



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 allemande entre réunification et réforme de la PAC

M. Heinz Ahrens

Citer ce document / Cite this document :

Ahrens Heinz. La politique agricole allemande entre réunification et réforme de la PAC. In: Économie rurale. N°224, 1994. pp. 5-10;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4686>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_224_1_4686

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Avec l'adhésion de l'Allemagne de l'Est à la République fédérale d'Allemagne, la structure de l'agriculture allemande s'est considérablement modifiée. Il est montré que ces bouleversements ont changé partiellement les instruments et la "philosophie" de la politique agricole allemande : la traditionnelle politique structurelle "sociale" favorisant les exploitations à faibles revenus a été modifiée dans la mesure où le soutien privilégié aux petites exploitations était discriminatoire pour les exploitations plus grandes ; il y a une nouvelle orientation vers l'amélioration des structures et de la productivité. D'autre part, la politique allemande globale des revenus favorisant, dans la PAC, les restrictions quantitatives plutôt que la libéralisation des prix, n'a pas changé. La nouvelle politique agricole allemande améliore donc la compétitivité sans pour autant promouvoir la compétition. La France pourrait en bénéficier.

Abstract

As a consequence of the accession of eastern Germany to the Federal Republic, the structure of German agriculture has changed considerably. It is shown that this has led to a partial modification of the instruments and philosophy of German agricultural policy: the traditional, "socially" oriented structural policy favouring the low-income farms was partly dismantled to the extent that the special support of small farms discriminated against larger farms, there is a new orientation towards structural change and productivity. On the other hand, the global income supporting approach that is in favour of quantitative restrictions within the CAP, instead of price liberalisation, has been maintained. Thus the new German agricultural policy improves competitiveness without increasing competition. This may be beneficial to French agriculture.

La politique agricole allemande entre réunification et réforme de la PAC

Depuis la seconde guerre mondiale, la politique agricole allemande s'est inspirée d'une certaine « philosophie de base » qui, bien qu'évoluant dans le temps, a toujours conservé ses traits spécifiques, et a constamment orienté la PAC dans la même direction. Cette philosophie paraissait largement déterminée par les structures spécifiques de l'agriculture allemande, au point qu'on aurait pu dire, en forçant le trait, que la « superstructure » était le fidèle reflet de la « base matérielle ». Or, avec l'adhésion de l'Allemagne de l'Est à la République fédérale d'Allemagne, la « base matérielle » de l'agriculture allemande s'est considérablement modifiée.

Ces bouleversements sont-ils de nature à changer la philosophie qui inspire la politique agricole allemande ? Quelles conséquences en attendre pour l'agriculture et les intérêts agricoles français ?

Les traits spécifiques de la politique agricole allemande traditionnelle

1. Une politique des revenus à double détente

On peut dire, en schématisant, que la sauvegarde du niveau de revenu réel des agriculteurs a constitué l'objectif central de la politique agricole allemande traditionnellement menée depuis l'après-guerre, dans une période où les forts accroissements de productivité, combinés à une insuffisante mobilité de la main-d'œuvre, exerçaient précisément une pression continue à la baisse de ces revenus.

Pour atteindre cet objectif de défense du revenu, deux voies d'action paraissaient possibles :

A. La politique de marché, c'est-à-dire l'accroissement de la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre notamment) et le soutien à la productivité.

B. La politique de soutien des revenus, par restriction des quantités produites, subvention à la demande, fixation de prix minimum, etc.

La deuxième voie (option B) a toujours dominé dans la politique agricole allemande, dont la priorité concernait moins la promotion du changement structurel et l'amélioration de la productivité que la sauvegarde de structures partiellement non-compétitives, à l'abri de la compétition internationale. Parmi les motivations de cette politique de « conservation » figurent les préoccupations électorales (garder ou gagner les voix des agriculteurs), les préoccupations sociales, le main-

tien des équilibres régionaux (occupation de l'espace rural), la préservation de la beauté des paysages (incluant les objectifs touristiques), etc.

Pour réaliser cet objectif de « conservation » des structures, l'Allemagne a développé deux types de politique des revenus :

- Une politique des revenus de portée générale, pour l'ensemble des exploitations agricoles allemandes faibles.
- Une politique spécifique de soutien pour les exploitations allemandes aux revenus les plus faibles.

