sures proposées manquent cruellement d'une réflexion de fond et d'une vision prospective créative des fonctions nouvelles assignées à l'agriculture dans nos sociétés modernes occidentales d'économie hautement développée. Les décisions arrêtées à Bruxelles ne peuvent en aucun cas prétendre épuiser le débat. C'est une politique radicalement nouvelle qu'il convient d'élaborer, et c'est à la poursuite du débat que sont consacrées les réflexions qui suivent.

* Ancien directeur de l'Institut Economique Agricole, Université d'Amsterdam.

** Ancien Vice-Président de la Commission Européenne.

*** Professeur, Université Erasmus, Rotterdam, Université Catholique de Brabant.

**** Professeur, Université de Wageningen. Directeur au Conseil National des Coopératives.

QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE

Point 1

Pour conduire nos réflexions, nous partirons des principes suivants :

- L'agriculture est une activité nécessaire et utile, à condition de respecter l'environnement et la qualité de la vie, et de pourvoir de manière durable et efficace, à la satisfaction d'un certain nombre de besoins fondamentaux. Il s'agit bien sûr des besoins d'approvisionnement alimentaire, mais également de besoins d'aménagement de l'espace libre (gestion du paysage et de la nature), de besoins récréatifs et de préservation des paysages aménagés par l'homme, de besoin d'entretien des ressources naturelles renouvelables qui pourraient ultérieurement s'avérer nécessaires dans un contexte de pénurie, etc.

- Dans ces conditions, il n'est pas pensable de laisser à l'abandon une part importante des campagnes (50 % des surfaces selon les récentes prévisions du rapport W.R.R. "terre au choix"), en raison notamment de l'irréversibilité absolue de la dégradation sociale et de la désertification biologique auxquelles conduirait une telle évolution.

- Il serait par ailleurs peu réaliste de confier directement à l'Etat la gestion de ces immenses zones. L'histoire nous apprend qu'en fin de compte, le soin de la terre revient uniquement à ceux qui se sentent liés à elle dans leur existence quotidienne. Il ne peut donc être question de supprimer la privatisation de l'agriculture sur la base de considérations relatives à l'environnement et au paysage. Emerge, en revanche, la nécessité d'une politique publique active fondée sur les objectifs de sécurité alimentaire, de santé (des humains et des animaux) et de qualité de la vie (à la ville comme à la campagne), grâce à une diminution consciente de la productivité du sol, et au développement des aires consacrées aux nouvelles fonctions de l'espace.

Point 2

Les objectifs de la Politique Agricole Commune définis à l'article 39 du Traité de Rome doivent en conséquence être reconsidérés, et complétés. Hormis certains produits ou certaines régions, les objectifs initiaux de productivité, de sécurité d'approvisionnement, de stabilité des marchés, d'équité de revenu pour les producteurs et de coût d'approvisionnement pour le consommateur ont aujourd'hui, dans l'absolu, beaucoup perdu de leur importance. Il convient en revanche, de répondre à d'autres besoins, et pas seulement dans le domaine agricole. Ainsi en va-t-il par exemple de l'aménagement des parcs naturels et des zones récréatives, comme de l'affirmation d'une nouvelle responsabilité éthique pour la sauvegarde de la permanence biologique des méthodes de production employées, et le respect du monde animal et de l'environnement.

Point 3

La réussite des négociations du GATT constitue un enjeu limité, qui ne prend pas en compte la situation in-

contournable devant laquelle nous placent les évolutions politiques et économiques des pays de l'Est. Se dessine dans ces pays un énorme potentiel de production agricole, à l'égard duquel la Communauté ne peut ni économiquement, ni politiquement soutenir une politique protectionniste (comment d'ailleurs le contrôle d'une telle protection pourrait-il matériellement être possible, dès lors que les lignes de démarcations militaires et économiques ne coïncident plus ?).

QUEL OUTIL POUR CETTE NOUVELLE POLITIQUE ?

Point 4

L'émergence d'un "nouvel ordre" nécessite absolument une intervention active des pouvoirs publics dans la gestion du secteur agricole. Mais sous quelle forme ?

