



N° 1247

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 1998

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le projet de réforme de la politique agricole commune*  
**(COM(98) 0158 final/n° E 1052),**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME BEATRICE MARRE,

Députée.

PREFACE DE M. HENRI NALLET,

Président de la Délégation.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>PREFACE D’HENRI NALLET, Président de la Délégation pour l’Union européenne .....</b>	<b>13</b>
<b>RESUME DU RAPPORT .....</b>	<b>15</b>
<b>TRADUCTION DU RESUME EN ANGLAIS .....</b>	<b>20</b>
<b>TRADUCTION DU RESUME EN ALLEMAND .....</b>	<b>25</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>31</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA REFORME DE LA PAC DANS SON CONTEXTE.....</b>	<b>37</b>
<b>I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : UN SUCCES A PARFAIRE.....</b>	<b>37</b>
<b>A. Une politique intégrée qui a su s’adapter .....</b>	<b>37</b>
<b>1) La PAC à ses origines .....</b>	<b>37</b>
a) Un rôle déterminant dans le développement de la construction européenne .....	38
b) La modernisation des agricultures européennes .....	38
c) Une croissance excessive de la production.....	40
<b>2) Les premières évolutions .....</b>	<b>41</b>
a) La réforme des quotas laitiers .....	41
b) La discipline budgétaire .....	42
c) La mise en place des stabilisateurs agricoles.....	43
<b>3) La réforme de 1992 : une nouvelle conception du régime de soutien .....</b>	<b>43</b>
<b>4) La PAC face aux accords du GATT : la fin de l’exception agricole.....</b>	<b>45</b>

<b>B. La PAC entre “ ombres ” et “ lumières ” .....</b>	<b>51</b>
<b>1) Les réformes ont engagé la PAC sur une voie plus positive .....</b>	<b>51</b>
a) Un meilleur équilibre des marchés .....	51
b) Une stabilisation relative des dépenses agricoles .....	54
c) Une amélioration des revenus agricoles .....	57
<b>2) La PAC n’en souffre pas moins de graves dysfonctionnements.....</b>	<b>59</b>
a) La baisse régulière du nombre d’exploitations .....	59
b) Une mauvaise répartition des aides directes.....	62
(1) A l’intérieur d’un Etat, entre exploitations et entre régions .....	62
(2) Entre Etats .....	64
c) La détérioration de l’environnement .....	65
(1) Un bilan négatif .....	65
(2) Des avancées timides .....	66
d) Les déséquilibres dans la répartition des soutiens entre productions agricoles .....	68
<b>II. LES ENJEUX D’UNE NOUVELLE REFORME.....</b>	<b>71</b>
<b>A. Prévenir les déséquilibres déjà visibles de certains marchés.....</b>	<b>72</b>
<b>1) Le secteur des grandes cultures : une réforme nécessaire pour éviter l’accumulation de stocks d’intervention considérables.....</b>	<b>72</b>
<b>2) Le secteur de la viande bovine : des déséquilibres structurels auxquels il faut remédier .....</b>	<b>73</b>
<b>B. Mettre la PAC en position de relever les défis extérieurs.....</b>	<b>75</b>
<b>1) L’élargissement aux pays d’Europe centrale et orientale .....</b>	<b>75</b>
a) L’intégration dans la PAC : un défi considérable pour les PECO .....	76
b) Un motif de réforme à relativiser .....	77
<b>2) Le lancement prochain des négociations de l’OMC.....</b>	<b>80</b>
a) L’offensive des Etats-Unis contre les mécanismes de soutien européens .....	80
b) La volonté de l’Union européenne d’établir les conditions d’échanges loyaux et transparents .....	82
c) Une réforme préalable de la PAC comme moyen de conforter la position de l’Union et de résister à la pression américaine.....	83
<b>3) Les dangers du régionalisme agricole : l’exemple du projet d’accord de libre-échange avec le Mercosur .....</b>	<b>84</b>
<b>C. Donner une nouvelle légitimité au soutien communautaire à l’agriculture.....</b>	<b>85</b>
<b>1) Un soutien à l’agriculture de moins en moins compris .....</b>	<b>85</b>
a) Un volume global d’aide contesté .....	86
b) L’importance prise par les aides directes dans la formation du revenu agricole .....	86

- c) Certains types de soutien apparaissent de moins en moins acceptables .....87
- 2) **Le maintien d'un niveau élevé de soutien doit être expliqué et légitimé.....87**

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE REFORME .....89**

### **I. LES GRANDS TRAITS DU PROJET DE RÉFORME.....89**

#### **A. Un objectif peu contestable : la défense du modèle agricole européen.....89**

#### **B. Les principaux moyens.....90**

- 1) **La poursuite de la baisse des prix compensée par les aides directes.....90**
- 2) **La compensation des inégalités de revenus.....91**
- 3) **La décentralisation des instruments de gestion : la subsidiarité appliquée à l'agriculture .....91**
- 4) **La prise en compte des nouvelles missions.....92**

### **II. LES PROPOSITIONS “ SECTORIELLES ”.....93**

#### **A. La réforme de l'OCM céréales.....93**

- 1) **La baisse de 20 % des prix d'intervention.....93**
  - a) Le principe de la baisse des prix n'est pas mis en cause .....93
  - b) L'ampleur de cette baisse doit être discutée.....95
- 2) **Une compensation partielle des baisses de prix.....97**
- 3) **Des modifications critiquables apportées au régime de soutien.....98**
  - a) L'alignement des aides aux oléagineux sur les aides aux céréales.....98
  - b) Le maintien d'un supplément d'aide trop limité pour les protéagineux.....100
- 4) **Les modifications apportées au système des plans de régionalisation .....101**
  - a) Le maintien des plans de régionalisation.....101
  - b) La modification des surfaces de référence.....103
    - (1) Le maintien des bases irriguées .....103
    - (2) La suppression de la base maïs .....104
- 5) **La réduction à taux zéro de la jachère obligatoire .....105**

#### **B. La réforme de l'OCM « viande bovine ».....106**

- 1) **Une baisse excessive des prix d'intervention .....106**
- 2) **La suppression du régime d'intervention publique .....109**

<b>3) Un mécanisme de compensation défavorable à l'élevage extensif.....</b>	<b>109</b>
a) Une revalorisation des primes défavorable à l'élevage allaitant.....	111
b) Un durcissement des conditions d'accès au complément extensif.....	112
c) Le rétablissement de la prime au maïs ensilage.....	112
<b>4) Des enveloppes nationales génératrices de distorsions de concurrence .....</b>	<b>114</b>
<b>5) La marginalisation des outils de maîtrise de l'offre.....</b>	<b>117</b>
a) La réduction des plafonds de la PMTVA.....	117
b) La suppression des primes au veau.....	118
<b>C. Les propositions de réforme de l'OCM « lait » .....</b>	<b>119</b>
<b>1) Une réforme de l'OCM « lait » ne paraît pas indispensable .....</b>	<b>120</b>
a) L'absence de déséquilibre prévisibles sur les marchés .....	120
b) Une anticipation abusive des contraintes externes (élargissement, OMC) .....	121
c) Un premier pas dans la voie d'un démantèlement des quotas .....	122
d) Un coût budgétaire élevé.....	122
<b>2) Les propositions de la Commission paraissent techniquement contestables.....</b>	<b>123</b>
a) Une baisse inutile des prix.....	123
b) Une augmentation des quotas dépourvue de fondement économique .....	125
(1) La hausse de 2% des quotas.....	125
(2) La répartition des quotas supplémentaires .....	126
c) L'instauration coûteuse d'une prime à la vache laitière .....	127
d) L'extension au secteur laitier des enveloppes de flexibilité .....	128

### **III. LES PROPOSITIONS DE REGLEMENT "HORIZONTALES".....130**

<b>A. L'établissement de règles communes pour les régimes de soutien direct .....</b>	<b>130</b>
<b>1) Un plafonnement dégressif des aides.....</b>	<b>130</b>
<b>2) La modulation des aides en fonction des critères d'emploi et d'environnement .....</b>	<b>132</b>
a) Un dispositif à deux volets .....	132
(1) L'éco-conditionnalité.....	133
(2) La modulation en fonction de l'emploi.....	134
b) Un dispositif souple et novateur.....	134
c) Mais encore trop rigide et complexe .....	135
<b>B. De nouvelles règles pour le soutien au développement rural .....</b>	<b>135</b>
<b>1) Les bases d'une politique de développement rural rénovée .....</b>	<b>136</b>
a) Une meilleure intégration des politiques de marché et de développement rural.....	136

- b) Une simplification du dispositif ..... 138
- c) Une décentralisation des politiques de développement rural..... 139
- 2) Des craintes excessives.....139**
  - a) Un risque de démembrement de la politique de développement rural..... 139
  - b) La crainte d'une baisse de la part du monde agricole dans les transferts..... 139
- 3) Des interrogations réelles .....140**
  - a) L'avenir de la politique de la montagne ..... 140
  - b) L'avenir de la distinction dépenses obligatoires (DO) - dépenses non obligatoires (DNO) ..... 141

#### **IV. APPRECIATION GLOBALE DU PROJET DE REFORME .....143**

##### **A. L'incidence budgétaire et économique du projet .....143**

- 1) La traduction budgétaire .....143**
  - a) Une nouvelle augmentation des dépenses agricoles ..... 143
    - (1) Les prévisions de la Commission ..... 143
    - (2) Les critiques de la Cour des comptes européenne ..... 145
  - b) Un impact assez neutre sur l'évolution des taux de retour agricoles ..... 146
- 2) Des modifications du revenu agricole et de sa composition.....147**
  - a) Des baisses de revenu difficiles à évaluer ..... 147
    - (1) Les évaluations de la Commission..... 147
    - (2) Les évaluations du Copa..... 148
    - (3) Les évaluations du ministère de l'Agriculture et de l'INRA..... 148
  - b) L'augmentation du poids des aides directes ..... 152

##### **B. Les conséquences externes à l'Union .....154**

- 1) Une préparation incontestable à l'élargissement .....154**
  - a) Des baisses de prix qui permettront de réduire les écarts de compétitivité..... 154
  - b) L'introduction d'une dose de subsidiarité qui facilitera la reprise des mécanismes de la PAC ..... 154
  - c) Un cadre financier qui semble adapté aux besoins des PECO..... 155
    - (1) La mise en place d'une période transitoire pendant laquelle les PECO ne seraient pas éligibles aux aides directes..... 155
    - (2) Le dispositif de pré-adhésion et d'aide au développement rural ..... 155
    - (3) La marge sous la LDA sera-t-elle suffisante pour financer les surcoûts de l'intégration pleine des PECO dans la PAC ? ..... 156
  - d) Un problème pendant : la reprise des références GATT ..... 156
- 2) Un positionnement en revanche contestable par rapport aux négociations de l'OMC .....157**
  - a) Une anticipation excessive d'éventuelles concessions ..... 157
  - b) Un découplage limité des aides ..... 158

<b>C. Des orientations stratégiques qui contredisent les principes affichés .....</b>	<b>159</b>
1) <b>Le caractère partiel de la réforme : la mise à l'écart des produits méditerranéens.....</b>	<b>159</b>
2) <b>Une complexité qui nuit à la lisibilité de la PAC .....</b>	<b>160</b>
3) <b>La subsidiarité agricole : jusqu'où faut-il aller ?.....</b>	<b>160</b>
4) <b>Le choix dangereux d'une baisse généralisée des prix.....</b>	<b>161</b>
a) Une stratégie peu fondée .....	161
(1) Le grand marché européen constitue le principal débouché des produits agricoles communautaires .....	161
(2) Le marché mondial ne constitue pas un concept économique fiable.....	162
(3) La vocation de l'Union européenne n'est pas d'exporter à bas prix des matières premières .....	162
b) Une remise en cause du modèle agricole européen .....	163
c) Une dérégulation progressive des marchés agricoles .....	164

## **TROISIÈME PARTIE : REACTIONS ET PROPOSITIONS ..... 167**

### **I. LA COMPLEXITÉ D'UN REGLEMENT GLOBAL.....167**

#### **A. Le poids des impératifs nationaux .....167**

1) <b>Des oppositions traditionnelles sur la conception de la PAC .....</b>	<b>167</b>
2) <b>La position de la France et de l'Allemagne.....</b>	<b>168</b>
a) La position de la France .....	169
(4) Une orientation générale critique à l'égard des propositions de la Commission.....	169
(5) Des propositions d'amendement secteur par secteur .....	170
b) La position allemande .....	171
(1) Une préférence traditionnelle pour la maîtrise de l'offre et le maintien de prix élevés .....	171
(2) Le souci d'un meilleur équilibre entre taux de retour agricole et contribution au budget communautaire .....	173
3) <b>Des conflits d'intérêts variables selon les productions agricoles concernées.....</b>	<b>174</b>

#### **B. L'importance prise par les considérations budgétaires : le débat sur le rééquilibrage des soldes nets et la maîtrise des dépenses .....180**

1) <b>Les conséquences budgétaires insupportables du « paquet Santer ».....</b>	<b>180</b>
a) L'aggravation des contributions brutes .....	180
b) Une détérioration des soldes nets .....	181
2) <b>Les différentes solutions envisageables .....</b>	<b>183</b>
a) L'approche par la ressource .....	183
(1) L'écêtement des soldes nets .....	183

(2) L'alignement des contributions sur la clé PNB.....	184
b) L'approche par la dépense.....	184
(1) Le cofinancement des aides directes de la PAC : une solution à rejeter .....	184
(2) La maîtrise des dépenses .....	185
3) La position française.....	186
<b>II. UN PROJET DE REFORME A AMENDER PROFONDEMENT .....</b>	<b>187</b>
<b>A. Modifier l'équilibre général.....</b>	<b>187</b>
1) Limiter l'ampleur de l'ajustement par les prix .....	187
a) Les baisses de prix doivent correspondre à ce qui est strictement nécessaire pour équilibrer les marchés.....	187
b) Les baisses de prix doivent être modulées en fonction de la spécificité des produits .....	187
2) Renforcer les mécanismes de régulation de l'offre.....	188
3) Maintenir le principe de mécanismes d'intervention publique .....	188
<b>B. Compléter les propositions de réforme des OCM .....</b>	<b>189</b>
1) Pour l'OCM « grandes cultures » : .....	189
a) Prévoir un dispositif spécifique pour les oléagineux .....	189
(1) Préserver un filet de sécurité.....	189
(2) Restaurer un supplément de soutien.....	190
b) Réexaminer les bases de référence pour le maïs.....	190
c) Promouvoir l'agriculture biologique .....	191
d) Introduire un système de soutien pour les cultures à usage non alimentaire.....	192
2) Pour l'OCM « viande bovine » .....	193
a) Rééquilibrer le soutien en faveur de l'élevage extensif .....	193
b) Limiter l'ampleur des enveloppes de flexibilité .....	195
c) Maintenir et renforcer les outils de régulation de l'offre .....	197
3) Pour le lait : maintenir le statu quo.....	199
a) Le système des quotas doit être prorogé.....	199
b) L'efficacité d'un mécanisme de double prix doit être étudiée .....	200
c) La prolongation du statu quo est la solution la plus adaptée .....	202
<b>C. Etendre et assouplir la modulation des aides.....</b>	<b>202</b>
1) Deux solutions extrêmes à éviter à la modulation .....	202
a) La dégressivité complète des aides.....	202
b) Le découplage absolu des aides.....	204
2) Le mécanisme proposé par la Commission doit être assoupli .....	206
a) La modulation doit permettre de financer les contrats territoriaux d'exploitation .....	206
b) Les propositions françaises d'assouplissement du dispositif .....	207
(1) Elargir les critères de prélèvement.....	207

(2) Assouplir les règles d'affectation du produit de la modulation.....	208
<b>3) La portée du dispositif de modulation.....</b>	<b>208</b>
a) Une réorientation bénéfique de la PAC.....	208
(1) Une meilleure lisibilité des soutiens publics.....	208
(2) Un moyen de soutenir l'emploi agricole.....	209
(3) Une meilleure répartition des aides.....	209
(4) Un découplage maîtrisé des aides.....	209
b) Des compléments vivement souhaitables.....	209
(1) La mise en place d'une véritable éco-conditionnalité.....	210
(2) La mise en place d'un plafond par actif agricole.....	211
<b>4) Des interrogations chez nos partenaires.....</b>	<b>212</b>
a) Des inquiétudes propres à certains Etats.....	213
(6) La position allemande.....	213
(a) Un élément de complication dans les relations avec les länder.....	213
(b) Un attachement à une certaine vision du rôle des aides directes.....	214
(7) Les critiques des pays du sud.....	214
b) Des critiques plus générales.....	214
(1) Les risques de distorsion de concurrence.....	214
(2) Les craintes de renationalisation de la PAC.....	215
<b>5) Un effort d'explication nécessaire.....</b>	<b>216</b>
<b>D. Les conditions d'un accord global.....</b>	<b>216</b>
<b>1) Les conditions budgétaires.....</b>	<b>216</b>
<b>2) Les conditions politiques.....</b>	<b>217</b>
a) L'entente franco-allemande reste une condition indispensable au bon aboutissement des négociations.....	217
b) Des alliances nécessaires avec nos autres partenaires.....	218
<b>III. REFLEXIONS SUR UNE NOUVELLE PAC.....</b>	<b>219</b>
<b>A. La politique agricole commune " en creux ".....</b>	<b>219</b>
<b>1) Les grands absents.....</b>	<b>219</b>
a) La politique des structures.....	219
b) La fiscalité agricole.....	220
c) La politique d'installation.....	220
d) L'assurance-récolte.....	220
e) La politique sociale.....	221
<b>2) Les " mal-traités ".....</b>	<b>221</b>
<b>3) Les manquements aux principes affichés.....</b>	<b>222</b>
a) Une extrême timidité au regard des préoccupations environnementales et de sécurité alimentaire.....	222
b) L'absence de simplification et donc de lisibilité de la PAC.....	222
<b>B. Perspectives pour une véritable réorientation de la PAC.....</b>	<b>222</b>

1) Une agriculture européenne clairement assise sur les avantages comparatifs intégrés des pays membres - ou l'abandon du mythe de la "vocation exportatrice" indifférenciée.....	223
a) Un espace intracommunautaire géré en fonction de ses complémentarités .....	223
b) Une politique d'exportation fondée sur les produits à forte valeur ajoutée .....	223
2) Un espace rural revitalisé par l'agriculture et facteur d'équilibre des sociétés urbaines .....	224
a) La relance de l'emploi rural : une agriculture de service.....	224
b) L'espace rural, nouveau secteur économique à part entière .....	224
3) Une agriculture européenne vitrine de l'Europe - pôle de stabilité, de paix et de développement dans le monde.....	225
a) Une agriculture européenne facteur de lutte contre la pauvreté dans le monde.....	225
b) L'agriculture européenne facteur de protection de l'équilibre écologique de la planète .....	225
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>226</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>227</b>
1. Audition de M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche le 29 janvier 1998 .....	227
2. Audition conjointe avec la Commission de la Production et des Echanges, de M. Franz Fischler, Commissaire européen, sur la réforme de la politique agricole commune, le 14 mai 1998. ....	234
3. Examen du rapport d'information le 26 novembre 1998.....	250
4. Examen de la proposition de résolution le 3 décembre 1998.....	256
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>264</b>
Annexe : Liste des entretiens .....	269
<b>GLOSSAIRE : OU COMMENT S'Y RETROUVER DANS LE VOCABULAIRE AGRICOLE .....</b>	<b>281</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....</b>	<b>285</b>



**PREFACE D’HENRI NALLET,  
Président de la Délégation pour l’Union européenne**

Si j’ai souhaité souligner par cette préface, en qualité de Président de la Délégation pour l’Union européenne, l’intérêt et la qualité du rapport de Béatrice Marre sur la réforme de la politique agricole commune, c’est parce qu’il s’agit, à mes yeux, d’un travail exemplaire.