2. Une politique globale des revenus pour toutes les exploitations

Dans le cadre de la Politique Agricole Commune, l'Allemagne a, dans un premier temps, donné la priorité à une politique active de prix. Dans un deuxième temps, avec l'apparition des excédents de production, et compte tenu des nécessités de réforme, l'Allemagne a soutenu les stratégies favorisant les restrictions quantitatives de production plutôt que la libéralisation des prix. Ainsi, l'Allemagne a-t-elle joué un rôle moteur de premier rang dans l'introduction des quotas laitiers et des programmes de gel des terres, d'extensification, etc. Jusqu'à la réunification, elle a défendu cette politique avec constance dans le cadre des débats internes à la Communauté économique concernant les négociations de l'Uruguay Round et la réforme de la PAC.

Comparée à la baisse des prix, la politique de restriction quantitative, combinée à une protection suffisante des importations, se justifiait en cela qu'elle permettait :

- de minimiser les pertes de revenu des agriculteurs,
- de s'attaquer directement au mal (les excédents de production),
- de mettre l'agriculture allemande à l'abri de la compétition non seulement sur le plan international, mais aussi sur le plan européen et national (non transférabilité des droits de production) (1).

1. Ce raisonnement néglige le fait que les restrictions quantitatives tendent à accroître les coûts, de production agricole (prix du sol, loyer), à empêcher la croissance des exploitations et à entraîner un transfert des revenus des producteurs agricoles vers les non producteurs. Économiquement parlant en effet, le mal ne vient pas des excédents de production, mais du coût de leur écoulement (restitutions à l'exportation). Les excédents de production de voiture Mercedes s'accroissent chaque année et personne ne s'en plaint.

Les compensations par des paiements directs de la baisse des prix et des restrictions quantitatives de production constituait le deuxième volet de cette politique globale de sauvegarde du revenu à l'intention de l'ensemble des exploitations : compensation pour la réduction, facultative puis obligatoire des quotas laitiers, compensation pour le retrait, facultatif puis obligatoire, de superficies de l'exploitation, etc.

Le troisième volet de la politique allemande de soutien de l'ensemble des revenus agricoles s'est concrétisé dans la politique agri-monnaire : introduction des montants compensatoires positifs régulièrement réajustés suite aux réévaluations successives du deutschmark, puis instauration de paiements directs ou d'avantages fiscaux (TVA) en compensation du démantèlement de ces mêmes montants compensatoires, instauration du switch over enfin, avec les règles de sa suppression dans le temps.

Enfin, la non application du principe « pollueur-payeur », dans le domaine agri-environnemental constituait le quatrième volet de la politique globale de maintien des revenus agricoles traditionnellement menacés en Allemagne.

3. Une politique spécifique de soutien aux revenus agricoles les plus faibles

Simultanément à la politique globale de défense des revenus agricoles, qui vient d'être décrite, la politique de soutien aux revenus les plus faibles s'assignait deux objectifs :

- favoriser les petites exploitations,
- aider les exploitations des zones défavorisées.

En matière de politique structurelle, l'aide aux petites exploitations s'organisait autour des mesures suivantes :

- non-attribution d'aides aux exploitations ayant un statut de personne morale,
- fixation de planchers et de plafonds pour le montant absolu des aides par exploitation,
- fixation d'un seuil maximum de cheptel comme condition d'attribution des aides,
- mise en place d'un « programme de crédit agricole général » ouvert à toutes les exploitations, qu'elles soient supposées viables ou non,
- suppression du « seuil de rentabilité minimum » comme condition d'attribution d'aides à une exploitation en mesure de se développer,
- fixation de « seuils de prospérité »,
- mise en place d'un impôt sur les revenus, différencié selon la taille des exploitations.

Dans la même logique, en matière de politique des marchés et des prix, l'Allemagne plaida, dans un premier temps, lors de la réforme de la PAC, pour la reprise de certaines propositions Mc Sharry visant à plafonner le montant de certaines aides par exploitation, telles que les compensations sur les cultures, la prime au gel de terre, la prime spéciale bovine (PSB), la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et la prime compensatoire ovine (PCO).