Nous pensons que les outils à mettre en œuvre doivent répondre aux critères essentiels de simplicité, de robustesse et de transparence. Cela exclut tout système compliqué et vulnérable, légitimé politiquement par un partage soi-disant juste et équitable. Cela implique en revanche que l'autorité publique apparaisse comme un partenaire clair et fiable, engagé sur un dispositif global qui se limite à des lignes directrices d'incitation économique simples, excluant toute gestion administrative et juridique sophistiquée et coûteuse.

Point 5

L'angle d'incidence économique constitue le point de départ de tout développement d'un mécanisme de gestion du secteur agricole. Or, sur ce plan, que constatons-nous ? Aléas climatiques, forte atomisation des structures familiales de production et faible mobilité des facteurs de production agricole, faible élasticité de la demande agricole par rapport à l'offre, etc, tout cela a justifié, partout dans le monde, des interventions et des soutiens publics pour endiguer les risques et développer la production. En retour, la substitution massive du capital à la main-d'œuvre augmente sans cesse la part des coûts fixes dans les coûts totaux de production. En résulte, compte tenu de l'interdépendance des facteurs de production qui constituent un paquet technique relativement fixe, une très faible influence de la hausse des prix des input et de la baisse des prix des output, sur les combinaisons techniques optimales. Le seul choix qui existe en réalité, c'est la poursuite de la logique antérieure de production ou l'arrêt radical de la production. Dans cette dernière hypothèse, la disparition des unités cessant de produire permet une restructuration (concentration des unités de production conduisant à de meilleures économies d'échelle) donc un assainissement du secteur, et l'émergence d'une agriculture plus concurrentielle. Là où le mécanisme achoppe, dans la Communauté, c'est que cet assainissement des structures ne peut conduire à une position concurrentielle sur le marché qu'au prix d'énormes sacrifices quant aux paysages, à l'environnement, et à la qualité de la vie. Et cela, l'Europe n'en veut pas ! Un niveau approprié d'aide à l'agriculture s'avère donc nécessaire, mais sous quelle forme ?

Point 6

Nous considérons que la seule proposition pratique tenant compte de tous les éléments précédemment énumérés est celle qui figure dans le projet de J. de Veer (1992) d'une subvention fixe à l'hectare, unique pour toute production liée au sol (et quelle qu'en soit la nature). L'abandon du soutien des prix permet alors de découpler le revenu du producteur de la valorisation de la production. Il autorise une libre formation des prix, sans entrave à l'importation ou à la production (quotas) et l'élimination des excédents (au-delà des réserves stratégiques éventuellement nécessaires). Quant à l'aide directe à l'hectare, elle vient compenser, en partie, les coûts fixes de production, pour garantir la pérennité du secteur, et permettre sa réorientation vers des usages nouveaux, désormais plus rémunérateurs que les productions agricoles traditionnelles à bas prix, et répondant aux nouvelles demandes sociales (boisement, agriculture maîtrisée, zones récréatives, matières premières industrielles renouvelables, etc).

LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME PROPOSÉ

Point 7

A la différence des aides arrêtées par le dispositif Mac Sharry, le système proposé est simple, aisément contrôlable, facile à mettre en œuvre. Son caractère global est manifeste. Il doit s'inclure dans les aides autorisées au GATT (boîte verte) dans la mesure où il est découplé de toute production, et s'accompagne de la suppression des prélèvements, quotas et autres interventions sur les marchés.

Point 8

Nous estimons que, pour raison de simplicité et de gestion globale, il ne convient pas de moduler les aides selon la dimension économique des entreprises. Supposons par exemple, un plafond de 100 hectares, correspondant à la taille optimale d'une entreprise familiale. Cent vingt mille exploitations seulement (1,8 % du total) dépassent ce seuil en Europe, contre 6,8 millions d'entreprises de moins de 100 hectares. Cette proportion montre immédiatement l'effet totalement illusoire de toute modulation, d'autant que rien ne prouve qu'au-delà de 100 hectares, les économies d'échelle soient importantes. En outre, les risques de fraude risqueraient alors de se multiplier (division des grandes entreprises comme aux États-Unis).