Exemplaire, il l’est d’abord parce que ce rapport, à la fois clair et approfondi, complet et pédagogique, pourrait devenir un document de référence sur un sujet complexe, dont il n’est pas nécessaire de rappeler la portée politique. L’Europe est trop souvent pour nos concitoyens un sujet de perplexité et d’interrogations. En leur fournissant l’information indispensable pour se forger une opinion, les rapports de cette nature font œuvre utile : ils rendent plus transparentes les politiques communautaires et, par là, participent à l’effort de démocratisation de l’Europe.

Le rapport de Béatrice Marre est également exemplaire du rôle que peut jouer la Délégation pour l’Union européenne pour contrôler les décisions communautaires. Il témoigne enfin de la rigueur et de l’indépendance d’esprit qui peuvent s’attacher aux travaux parlementaires.

Mandatée par la Délégation le 18 décembre 1997 pour lui faire rapport sur le volet agricole d’« Agenda 2000 », Béatrice Marre s’est mise au travail dès la publication des propositions de la Commission, s’efforçant, pendant plus de six mois, de rencontrer toutes les parties prenantes, du côté français, aux négociations agricoles – qu’il s’agisse des ministres compétents, des fonctionnaires placés sous leur autorité, des représentants des organisations professionnelles ou de certains experts.

Elle s’est également rendue en Allemagne, en Autriche et en Pologne, afin d’y rencontrer les responsables agricoles de ces pays, ainsi qu’à Bruxelles et Strasbourg, pour des réunions de travail avec des fonctionnaires de la Commission européenne et les députés européens spécialisés dans les problèmes agricoles. Grâce à ces nombreux contacts, le Rapporteur a pu approfondir sa réflexion, préciser ses choix et, du coup, élaborer avec une grande liberté d’esprit sa position sur les réformes de la Commission européenne.

Au terme de cette longue enquête, elle a présenté son rapport à la Délégation, qui en a débattu au cours de deux réunions très riches, les 26 novembre et 3 décembre 1998, avant de décider de déposer une proposition de résolution sur la réforme de la politique agricole commune.

Cet exemple illustre les facultés qu'ouvre au travail parlementaire, par le biais de la Délégation pour l'Union européenne, la procédure instaurée en 1992 par l'article 88-4 de la Constitution. Les questions européennes touchent désormais tous les aspects de notre vie politique, économique et sociale. Il est dès lors souhaitable que les projets de textes communautaires, après avoir été examinés de manière approfondie au sein de l'organe spécialisé que constitue la Délégation, puissent faire l'objet d'un débat dans d'autres instances de notre Assemblée.

C'est ainsi que la proposition de résolution déposée par Mme Béatrice Marre au nom de la Délégation a été transmise à la commission permanente compétente – en l'occurrence la Commission de la production et des échanges – qui l'examinera et présentera son rapport. Le cas échéant, cette proposition de résolution pourra même faire l'objet d'un débat en séance publique, en présence du ministre compétent. Le texte qui sera adopté à l'issue de cette procédure exprimera la position de la représentation nationale sur les orientations de la réforme de la politique agricole commune et le Gouvernement en tiendra compte dans le cours des négociations.

Si elle n'est pas juridiquement contraignante, cette résolution revêt une réelle portée politique. Elle permet au Parlement national, en donnant un avis politique sur des textes techniques, de faire entendre sa voix dans le concert communautaire. Grâce à la révision constitutionnelle en cours, qui étendra le champ d'application de cet article, et grâce à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui reconnaît le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, cette intervention sera confortée et élargie.

Il me semblait utile, à propos d'un rapport dont la qualité s'impose immédiatement au lecteur, de rappeler la forme de participation de l'Assemblée Nationale au processus de décision communautaire, la nature du contrôle qu'elle y exerce et l'œuvre de vulgarisation intelligente qu'elle peut accomplir à cette occasion.

## RESUME DU RAPPORT

### I. BILAN DE LA PAC

→ La politique agricole commune a joué **un rôle essentiel dans le développement de la construction européenne**. Conçue à une époque où l'Europe était déficitaire pour la quasi totalité des productions agricoles, elle a permis de moderniser les agricultures européennes et de les mettre en situation d'approvisionner les marchés en produits de qualité à des prix accessibles.

→ **Cette politique a dû cependant évoluer**. L'accumulation des excédents et la dérive des dépenses budgétaires ont contraint les autorités communautaires à réformer la PAC, que ce soit en 1984 - en instaurant les quotas laitiers - en 1986 - en créant les stabilisateurs budgétaires - ou en 1992 - en transférant une partie du soutien par les prix vers le soutien par les aides directes. La PAC d'aujourd'hui n'est plus celle de 1962.

→ **Cette réforme de 1992 a eu des effets positifs**. Elle a permis de résorber une partie importante des excédents agricoles (même si la forte hausse des cours mondiaux des céréales et la crise de la « vache folle » ont joué un rôle dans ce rééquilibrage des marchés) et d'améliorer le revenu agricole (en raison de l'augmentation des aides directes).

→ **La PAC n'en continue pas moins à souffrir de graves dysfonctionnements** qui tiennent à la baisse régulière du nombre d'exploitations, à la mauvaise répartition des aides directes - qui voit en France 60 % des exploitations bénéficier de 20 % des aides - aux atteintes à l'environnement - liées à des modes de production intensifs - et à la marginalisation des productions méditerranéennes - qui font figure d'« oubliées » de la PAC.

### II. LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE REFORME

Une nouvelle réforme de la Pac est aujourd'hui nécessaire pour des raisons à la fois internes et externes.

1) Sur le plan interne, les prévisions font apparaître qu'à PAC inchangée les marchés des céréales et de la viande bovine devraient connaître d'ici quelques années des **stocks impossibles à exporter**. Si rien n'était fait, des mesures devraient être prises dans deux ou trois ans qui risqueraient d'être des solutions drastiques de maîtrise de la production défavorables aux intérêts de la « ferme France ».

Il importe également de **donner une légitimité nouvelle à la PAC** afin de prévenir les risques d'un retournement des opinions publiques. L'importance des dépenses agricoles dans le budget de l'Union européenne - un peu moins de 50 % alors que les agriculteurs européens ne représentent plus que 5 % de la population active - et la part prise par les paiements directs dans la formation du revenu agricole, - qui fait que certains agriculteurs orientent leur choix de production en fonction de l'attribution des aides – constituent des phénomènes mal compris de nos concitoyens. Le soutien à l'agriculture doit être à la fois mieux expliqué (nécessité de préserver l'équilibre économique d'un secteur qui joue lui-même un rôle essentiel pour notre indépendance alimentaire) et doté de fondements incontestables : les aides doivent non seulement soutenir la fonction de production, mais aussi rémunérer un certain nombre de services que rend l'agriculture à la société en termes de maintien de l'emploi agricole ou d'occupation des territoires et être la contrepartie d'engagements sur des modes de production plus respectueux de l'environnement et permettant d'améliorer la qualité des aliments. C'est l'un des mérites essentiels du projet de réforme de la Commission que d'engager la PAC dans cette voie nouvelle comme le projet de loi d'orientation agricole le fait en France avec la création des contrats territoriaux d'exploitation.

2) Sur le plan externe, **le lancement prochain des négociations commerciales de l'OMC** - avec la perspective d'une très forte offensive des Etats-Unis pour la réduction des soutiens européens - nécessite que l'Europe se présente en position de force munie d'un mandat de négociation clair et crédible qui soit la défense d'une PAC réformée.

**Le rapport ne considère pas en revanche que l'élargissement de l'Union européenne aux PECO soit à court terme un motif essentiel de réforme.** Il est fort douteux que l'intégration des PECO dans la PAC conduise aux déséquilibres du marché et aux surcoûts financiers décrits par la Commission : d'abord parce que les écarts de prix sont en voie de se combler sous l'effet de l'inflation et de l'intégration de l'acquis communautaire ; ensuite parce que, loin de constituer des puissances agricoles prêtes à inonder les marchés européens, les PECO ont un retard de compétitivité et de qualité des produits qu'ils devront combler. L'élargissement constitue un énorme défi agricole d'abord pour les PECO eux-mêmes.

### **III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

1) Le projet de réforme de la PAC repose sur **le principe d'une baisse généralisée des prix** qui est dangereuse non seulement pour les pays en voie de développement – qui se verraient freinés dans leurs efforts pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire – mais aussi pour le modèle agricole européen qui aurait à subir les effets d'un recours accru aux modes de production intensifs et d'une concentration accélérée des productions. La vocation de l'Union européenne n'est pas d'exporter des matières premières à bas prix sur le marché mondial mais plutôt des

produits à valeur ajoutée<sup>(1)</sup>. Elle n'est pas de se tourner vers un marché mondial sur lequel ne circulent que des surplus de production variables en fonction des facteurs climatiques mais de se concentrer sur le marché européen qui absorbe entre 80 et 90 % de ses productions.

→ C'est pourquoi le rapport considère que **la baisse des prix d'intervention doit correspondre à ce qui est strictement nécessaire pour équilibrer les marchés** et qu'il ne faut pas chercher, comme le fait la Commission, à anticiper les éventuelles concessions qui pourraient être faites à l'OMC. Cette baisse doit également être **modulée selon la spécificité des produits** : s'il convient d'améliorer les conditions d'exportations du blé tendre, l'objectif pour la viande bovine doit être seulement de compenser le différentiel de compétitivité avec les viandes blanches.

→ C'est pourquoi également **des dispositifs renforcés de maîtrise de la production doivent être maintenus** : s'il ne convient évidemment pas de généraliser à l'ensemble de l'agriculture européenne le système des quotas en vigueur dans le secteur laitier, le contrôle de l'offre peut constituer, conjointement avec la baisse des prix, un moyen de résorber les déséquilibres du marché. C'est particulièrement vrai dans le secteur de la viande bovine : le Rapporteur propose notamment, afin de maîtriser l'offre de viande rouge, de maintenir la prime d'abattage des petits veaux et de prévoir un soutien renforcé à la filière veau de boucherie.

→ C'est pourquoi enfin doivent être **maintenus les mécanismes d'intervention publique** qui garantissent la capacité des autorités communautaires à intervenir cas de crise grave et à conserver une capacité d'orientation des marchés.

2) D'autres **modifications plus spécifiques** doivent également être apportées aux propositions de la Commission : maintien d'un supplément de soutien au maïs, aux oléagineux et aux protéagineux qui sont des cultures déficitaires en Europe – et qui verraient leurs surfaces de production reculer dans des proportions importantes si les propositions de la Commission étaient adoptées en l'état ; introduction d'un système d'aide spécifique pour l'agriculture biologique et pour les cultures à usage non alimentaire -dont la situation se détériorerait avec la baisse proposée par la Commission du taux de gel obligatoire à zéro ; rééquilibrage des soutiens en faveur de l'élevage extensif qui joue un rôle essentiel en matière d'occupation des territoires et de protection de l'environnement et qui aurait à subir des pertes de revenu importantes avec le projet de la Commission.

3) Une réforme de **l'OCM-lait** ne semble pas en revanche s'imposer compte tenu de l'équilibre actuel et à venir du marché, du coût budgétaire de la proposition de la Commission et de son inutile complexité. Le rapport se prononce clairement en faveur de

---

<sup>(1)</sup> Cette appréciation n'a pas été partagée par tous les membres de la Délégation comme en atteste le compte-rendu de l'examen de la proposition de résolution qui figure en annexe du présent rapport.

la prorogation du régime des quotas laitiers -qui est pour l'instant une condition nécessaire à la maîtrise des dépenses et de la production - et pour le rejet de la proposition de réforme de l'OCM-lait.

4) Le dernier volet des propositions de la Commission sont plus novatrices : elles consistent à **décentraliser les instruments de gestion de la PAC en introduisant un double dispositif de modulation des aides** : c'est la subsidiarité appliquée au secteur agricole.

La première modulation est interne aux OCM puisqu'elle consiste à permettre aux Etats de **distribuer sur des critères nationaux une partie des aides communautaires**. Ce système dit des enveloppes nationales est introduit dans les secteurs viande bovine et lait. Si le mécanisme n'est pas en soi critiquable -puisque'il permet d'adapter le régime de soutien à la diversité des agricultures nationales - ses modalités de fonctionnement en viande bovine sont contestables. Elles aboutiraient à créer de profondes distorsions de concurrence au détriment notamment de la ferme France. C'est pourquoi le rapport propose de revoir le dispositif en diminuant le volume des enveloppes nationales, en modifiant la clé de répartition de l'enveloppe entre Etats - qui défavorise la France - et en limitant la possibilité pour les Etats de concentrer leur enveloppe nationale sur telle ou telle production stratégique pour eux.

L'autre dispositif de modulation est horizontal puisqu'il s'agit de la possibilité donnée aux Etats de **réduire les paiements aux exploitations employant peu de main-d'oeuvre ou ne respectant pas des exigences environnementales**, pour les redistribuer en faveur d'actions agri-environnementales. Ce dispositif doit être soutenu parce qu'il est un moyen de moraliser les aides agricoles et d'offrir aux Etats des marges de manoeuvre nationales nouvelles. Mais son cadre d'emploi doit être également assoupli. Le rapport soutient à ce sujet la proposition faite par la France de mettre en place un mécanisme souple de modulation qui repose sur des critères de prélèvement et d'emploi de la ressource plus larges que ceux prévus par la Commission. Ce mécanisme aurait un double intérêt : au niveau français, il permettrait d'alimenter les contrats territoriaux d'exploitation ; au niveau européen, il constituerait une forme acceptable de découplage des aides directes – et donc une manière, dans la perspective des négociations de l'OMC, d'obtenir le classement en boîte verte d'une partie des aides de la PAC.

5) Il reste deux dispositions qui méritent d'être approuvées dans leur principe :

- **le plafonnement communautaire des aides** par exploitation dont on peut regretter cependant la faible portée. Le rapport souhaite que l'on se dirige vers la fixation d'un véritable plafond des aides par actif agricole, ce qui n'est sans doute possible que si le plafonnement est laissé à la compétence des Etats.

- **le transfert vers le FEOGA-garantie des dépenses de développement rural** qui favorisera une meilleure intégration des politiques de marché et de soutien au monde rural<sup>(2)</sup>.

6) Mais les négociations agricoles sont désormais étroitement déterminées par les discussions budgétaires. Le rapport défend à ce sujet trois idées : **la nécessité de trouver une réponse à la demande allemande d'une baisse de son solde net, le refus d'un éventuel cofinancement des dépenses agricoles** qui marquerait le début d'une renationalisation de la PAC génératrice de distorsions de concurrence et **la nécessité que la PAC contribue** comme les autres rubriques du budget communautaire (fonds structurels et autres politiques) **à l'effort indispensable de stabilisation des dépenses de l'Union.**

#### **IV. REFLEXIONS SUR UNE NOUVELLE PAC**

Ce projet de réforme comporte de graves lacunes : couverture très partielle des productions de l'Union ; absence de dispositions relatives à la politique des structures, à la fiscalité agricole, à la politique d'installation et aux mécanismes d'assurance-récolte, mise à l'écart des productions méditerranéennes, absence d'effort pour simplifier un régime d'aides devenu très complexe. Le rapport se conclue par une série de réflexions personnelles de son auteur qui se prononce clairement en faveur de la mise en place d'une politique agricole et rurale commune - qui fasse de la relance de l'emploi rural et de la revitalisation des espaces ruraux une priorité - et d'un engagement accru de l'agriculture européenne dans la lutte contre la pauvreté dans le monde et la protection de l'équilibre écologique de la planète.

---

<sup>(2)</sup> Cette appréciation n'a pas été partagée par la Délégation comme en atteste le compte-rendu de l'examen de la proposition de résolution qui figure en annexe du présent rapport.

## **TRADUCTION DU RESUME EN ANGLAIS**

### **SUMMARY OF THE REPORT**

#### **I. APPRAISAL OF THE CAP**

→ The common agricultural policy has played a fundamental role in developing the construction of Europe. Devised at a time when Europe had a deficit for nearly all agricultural productions, it has allowed the modernization of European agricultures and made them capable of supplying the markets with quality products at accessible prices.

→ This policy has had to evolve however. The accumulation of surpluses and the drifting astray of budgetary expenditure have forced the Community authorities to reform the CAP, whether it be in 1984 -by introducing milk quotas- in 1986 -by creating budgetary stabilizers- or in 1992 - by transferring part of the support through prices to support by direct aids. Today's CAP is no longer that of 1962.

→ The 1992 reform has had positive effects. It has allowed the absorption of a large share of the agricultural surpluses (even if the high rise in the world rates for cereals and the 'mad cow' crisis have played a role in this rebalancing of markets) and the improvement of agricultural income (owing to the increase in direct aids)

→ The CAP nevertheless continues to suffer from serious dysfunctions resulting from the regular fall in the number of farms, the poor distribution of direct aids -in France 60% of farms are in receipt of only 20% of the aids- damage to the environment deriving from intensive production methods, and the marginalization of Mediterranean productions which give the impression of having been forgotten by the CAP.

#### **II. THE CHALLENGES OF A NEW REFORM**

A new CAP reform is necessary today for both internal and external reasons.

1) Internally, the forecasts demonstrate that, with an unchanged CAP, the cereals and beef and veal meat markets are expected in a few years to have stocks that are impossible to export. If nothing is done, measures would have to be taken within two or three years which would be likely to be drastic production control solutions unfavourable to the interests of 'farming' France.