En ce qui concerne le soutien aux exploitations des zones défavorisées, l'Allemagne, épaulée par le Royaume-Uni à partir de 1972, s'est toujours située à l'avant-garde du mouvement, pour la mise en place du « programme pour l'agri-

culture de montagne », avec, pour mesures centrales l'indemnité spéciale montagne (ISM) et les indemnités en zones défavorisées. De la même manière, les bonifications d'intérêt spécifiques accordées aux exploitations agricoles de montagne ou de zones défavorisées, dans le cadre des PAM et du « programme de crédit général », comme l'allègement de leurs taxes de co-responsabilité en production laitière et céréalière, se situaient parfaitement dans la ligne de la politique agricole de l'Allemagne (2).

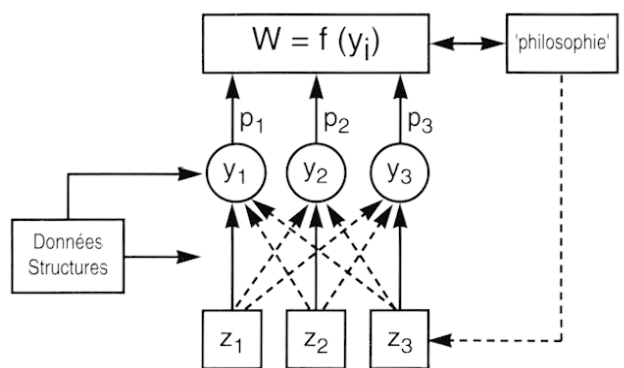
La réunification : Quelles modifications de la politique agricole allemande ?

La réunification a considérablement changé la structure de l'agriculture allemande, et celle de son environnement économique et social (espace rural, complexe agro-alimentaire, etc.) Les exploitations agricoles de l'Allemagne de l'Est sont, par exemple, beaucoup plus grandes que celles de l'Allemagne de l'Ouest. Leur organisation n'est pas celle d'exploitations familiales, mais celle de coopératives de production. Le rôle de l'agriculture dans la structuration de l'espace rural est plus important à l'Est, etc. *Quel impact ces modifications structurelles peuvent-elles avoir sur la manière de concevoir la politique agricole en Allemagne ?*

1. Préalable théorique

Pour analyser l'influence de la réunification sur la politique agricole allemande, il est utile de partir d'une approche systémique des composantes d'une « politique » et des relations qui les lient, approche dont le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble.

Schéma 1. Éléments de politique -schéma simplifié-



$W = \text{welfare}$. $z = \text{variable 'instrument'}$. $y = \text{variable 'objectif'}$. $p = \text{poids}$

2. Cependant, il convient de rappeler que cette amélioration de la « compétitivité » des régions à faible rendement fut en quelque sorte diluée, dans la seconde moitié des années 80, par l'extension géographique massive du programme d'aide aux autres régions. Il se transformait dès lors en un programme global de compensation partielle des pertes de revenus dont souffrait l'agriculture allemande en raison de la politique agricole plus restrictive de la Communauté.

Avant la réunification, la politique agricole se caractérisait par :

- certains objectifs, incorporés dans une « fonction de bien-être général (Welfare) »,
- des variables « instruments » qui agissaient sur les variables objectives,
- des « structures et données » qui orientaient les effets exercés sur les variables « objectifs » par les variables « instruments »,
- une « philosophie » qui reflétait les objectifs et vice versa.

Le changement des structures et des données agricoles et non agricoles résultant de la réunification ont eu deux effets sur ce système :

1. Les effets des instruments sur les variables "objectifs" ont changé. Un seul exemple : avec l'existence de très grandes entreprises, le plafonnement à un niveau assez bas du montant d'aide autorisé par exploitation acquiert un effet discriminatoire accru. Son effet « social » devient négatif, dans la mesure où les revenus de la main-d'oeuvre employée dans les grandes exploitations de l'Est sont inférieurs aux revenus des autres exploitations.
2. Les poids respectifs des variables « objectifs » dans la fonction globale de « bien-être » (Welfare) ont également changé. Avec les problèmes particuliers d'aménagement de l'espace rural à l'Est, par exemple, l'objectif de préservation de l'espace rural se voit désormais accordé un poids plus important dans la politique allemande.