En revanche, les disparités dans les capacités productives des sols sont telles (rapport de 1 à 4) (1) qu'elles paraissent justifier une modulation régionale, à condition toutefois que les régions soient définies de manière suffisamment large pour limiter les coûts de gestion, qui augmentent de manière exponentielle avec le nombre des régions. Par exemple, une modulation de la subvention à l'hectare de 95 % dans les régions les plus productives, à 120 % dans les régions les moins productives pourrait être envisagée. Dans les régions bénéficiant d'une com-

pensation réduite, une prime spécifique séparée pourrait être instaurée, et liée à des obligations particulières pour la mise en œuvre de méthodes de production "durables". Dans les régions bénéficiant d'une surprime (régions défavorisées du sud notamment) celle-ci apparaît, conformément aux engagements de Maastricht, comme un soutien supplémentaire pour améliorer leurs infrastructures économiques. C'est pourquoi les surcompensations ne devraient pas être versées directement aux producteurs, mais plutôt aux organismes régionaux de développement rural, afin notamment d'inciter au développement de petites industries locales, génératrices de valeur ajoutée et d'emplois, par exemple dans la transformation des produits agricoles.

Point 9

Il ressort des calculs effectués (Folmer et al., 1992) que le coût d'ensemble du système proposé ne dépasse pas le coût actuel de la politique agricole (35 milliards d'Ecus). Il serait en tout état de cause très inférieur au coût des mesures arrêtées en juin 1992 par le Conseil des ministres. Nous estimons en effet que ces mesures sont inapplicables, et entraîneraient des coûts de gestion et de contrôle énormes (comment par exemple contrôler les jachères et les seuils de 92 T dispensant du gel obligatoire, dans des pays comme le Portugal ou l'Italie, où persistent des centaines de milliers d'exploitations à peine répertoriées, et sans aucune comptabilité ?). Il faut donc s'attendre à d'importantes fraudes, et d'amères frustrations chez les producteurs comme chez les contribuables. Sans parler de l'absurdité des compensations au maïs fourrage dans l'actuel dispositif...

Point 10

Bien entendu, le passage de la réglementation actuelle, particulièrement lourde, au système proposé suppose une période transitoire, avec un passage graduel des aides actuelles aux nouvelles aides proposées (notamment en production laitière et en production de viande), tandis que les dispositifs de restitution et d'intervention seraient simultanément démantelés (une intervention par achat massif de veaux de 3 semaines pourrait toutefois être mise en place pour réguler les flux de bétail à l'embouche). Il est également entendu que les dispositifs actuels relatifs aux aides à l'agriculture de montagne sont inclus dans le nouveau système de prime proposé, ces primes pouvant en outre être complétées, autant que de besoins, par les autorités régionales...

Un dernier avantage, et non des moindres, doit être rappelé pour conclure : tout le monde tirerait profit du retour à un marché mondial stable, libéré des influences pernicieuses des aides à la production et aux exportations, et en tout premier lieu les pays en voie de développement, qui auraient enfin la possibilité de développer leur propre agriculture.

1. Rendement moyen céréalier pour 89/91 : 68,5 qx/ha aux Pays-Bas, contre 16 qx/ha au Portugal, pour une moyenne CEE de 46,7 qx.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

De VEER J. (1992). - **Price, sustainability and land use**. Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek voor de Landbouw (TSL 7-3)

FOLMER C., KEIJZER M.J., STOLWIJK H.J. et VEENENDAAL P.J.J. (1992). - **CAP Reform and its differential impact on Member states**. SOW-VU.

WRR9 (Conseil Scientifique pour la Politique Gouvernementale) (1992). - **De l'espace à choisir**. La Haye, WRR, B.P. 2004, 250 AE, La Haye.

EXPORTATIONS : LE PÉTROLE VERT À NOUVEAU SUR LA SELLETTE

Jean CARREL*

Le projet de règlement agricole accepté par les Etats-Unis et la CEE en novembre 1992 a été vigoureusement contesté par les agriculteurs. Le gouvernement français tentera de le faire modifier avant qu'il soit reconnu définitif par les pays. Ne cédon pas à la panique. Le GATT ne va pas "tuer l'Europe". Cet accord Etats-Unis-CEE ne livre pas le marché aux exportateurs d'outre-océan. Il ne conduira pas à la disparition de pans entiers de notre agriculture, l'accord, une fois entériné, pèsera lourd sur l'avenir de l'agriculture européenne, à moins que...