It is also important to give a new legitimacy to the CAP in order to prevent the risks of a reversal of public opinions. The magnitude of agricultural expenditure in the European Union's budget -just under 50% whereas European farmers no longer represent

more than 5% of the working population- and the share of direct payments in the formation of agricultural income, which means that some farmers make their production choices in terms of the allocation of aids, constitute phenomena poorly understood by French citizens. Agricultural support must be both better explained (need to preserve the economic balance of a sector which itself plays an essential role for the food independence of France) and based on indisputable foundations: aids must not only support the production function but must also remunerate a certain number of services that agriculture renders to society in terms of the maintenance of agricultural employment or the occupation of the countryside and must be given in exchange for commitments concerning production methods more respectful of the environment and enabling the improvement of the quality of foods. It is one of the key merits of the Commission's draft reform to set the CAP off in this new direction just like the draft agricultural general principles act does so in France with the creation of *contrats territoriaux d'exploitation* - territorial exploitation contracts.

2) Externally, the forthcoming launching of the WTO trade negotiations -with the prospect of a major offensive by the United States to reduce European supports- requires Europe to present itself in a position of strength and with a clear and credible negotiation brief, namely the defence of a reformed CAP.

In contrast the report does not consider that the enlargement of the European Union to CEEC is, in the short term, an essential reason for reform. It is highly unlikely that the integration of CEEC into the CAP will lead to market imbalances and to the financial overcosts described by the Commission: firstly because the price differences are in the process of being filled under the effect of inflation and integration of the *acquis communautaire*; and secondly because, far from constituting agricultural powers ready to swamp European markets, the CEEC lag behind regarding the competitiveness and quality of their products and they will have to make up for that. Enlargement constitutes an enormous agricultural challenge firstly for the CEEC themselves.

### III. THE COMMISSION'S PROPOSALS

1) The draft CAP reform is based on the principle of a generalized fall in prices which is dangerous not only for developing countries -which would be slowed down in their efforts to reach food self-sufficiency- but also for the European agricultural model which would have to undergo the effects of increased use of intensive production methods and a fast concentration of productions. It is not the aim of the European Union to export raw materials at a low price to the world market but rather products with added value<sup>(1)</sup>. It is not its aim to turn to a world market, where only production surpluses circulate varying in terms of climatic factors, but to focus on the European market which absorbs between 80 and 90% of its productions.

→ That is why the report considers that the fall in intervention prices must correspond to what is strictly necessary to balance markets and that one should not seek,

like the Commission does, to anticipate the possible concessions that could be made to the WTO. This fall must also be modulated in keeping with the specific character of products: while it is advisable to improve the export conditions for soft wheat, the aim for beef and veal must be only to compensate for the competitiveness differential with white meats.

→ That is also why strengthened production control arrangements must be maintained: while it is obviously not advisable to generalize to all European agriculture the quotas system in force in the dairy sector, supply control can form, jointly with the fall in prices, a means of absorbing market imbalances. This is particularly true in the beef and veal sector: the Rapporteur proposes in particular, in order to control the supply of red meat, to maintain the calf slaughtering premium and to provide for strengthened support for calves for rearing for beef.

→ Lastly that is why public intervention mechanisms must be maintained which guarantee the capacity of the Community authorities to intervene in the event of serious crises and to keep a market guidance capacity.

2) Other more specific changes must also be made to the Commission proposals: maintenance of additional support for maize, oilseeds and protein products which are short crops in Europe -and which would see their production areas decline considerably if the Commission proposals were adopted as such; introduction of a specific aid system for organic agriculture and for non-food crops -whose situation would worsen with the fall to zero in the compulsory set-aside rate proposed by the Commission; rebalancing of supports in favour of extensive stock-farming which plays an essential role in occupying the countryside and protecting the environment and which would undergo high income losses with the Commission project.

3) A reform of the milk-CMO does not appear as a must on the other hand given the present and future balance of the market, the budgetary cost of the Commission proposal and its pointless complexity. The report pronounces itself clearly in favour of the extension of the milk quotas system -which is for the moment a requisite for controlling expenditure and production- and for the rejection of the proposal for the reform of the milk-CMO.

4) The last section of the Commission proposals is more innovatory: these proposals consist in decentralizing the CAP management instruments by introducing a twofold aids modulation system: this is subsidiarity applied to the agricultural sector.

---

<sup>(1)</sup> This appreciation was not shared by all the members of the Delegation as shown by the report on the review of the proposal for a resolution appended to this report.

The first modulation is internal to the CMOs since it consists in allowing States to distribute, using national criteria, part of the Community aids. This so-called national appropriations system has been introduced in the beef and veal and milk sectors. While the mechanism is not criticizable in itself -since it makes it possible to adapt the support system to the diversity of national agricultures- its operation procedures regarding beef and veal are disputable. These procedures would end up creating deep distortions of competition to the detriment in particular of 'farming' France. That is why the report proposes to review the system by decreasing the volume of national appropriations, by modifying the appropriation-sharing formula between States -which penalizes France- and by limiting the possibility for States to concentrate their national appropriation on any given production considered strategic by them.

The other modulation system is horizontal since it is a matter of the possibility given to States to reduce payments to farms employing not much labour or not complying with environmental requirements, in order to redistribute them in favour of agro-environmental actions. This system must be supported since it is a means of moralizing agricultural aids and of giving States new room for national manoeuvre. The report supports in this respect the proposal made by France to set up a flexible modulation mechanism based on levy and resource employment criteria broader than those set forth by the Commission. This mechanism would have a twofold interest: in France it would make it possible to finance territorial exploitation contracts; at European level it would constitute an acceptable form of uncoupling of direct aids -and therefore a way of obtaining 'green box classification' of part of the CAP aids.

5) Two provisions remain which are worth being approved in their principle:

- the application of aids ceiling arrangements by the Community per farm. Yet their limited scope can however be regretted. The report would like action to be taken for the fixing of a genuine ceiling of aids per agricultural worker, which is probably possible only if the fixing of the ceiling is a responsibility of the States.

- the transfer to the EAGGF Guarantee Section of rural development expenditure which will promote a better integration of market policies and rural world support policies <sup>(2)</sup>.

6) But agricultural negotiations are now closely determined by budgetary discussions. The report defends in this respect three ideas: the need to find an answer to the German request for a fall in its net balance, the refusal of a possible co-financing of agricultural expenditure, which would mark the beginning of a renationalization of the CAP which would lead to distortions of competition, and the need for the CAP to contribute like the other headings of the Community budget (structural funds and other policies) to the essential stabilization effort regarding Union expenditure.

#### **IV. ANALYSIS ON A NEW CAP**

This draft reform has serious shortcomings: very incomplete coverage of Union productions; absence of provisions on the structures policy, on agricultural taxation, on the setting up in farming policy and on crop insurance mechanisms; pushing aside of Mediterranean productions; and the absence of effort to simplify an aids system that has become very complex. The report concludes with a series of personal remarks by its author who clearly pronounces himself in favour of both the introduction of a joint agricultural and rural policy -making a priority of the relaunching of rural employment and the revitalization of rural areas- and also a greater commitment of European agriculture to the fight against poverty worldwide and the protection of our planet's ecological balance.

---

<sup>(2)</sup> This appreciation was not shared by the Delegation as shown by the report on the review of the proposal for a resolution appended to this report.

## TRADUCTION DU RESUME EN ALLEMAND

### ZUSAMMENFASSUNG DES BERICHTS

#### I. BILANZ DER GAP

→ Die Gemeinsame Agrarpolitik spielte im europäischen Einigungsprozeß eine wesentliche Rolle. Konzipiert zu einer Zeit, als Europa bei fast sämtlichen Agrarproduktionen ein Defizit aufwies, ermöglichte sie eine Modernisierung der europäischen Landwirtschaften und versetzte sie in die Lage, die Märkte mit qualitativ hochwertigen Erzeugnissen zu erschwinglichen Preisen zu versorgen.

→ **Diese Politik mußte jedoch weiterentwickelt werden.** Aufgrund der Anhäufung von Überschüssen und der überbordenden Haushaltsausgaben sahen sich die Gemeinschaftsbehörden gezwungen, die GAP zu reformieren, sei dies 1984 mit der Einführung von Milchquoten, 1986 mit der Schaffung der Haushaltsstabilisatoren oder 1992 mit dem teilweisen Ersatz der über die Preise gewährten Stützung durch direkte Beihilfen. Die heutige GAP ist nicht mehr die gleiche wie 1962.

→ **Diese Reform von 1992 hatte positive Auswirkungen.** Sie ermöglichte den Abbau eines Großteils der Agrarüberschüsse (auch wenn der starke Anstieg der Weltmarktpreise für Getreide und die BSE-Krise bei der Wiederherstellung des Marktgleichgewichtes eine Rolle spielten) sowie eine Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens (aufgrund der Erhöhung der direkten Beihilfen).

→ **Die GAP leidet aber nach wie vor an schweren Funktionsstörungen;** zurückzuführen sind diese auf den kontinuierlichen Rückgang der Anzahl der Betriebe, auf die schlechte Aufteilung der direkten Beihilfen – 60% der französischen Betriebe erhalten 20% der Beihilfen –, auf die Umweltverschmutzung, die durch die intensiven Produktionsverfahren verursacht wird, sowie auf die Marginalisierung der Erzeugnisse des Mittelmeerraums, die von der GAP «vergessen» werden.

#### II. DIE HERAUSFORDERUNGEN EINER NEUEN REFORM

Heute ist eine neue Reform der GAP aus internen wie auch aus externen Gründen notwendig.

1.) Auf interner Ebene: den Voraussagen zufolge würden bei einer nicht reformierten GAP die Getreide- und Rindfleischmärkte in einigen Jahren Lagerbestände anhäufen, deren Export unmöglich ist. Wenn nicht gegengesteuert wird, müßten in zwei oder drei Jahren Maßnahmen ergriffen werden, die möglicherweise drastische Lösungen zur Produktionsregulierung darstellen und den Interessen der französischen Landwirtschaft zuwiderlaufen würden.

Wichtig ist auch, daß **die GAP eine neue Legitimation erhält**, damit den Gefahren eines Meinungsumschwungs in der Öffentlichkeit vorgebeugt werden kann. Der hohe Anteil der Agrarausgaben am Haushalt der Europäischen Union – etwas

weniger als 50%, während die europäischen Landwirte lediglich noch 5% der erwerbstätigen Bevölkerung ausmachen – und der Anteil der Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen, der zur Folge hat, daß einige Landwirte ihre Produktion nach der Gewährung der Beihilfen ausrichten, sind Erscheinungen, die unsere Mitbürger nur schwer verstehen. Folglich muß die Unterstützung der Landwirtschaft einerseits besser erklärt werden (Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines Sektors, der selbst wesentlich zur Unabhängigkeit unserer Nahrungsmittelversorgung beiträgt) und andererseits auf unumstrittene Grundlagen gestellt werden: die Beihilfen müssen nicht nur die Produktion stützen, sondern auch eine Reihe von Diensten vergüten, die die Landwirtschaft der Gesellschaft bei der Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Beschäftigung oder der Besiedelung der Gebiete erbringt, und eine Gegenleistung für die Verpflichtungen zu Produktionsverfahren, die umweltfreundlicher sind und eine Verbesserung der Qualität der Nahrungsmittel ermöglichen, darstellen. Eines der wesentlichen Verdienste des Reformentwurfs der Kommission ist es, daß die GAP eine solche Neuorientierung erfährt, wie sie in Frankreich der Gesetzentwurf zur Ausrichtung der Landwirtschaft mit der Einführung der territorialen Bewirtschaftungsverträge vollzogen hat.

2.) Auf externer Ebene: in Anbetracht des **bevorstehenden Beginns der WTO-Handelsverhandlungen** – mit der Aussicht einer überaus starken Offensive der Vereinigten Staaten zur Einschränkung der europäischen Stützungsmaßnahmen – muß Europa eine starke Position einnehmen und mit einem klaren und glaubwürdigen Verhandlungsmandat zur Verteidigung einer reformierten GAP ausgestattet sein.

**Im Bericht wird allerdings nicht die Ansicht vertreten, daß die Erweiterung der Europäischen Union um die MOEL kurzfristig einen wesentlichen Grund für eine Reform darstellt.** Denn es wird sehr bezweifelt, daß die Integration der MOEL in die GAP zu den von der Kommission beschriebenen Marktungleichgewichten und finanziellen Mehrkosten führen wird: erstens weil die Preisunterschiede unter dem Einfluß der Inflation und der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes gegenwärtig beseitigt werden; und zweitens weil die MOEL, die bei weitem keine starken Agrarländer, die die europäischen Märkte überschwemmen können, darstellen, hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktqualität einen Rückstand aufweisen, den sie aufholen müssen. Im Bereich der Landwirtschaft stellt die Erweiterung in erster Linie für die MOEL selbst eine beträchtliche Herausforderung dar.

### III. DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION

1.) Der Entwurf einer GAP-Reform basiert auf dem **Grundsatz einer allgemeinen Preissenkung**; gefährlich ist diese nicht nur für die Entwicklungsländer, die in ihren Bemühungen um eine Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln behindert würden, sondern auch für das europäische Agrarmodell, das die Auswirkungen eines stärkeren Rückgriffs auf intensive Produktionsverfahren und einer beschleunigten Produktionskonzentration zu spüren bekäme. Die Europäische Union ist nicht dazu berufen, billige Rohstoffe auf dem Weltmarkt zu exportieren, sondern eher hochwertige Erzeugnisse<sup>3</sup>. Sie hat sich auch nicht einem Weltmarkt zuzuwenden, auf dem nur

---

<sup>3</sup> Diese Einschätzung wird nicht von allen Mitgliedern der Delegation geteilt, wie das Protokoll über die Prüfung des Entschließungsvorschlags zeigt, das der Anhang zu diesem Bericht enthält.

Produktionsüberschüsse, deren Umfang sich entsprechend den Klimabedingungen verändert, verkehren, sondern muß sich auf den europäischen Markt konzentrieren, der 80 bis 90% ihrer Produktionen aufnimmt.

→ Aus diesem Grunde wird im Bericht die Meinung vertreten, daß **die Interventionspreise nicht mehr herabgesetzt werden dürfen, als für das Gleichgewicht der Märkte wirklich erforderlich ist**, und daß man nicht – wie es die Kommission tut - versuchen soll, etwaige Zugeständnisse gegenüber der WTO vorwegzunehmen. Ferner muß diese Senkung **entsprechend der Produktbesonderheit differenziert** werden: während für Weichweizen die Exportbedingungen verbessert werden müssen, ist bei Rindfleisch lediglich der Unterschied in der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber weißem Fleisch auszugleichen.

→ Aus diesem Grunde sind auch **die verstärkten Maßnahmen zur Produktionsregulierung beizubehalten**: selbstverständlich ist das für den Milchsektor geltende Quotensystem nicht auf die gesamte europäische Landwirtschaft auszuweiten; die Angebotskontrolle kann jedoch – gemeinsam mit der Preissenkung – ein Mittel zur Beseitigung der Marktungleichgewichte darstellen. Dies trifft insbesondere auf den Rindfleischsektor zu; der Berichterstatter schlägt insbesondere vor, daß die Schlachtpremie für junge Kälber beibehalten und eine verstärkte Unterstützung der Fleischkälberkette vorgesehen wird, um das Angebot an rotem Fleisch unter Kontrolle zu halten.

→ Aus diesem Grunde sind schließlich **die öffentlichen Interventionsmechanismen beizubehalten**, die es den Gemeinschaftsbehörden ermöglichen, im Falle einer schweren Krise einzugreifen und auch weiterhin die Märkte zu steuern.

2.) Weitere **spezifischere Änderungen** sind ebenfalls an den Vorschlägen der Kommission vorzunehmen: Beibehaltung einer zusätzlichen Stützung für Mais, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, die in Europa defizitäre Ackerkulturen sind und deren Anbauflächen erheblich zurückgingen, würden die Vorschläge der Kommission unverändert angenommen; Einführung eines speziellen Beihilfesystems für den ökologischen Landbau und für die Non-food-Kulturen, deren Situation sich mit der von der Kommission vorgeschlagenen Herabsetzung des obligatorischen Stilllegungssatzes auf Null verschlechtern würde; Neuausrichtung der Stützungen zugunsten der extensiven Aufzucht, die im Bereich der Besiedlung der Gebiete und des Umweltschutzes eine wesentliche Rolle spielt und bei Umsetzung des Kommissionsentwurfs erhebliche Einkommenseinbußen erleiden würde.

3.) Eine Reform der GMO für Milch scheint allerdings aufgrund des derzeitigen und künftigen Marktgleichgewichts, der mit dem Kommissionsvorschlag verbundenen Haushaltsausgaben und ihrer unnötigen Komplexität nicht erforderlich zu sein. Im Bericht wird klar die Beibehaltung des Milchquotensystems, das gegenwärtig eine notwendige Bedingung für die Ausgaben- und Produktionseindämmung ist, befürwortet und der Vorschlag einer Reform der GMO für Milch abgelehnt.

4.) Der erste Teil der Vorschläge der Kommission enthält mehr Neuerungen: diese bestehen in einer **Dezentralisierung der Instrumente zur Durchführung der GAP durch die Einführung eines zweifachen Systems zur Differenzierung der Beihilfen**: hierbei handelt es sich um die Anwendung der Subsidiarität auf den Agrarsektor.

Die erste Differenzierung erfolgt innerhalb der GMOen, da sie es den Staaten ermöglicht, einen Teil der **Gemeinschaftsbeihilfen anhand nationaler Kriterien aufzuteilen**. Dieses sogenannte System der nationalen Beträge wird im Rindfleisch- und im Milchsektor eingeführt. An diesem Mechanismus ist zwar an sich nichts auszusetzen – da er eine Anpassung des Stützungssystems an die Vielfalt der nationalen Landwirtschaften ermöglicht -, die Modalitäten seiner Funktionsweise bei Rindfleisch sind allerdings strittig; denn sie würden – insbesondere zu Lasten der französischen Landwirtschaft – erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Aus diesem Grunde wird im Bericht vorgeschlagen, dieses System abzuändern, indem die nationalen Beträge gesenkt und ein anderer Schlüssel für die Aufteilung der Beträge zwischen den Staaten, der Frankreich benachteiligt, gewählt wird und die Möglichkeit der Staaten, ihre nationalen Beträge auf eine bestimmte für sie strategische Produktion zu konzentrieren, eingeschränkt wird.