Ces modifications, survenues dans l'équilibre du système de définition de la politique, ont nécessité une révision du choix et du dosage des instruments de la politique agricole allemande. Cela devrait avoir une influence sur la "philosophie" qui inspire cette politique. Mais, dans la mesure où cette philosophie ne peut changer brutalement (question de crédibilité) son inertie contribue -en tout cas à court terme- à freiner l'adaptation des instruments.

2. Nouvelle politique de transformation agricole en Allemagne de l'Est

Avec la réunification, la plupart des conditions générales d'exercice de l'activité agricole en Allemagne de l'Est ont été brutalement modifiées, exigeant une adaptation rapide des exploitations. Dans ce contexte, la politique agricole allemande avait deux tâches à réaliser :

- l'application aux nouveaux länder des instruments de la PAC, avec parfois les ajustements nécessaires,
- la mise en place, à l'Est, d'instruments spécifiques destinés à faciliter l'adaptation socio-structurelle à l'économie de marché.

L'application à l'Est des mécanismes de la PAC supposait la détermination de quotas laitiers et sucriers, et la mise en place des programmes de gel des terres et d'extensification. Elle supposait également l'application des mesures d'amélioration des structures de marché, et l'introduction de paiements compensatoires analogues aux indemnités pour zones défavorisées. Elle supposait ensuite, plus tard, dans le cadre de la réforme de la PAC, la définition de la « superficie de base » et des rendements à prendre en compte pour calculer les nouvelles primes compensatrices, etc.

Quant aux instruments spécifiques destinés à faciliter la

transformation, ils se composaient d'aides temporaires destinées à compenser les baisses de prix aux producteurs, et de mesures de désendettement des coopératives de production agricole (LPG) et de leurs successeurs. En matière foncière, ils devaient permettre l'individualisation de la propriété des LPG, la restitution aux propriétaires antérieurs des superficies saisies par l'État, l'affermage et la privatisation des autres superficies propriétés de l'État, et l'intégration de la propriété des sols à celle des constructions dont ils étaient porteurs. En matière sociale enfin, les instruments destinés à faciliter la transformation comportaient des mesures spécifiques en faveur du nombre important de personnes licenciées par les exploitations agricoles.

En réponse aux questions nouvelles posées par l'application de la PAC aux nouveaux länder et suite à la mise en place des instruments spécifiques visant à faciliter la transformation à l'Est, *le Gouvernement allemand a-t-il changé sa politique agricole globale ?* C'est ce à quoi il convient de répondre maintenant. Pour répondre à cette question, nous repartirons de la distinction faite précédemment entre la politique globale des revenus destinée à l'ensemble des exploitations, et la politique spécifique de revenu à l'intention des exploitations aux revenus les plus faibles.

3. Quelles modifications dans la politique spécifique d'aide aux exploitations à faibles revenus ?

Dans la mesure où le soutien privilégié aux petites exploitations était discriminatoire pour les exploitations plus grandes, la réunification a entraîné un changement de la politique en la matière. Une bonne partie des grandes exploitations de l'Est ont un énorme potentiel de productivité. Continuer l'ancienne politique aurait mis ce potentiel en péril. En effet, la corrélation, déjà faible dans l'ancienne RFA, entre la taille de l'exploitation et le niveau de revenu de son propriétaire a désormais totalement disparu. Il existe en effet à l'Est des grandes coopératives (LPG) pauvres qui luttent pour leur survie. Dans ces conditions, l'effet social des mesures d'aides aux petites exploitations est complètement perverti dans la nouvelle situation. Maintenir la discrimination des aides selon la dimension aurait mis en péril les grandes entreprises de l'Allemagne de l'Est, avec des effets négatifs nouveaux concernant d'autres objectifs, tels que la nécessité d'éviter un taux de chômage trop élevé, ou la nécessité de maintien de l'espace rural.

Dans ce contexte, on comprend que la politique "sociale" ait changé après la réunification, en dépit des principes philosophiques inspirant l'ancienne politique. En principe, ce changement peut prendre plusieurs formes, ainsi que l'illustre le schéma 2.