L'AGRICULTURE "CHIFFRÉE", DONC, BLOQUÉE

La disposition principale arrêtée par les parties en présence porte sur une limitation des exportations européennes qui pourront être subventionnées. Une autre de ces dispositions est tout aussi importante. Elle concerne les surfaces cultivées en oléagineux dans la CEE, surfaces qui devront être diminuées par rapport aux terres consacrées actuellement à ce genre de production. Une dernière clause impose une jachère "non cultivée".

On se doute que ses dispositions de l'accord ne seront pas faciles à appliquer. Les volumes vendus à l'extérieur et qualifiés de "subventionnés" devront être décomptés. Faudra-t-il vérifier sur le terrain les superficies couvertes ? Passons sur le contentieux possible portant sur la période de référence et sur la nature et le montant des subventions. Par exemple, les aides appliquées directement aux surfaces ou à la personne des exploitants pourraient être ou non considérées comme des subventions indirectes aux ventes faites à l'extérieur. Enfin, il faudra bien envisager une sorte de répartition des quantités ou des surfaces entre les pays d'une CEE qui s'agrandira bientôt de nouveaux membres.

Une fois cette répartition des crédits et des parts de marché discutée et admise, on ne sera guère pressé de la remettre en question. Chaque pays en présence se satisfera des avantages qu'il aura disputés aux autres, ne serait-ce que pour éviter que la discussion tourne à la polémique et à la crise interne de la CEE. L'agriculture cédera devant l'impératif de l'unité européenne.

L'accord CEE-Etats-Unis parce qu'il est "technique" dans ses modalités, conduira à immobiliser l'organisation quantitative du marché européen. Mais parce qu'il est "diplomatique", il sera davantage encore la cause de cet im-

obilisme à venir. Il se passera des années et des années avant qu'un accord de cette nature puisse être remis en discussion. A ce sujet, l'expérience vécue doit nous instruire pour l'avenir.

Lors du "Dillon Round" de 1958 à 1962, les six pays européens de la CEE ont accepté l'entrée libre ou quasi-libre des tourteaux et autres aliments du bétail venus d'Amérique ou d'Asie. Depuis, les productions animales, en Europe, ont augmenté ainsi que les besoins en aliments nécessaires à tout ce bétail, quelque 50 millions de tonnes importées annuellement. Mais rien n'a été modifié jusqu'à présent dans ces dispositions vieilles de trente ans.

La leçon ne se limite pas à la redécouverte du temps immobile. Elle nous permet de prévoir quelques effets du nouvel accord, lui aussi du GATT, s'il doit être entériné par les gens de Genève.

L'AGRICULTURE FRANÇAISE FRUSTRÉE DE SA LIBERTÉ

Les produits ainsi importés concurrencent les céréales européennes, en particulier celles récoltées en France. Mais il y a plus important. Ces entrées, en provoquant des excès de production de lait et de viande dans le Nord de l'Europe, ont été la cause d'un déséquilibre profond de l'agriculture de la CEE.

De la même façon, on pense que l'accord CEE-Etats-Unis va entraver les exportations européennes. On en oublie les effets qu'il provoquera à sa suite sur les évolutions respectives des agricultures nationales des pays membres de la CEE.

Pourtant, ces conséquences internes à l'Europe mériteraient plus d'attention. Elles se traduiront par davantage d'inertie dans la répartition régionale des productions et des marchés européens. Entrevu sous cet aspect, l'accord de novembre est bien dans le droit fil de cette PAC revue et corrigée en mai 1992 ; une agriculture de plus en plus "administrée" par les quotas (de fait) et la pratique de la jachère ; de plus en plus coûteuse sous la forme de compensations de la baisse programmée des prix de vente.

Plus prosaïquement, ces subventions, promises avec largesse au moment où il faut faire accepter la nouvelle politique, seront discutées et rediscutées. Elles seront plus que

* Ingénieur agricole, Docteur en droit.