Das andere System der Differenzierung ist horizontaler Art, da den Staaten die Möglichkeit geboten wird, **die Zahlungen an die Betriebe, die nur wenige Arbeitskräfte beschäftigen oder die Umweltauflagen nicht einhalten**, einzuschränken, um sie zugunsten von Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft umzuverteilen. Dieses System ist zu unterstützen, da dadurch die landwirtschaftlichen Beihilfen an moralische Vorgaben geknüpft werden und den Staaten neue nationale Handlungsspielräume eröffnet werden. Der Rahmen seiner Anwendung muß aber ebenfalls flexibler gestaltet werden. In dieser Hinsicht befürwortet der Bericht den französischen Vorschlag der Einführung eines flexiblen Differenzierungsmechanismus, der auf Kriterien der Entnahme und Verwendung von Ressourcen basiert, die weiter gefaßt sind als diejenigen, die die Kommission vorsieht. Dieser Mechanismus wäre in zweifacher Hinsicht von Interesse: auf französischer Ebene würde er die Umsetzung der territorialen Bewirtschaftungsverträge fördern; auf europäischer Ebene wäre es eine akzeptable Form der Abkopplung der direkten Beihilfen von der Produktion und böte somit die Möglichkeit, einen Teil der GAP-Beihilfen im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen als Umweltförderung einzustufen.

5.) Zwei Bestimmungen müssen noch von ihrem Grundsatz her gebilligt werden:

- **Die Festsetzung durch die Gemeinschaft von Obergrenzen für die Beihilfen** pro Betrieb, deren geringer Anwendungsbereich man allerdings bedauern kann. Der Bericht wünscht, daß man sich für die Festsetzung einer wirklichen Obergrenze der Beihilfen pro landwirtschaftlichem Erwerbstätigen entscheidet, was zweifellos nur möglich ist, wenn die Staaten für die Festsetzung von Obergrenzen zuständig sind<sup>4</sup>.

- **Die Zuordnung der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Abteilung Garantie des EAGFL**, die eine bessere Integration der Marktpolitiken und der Politiken zur Unterstützung des ländlichen Raums fördern wird.

6.) Die Agrarverhandlungen sind nunmehr jedoch in starkem Maße von den Haushaltsdiskussionen geprägt. Drei Ideen werden diesbezüglich im Bericht befürwortet: **Notwendigkeit, eine Antwort auf die Forderung Deutschlands nach einer Herabsetzung seines Nettobeitrages zu finden; Ablehnung einer etwaigen**

---

<sup>4</sup> Diese Einschätzung wird nicht von allen Mitgliedern der Delegation geteilt, wie das Protokoll über die Prüfung des Entschließungsvorschlags zeigt, das der Anhang zu diesem Bericht enthält.

**Kofinanzierung der Agrarausgaben**, die den Beginn einer Renationalisierung der GAP, die Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hätte, darstellen würde; sowie **Notwendigkeit, daß die GAP** – wie die anderen Rubriken des Gemeinschaftshaushalts (Strukturfonds und sonstige Politiken) – **einen unerläßlichen Beitrag zur Stabilisierung der Unionsausgaben leistet.**

#### **IV. ÜBERLEGUNGEN ÜBER EINE NEUE GAP**

Dieser Reformentwurf hat schwere Mängel: die Produktionen in der Union werden nur sehr teilweise abgedeckt; er enthält keine Bestimmungen über die Strukturpolitik, das Steuerwesen in der Landwirtschaft, die Niederlassungspolitik und die Ernteversicherungsmechanismen; die Erzeugnisse des Mittelmeerraums werden nur am Rande berücksichtigt; zur Vereinfachung eines inzwischen sehr komplexen Beihilfesystems werden keine Anstrengungen unternommen. Der Bericht wird mit einer Reihe persönlicher Überlegungen des Verfassers abgeschlossen, der eindeutig die Schaffung einer gemeinsamen Agrarpolitik und Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, die vorrangig der Belebung der Beschäftigung in der Landwirtschaft und der Revitalisierung der ländlichen Gebiete dienen, und ein stärkeres Engagement der europäischen Landwirtschaft bei der Bekämpfung der weltweiten Armut und beim Schutz des ökologischen Gleichgewichts unseres Planeten befürwortet.



MESDAMES, MESSIEURS,

L'agriculture occupe une place à part dans la société, qu'aucun chiffre ou pourcentage ne peut suffire à caractériser : parce qu'elle a été à l'origine de toute civilisation humaine et conserve aujourd'hui un caractère d'absolue nécessité, elle fait l'objet de débats passionnés et cristallise des oppositions très anciennes, nées de l'histoire – et donc de la géographie – des nations.

Votre Rapporteur a donc abordé le rapport d'information que la Délégation lui a fait l'honneur de lui confier, avec une grande modestie et la claire conscience d'un travail difficile : il convenait en effet, d'une part de concilier les intérêts de la « ferme France » et ceux, plus vastes et parfois contradictoires avec les premiers, de l'agriculture européenne, et d'autre part, d'être en mesure de formuler des propositions susceptibles d'être acceptées par l'ensemble des parties prenantes françaises. Après plus de six mois de consultations, votre Rapporteur est convaincue que les désaccords entre les différents acteurs, professionnels et publics, du monde agricole français portent moins sur la défense des intérêts immédiats strictement nationaux que sur les moyens de parvenir à un accord d'ensemble et, peut-être plus fondamentalement, sur l'avenir de l'agriculture européenne élargie et intégrée.

Pour parvenir à ces conclusions, votre Rapporteur a procédé à de très nombreux entretiens avec les représentants des administrations, les responsables professionnels et associatifs, les élus, mais aussi des experts indépendants, et ce tant au niveau national qu'europpéen.

Votre Rapporteur a également rencontré, faute de pouvoir se rendre dans tous les Etats membres, les attachés agricoles auprès de nos ambassades, et leurs homologues étrangers en poste à Paris, ceci afin d'appréhender de la manière la plus complète possible la vision de chacun de nos partenaires sur la situation de l'agriculture et l'appréciation portée dans chacun de ces pays sur les propositions de la Commission. Votre Rapporteur a d'ailleurs pu constater à cette occasion un phénomène très

général en Europe : il existe en réalité deux lectures du projet de réforme, l'une « budgétaire », très unanime et propre à toutes les administrations économiques et financières, l'autre « agricole », caractéristique, au-delà des différences entre Etats, des responsables en charge de l'agriculture.

A l'issue de ces six mois d'investigation, le jugement que votre Rapporteur est amené à porter sur les propositions de la Commission est nuancé, même s'il convient, à son sens, de saluer le très utile travail de synthèse et de recherche d'équilibre entre les positions des Etats membres qu'elle a effectué.

Ce jugement peut être résumé de la façon suivante : **les propositions Fischler, fondées sur une baisse généralisée des prix compensée partiellement par une hausse des aides directes, constituent avant tout un approfondissement de la réforme de la PAC de 1992, assorti toutefois de propositions plus novatrices présentées dans les règlements horizontaux : plafonnement et modulation des aides, intégration du développement rural dans la politique agricole commune. Il convient donc, d'une part de modérer et de différencier les baisses de prix selon les secteurs - baisse nécessaire pour les céréales, pondérée et complétée par des mesures de régulation de l'offre pour la viande bovine, inutile pour le lait - et d'autre part d'engager une réforme plus fondamentale de la politique agricole commune, intégrant l'ensemble des productions - et en particulier les cultures méditerranéennes - et s'appuyant, à côté des OCM, sur des mesures structurelles et fiscales.**

C'est dans cet esprit que votre Rapporteur a souhaité ajouter à l'analyse des propositions de la Commission, ses propres réflexions sur l'avenir de la politique agricole commune et plus généralement de l'agriculture européenne dans une Union élargie et intégrée.

\* \*

\*

Il convient de rappeler, au préalable, que le projet de réforme de la politique agricole commune (PAC), présenté par la Commission européenne le 18 mars 1998, est constitué de huit propositions de règlement, précédées d'un exposé des motifs et complétées par une évaluation financière.

Le champ couvert par cet ensemble législatif est très large : il s'agit non seulement de réformer trois grandes organisations communes de marché (OCM), mais aussi de définir de nouvelles règles pour la politique

de développement rural et la distribution des aides directes ainsi que d'établir une programmation des dépenses de la PAC sur la période 2000-2006. Il est en même temps restreint puisqu'il ne propose de modifier que les seuls secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et du lait.

On peut regretter la complexité formelle du dispositif : les propositions de règlement se combinent les unes aux autres ou modifient, sans les abroger, des textes antérieurs. La lecture du document E 1052 qui les regroupe n'est pas un exercice facile. Heureusement, l'exposé des motifs présente de manière claire et concise les enjeux de la réforme et la nature des propositions.

Cet ensemble de propositions fait suite aux premières orientations présentées par la Commission en juillet 1997 dans le cadre de l'Agenda 2000 dans un document sous-titré "*Pour une Union européenne plus forte et plus large*" rapidement surnommé "paquet Santer". Ce dernier texte a été analysé de manière approfondie par le Président Henri Nallet (rapport d'information n° 425 du 6 novembre 1997). Il proposait, dans son volet agricole, d'engager une nouvelle réforme de la politique agricole commune qui tout à la fois poursuive dans la voie empruntée en 1992 (baisse des prix communautaires compensée partiellement par une augmentation des aides directes), mais avance aussi un certain nombre de principes nouveaux (plafonnement des aides, possibilité donnée aux Etats de les différencier au niveau national, meilleure intégration des politiques de marché et de développement rural).

**Autre différence avec 1992, alors que seule la PAC avait été réformée à cette époque, l'enjeu, en 1998-1999, est également de réformer les fonds structurels, de définir le cadre financier de l'Union et de préparer l'élargissement. Ces différents volets s'inscrivent dans un cadre financier global qui détermine étroitement la contrainte budgétaire pesant sur les Etats.**

Cette option "baisse des prix - augmentation des aides directes" a été globalement approuvée par le Conseil des ministres de l'Agriculture de Luxembourg du 19 novembre 1997 qui a toutefois souhaité qu'elle soit modulée selon les secteurs. On ne peut pas vraiment dire que ce souhait du Conseil ait été exaucé par la Commission : les niveaux de baisse des prix et de compensation figurant dans les propositions du 18 mars sont en effet conformes, sous réserve de modestes aménagements<sup>(5)</sup>, à ce qui avait

---

<sup>(5)</sup> Les principales modifications introduites par la Commission dans ses propositions du 18 mars sont les suivantes : baisse du prix de lait de 15 % (au lieu de 10 % comme proposé dans l'Agenda 2000), revalorisation plus faible de la prime aux bovins mâles, maintien de la prime au maïs ensilé (alors que l'Agenda 2000 en proposait la suppression), instauration d'un plafonnement

été annoncé dans l'Agenda 2000 ; le projet final de la Commission introduit même une disposition nouvelle par rapport à celles de l'Agenda 2000, très contestée par les organisations professionnelles : la possibilité donnée aux Etats de distribuer une partie des aides sous forme d'enveloppes nationales. **L'exercice de démocratie européenne auquel la Commission prétendait nous convier - en affichant plusieurs mois à l'avance ses objectifs - a donc vite atteint ses limites : les différentes réactions et critiques suscitées par l'Agenda 2000 ne se sont guère traduites par une modification substantielle des propositions dans le sens souhaité par les Etats et les organisations professionnelles.**

Ces propositions ont fait ensuite l'objet d'un premier débat entre ministres européens de l'Agriculture lors d'une session spéciale du Conseil le 31 mars 1998. Les différentes interventions ont été d'une tonalité très critique. **Il ne s'est cependant trouvé aucun Etat pour rejeter en bloc le projet de réforme. C'est donc sur la base du texte proposé par la Commission que les discussions se sont engagées.** Son examen détaillé a ensuite été renvoyé au " Conseil spécial agricole " (CSA), formation spécialisée du Comité des Représentants permanents (COREPER) pour les questions agricoles.

Les débats n'ont guère avancé depuis le 18 mars dernier en raison de la perspective des élections allemandes. Les réunions quasi-hebdomadaires du CSA se sont longtemps résumées à une suite de déclarations de portée générale. L'exercice n'a certes pas été inutile : il a permis de recenser les positions de principe et les points d'opposition entre Etats. Mais il ne s'est pas conclu sur la mise au point de solutions alternatives.

Les négociations ont pris une tonalité différente avec la demande faite par l'Allemagne et par d'autres Etats membres (Suède, Pays-Bas, Autriche) d'une baisse de leurs contributions nettes au budget communautaire : **les négociations purement agricoles se télescopent désormais avec des discussions budgétaires.**

La fin de la période électorale en Allemagne et la formation d'un nouveau Gouvernement ont créé une nouvelle dynamique. L'impression prévaut que, depuis le Conseil agricole des 19 et 20 octobre 1998, les négociations ont pris une autre tournure. Alors que l'objectif fixé par les chefs d'Etat et de Gouvernement, lors du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, de parvenir à "*un accord politique*" sur "*l'ensemble des mesures de l'Agenda 2000 au plus tard en mars 1999*" est longtemps

---

dégressif pour l'ensemble des aides directes, proposition d'un double dispositif de modulation et d'éco-conditionnalité des aides.

apparu comme totalement inaccessible, la volonté affichée par le nouveau chancelier allemand, M. Gerhard Schröder, d'aboutir à un accord au Conseil sous présidence allemande et avant les élections européennes de juin 1999 devrait permettre d'accélérer le processus de négociations.

\*  
\*   \*

Les propositions de réforme de la PAC (document E 1052) ont été soumises, en France, au Parlement sur la base de l'article 88-4 de la Constitution. Le Conseil d'Etat a en effet estimé que “ *la réorganisation de la politique agricole commune a une incidence sur les principes fondamentaux des obligations commerciales et relèverait de la loi de finances en droit interne* ”. Cet avis constitue une évolution positive dans la doctrine de la haute juridiction administrative, qui avait jugé à plusieurs reprises qu'une modification des règles de fonctionnement d'une organisation commune de marché ne relevait pas du domaine législatif.

C'est donc dans ce cadre qu'une proposition de résolution a déjà été déposée au Sénat, en conclusion du rapport de la mission d'information de la Commission des Affaires économiques et du Plan présidée par M. Philippe François, sur “ *L'avenir de la réforme de la politique agricole commune* ” (rapport d'information n° 466 du 2 juin 1998 de MM. Marcel Deneux et Jean-Paul Emorine). Le rapport du Sénat embrasse l'ensemble de la politique agricole commune – et analyse donc toutes les organisations communes de marché.

Le présent rapport d'information relève d'une démarche différente : son objet est d'analyser les propositions de la Commission du 18 mars 1998 afin, le cas échéant, de formuler des recommandations, à l'adresse du Gouvernement qui, si elles étaient retenues, constitueraient les souhaits de l'Assemblée nationale quant aux positions qu'elle estimerait devoir être celles de la France dans la suite des négociations de réforme de la politique agricole commune.



## **PREMIERE PARTIE : LA REFORME DE LA PAC DANS SON CONTEXTE**

### **I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : UN SUCCES A PARFAIRE**

#### **A. Une politique intégrée qui a su s'adapter**

##### *1) La PAC à ses origines*

L'agriculture a eu un rôle pionnier dans la construction européenne. On rappellera que le principe d'une politique agricole commune figurait dans le Traité de Rome. Ses objectifs devaient être, selon l'article 39 du Traité, d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de créer une stabilisation des marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables pour les consommateurs.

C'est sur la base de ce vaste plan de travail que les Etats membres ont défini, lors de la conférence de Stresa de juillet 1958, les grandes orientations de ce qui devait être la PAC, puis décidé en 1962 de créer les premières organisations communes de marché.

Il faut se souvenir qu'à cette époque, l'Europe des Six était déficitaire pour presque tous ses produits agricoles. Il était donc de la première importance pour les Européens de favoriser l'émergence d'agricultures modernes et performantes capables de faire repartir la production. C'est pourquoi les Six ont décidé de mettre en place une politique aussi fortement intégrée reposant sur les principes quasi "supranationaux" d'unité des prix, de préférence communautaire, de

solidarité financière et d'intervention commune sur les marchés. Les mécanismes mis au point étaient d'une grande originalité : ils prévoyaient un système de prélèvements à l'importation et de primes à l'exportation - qui assuraient une protection du marché européen tout en permettant l'écoulement des produits sur les marchés mondiaux -, et une garantie de prix élevés non limitée en fonction des quantités produites - qui était destinée à stimuler la production.

*a) Un rôle déterminant dans le développement de la construction européenne*

**Cette politique**, il ne faut pas l'oublier, **a joué un rôle moteur dans l'intégration européenne** : la nécessité d'assurer la libre circulation des produits agricoles a été à l'origine de la mise en place de l'union douanière ; la gestion des marchés a été un élément décisif dans la définition d'un pouvoir exécutif européen autour de la Commission tandis que la croissance des dépenses agricoles a été à l'origine du système des ressources propres.

**La PAC a également joué un rôle crucial dans l'apprentissage d'une culture communautaire en amenant des pays très différents sur le plan agricole à discuter ensemble de questions communes.** Le "génie" de la PAC, c'est de voir des pays comme l'Allemagne, ou aujourd'hui la Finlande, ou encore la Suède, participer à un débat sur la production d'huile d'olive ou de tabac qui n'intéresse *a priori* que les pays du Sud et, inversement, d'impliquer ces derniers dans une négociation sur les céréales.

*b) La modernisation des agricultures européennes*

Mais c'est évidemment dans le domaine purement agricole que le bilan de la PAC est le plus spectaculaire. Les mécanismes de la politique agricole commune ont été l'élément déterminant de la modernisation des agricultures européennes : **la PAC a permis aux agriculteurs de fournir aux consommateurs européens une large gamme de produits de qualité à des prix accessibles et aux Etats membres de sortir de leur situation de dépendance alimentaire dès le début des années soixante-dix.**

• **Cet effort de modernisation a été particulièrement visible en France qui a su, en prenant appui sur les outils mis en place au niveau communautaire, se doter d'une agriculture performante et productive.** C'est ainsi que l'agriculture française est devenu le premier

producteur agricole de l'Union (21,6 % de la production finale communautaire) loin devant l'Italie (16,2%) et l'Allemagne (15 %).

Notre pays a su devenir une puissance commerciale agricole reconnue : alors qu'il était négatif dans les années soixante, notre solde commercial agro-alimentaire est de 67 milliards de francs en 1997, ce qui fait du secteur agro-alimentaire le premier secteur exportateur français (hors matériel militaire). On notera d'ailleurs que la quasi totalité de ce solde résulte de l'exportation de produits couverts par une organisation commune de marché, ce qui démontre la portée des mécanismes intégrés de la PAC dans cette réussite. La France est désormais le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires juste après les Etats-Unis.

- Mais cette amélioration spectaculaire des performances agricoles n'est pas propre à la France : elle a été largement partagée avec nos partenaires de l'Union, et notamment avec **l'Allemagne**.

L'idée est souvent avancée que la politique agricole commune serait née d'une sorte d'échange de bons procédés avec l'Allemagne, la première acceptant la disparition des frontières douanières au profit de l'industrie allemande, la seconde concédant une politique agricole commune favorable aux intérêts de l'agriculture française.