La situation I est celle qui prévalait avant la réunification, avec deux types différents d'instruments. Après la réunification, on peut continuer à utiliser les instruments de politique agricole existant en RFA, en élargissant leur champ d'application, sans les changer, aux nouveaux länder (situation IIa). Une deuxième voie possible consiste à maintenir ces instruments à l'Ouest, et à utiliser parallèlement des instruments modifiés ou différents à l'Est (situation IIb). La troisième voie possible, enfin, consiste à utiliser des instruments de

**Schéma 2. Instrument de politique :
Options d'adaptation après la réunification**

Situation	ALLEMAGNE	
	Ouest	Est
I	A	Z
IIa	A	
IIb	A	A' ou B
IIc	A' ou C	

politique agricole modifiés ou différents dans toute l'Allemagne nouvellement réunifiée. C'est à partir de ce schéma d'analyse que nous observerons le changement de la politique agricole « sociale » provoqué par la réunification.

Dans le domaine de la politique structurelle, les modifications portent d'abord sur les conditions d'attribution des aides. Elles ne sont plus seulement réservées aux personnes physiques, mais peuvent également bénéficier aux personnes morales en Allemagne de l'Est. Elles s'accompagnent de la mise en place d'un programme spécifique de bonification du crédit destiné à financer la restructuration des LPG et de leurs successeurs, avec un plafond élevé de crédit bonifié. Ce dernier dispositif a été prorogé récemment, au-delà de l'année 1993. De la même manière, les plafonds de crédit bonifié ont été augmentés pour les personnes réinstallant une exploitation familiale en Allemagne de l'Est (ce dispositif a également été reconduit récemment). Parmi les autres mesures relevant de la politique des structures, il convient aussi de signaler l'exemption des LPG et de leurs successeurs de la taxe professionnelle, l'augmentation des plafonds d'aide à l'investissement pour l'amélioration des structures des marchés en Allemagne de l'Est, l'abolition des plafonds d'aide par exploitation pour les indemnités spéciales montagne et les indemnités de zones défavorisées dans toute l'Allemagne, et l'abolition des plafonds analogues pour la "compensation socio-structurelle de revenu" en Allemagne de l'Est.

Le dernier cas est particulièrement intéressant. Il s'agit de la compensation -controversée- des pertes de revenu résultant de la réduction des montants compensatoires allemands au début de l'année 1985. Les reversements étaient fixés à 90 DM par hectare, avec un plafond de 8 000 DM par exploitation. Ils étaient réservés aux seules exploitations "paysannes", ce qui impliquait le non dépassement d'un certain plafond de cheptel, et excluait les personnes morales. Après la réunification, le système a été maintenu en Allemagne de l'Ouest, mais remplacé en Allemagne de l'Est par un autre système, les "aides à l'adaptation", pour lesquelles il n'y a ni plafond de cheptel, ni plafond financier. (Ahrens, 1994).

Si nous analysons les changements de la politique structurelle qui viennent d'être évoqués, selon la grille du schéma 2, la plupart sont limités à l'Allemagne de l'Est et se rapportent à la situation IIb. Il est clair qu'une telle schizophrénie ne peut persister. On peut donc interpréter cette étape intermédiaire comme le prélude à la deuxième étape du changement : la généralisation géographique, à l'ensemble de l'Allemagne,

du dispositif (situation IIc). Une force puissante oeuvre en effet pour avancer vers cette seconde étape, à savoir, le refus de la discrimination de la part des agriculteurs de l'Allemagne de l'Ouest (cf. Die Ost-Hilfen im Visier 1993), dont quelques-uns sont déjà passés à "l'Est doré". Ainsi, le ministre fédéral de l'Agriculture a-t-il récemment annoncé, pour l'agriculture de l'Ouest également, l'extension du bénéfice des aides structurelles aux personnes morales, et l'augmentation des plafonds des crédits bonifiés.

Ces changements vont de pair avec les déclarations qui donnent désormais la priorité à la performance et à la compétitivité de l'agriculture allemande. Le ministre a publié sa conception en juin 1993, peu après son investiture, dans un papier intitulé « La voie future : assurer la production agricole pour l'Allemagne » (Borchert, 1993). Dans ce papier, le ministre met l'accent, bien plus que son prédécesseur, sur les règles d'une économie de marché (p. 1) :

« Le secteur agricole fait partie de l'économie entière. Il est assujéti aux mêmes conditions-cadres macro-économiques et sociales, mais aussi aux mêmes nécessités d'adaptation que les autres secteurs. Les paysannes et paysans sont des entrepreneurs. Dans l'avenir également, leurs revenus devront être fonction de leur engagement et leurs décisions en tant qu'entrepreneurs... Pour le ministre fédéral de l'Agriculture, l'objectif central est une agriculture performante, compétitive, orientée vers le marché et respectueuse de l'environnement. L'Etat ne doit pas freiner le processus de changement structurel, mais il doit l'accompagner de façon positive. Car il ne peut influencer les contraintes économiques d'adaptation que de manière limitée, sans pourtant pouvoir les abolir à la longue ».

C'est dans ce but que le ministre a annoncé dans son papier (p. 8) un taux de subvention plus élevé pour les grands investissements que pour les petits investissements. De plus, il a annoncé une concentration de la bonification des crédits sur les exploitations viables promettant une croissance rentable (cf. aussi Feiter, 1993, p. 5).

Dans le domaine de la politique des prix et des marchés, la conception allemande concernant le soutien aux petites entreprises a également changé après la réunification. Ainsi, dans l'intérêt des grandes entreprises de l'Est, M. Kiechle, lors des discussions sur la réforme de la PAC avait insisté, avec succès, sur les modifications importantes à apporter aux premières propositions Mc Sharry à savoir :

- extension à l'ensemble de la superficie cultivée de l'exploitation des paiements compensatoires sur les cultures,
- extension analogue à l'ensemble des surfaces gelées des primes au gel de terre.

De la même manière, pour les exploitations de l'Allemagne de l'Est, les plafonds pour les primes bovines et ovines ont été suspendus pour trois ans. Et, dans sa communication de juin 1993, le ministre fédéral de l'Agriculture plaide en faveur d'une abolition définitive et générale de ces plafonds (p. 12).

4. Quelles modifications dans la politique générale des revenus pour l'ensemble des exploitations ?

Contrairement à la politique d'aide spécifique aux petites exploitations, la politique globale des revenus, celle qui concerne l'ensemble des exploitations allemandes, n'a pas beaucoup changé après la réunification.

- La stratégie privilégiant les restrictions quantitatives plutôt que la libéralisation des prix reste la même. Lors des discussions de 1992 et 1993 sur la réforme de la PAC, le ministre fédéral de l'Agriculture de l'époque, M. Kiechle a continué de défendre avec insistance cette stratégie, non sans quelques succès (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und forsten, 1991-1992, Agrarbericht der Bundesregierung, 1992, 1993). Son successeur, M. Borchert suit la même ligne. Certes, dans son document d'investiture, devant l'alternative « baisse des prix ou restriction quantitative », le nouveau ministre tranche pour les mécanismes du marché. Mais en même temps, il « insiste sur l'objectif de mieux coordonner la production et la demande et d'alléger les marchés... Pour les marchés importants, la réforme de la PAC a créé les conditions nécessaires... Le système des quotas a été prolongé jusqu'à l'an 2000. Dans la mesure où des réductions de quantité seront nécessaires, elles devront être réalisées par l'achat de quotas financés par la CEE. L'organisation du marché du sucre, qui a fait ses preuves, devra être maintenue » (p. 11-12).

- La politique de compensation des baisses de prix et des restrictions quantitatives par des aides directes reste inchangée. M. Kiechle a beaucoup insisté sur ce point lors de l'élaboration précise finale de la réforme, empêchant ainsi la sous-compensation proposée par la Commission. En Allemagne en effet, le rattachement -partiel- de la profession agricole à la réforme de la PAC a été obtenu par la promesse que seul le système changeait et non les revenus. M. Borchert a reconduit cette promesse pour l'avenir, comme le montre sa proposition concernant les futurs rachats des quotas laitiers par la Communauté.

- La politique allemande concernant les montants compensatoires n'a pas changé, elle non plus. Dans son document, M. Borchert plaide, en effet en faveur de la prolongation du système du "switch over". Selon ce mécanisme, 25 % seulement du taux de réévaluation du deutschmark est répercuté aux producteurs, sous forme d'une baisse des prix agricoles intérieurs allemands, exprimés en DM. M. Borchert souhaite la reconduction du système au-delà de la fin 1994, jusqu'à la mise en place de parités fixes définitives entre les monnaies des Etats-membres (p. 10).