Cette présentation traditionnelle passe quelque peu sous silence les concessions qu'a dû faire la France au moment de la mise en place des organisations de marché : les prix des produits agricoles ont été fixés à un niveau relativement élevé, à la demande des autorités allemandes, afin de garantir la pérennité de leur agriculture.

**La PAC a ainsi permis à l'Allemagne de se forger une agriculture puissante alors que, ni le climat, ni les conditions agronomiques ne le laissaient présager.** Comme le note très justement l'APCA, dans un dossier de novembre 1996 consacré à la France et l'Allemagne<sup>(6)</sup>, "*la PAC a empêché les avantages comparatifs de se révéler*". Trois mécanismes ont joué en faveur de l'agriculture allemande : les montants compensatoires monétaires (MCM) positifs, qui ont subventionné les exportations des pays à monnaie forte et qui ont été les moteurs de l'intensification allemande ; la protection aux frontières qui a profité à l'agriculture allemande de transformation, laquelle achète au prix mondial et vend au prix communautaire ; enfin la concentration des mécanismes d'intervention sur des produits continentaux (céréales,

---

<sup>(6)</sup>- "*France-Allemagne : le noyau dur de l'agriculture européenne*". Chambres d'Agriculture - novembre 1996

produits laitiers...) qui dominent la production agricole allemande. La création de la PAC s'est faite donc au profit mutuel des agricultures française et allemande.

*c) Une croissance excessive de la production*

Cette " belle machine " conçue pour mettre fin à la situation d'une agriculture déficitaire a cependant trop bien fonctionné : **la garantie de prix a provoqué une croissance de la production supérieure aux capacités d'absorption du marché. L'exportation est alors devenue un débouché nécessaire pour les excédents de production** : dès le milieu des années soixante-dix, la Communauté européenne était structurellement exportatrice pour le lait et les céréales ; elle est devenue aujourd'hui - et cela depuis 1991 - le premier exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires. " *Pourtant* ", comme le note justement l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation agricole, " *la PAC n'avait pas pour objectif premier de faire de l'Europe une puissance exportatrice[...]. L'Europe n'a été amenée à jouer un rôle sur les marchés mondiaux que de façon fortuite, pour gérer les excédents engendrés par les formidables progrès de productivité permis et suscités par la PAC* ".

Mais cette voie d'expansion a engendré des tensions tant internes qu'externes.

Elle a d'abord exacerbé la concurrence internationale à un moment où les marchés agricoles mondiaux étaient en stagnation. La lutte est devenue sévère entre la Communauté européenne et les Etats-Unis pour l'approvisionnement des marchés solvables. Et c'est sous la pression américaine que l'Europe a dû accepter en 1985 d'ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales incluant l'agriculture<sup>(7)</sup>.

La croissance de la production européenne a également entraîné une véritable explosion des dépenses budgétaires de la Communauté sous le coup de l'augmentation des restitutions à l'exportation et du gonflement des stocks publics. Le budget du FEOGA-garantie a ainsi presque triplé en termes réels entre 1973 et 1984, pour représenter à cette date plus de 70 % de l'ensemble des dépenses communautaires (alors même que le PIB européen n'a augmenté que de moitié sur la période).

La logique d'expansion de la production suivie par la PAC devenait intenable : une réforme en profondeur de ses mécanismes de fonctionnement était nécessaire.

---

<sup>(7)</sup> Déclaration adoptée par le Conseil des Communautés le 21 mars 1985.

## 2) *Les premières évolutions*

Bien avant que le Conseil ait décidé en 1992 de réformer dans son ensemble la politique agricole commune, des décisions importantes avaient été prises pour adapter les instruments de régulation des marchés. Ces décisions ont conduit à mettre fin à la garantie de prix automatique qui prévalait depuis l'origine de la PAC et à amorcer un certain « décrochage » du soutien des quantités produites.

### *a) La réforme des quotas laitiers*

Cette adaptation de la PAC a été entamée par **la création en 1984 des quotas laitiers. L'instauration d'un contrôle quantitatif de la production laitière constituait une véritable rupture conceptuelle avec les principes de la " première " PAC.** Son efficacité a d'ailleurs été remarquable puisqu'elle a permis de résorber les excédents dans le secteur laitier tout en diminuant la part des dépenses au titre de l'OCM lait dans le budget du FEOGA-garantie (qui est passée de 44 % en 1984 à 9 % actuellement).

#### **LE REGIME DES QUOTAS LAITIERS**

Le régime des quotas laitiers repose sur un principe simple - l'attribution à chaque producteur d'une quantité de référence laitière (ou droit à produire) - mais sa mise en oeuvre est très complexe.

Les quotas prennent la forme de quantités globales annuelles attribuées à chaque Etat, à charge pour ces derniers de les répartir entre producteurs nationaux. Le droit à produire est attribué au propriétaire des moyens de production (on dit que le quota est lié à la terre). Alors qu'en France le quota est lié à la terre, dans certains pays comme l'Allemagne il existe un marché des quotas qui permet aux agriculteurs de s'échanger des droits à produire.

Il existe une réserve nationale alimentée par les quantités prélevées sur les quotas nationaux (environ 5 % du total), par les quantités provenant des changements de statut des exploitations et par des quantités volontairement abandonnées par les producteurs dans le cadre de programmes de délaissement de la production. Il existe aussi une réserve communautaire qui vise à augmenter, à titre complémentaire, les quantités globales des Etats et à faire face aux difficultés éventuelles. Le régime des quotas repose enfin sur un système de sanctions particulièrement dissuasif qui prévoit un prélèvement en cas de dépassement, par les Etats, de leur quota global de production.

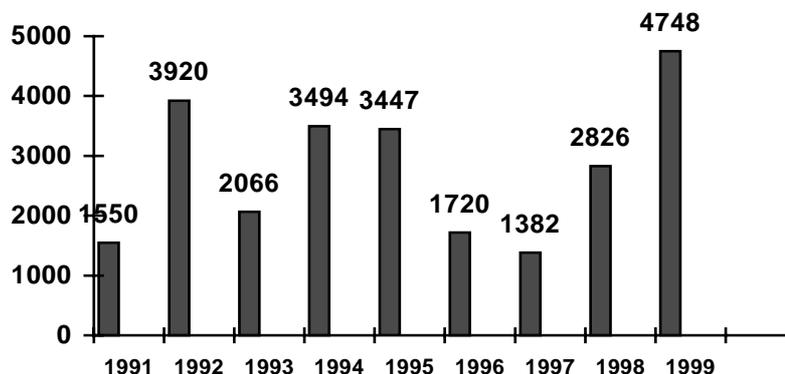
*b) La discipline budgétaire*

C'est lors du Conseil européen de Bruxelles de février 1988 qu'ont été adoptées des règles nouvelles de discipline budgétaire s'imposant aux dépenses de la PAC - comme d'ailleurs aux autres rubriques du budget communautaire.

**La décision a ainsi été prise d'adopter le principe d'un plafond financier** pour les dépenses agricoles - désigné sous le nom de "**Ligne directrice agricole**" (LDA) et de limiter sa croissance à 74 % du taux de croissance du PNB communautaire (ce qui conduit mécaniquement à la baisse de l'importance budgétaire des dépenses agricoles).

On constate toutefois que le budget du FEOGA-garantie ne s'est jamais situé au niveau de la LDA, laissant inemployée une marge d'exécution importante dont le tableau ci-dessous montre l'évolution.

**EVOLUTION DE LA MARGE SOUS LDA**  
(en millions d'euros)



Source : Commission européenne

**L'impression prévaut que la LDA constitue moins un plafond contraignant de limitation du budget du FEOGA-Garantie qu'un "garde-fou" contre un éventuel dérapage des dépenses agricoles et qu'un moyen de "sanctuariser" ces dépenses en les mettant à l'abri de toute tentative de redéploiement au profit d'autres politiques.**

*c) La mise en place des stabilisateurs agricoles*

Le même Conseil européen de 1988 a décidé d'introduire des stabilisateurs agricoles dans tous les secteurs sauf celui de la viande bovine.

Le mécanisme, d'inspiration française, était particulièrement ingénieux : il prévoyait la fixation de quantités maximales de production ou de seuils de garantie dont le dépassement entraînait une réduction des prix d'intervention (qui était elle-même calculée en fonction des gains de productivité). Mais la mise en oeuvre de ce dispositif s'est heurtée à de fortes résistances : c'est ainsi que lorsqu'en 1990, les marchés se sont trouvés en situation de surproduction, le Conseil a refusé de diminuer les prix garantis comme le prévoyait le mécanisme des stabilisateurs. On rappellera que ce refus des baisses de prix avait été décidé sous l'impulsion de l'Allemagne et des Pays-Bas mais n'avait pas été approuvé par la France qui, pour la première fois en 1990, s'était abstenue sur un "paquet prix".

**Le système des stabilisateurs, qui aurait pu constituer une alternative possible à la réforme ultérieure de 1992, est donc resté quasiment lettre morte (il ne subsiste plus aujourd'hui que pour l'huile d'olive). Son échec a conduit la Commission à proposer une autre voie de réforme consistant à modifier le mode de soutien à l'agriculture.**

**3) *La réforme de 1992 : une nouvelle conception du régime de soutien***

Une réorientation plus profonde de la politique agricole commune était donc nécessaire. Si elle a été entreprise sous la pression des négociations du GATT engagées en 1986, elle découle surtout d'une réflexion d'ensemble entreprise au sein de la Commission européenne sur les moyens d'adapter la PAC. C'est ainsi qu'a été adoptée le 21 mai 1992 par le Conseil des ministres, la première réforme globale de la PAC - dite aussi réforme "Mac Sharry".

Sans revenir sur le détail de mesures qui avaient été étudiées en leur temps au sein de la Délégation <sup>(8)</sup>, on rappellera que la réforme de 1992 comportait deux volets complémentaires.

---

<sup>(8)</sup> On consultera à ce sujet le rapport d'information n° 2586 du 27 février 1992 de M. Gaston Rimareix

**Le premier volet - et le plus important - était relatif au système des prix et des soutiens. Il prévoyait :**

- une baisse des prix garantis (30 % pour les céréales, 15 % pour la viande bovine), afin de les rapprocher du niveau des cours mondiaux. Le secteur du lait, qui était compris dans les premières propositions de la Commission, a été finalement exclu du champ de la réforme ;
- la compensation intégrale des pertes de revenu par l'octroi de suppléments d'aides directes aux exploitations ;
- un effort de maîtrise de la production par l'instauration de mesures de gel des terres et par le plafonnement des droits à primes " animales ".

L'objectif était à la fois :

- de réduire les déséquilibres en relançant la demande par les baisses de prix et en mettant en place des instruments de contingentement de l'offre ;

- d'anticiper les résultats de l'Uruguay round en ce qui concerne la protection tarifaire, le niveau de soutien et la réduction des exportations subventionnées.

**Mais la réforme de 1992 comportait également un deuxième volet reposant sur un ensemble de mesures d'accompagnement :** mise en place de mesures agri-environnementales en faveur des agriculteurs qui engagent des actions de protection de l'environnement, renforcement du dispositif de soutien au boisement, extension du régime de prétraitements au secteur agricole.

Cette réforme a marqué un véritable tournant pour la PAC.

D'abord parce qu'elle constituait un **transfert d'une partie importante du soutien du consommateur vers le contribuable. La PAC a amorcé ainsi le passage d'une politique des prix et d'orientation des marchés vers une politique des revenus.** Alors que les subventions aux prix du marché de l'Union européenne représentaient 75 % du total du soutien agricole en 1987, leur part est, en 1997, de 50 %, selon un rapport de l'OCDE<sup>(9)</sup>. Il est intéressant de noter que ce mouvement est général dans la zone OCDE : le soutien par les prix représente, en 1997, 60% de l'aide agricole des pays de la zone, contre 65% en 1986-1988 tandis que les paiements directs sont passés de 18 %

---

<sup>(9)</sup> Rapport de l'OCDE sur " *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE* " - 1998.

du soutien agricole en 1987 à 23 % en 1998. La réforme de 1992 correspond donc à une certaine forme de “ normalisation ” de la PAC.

Ensuite parce qu'elle a **amorcé le “ découplage ” des aides, c'est-à-dire leur déconnexion du niveau des prix et de la production**. Les paiements directs instaurés par la réforme de 1992 ne sont pas en effet des aides liées aux quantités produites : elles sont assises sur des références historiques de surface des exploitations (dans le cas des aides céréales) ou de nombre de têtes de bétail (dans le cas des primes animales) qui sont, de façon plus ou moins importante, déconnectées des références réelles. Ce régime de soutien a l'avantage, tout en assurant la compensation des baisses de prix, de limiter le volume global des aides distribuées sans stimuler artificiellement la production.

Enfin, la réforme de 1992 a marqué **le début – timide – d'une évolution vers une meilleure prise en compte des impératifs de protection de l'environnement, d'occupation des territoires et d'installation des jeunes**.

#### **4) *La PAC face aux accords du GATT : la fin de l'exception agricole***

La réforme de 1992 a facilité la conclusion des négociations commerciales internationales, dites de l'Uruguay round, lancées en 1986 à Punta del Este : c'est quelques mois après les décisions prises par les ministres de l'Union européenne qu'a été adopté le 15 décembre 1993 un Acte final, ultérieurement signé à Marrakech le 15 avril 1994, qui contient un “ accord sur l'agriculture ”.

**Cet accord a mis fin à “ l'exception agricole ”, qui prévalait jusque là, c'est-à-dire la non application à l'agriculture des règles du commerce mondial (GATT) : les produits agricoles sont désormais explicitement inclus dans le champ des produits dont les échanges doivent se conformer aux disciplines multilatérales.**

L'Acte final de Marrakech a cependant permis à la Communauté, comme le fait remarquer M. Bino Olivi <sup>(10)</sup>, d'obtenir ce qui lui faisait jusqu'ici défaut, à savoir “ *la reconnaissance formelle, de la part du GATT, des instruments de la PAC* ”. Cet Acte n'a pas non plus instauré de contraintes excessives susceptibles de peser sur l'évolution ultérieure de la politique agricole commune : il n'a remis en cause ni la préférence communautaire, ni le volume global de soutien, ni l'importance des

---

<sup>(10)</sup> “ L'Europe difficile ” - Bino Olivi - Gallimard - 1998 - p. 540

exportations communautaires (sauf pour quelques produits). Toutefois, ses quatre mesures centrales ont eu des portées différentes pour le marché commun agricole :

- C'est ainsi que **la clause d'accès minimum au marché communautaire** (engagement d'ouvrir les marchés à des contingents d'importation à droits de douanes réduits en provenance de pays tiers pour un minimum de 5% de la consommation intérieure en l'an 2000) n'a pas créé de difficultés majeures. Les volumes d'importations supplémentaires n'ont pas nui à l'équilibre des marchés.

- **La tarification des mesures de protection à l'importation** (transformation des prélèvements variables à l'entrée sur le marché communautaire en droits de douanes fixes, dénommés "équivalents tarifaires", et obligation pour ces derniers de diminuer de 36 % d'ici 2001 par rapport à la période 1986-1988 avec un minimum de 15 % pour chaque produit) n'a pas remis en cause la préférence communautaire.

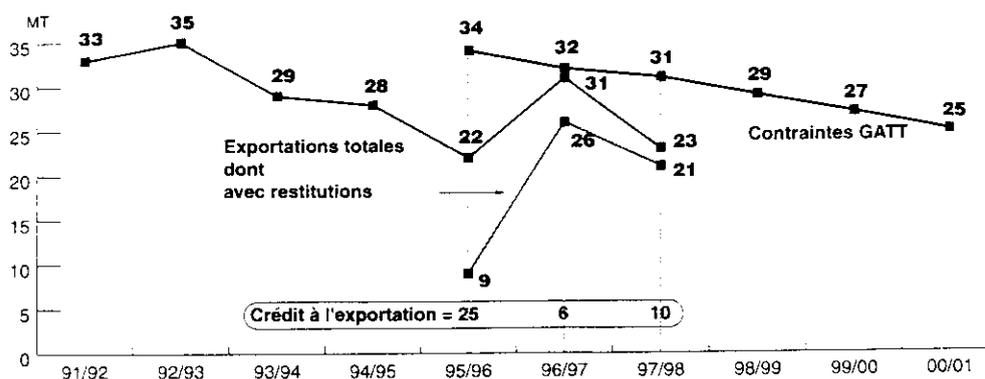
Certes, la protection du marché agricole européen a perdu son caractère automatique et immédiat, dès lors que la Commission européenne n'a plus la possibilité de compenser les variations de cours mondiaux en modifiant les niveaux de prélèvement aux frontières. Mais les droits de douane ont été fixés à un niveau suffisamment élevé pour que les effets des engagements de réduction de tarifs à mettre en oeuvre jusqu'en 2001 restent limités.

- L'engagement d'une réduction de 21 % du volume des exportations subventionnées et de 36 % du montant des subventions à l'exportation d'ici 2001 par rapport à la période 1986-1988 a pu, en revanche, créer **des difficultés pour les exportations subventionnées dans certains secteurs**.

C'est ainsi que les contraintes GATT ont été particulièrement vives pour des produits comme les fromages, la viande bovine, la volaille, les fruits et légumes, le vin et l'huile d'olive : pour tous ces produits, la Commission a été contrainte de baisser fortement le niveau de la restitution pour que le volume des exportations subventionnées et le montant des subventions se situent sous les plafonds autorisés. Cette politique de la Commission est d'ailleurs contestée par la France, qui estime qu'il faudrait procéder, non à une baisse homogène et linéaire des restitutions, mais plutôt à une gestion ciblée des subventions selon les destinations et les produits.

D'autres secteurs comme les céréales, le sucre ou la viande porcine, n'ont au contraire pas subi de contraintes à l'exportation.

Cette situation est d'ailleurs dénoncée par les professionnels du secteur céréalier, qui regrettent la "frilosité" volontaire dont aurait fait preuve la Commission dans la gestion des exportations et qui aurait fait perdre à l'Union certains marchés. Comme le note le dernier rapport annuel de l'Association générale des producteurs de blé (AGPB)<sup>(11)</sup> – auquel le graphique ci-dessous est emprunté – "la Commission donne l'impression de vouloir parvenir avant l'heure à la norme d'exportations sans restitutions que prévoient les accords du GATT". Son objectif serait de préparer le terrain à une éventuelle suppression des restitutions, qui pourrait être décidée lors des prochaines discussions à l'OMC. Les responsables de la Commission rencontrés par votre Rapporteur nient avoir une telle intention : s'ils admettent avoir fait preuve d'un excès de prudence dans la gestion des exportations, ils expliquent leur attitude par la crainte d'avoir à faire face à une pénurie sur le marché intérieur.



▲  
**Exportations de céréales UE-15 (MT)**

- Les accords du GATT prévoient en dernier lieu une **réduction des volumes de soutien** à l'agriculture différenciée selon la nature des aides et selon leur classement dans un certain nombre de "boîtes" en fonction de ce qu'il est convenu d'appeler le découplage.

(11) "Regarder la réalité en face" - Rapport annuel de l'AGPB de juin 1998.

### LE DECOUPLAGE

Le découplage fait partie de ces expressions couramment utilisées mais souvent mal définies. Une aide découplée est une aide qui est complètement indépendante des facteurs de production et qui n'a aucun effet de distorsion sur les échanges. Elle est à ce titre comprise dans la boîte "verte" qui est exempte de tout effort de réduction des aides. Un certain nombre de critères doit être pour cela respecté : l'aide doit être indépendante des facteurs de production (surface, bétail...), du type de production, du volume produit et des prix du marché ; il ne doit pas y avoir obligation de produire pour en bénéficier ; elle doit être attribuée sur la base de critères définis sur une période de base fixe. Si peu d'Etats membres ont en réalité recours à ce type de soutien, il existe cependant une échelle dans le découplage : une aide unique à un secteur de production est ainsi davantage découplée qu'une prime spécifique à un type de produit ; une aide forfaitaire bâtie sur des références de surface annuelles est plus découplée qu'une aide directe attribuée en fonction des volumes produits...

**On peut dire que cette réduction des volumes de soutien a ouvert le début d'une ère nouvelle en matière agricole : l'intervention publique en faveur de l'agriculture n'est plus considérée comme un domaine de souveraineté des Etats ; elle doit se conformer à des règles multilatérales qui en déterminent non seulement le volume mais aussi les modalités.**

On notera toutefois que ces disciplines générales ont été fixées de manière suffisamment large pour que les soutiens communautaires, par les prix et par les revenus, échappent à toute contrainte réelle.

- C'est ainsi que la règle selon laquelle le volume des soutiens par les prix - dénommé Mesure Globale de Soutien (MGS) et constituant la boîte "orange" des accords du GATT - baisse de 20 % d'ici 2000-2001 par rapport à la période 1986-1988, a pu être respectée sans difficultés par l'Union européenne : en raison des diminutions de prix d'intervention décidées en 1992, la MGS européenne est passée de 80.975 millions d'euros en 1985 à 47.500 millions en 1995-1996 ; l'obligation de baisse de 20% d'ici l'an 2001 est donc déjà plus que remplie.

### LA BOITE ORANGE (ou mesure globale)

La MGS regroupe :

- le soutien par les prix, (c'est-à-dire les interventions par achat et vente sur les marchés) qui est calculé par multiplication de l'écart entre le prix mondial et le prix garanti d'une part, et les quantités produites d'autre part ;

- les versements directs non exemptés d'obligation de réduction (par opposition aux mesures placées dans les boîtes bleue et verte) qui sont couplés aux niveaux de prix et de production et qui, pour cette raison, ont un effet de distorsion sur les échanges (restitutions aux exportations par exemple).

• Les mesures de soutien interne n'ayant aucun effet sur les échanges ou la production appartiennent à une **boîte "verte"**, **qui est exempté de toute mesure de réduction**. Les aides de la PAC relevant de cette catégorie sont peu nombreuses. Il s'agit des aides agri-environnementales et d'autres aides à l'ajustement des structures, pour un total de 18,7 milliards d'euros.

### LA BOITE VERTE

Les critères auxquelles les mesures de soutien doivent répondre pour être classées dans la boîte verte et être exemptées de tout engagement de réduction ont été définis de manière précise dans l'annexe II de "l'accord sur l'agriculture de Marrakech". Le principe de base est que les aides ne doivent pas avoir d'effets de distorsions sur les échanges ou d'effets sur la production, ou au plus des effets minimes. En conséquence, le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé sur fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs et de soutien par les prix aux producteurs.

Les mesures de soutien exemptées de toute réduction sont :

- les programmes de service public qui fournissent des avantages ou des services à l'agriculture ou à la communauté rurale mais qui n'impliquent pas de versements directs aux producteurs (programmes de recherche, services de formation, aides aux infrastructures) ;
- les mesures d'aides alimentaires ;
- le soutien au revenu découplé (voir définition p. 29) ;
- la participation financière à des programmes de garantie des revenus ou à un dispositif de sécurité pour les revenus ;
- les aides directes ou participation à des programmes d'assurance récolte au titre des catastrophes naturelles.
- l'aide à l'ajustement des structures (programmes invitant à la cessation d'activité, de retrait de ressources à la production, aides à l'investissement) ;
- les programmes de protection de l'environnement, les aides devant être établies dans le cadre de programmes publics clairement définis et constituer une véritable compensation correspondant aux coûts supplémentaires engagés ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme ;
- les programmes d'aide aux régions défavorisées ;
- et d'autres formes de versements directs. L'annexe II n'est en effet pas

exhaustive dans la détermination des aides exemptes de l'obligation de réduction. C'est ainsi que toute aide directe existante ou nouvelle qui ne répondrait pas à l'un des précédents critères peut être exemptée si elle est conforme aux critères généraux.

• Entre la boîte orange et la boîte verte se trouve une catégorie intermédiaire - **la boîte "bleue"** - qui comprend les aides liées à un programme de limitation de la production. Il s'agit pour l'essentiel des "*deficiency payments*"<sup>(12)</sup> américains et des aides directes de la PAC réformée de 1992. **Les accords du GATT prévoient que ces aides ne sont pas soumises à des obligations de réduction.**

#### LA BOITE BLEUE

Pour figurer dans la boîte bleue et être exemptées d'obligation de réduction, les aides doivent être versées au titre de programmes de limitation de la production et respecter l'une des trois conditions suivantes :

- être attribuées pour 85 % maximum du niveau de base de la production ;
- être (pour les primes végétales) calculées sur une surface de référence et un rendement forfaitaire fixes ;
- être (pour les primes à l'élevage) versées forfaitairement sur la base d'un nombre d'animaux fixe.

**Ce statut spécifique pour les aides de la boîte bleue résulte d'une demande des négociateurs communautaires, qui ont pu obtenir ainsi que les paiements compensatoires à la baisse des prix de 1992 échappent à tout effort de réduction.**

Ce statut favorable est toutefois limité dans le temps : l'engagement pris par les parties contractantes de ne pas contester les mesures nationales de soutien - engagement connu sous le nom de "clause de paix" - ne court en effet que sur une durée de neuf ans (soit jusqu'en décembre 2003).

---

(12) Les « *deficiency payments* » sont un système de soutien direct aux agriculteurs qui permet de compenser la différence entre le prix de marché et un niveau de prix garantis.

## B. La PAC entre “ ombres ” et “ lumières ”

### 1) *Les réformes ont engagé la PAC sur une voie plus positive*

Bien qu’elles aient été accueillies en leur temps par des réactions hostiles du monde agricole - qui accusait les pouvoirs publics de créer les conditions d’une dilution de la PAC et d’une baisse drastique des revenus - les réformes entreprises ont mis fin à un certain nombre de déséquilibres.

#### a) *Un meilleur équilibre des marchés*

- C’est ainsi que les stocks d’intervention de **céréales** ont été ramenés de 32 millions de tonnes en juin 1993, à 2 millions en 1997 et 14 millions en 1998, comme le retrace le tableau ci-dessous.

**BILAN CEREALES**  
(EN MILLIONS DE TONNES)

	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
UE à	12	12	12	12	15	15	15
Superficie (en millions d’hectares)	35,8	35,2	32,1	31,8	35,4	36,7	38
Production	181	168	165	161	176	206	206
Importations	5	4	4	6	7	5	5
Exportations	34	37	33	29	21	29	24
Alimentation animale	83	79	83	88	101	108	107
Autres utilisations	58	58	58	58	64	65	66
Stocks à l’intervention	32	32	20	7	3	2	14

Source : ONIC

**Cette diminution des excédents est d’abord le résultat de l’effort de maîtrise de la production.** L’instauration du gel des terres obligatoire a permis de faire baisser la superficie des terres cultivées (31,8 millions d’hectares en 1995 contre 35,8 millions en 1991) et le niveau de production de céréales communautaire (161 millions de tonnes en 1995 contre 181 millions en 1992). L’amélioration de la situation des marchés a ensuite conduit les autorités communautaires à relâcher leur effort de maîtrise de l’offre à partir de 1996 (hausse de la production jusqu’au niveau de 206 millions de tonnes en 1997 et 1998 et baisse du taux de jachère de 10 à 5 %).

L'autre élément explicatif de la baisse des stocks publics est **le fort accroissement de la consommation intérieure de céréales**. Il est indéniable que **la conséquence la plus spectaculaire de la baisse des prix des céréales a été le retour en force du blé et du maïs dans l'alimentation animale** : alors qu'il ne cessait de régresser au cours des années quatre-vingts, le volume des céréales utilisées comme aliments composés a augmenté de 83 millions de tonnes en 1992 à 107 millions en 1998, soit une hausse de 29 %. La progression est encore plus forte pour la France (9,5 millions de tonnes en 1998 contre 6 millions en 1992, soit une augmentation de plus de 50 %.

Cette progression s'est faite au détriment des produits de substitutions aux céréales (ou PSC), c'est-à-dire du manioc, des tourteaux de soja ou du *corn gluten feed* qui sont importés des Etats-Unis ou d'Asie. Après avoir pu s'élever jusqu'à 18 millions de tonnes en 1993, ces importations ont brutalement chuté après le lancement de la réforme pour atteindre désormais 10 millions de tonnes. On sait que les PSC importés des Etats-Unis bénéficiaient d'une entrée libre de droits sur le marché communautaire. **Un des plus anciens sujets de désaccords transatlantiques s'est trouvé ainsi résolu au bénéfice de l'Union européenne.**

Si ces évolutions favorables tiennent beaucoup aux mesures de baisse des prix et de gel obligatoire prises en 1992, on notera toutefois qu'elles résultent aussi de l'amélioration de la conjoncture céréalière internationale, à partir de juin 1993 : la forte hausse des cours mondiaux du blé et des PSC a joué un rôle important dans la reconquête du marché intérieur.

- Le bilan des mesures prises dans le **secteur de la viande bovine** doit être beaucoup plus nuancé. On constate certes une forte **résorption des stocks d'intervention** qui sont passés de 6 millions de tonnes en 1992 à 630.000 tonnes en 1997.

Mais, loin de traduire les seuls effets des mesures prises en 1992, ce relatif assainissement du marché résulte en réalité d'une série d'éléments exogènes :

- le début, à partir de 1992, de la phase descendante du cycle de la production de la viande bovine qui est de six ans ;

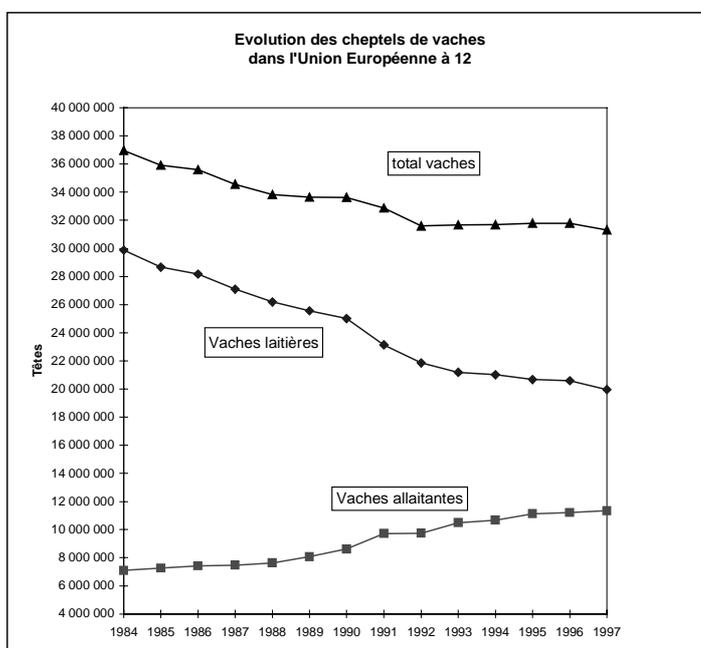
- le plan d'éradication des animaux de plus de 30 mois mis en place au Royaume-Uni à la suite de la crise de la vache folle.

- des mesures d'abattage précoce et de commercialisation des veaux de boucherie décidées par le Conseil en octobre 1996 (que nous étudierons plus loin) ;

Les mesures prises en 1992 pour rééquilibrer le marché de la viande bovine se sont au contraire avérées d'une efficacité limitée :

- la baisse de 15 % du prix d'intervention n'a pas permis d'enrayer **l'érosion continue de la consommation de viande rouge**. D'abord parce que cette baisse ne s'est pratiquement pas répercutée sur les prix à la consommation. Ensuite parce que les viandes de porc et de volailles ont au contraire bénéficié de gains de compétitivité supplémentaires grâce à la baisse des prix des céréales (qui constitue leur principal aliment) ;

- **le plafonnement des droits à prime pour les vaches allaitantes a échoué à assurer une maîtrise des troupeaux**. On constate en effet que, si le cheptel de vaches est d'une remarquable stabilité sur la période 1993-1997, cela résulte de deux évolutions contraires : une diminution du nombre de vaches laitières de 1.010 000 têtes (en raison des efforts accomplis par les éleveurs laitiers pour améliorer leur productivité) ; une forte croissance du cheptel de vaches allaitantes de 1.400.000 têtes (soit un rythme de 3 % l'an environ). La réforme de 1992 n'a donc pas réussi à contenir le phénomène de substitution des vaches nourrices aux vaches laitières.



#### LA DISTINCTION TROUPEAU LAITIER - TROUPEAU ALLAITANT

- Le cheptel laitier est constitué de vaches dont la fonction principale est de produire du lait. La viande rouge est issue soit de l'abattage des vaches de réforme (vaches retirées de la traite vers l'âge de cinq ans), soit des veaux mâles entrés ensuite dans des filières d'engraissement. On dit qu'elle est un sous-produit du lait.

- Le cheptel allaitant est constitué de vaches nourrices qui sont spécialement conduites pour mettre au monde des veaux. Les veaux mâles sont, soit orientés vers la filière veau de boucherie, soit engraisés pour devenir des boeufs (animaux castrés) ou des jeunes bovins, dits aussi taurillons (animaux non castrés). Les éleveurs du troupeau allaitant peuvent être naisseurs ou naisseurs-engraisseurs.

- La tendance depuis une quinzaine d'années est à la mixité des troupeaux sur les exploitations : la mise en place du régime des quotas laitiers a en effet libéré des surfaces disponibles chez les éleveurs laitiers (du fait de la réduction du cheptel) qu'ils ont utilisées pour se diversifier, soit en développant des activités d'engraissement des jeunes bovins, soit en installant des troupeaux complémentaires en vache allaitante, soit en mettant en place des ateliers hors sol de volaille et de porcs.

**C'est bien parce que la baisse des prix ne semble pas la bonne réponse aux problèmes que connaît la filière de la viande bovine que l'on comprend mal pourquoi la Commission nous propose de poursuivre dans la même voie.**

Il résulte de ce rapide examen de la situation des marchés que, si la réforme de 1992 a eu un impact indéniable sur les équilibres de production et de consommation, les résultats obtenus tiennent aussi à une conjoncture favorable. C'est ce qui amène un certain nombre d'observateurs à relativiser l'impact des mesures prises en 1992 en soulignant que la situation des marchés se serait améliorée même en leur absence.

#### *b) Une stabilisation relative des dépenses agricoles*

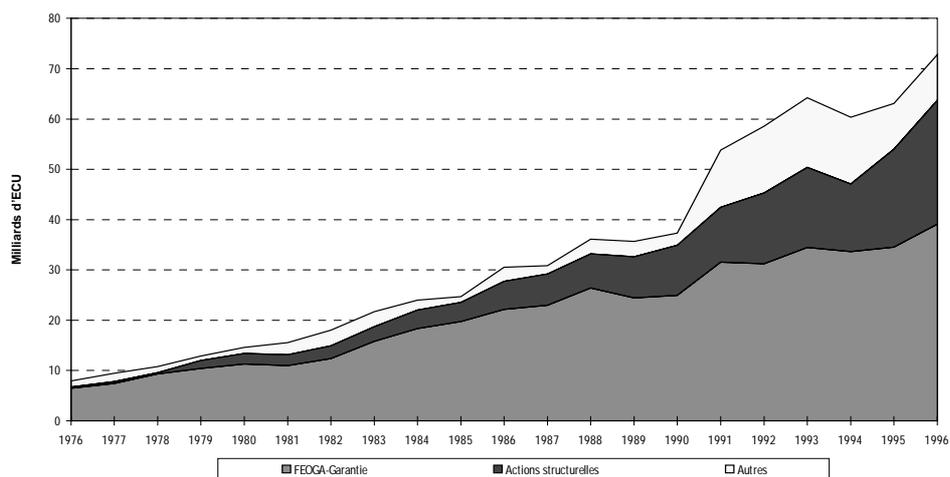
Une des évolutions les plus spectaculaires de ces vingt dernières années est sans doute **la forte baisse de la part des dépenses agricoles dans l'ensemble du budget communautaire** : alors qu'il représentait encore plus de 70% des dépenses communautaires jusqu'au milieu des années quatre-vingts, le budget du FEOGA-garantie a régulièrement diminué, comme le montre le tableau ci-dessous, pour atteindre 48 % en 1998 (42 % en prévision pour 1999).