- En ce qui concerne la non-application du principe pollueur-payeur, cette politique a perduré ces dernières années. Dans son document, M. Borchert déclare qu'il sera nécessaire à l'avenir de concilier l'objectif écologique à celui de la compétitivité. Il préconise pour cela deux stratégies : d'une part la mise en place d'un niveau de protection de l'environnement identique dans tous les Etats-membres de la CEE, et d'autre part une compensation aux agriculteurs, pour toute perte de revenu due aux législations écologiques les forçant à s'écarter de la « bonne pratique technique » (« gute fachliche praxis »),

ce afin d'éviter, autant que possible, de nouvelles pertes de revenus dans l'agriculture allemande. D'autre part, le ministre apprécie l'introduction, dans le cadre de la réforme de la PAC, de « mesures d'accompagnement » visant à promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et cofinancées par la Communauté, au titre de la rémunération des "services environnementaux" rendus par l'agriculture" (p. 14-15).

Conclusion Quelles conséquences pour la France ?

Comme nous venons de le montrer, la politique agricole allemande a en partie changé d'orientation suite à la réunification :

- D'une part, cette politique considère désormais de manière plus positive l'adaptation structurelle, la productivité, la compétitivité, etc. Les divers instruments spécifiques favorisant les petites exploitations et écartant de manière discriminatoire les plus grandes unités de production sont progressivement abandonnés. La « philosophie », qui inspirait traditionnellement la politique agricole allemande, en attribuant toute sorte de valeurs positives à la conservation des structures agricoles, même inefficaces, est en train de changer elle aussi. Toutefois, pour de multiples raisons, dont le souci de ne pas perdre sa crédibilité, ce changement de paradigme se fait de façon diluée et lente (Hagedorn, 1991). Sur le plan psychologique, cette révision philosophique a été facilitée par le changement de ministre (remplacement du bavarois M. Kiechle, incarnant la philosophie traditionnelle du « Sud », par un moderniste du « Nord », M. Borchert plus ouvert aux conceptions libérales).

Cette évolution a provoqué une certaine angoisse chez les partisans de la ligne « sociale » de la politique agricole, qui craignent désormais l'émergence de mesures qui limitent les aides publiques aux exploitations les plus performantes. C'est ainsi que, peu après la nomination du nouveau ministre fédéral de l'Agriculture, en février 1993, le Ministre Président de Bavière, M. Streibl lui a adressé une lettre ouverte pour lui demander si le terme « exploitation performante » signifiait l'abandon de la philosophie de son prédécesseur, M. Kiechle, et l'abandon de « l'exploitation familiale à caractère paysan » (« Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes »). Ce faisant, Streibl exprimait son souci du maintien des exploitations plus petites de Bavière. Selon lui en effet, le maintien d'un réseau d'exploitations à plein temps efficaces couvrant tout le territoire constitue le but premier de la politique agricole bavaroise (BBV Pressedienst, 24.02.1993).

En même temps, malgré les nouvelles orientations désormais affichées, la politique allemande d'amélioration des structures et de la productivité a ses limites, comme nous l'avons montré ci-dessus. Elle améliore la compétitivité sans pour autant promouvoir la compétition. La poursuite des politiques de restriction quantita-

tive (quota, gel des terres) sert précisément à éviter l'intensification de la compétition -prix à l'intérieur de la Communauté-. C'est pourquoi l'Allemagne du Sud n'a pas grand chose à craindre.

En ce qui concerne les retombées, pour la France, des évolutions perceptibles en Allemagne, quelques hypothèses peuvent être ici avancées :

- La France n'a rien à craindre de la réorientation de la politique agricole allemande. Même si les grandes exploitations, dans certaines régions de l'Allemagne de l'Est, deviennent un jour très compétitives, l'Allemagne aura toujours intérêt à freiner la compétition-prix intra-communautaire pour assurer la survie de ses exploitations et de ses régions les moins rentables. Rappelons en effet que même en Allemagne de l'Est, il y a aussi des régions à rendement très faible et que le concept « d'exploitation agricole couvrant la totalité du territoire » fait lui-même partie des références de M. Borchert (1993, p. 11). En effet, pour raison d'acceptabilité, la réorientation vers le productivisme a ses limites.