**EVOLUTION DU BUDGET DU FEOGA-GARANTIE  
DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE**

	1970	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (prévision)
Budget communautaire	3.378	15.857	43.222	64.055	59.945	66.351	78.216	87.876	84.244	96.286
FEOGA-Garantie	3.108	11.292	25.069	34.590	32.970	34.503	39.108	40.423	40.437	40.440
%	92 %	71 %	58 %	54 %	55 %	52 %	50 %	46 %	48 %	42 %

Cette évolution résulte tout autant de l'augmentation générale du budget de l'Union – et de la part prise par les fonds structurels et les autres politiques dans les financements communautaires – que d'une réelle maîtrise des dépenses agricoles. On constate en effet que si les mesures prises pour résorber les excédents laitiers et limiter les

*Evolution des dépenses totales de l'Union Européenne*



mesures d'intervention sur le marché céréalière ont permis de légèrement infléchir le rythme d'augmentation des dépenses du FEOGA - Garantie, ces dernières n'ont cessé d'augmenter en valeur absolue comme le montre le tableau ci-dessus. **La réforme de 1992 n'a pas permis d'infléchir cette tendance : elle a au contraire provoqué une forte croissance des concours communautaires en raison de la montée en puissance des aides directes.**

• La réforme de 1992 a également sensiblement modifié la hiérarchie des **taux de retour**<sup>(13)</sup> entre pays. Le tableau ci-dessous fait apparaître que les pays dont les taux de retour se sont dégradés depuis 1991 sont : l'Italie (- 6,1 % de perte sur le taux de retour), les Pays-Bas (- 3,8 %), l'Irlande (- 1,9 %) le Royaume-Uni (- 1,8 %), l'Allemagne (- 0,3 %) et l'Espagne (- 0,1%). **Le principal bénéficiaire de la réforme de 1992 est la France, dont le taux de retour s'est amélioré de 4,4 points sur la période (9,5 milliards d'euros en 1996 contre 6,3 milliards en 1992).**

**LES DEPENSES DU FEOGA-GARANTIE PAR ETAT  
ET POUR LES SECTEURS REFORMES  
EN 1991**

1991	Total	en % du total	Cultures arables	en % du total	Lait	en % du total	Viande bovine	en % du total
France	6 324,3	20,0	1 769,9	34,9	1 095,1	19,4	970,3	22,5
Allemagne	4 981,5	15,8	934,6	18,6	1 329,7	23,5	1 115,4	25,9
Pays-Bas	2 467,7	7,8	402,6	7,9	1 188,6	21,0	140,0	3,3
Royaume-Uni	2 252,0	7,1	73,2	1,4	370,4	6,6	504,7	11,7
Grèce	2 210,5	7,0	239,8	4,7	7,2	0,1	2,2	0,1
Espagne	3 294,9	10,4	223,6	4,4	169,6	3,0	85,2	2,0
Italie	5 345,9	16,9	922,6	18,2	228,7	4,0	525,6	12,2
Autres	4 648,8	14,8	502,2	9,9	1 262,3	22,3	96,1	22,3
<b>TOTAL</b>	<b>31 562,6</b>	<b>100,0</b>	<b>5 077,4</b>	<b>100,0</b>	<b>5 651,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4 304,5</b>	<b>100,0</b>
<b>en %</b>	<b>100,0</b>		<b>16,1</b>		<b>17,9</b>		<b>13,6</b>	

Source : Commission européenne

**LES DEPENSES DU FEOGA-GARANTIE PAR ETAT  
ET POUR LES SECTEURS REFORMES  
EN 1996**

1996	Total	en % du total	Cultures arables	en % du total	Lait	en % du total	Viande bovine	en % du total
France	9 557,6	24,4	5 180,4	31,6	826,5	19,4	1 765,4	26,4
Allemagne	6 048,2	15,5	3 535,0	21,6	558,6	23,5	1 020,3	15,3
Pays-Bas	1 535,4	3,9	229,1	1,4	729,1	21,0	265,2	4,0
Royaume-Uni	3 468,2	8,9	1 542,1	9,4	220,4	6,6	973,1	14,6
Grèce	2 816,8	7,2	427,9	2,6	4,6	0,1	52,8	0,8
Espagne	4 046,9	10,3	1 221,8	7,5	41,8	3,0	461,2	6,9
Italie	4 219,9	10,8	2 033,0	12,4	178,3	4,0	282,8	4,2
Autres	7 414,8	19,0	2 203,0	13,5	1 022,7	22,3	1 866,2	27,9
<b>TOTAL</b>	<b>39 107,8</b>	<b>100,0</b>	<b>16 372,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3 582,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6 687,0</b>	<b>100,0</b>
<b>en %</b>	<b>100,0</b>		<b>41,9</b>		<b>9,2</b>		<b>17,1</b>	

Source : Commission européenne

**Cette évolution favorable du taux de retour agricole français est directement liée à l'importance prise par les aides directes dans les**

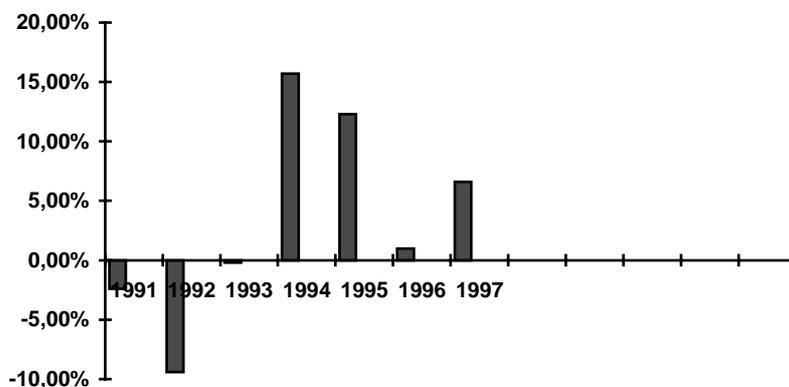
(13) Le taux de retour se définit comme la part d'un pays dans les paiements effectués par l'Union européenne.

dépenses du FEOGA-garantie : l'attribution de ces aides repose en effet sur des critères (surface des exploitations et têtes de bétail) qui avantagent notre pays, puisque ce dernier dispose de 26 % du cheptel bovin européen et de 26 % des surfaces européennes de céréales. La France a donc pleinement profité du nouveau système de soutien mis en place en 1992.

*c) Une amélioration des revenus agricoles*

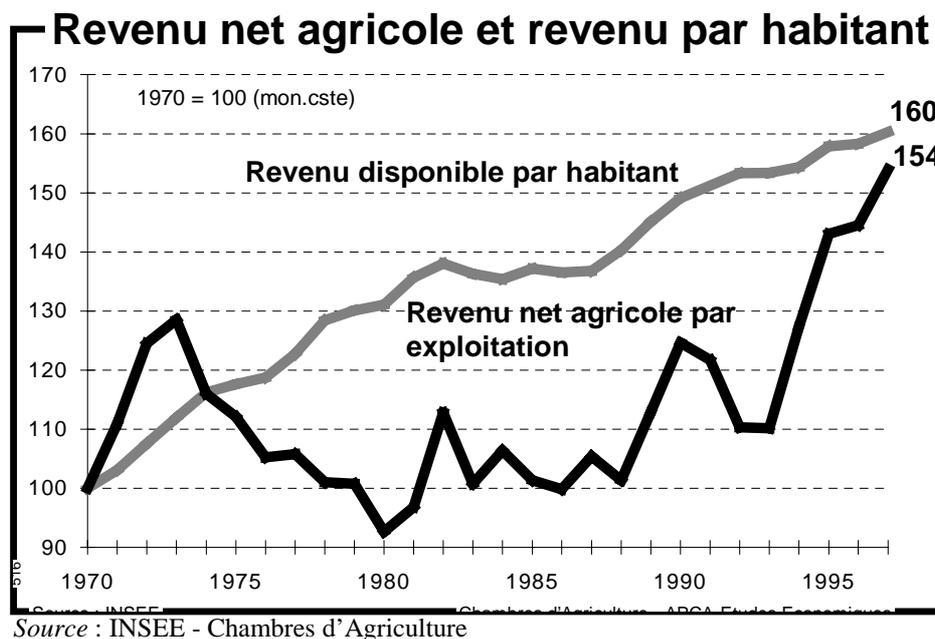
La baisse constante du revenu agricole depuis 1973 constituait certainement un des échecs les plus marquants de la PAC, qui n'avait pas su remplir sa fonction de garantie du revenu des agriculteurs. On constate cependant que cette tendance s'est inversée depuis la réforme de 1992 : cette dernière a en effet été suivie d'une forte croissance des revenus agricoles aussi bien dans l'ensemble de l'Union européenne (+17% sur la période 1992-1997) qu'en France où le revenu brut agricole moyen a connu une augmentation de 33 % entre 1993 et 1997.

EVOLUTION DU REVENU BRUT AGRICOLE MOYEN  
PAR EXPLOITATION EN FRANCE



Source : INSEE - Comptes de la Nation

Le graphique ci-après - obligeamment transmis par les services statistiques de l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA) - montre que les revenus agricoles tendent en France à rattraper le retard qu'ils avaient accumulé depuis 1973 sur le revenu moyen des ménages.



Cette amélioration globale du revenu agricole européen n'avait été prévue ni par le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) - qui avait prévu une baisse de 16% en cas d'adoption de la réforme - ni par la Commission - qui ne tablait que sur une hausse de 3%.

Elle est d'abord due à **l'amélioration de la conjoncture agricole mondiale**, déjà évoquée, qui a permis aux agriculteurs de bénéficier de cours mondiaux à la hausse.

Elle tient également à **la forte croissance des aides directes, qui s'est révélée supérieure aux pertes réellement encourues par les agriculteurs**. Ce phénomène dit de "surcompensation" - et contesté par les organisations agricoles - est dû au fait que la baisse des prix du marché a été, pour toute une série de raisons (bonne tenue des cours mondiaux des céréales, mauvaise répercussion des baisses de prix garantis par la filière viande bovine), inférieure à celles des prix d'intervention<sup>(14)</sup>. Or, les aides directes avaient été calculées sur la base d'une compensation intégrale des diminutions de prix d'intervention (à 5 % près) sans que la possibilité ait été ménagée d'ajuster leur montant en fonction de l'évolution réelle des prix. C'est ce qui explique que les pertes effectivement encourues par les agriculteurs aient été surcompensées.

(14) C'est ainsi que sur les quatre années de la réforme, la baisse des prix de marché (- 25 %) a été largement inférieure à celle des prix institutionnels (-35 %).

Cette surcompensation a été ainsi évaluée, pour la période 1992-1996, à 8,5 milliards d'Ecus par la Commission européenne pour l'ensemble des Etats membres et à 23 milliards de francs pour la France, par la Direction de la Prévision du Ministère de l'économie et des Finances<sup>(15)</sup>.

Mais l'amélioration des revenus agricoles s'explique aussi par **la baisse du nombre d'agriculteurs**, qui a pour effet mécanique de pousser à la hausse le revenu par tête des agriculteurs. Ce phénomène mérite une étude plus approfondie.

## 2) *La PAC n'en souffre pas moins de graves dysfonctionnements*

### a) *La baisse régulière du nombre d'exploitations*

Un des principaux échecs de la politique agricole commune est sans doute son incapacité à enrayer la baisse du nombre d'exploitations agricoles.

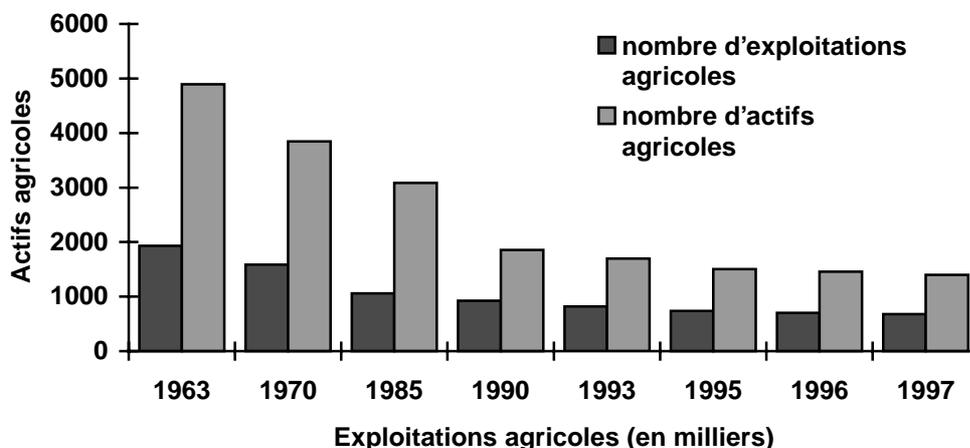
Alors qu'il existait 12,6 millions d'agriculteurs dans l'Union européenne en 1979, ce chiffre est passé à 7 millions en 1997 (il est en baisse de 3% par an depuis 1990). La taille moyenne des exploitations augmente de manière continue depuis vingt-cinq ans : de 10 hectares pour neuf Etats membres en 1970, elle est passée à 15 hectares en 1990 dans l'Europe des Douze et à 17,5 hectares dans l'Union européenne de 1997.

La même tendance se constate en France : le nombre d'exploitations est passé de 1.588.000 en 1970 à 680.000 en 1997 ; alors qu'il y avait 3,9 millions d'actifs agricoles en 1970, il n'y en a plus que 1,4 millions en 1997 ; enfin la taille moyenne des exploitations est passée de 13 hectares en 1970 à 42 hectares en 1997.

---

(15) Ces montants tiennent compte des aides au maïs ensilage : la surcompensation a en fait bénéficié non seulement au secteur céréalière mais aussi au secteur de l'élevage.

LA DEMOGRAPHIE DES EXPLOITATIONS  
ET DE L'EMPLOI AGRICOLES FRANÇAISES

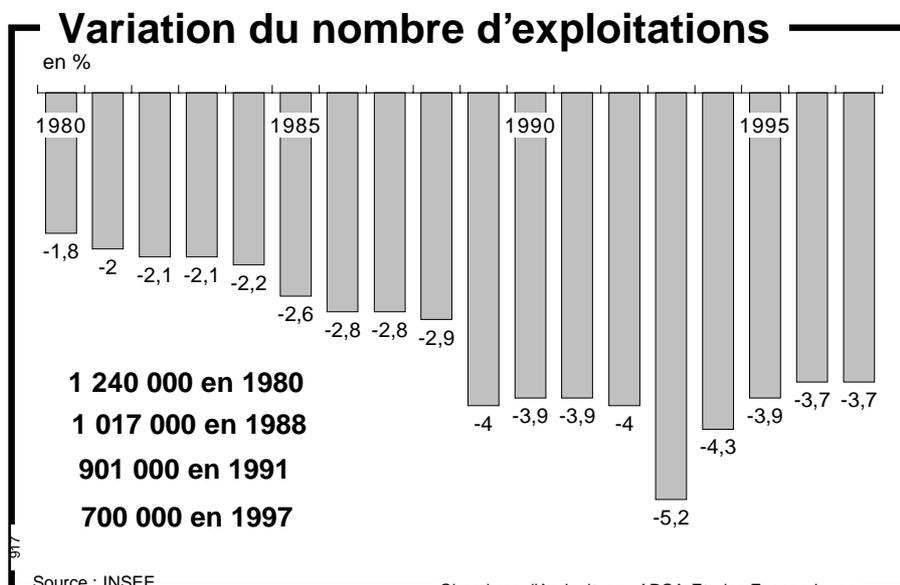


Ces chiffres bien connus démontrent que la baisse de l'emploi agricole est un phénomène ancien qui résulte des efforts déployés pour moderniser l'agriculture. La mécanisation des modes d'exploitation et l'utilisation des semences ont permis une **amélioration constante de la productivité agricole** - à un rythme bien supérieur à celui constaté dans les autres secteurs économiques. Cet effort de modernisation a été systématiquement soutenu par les pouvoirs publics : **des outils ont été mis en place, à Paris comme à Bruxelles, pour encourager la substitution du capital au travail. Si cette politique a permis de développer la production, elle s'est aussi soldée par la disparition de milliers de petites exploitations et par la baisse constante de l'emploi rural.**

C'est ce qui a fait dire à certains observateurs que la baisse du nombre d'exploitants agricoles est un résultat qui n'a rien de fortuit mais qui résulte d'une démarche planifiée au niveau communautaire comme au niveau national.

Il est parfois dit que la réforme de 1992 aurait eu des effets économiques tels qu'elle se serait traduite par une accélération de la baisse de l'emploi agricole. Cette affirmation doit être nuancée. Si le nombre d'exploitations agricoles qui disparaissent tous les ans est plus élevé aujourd'hui qu'il y a vingt ans, la rupture date non de 1992 mais de 1988. On constate ainsi que le taux annuel de diminution est passé en France de 2,4% entre 1979 et 1988 à 4,7 % entre 1988 et 1993 pour retomber à 4,2 % depuis 1993. Il tend désormais à se stabiliser à un peu

moins de 4% l'an comme le montre le graphique ci-dessous. Plus de 30.000 exploitations disparaissent ainsi tous les ans en France



**Cette accélération du processus depuis 1988 est pour l'essentiel un effet de la pyramide des âges** : les départs sont ceux d'exploitants âgés qui ne sont pas remplacés par l'arrivée de jeunes. Le « pic » constaté en 1993 dans le taux de disparition d'exploitations est le résultat de l'extension de la préretraite, aux agriculteurs de plus de 55 ans et de moins de 60 ans, qui était une des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992.

Cette baisse du nombre d'agriculteurs s'est accompagnée d'une augmentation de la taille moyenne des exploitations : depuis 1992, selon l'APCA, le quart des exploitations se seraient agrandies de 37% entre 1992 et 1995. Cette "course" à l'agrandissement a été encouragée par la baisse des prix, qui a exigé des agriculteurs un effort d'adaptation économique, auquel ils ont fait face en cherchant à augmenter leur production - et donc la taille de leurs exploitations -, ainsi que leurs rendements pour maintenir leur revenu. Mais elle est aussi la conséquence du système d'attribution des aides qui, nous allons le voir, favorise la concentration des exploitations.

b) Une mauvaise répartition des aides directes

(1) A l'intérieur d'un Etat, entre exploitations et entre régions

La mauvaise répartition des aides est l'une des imperfections les plus régulièrement dénoncées de la PAC. Il est souvent dit que 80 % des aides communautaires bénéficieraient à 20 % seulement des exploitations de l'Union, mais il n'existe aucune étude sérieuse de la Commission permettant de vérifier la réalité de cette statistique.

La répartition des aides est mieux connue au niveau national français comme le montre le tableau ci-dessous.

REPARTITION DES AIDES DIRECTES EN 1997  
EN FRANCE

Montant des aides (en FF)	Nombre d'exploitations	Soit en %	Soit en % cumulé	Aide totale (en millions de FF)	Soit en %	Soit en % cumulé
Plus de 750 000	938	0,2	0,2	966	2	2
De 500 à 750 000	5.160	1	1	3.060	8	10
De 350 à 500 000	13.413	3	4	5.532	14	24
De 250 à 250 000	19.499	5	9	5.742	14	38
De 150 à 250 000	45.530	11	20	8.712	22	60
De 50 à 150 000	136.775	32	52	12.410	31	91
De 1 à 50.000	130.461	30	82	3.363	9	100
Zéro franc	77.162	18	100	0	0	100
<b>Total</b>	<b>428.938</b>	<b>100</b>		39.785	<b>100</b>	

Source : Ministère de l'agriculture - Etude réalisée à partir du RICA (Notes et études économiques n° 7 de mai 1998).

On constate ainsi que 60 % des aides sont reçues par 22 % des exploitations, tandis que 18 % des exploitations sont exclues de toute forme de soutien direct.