- La France pourrait donc bénéficier de la sous-valorisation du potentiel productif de l'Allemagne de l'Est, tout comme, par le passé, l'agriculture allemande a bénéficié, à l'inverse, de l'absence de compétition-prix française. Pour apprécier ce dernier point, rappelons-nous la période de création du Marché Commun. Régnait alors le soi-disant « consensus global », selon lequel l'ouverture des frontières bénéficierait surtout à l'Allemagne dans le domaine industriel, tandis qu'elle bénéficierait surtout à la France dans le domaine agricole.

Mais on n'a pas créé pour l'agriculture une union douanière au sein de laquelle les pays producteurs les plus

compétitifs auraient envahi les marchés des autres pays membres, sur la base d'une compétition-prix intensive. On a, au contraire, créé ce qu'on pourrait appeler une « Union de soutien des prix » ... au sein de laquelle il n'y a pas beaucoup de spécialisation, mais où chaque pays se plonge dans la bataille des productions, bataille qui ne fait pas de victimes et ne connaît que des vainqueurs (abstraction faite des consommateurs, des contribuables et des pays tiers exportateurs) (Ahrens, 1986).

Les promesses du « consensus global » sont à l'évidence restées lettre morte pour la France. Lorsqu'elle en a pris conscience, il était peut être trop tard pour rétablir une politique de prix plus « active ». D'autant que la contradiction était atténuée par le fait que la France, au lieu d'envahir les marchés allemands, se faisait payer par l'Allemagne, premier bailleur net de fond de la CEE, les restitutions nécessaires pour réorienter ses exportations vers les pays tiers (Ahrens, 1984). Depuis le milieu des années 1980, de nouvelles mesures, comme l'introduction des quotas laitiers ou le gel obligatoire des terres ont freiné l'intensification de la compétition intra-communautaire. La Politique Agricole Commune a donc empêché la France, dans le passé, de vraiment bénéficier de ses avantages comparatifs. Il est possible aujourd'hui qu'elle empêche également certaines régions de l'Allemagne de l'Est d'exprimer pleinement leur potentiel agricole. Mais, on peut en même temps considérer que l'atténuation de la compétition intra-communautaire présente aussi quelques avantages pour les deux pays, en matière de maintien -au moins partiel- de l'occupation de l'espace rural.

Heinz AHRENS

Professeur à l'Université de Halle-Wittenberg.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ahrens H. *Effets de la Politique Agricole Commune sur les positions budgétaires et commerciales des pays-membres de la Communauté Européenne*. In Economie Rurale. Revue Française d'Economie et de Sociologie Rurales, n°. 164, 1984, 7 p.
- Ahrens H. *Les échanges intra-communautaires de la France et de la RFA en produits agro-alimentaires. Evolution, causes, conséquences*. In Economie Rurale, n°. 174, 1986, 8 p.
- Ahrens H. *Zur Problematik der Anpassung der Agrarpolitik an die Bedingungen der neuen Bundesländer*. Kühn-Archiv (in print).
- Agrarbericht der Bundesregierung*. Bonn, 1992, 1993, 1994.
- BBV-Pressedienst. 1993
- Borchert J. *Der künftige Weg*. Agrarstandort Deutschland sichern, Agrarpolitische Mitteilungen (ed : Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), 4/1993 (16.06.1994).
- Bundesministerium für ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Agrarpolitik 1991*. Bilanz und Ausblick, Agrarpolitische Mitteilungen, 20/91 (18.12.1991).
- Bundesministerium für ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Agrarpolitische Bilanz 1992*. Rückblick und Ausblick, Agrarpolitische Mitteilungen, 11/92 (6.12.1992).
- Die Ost-Hilfen im Visier. *Agrardebate im Bundestag : Dee beklagt Wettbewerbsverzerrungen*. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, 3.7.1993, S.12.
- Feiter FJ. *Ziele und Wege der Agrarpolitik zur Schaffung einer leistungsfähigen, umweltverträglichen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft*. Conférence donnée à l'occasion de la 34^e session annuelle de la Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Halle (Saale), 6.10.1993.
- Hagedorn K. *Gedanken zur Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung*. Agrarwirtschaft 40, 1991, S.138-148.