Mais ce qui est encore plus étonnant, c'est que **l'aide directe à l'hectare augmente avec la taille de l'exploitation**. Comme le montre le tableau ci-dessous, réalisé à partir d'un échantillon de 429.000 exploitations, l'aide à l'hectare est de 1.403 FF pour les exploitations d'une surface moyenne de 24 hectares, mais de 2.088 FF pour celles dont la surface moyenne est de 130 hectares. Autrement dit, **plus on est grand, plus on reçoit des volumes d'aide importants - ce qui peut se concevoir - mais aussi plus on reçoit des aides importantes par hectare de surface disponible - ce qui est parfaitement choquant.**

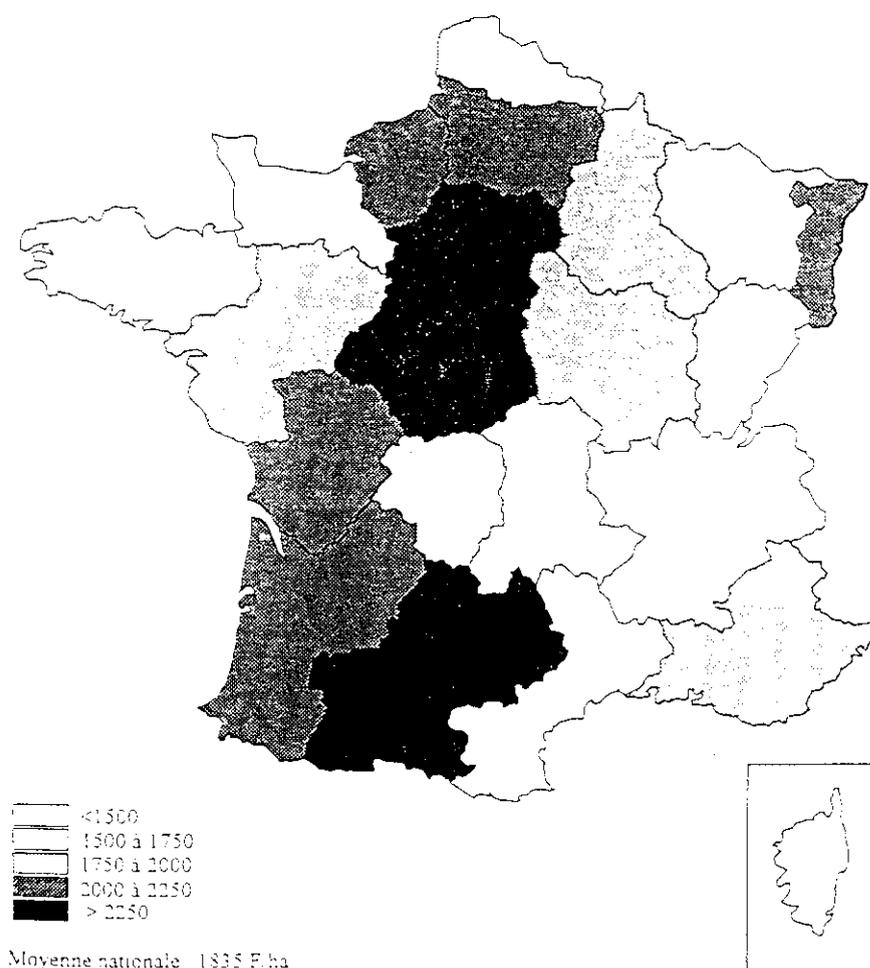
**AIDES DIRECTES SELON LA TAILLE DES EXPLOITATIONS  
(CHIFFRES 1995)**

Catégorie d'exploitations selon la taille moyenne	1	2	3	4	5	Moyenne
Surface moyenne des exploitations (en hectare de SAU)	23,8	29,5	44,4	79,1	129,6	<b>59,5</b>
Aides directes (en FF)	33 395	50 740	73 728	150 634	270 617	<b>109 265</b>
Aides directes par hectare de SAU (en FF°)	1 403	1 720	1 659	1 904	2 088	1 836

Source : Ministère de l'Agriculture (Notes et étude économiques n° 4 de juillet 1997)

Ces déséquilibres se retrouvent dans la répartition des aides entre régions. La carte ci-après, qui a déjà été reproduite par notre collègue François Patriat, dans son rapport sur le projet de loi d'orientation agricole, permet de constater que ce sont les régions les plus riches et les plus productives qui touchent le plus d'aides. Au lieu de corriger les déséquilibres naturels, le système contribue à les aggraver.

*Aides directes par ha de SAU*



Cette incapacité du système d'aides à compenser les inégalités économiques ou géographiques entre exploitations est facilement explicable.

Elle tient d'une part à **l'importance de la compensation (100 % d'une baisse des prix de 30 %) qui a été concédée en 1992 au secteur céréaliier** : alors qu'il ne représente que 22 % des exploitations, le secteur des " grandes cultures " - qui est déjà l'un des plus productifs de l'agriculture française - reçoit 43 % des aides directes (contre 9 % pour le secteur laitier et 11,5 % pour l'élevage bovin).

L'inégalité dans la répartition des paiements directs résulte également des **critères d'attribution des aides** : au risque de se répéter, on rappellera que les aides directes ne sont pas plafonnées et qu'elles sont de surcroît versées proportionnellement à la surface des exploitations (pour les primes céréales) et au nombre de têtes de bétail (pour les aides bovines). Ce type de soutien revient à favoriser les grandes exploitations et à soutenir les stratégies individuelles d'agrandissement et de substitution de la terre au travail.

**La PAC repose donc sur une logique de course à la productivité qui, dans ce secteur particulier qu'est l'agriculture, a pour conséquence finale de subventionner la suppression des emplois agricoles et de détruire les équilibres territoriaux. Comme l'indiquait Mme Dominique Voynet, Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, lors d'un colloque organisé le 29 septembre 1998 par le collectif " Stop à la PAC folle " à Lille sur la PAC et l'emploi, « la PAC a rempli sa mission de produire des aliments, mais elle a failli à préserver l'emploi et à développer les territoires ».**

## (2) Entre Etats

Ces disparités se retrouvent également dans la répartition des dépenses agricoles (aides directes + soutien par le marché) entre Etats comme le montre le tableau ci-après, réalisé par la Commission européenne à la demande du Conseil.

**REPARTITION DES DEPENSES AGRICOLES  
(MOYENNE 1995-1997)**

Etat membre	% du PNB	Par habitant (en euros)	Par exploitation (en euros)	Par personne employée (en euros)
Belgique	0,59 %	123	16 471	12 273
Danemark	0,99 %	254	17 982	11 673
Allemagne	0,31 %	71	9 576	4 848
Grèce	2,87 %	259	3 326	3 492
Espagne	1,03 %	119	3 375	4 175
France	0,74 %	155	11 312	8 390
Irlande	3,86 %	488	11 052	12 552
Italie	0,51 %	82	1 900	3 174
Luxembourg	0,13 %	45	6 256	3 128
Pays-Bas	0,56 %	112	14 515	7 168
Autriche	0,39 %	89	2 692	2 692
Portugal	0,79 %	68	1 367	1 319
Finlande	0,42 %	83	2 218	2 730
Suède	0,26 %	54	5 226	3 878
Royaume-Uni	0,39 %	61	14 721	6 739
<b>UE à 15</b>	<b>0,58 %</b>	<b>105</b>	<b>4 998</b>	<b>4 971</b>

Source : Commission européenne

On notera que, quel que soit le critère retenu, la France se situe dans les six premiers Etats bénéficiaires de la PAC.

*c) La détérioration de l'environnement*

**(1) Un bilan négatif**

Le troisième des aspects négatifs majeurs de la PAC tient au fait que la production agricole européenne s'est développée au prix d'une très forte pression sur l'environnement naturel.

C'est ainsi que **l'intensification des modes de production**, par recours massif aux engrais et aux pesticides, a provoqué des phénomènes de pollution des eaux par les nitrates, de surépandage des lisiers, d'érosion des sols et d'épuisement des nappes phréatiques. Des zones entières, usées par le recours excessif aux intrants, retournent en friche.

De même, les **cultures de céréales ont eu tendance à s'étendre au détriment des zones herbagères ou des espaces fragiles** comme les marais ou les zones humides.

**Des déplacements de productions sont ainsi survenus qui n'étaient pas toujours conformes à une utilisation équilibrée des**

**ressources naturelles, des territoires ni à l'entretien des paysages,** comme en témoigne par exemple la destruction du bocage normand.

(2) **Des avancées timides**

Quelques mesures ont certes été prises pour mieux intégrer dans les mécanismes de la PAC les impératifs environnementaux.

C'est ainsi que les **dispositifs de maîtrise de la production** - bien que leur finalité ne soit pas d'abord environnementale - ont eu pour effet de relâcher quelque peu la pression sur l'environnement naturel : le régime des quotas laitiers a permis de diminuer l'intérêt de recourir aux intrants pour accroître les rendements, et de geler la localisation des productions dans les départements d'origine. Il en est de même de l'instauration en 1992 de la jachère obligatoire et d'une surface maximale, dite COP (céréales, oléo-protéagineux), réservant les droits aux aides directes aux surfaces antérieurement cultivées en céréales et en oléo-protéagineux : ces mesures ont permis de **freiner l'expansion désordonnée des cultures sur les espaces sensibles**.

Mais c'est **l'adoption du règlement 2078/92 ouvrant la possibilité pour la Communauté de cofinancer à hauteur de 50% des mesures agri-environnementales**, qui a marqué, comme nous l'avons vu, une véritable inflexion "écologique" de la PAC.

Ce dispositif a eu des résultats non négligeables.

C'est sur la base de ce règlement que la France a pu mettre en place un programme de conversion à l'agriculture biologique et une prime à l'herbe destinée à maintenir les systèmes extensifs. Cette prime de 300 F à l'hectare est versée aux exploitations extensives dont le chargement est inférieur à 1 unité de gros bétail (ou UGB)<sup>(16)</sup> par hectare (ou 1,4 UGB si la surface en herbe est supérieure à 75 % de la SAU de l'exploitation). D'un coût global de 1 360 millions de francs - dont la moitié est financée sur budget communautaire - cette prime a été reconduite, après une discussion difficile avec la Commission, pour une nouvelle période de 5 ans (1998-2003).

C'est également grâce au règlement 2078/92 que l'Autriche a pu financer l'important programme "*ÖPUL*" - que l'on peut traduire par

---

<sup>(16)</sup> L'unité de gros bétail (UGB) est une unité de mesure définie par la Commission, sur la base des besoins alimentaires, pour comparer les différentes espèces animales susceptibles de bénéficier de primes. Le barème est le suivant : 1 vache allaitante = 1 UGB, 1 bovin mâle = 0,6 UGB, et 1 brebis = 0,15 UGB.

*“ programme autrichien pour une agriculture extensive respectueuse de l’environnement et protégeant un cadre naturel de vie ”.*

Ce dispositif, imaginé dans les années 1992-1993 par M. Franz Fischler, alors ministre autrichien de l’Agriculture, dans la perspective de l’adhésion de son pays à la Communauté européenne, a obtenu des résultats remarquables, comme votre Rapporteur a pu le constater au cours de sa mission à Vienne. Le programme propose un catalogue de 25 mesures qui tendent à favoriser l’extensification des élevages, à soutenir les exploitations en milieu difficile, à diversifier l’assolement et à aider l’agriculture biologique : les agriculteurs sont libres d’adhérer ou non au programme ; s’ils le font, ils choisissent la ou les mesures qu’ils mettent en oeuvre, et reçoivent, en contrepartie, des aides directes plafonnées à l’hectare. Le succès de ce dispositif a été très large : 70% des exploitations participent au moins à une des mesures du programme ; **l’ÖPUL représente la première dotation publique à l’agriculture autrichienne** (36% des aides directes, soit le quart du revenu agricole autrichien). Même si ce programme peut être suspecté de constituer un dispositif “ déguisé ” de soutien au revenu destiné à compenser les baisses de prix consécutives à l’adhésion, on ne saurait nier son impact sur la mise en oeuvre de pratiques culturales plus respectueuses de l’environnement. C’est ainsi que l’Autriche est celui des pays européens qui compte le plus grand nombre d’agriculteurs biologiques (7,5% des exploitations).

Il n’en reste pas moins que **le règlement 2078/92 ne suffit pas à lui seul à réorienter durablement la politique agricole commune vers la promotion de modes de production respectueux de l’environnement.**

On notera en premier lieu **que son cadre d’emploi reste trop peu contraignant** : si elles doivent être approuvées par la Commission, les mesures agri-environnementales sont définies et mises en oeuvre par les Etats sur la base de critères communautaires assez souples ; ce dispositif permet ainsi de financer sur fonds communautaires des mesures dont l’orientation écologique peut parfois être discutée. Sans nier l’intérêt de la prime à l’herbe - qui a permis de quelque peu freiner la disparition des superficies herbagères depuis 1993 – on peut regretter qu’elle mobilise à elle seule 75% des financements français au titre du règlement 2078/92 (680 millions de francs sur 819). Le Ministère de l’environnement peut à bon droit critiquer la faiblesse des moyens financiers consacrés à la protection des zones sensibles.

Mais, surtout, **ce dispositif agri-environnemental est lui-même contredit par d’autres mesures qui en annulent les effets.** Il en est ainsi

de la prime au maïs ensilé - qui encourage la culture du maïs intraconsommé au détriment des surfaces en pâturage -, de la prime aux bovins mâles - qui favorise l'élevage bovin intensif -, ou de la base de référence spécifique pour les cultures irriguées, qui va à l'encontre des efforts par ailleurs déployés pour protéger les nappes phréatiques.

C'est ainsi que la prime à l'herbe française est d'un montant six fois moins élevé que celui de la prime au maïs ensilé (300 FF contre 1.800 F/ha) : sauf s'il y est contraint par des raisons agronomiques, un éleveur fera toujours le choix d'un système maïs plutôt que laisser reposer des surfaces en prairie.

**Les quelques mesures prises pour que l'environnement soit mieux pris en compte dans la politique agricole commune pèsent d'un bien faible poids par rapport aux nombreux dispositifs qui encouragent des modes de production intensifs grands consommateurs de ressources naturelles.**

*d) Les déséquilibres dans la répartition des soutiens entre productions agricoles*

Le dernier défaut " congénital " dont souffre la PAC est de ne pas reposer sur une répartition équitable des soutiens entre productions agricoles.

Ce déséquilibre se constate en premier lieu si l'on différencie les organisations de marché selon leurs principes de fonctionnement. C'est ainsi:

- que les seuls produits à bénéficier d'un soutien complet, par les prix et par les aides directes, sont les céréales, les viandes bovine et ovine, ainsi que le riz, l'huile d'olive et les bananes ;

- que le lait, les produits laitiers et le sucre bénéficient d'une garantie de prix grâce à un régime automatique d'intervention publique, tandis que, pour le vin et la viande porcine, la garantie n'intervient qu'en cas de crise grave ;

- que le tabac, les oléo-protéagineux, les fruits et légumes et le coton ne bénéficient que d'un régime de soutien aux producteurs ;

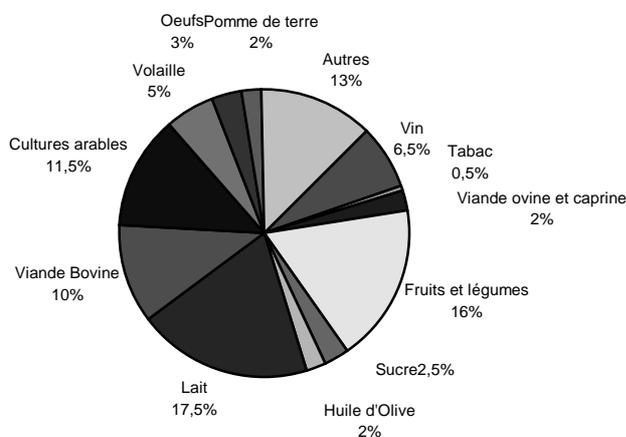
- qu'un simple système de protection douanière s'applique aux oeufs et à la volaille ;

- qu'une multitude de productions (hériculture, viande équine, vison, sériciculture, plantes aromatiques, etc...), qui représentent pourtant 15 % de la production agricole finale (PAF), ne sont régies par aucune organisation commune de marché.

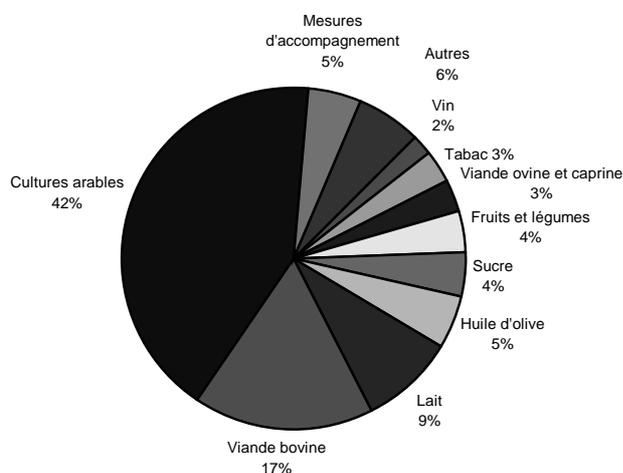
Un autre angle d'étude consisterait à comparer, pour chaque produit, sa part dans la production agricole totale de l'Union et sa part dans les dépenses budgétaires du FEOGA-Garantie.

Les deux graphiques ci-dessous permettent de constater que les cultures arables (11,5 % de la production finale communautaire mais 42 % des dépenses du FEOGA-Garantie) et la viande bovine (10 % de la production pour 17 % des dépenses) sont fortement avantagées par rapport à des productions comme le lait (17,5 % de la production pour 9 % des dépenses), le vin et surtout les fruits et légumes (16 % de la production pour 4 % des dépenses).

**PART DES PRODUITS DANS LA PRODUCTION  
FINALE DE L'AGRICULTURE COMMUNAUTAIRE  
(CHIFFRES 1996)**



**PART DES PRODUITS DANS LA REPARTITION DES CREDITS  
DU FEOGA-GARANTIE  
(CHIFFRES 1996)**



Source : Commission européenne

Ce déséquilibre en faveur de productions continentales comme les céréales et la viande bovine a des origines historiques (la PAC s'est mise en place à une époque où la Communauté européenne ne comprenait pas les pays du sud) mais il s'est aggravé avec la réforme de 1992 : les baisses de prix décidées pour les secteurs de la viande bovine et des grandes cultures ont eu pour conséquence de réduire la part de ces productions en valeur dans la production finale de l'Union, mais d'accroître l'importance des flux budgétaires dont elles bénéficient.

**La PAC n'est pas la politique de tous les agriculteurs, ni celle de toutes les productions.**

## II. LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE REFORME

Pour certains, une nouvelle réforme de la PAC ne serait pas immédiatement nécessaire puisque, disent-ils, les marchés ne sont pas en crise, qu'une marge importante existe sous la LDA, et qu'aucune négociation commerciale nécessitant une réforme dans l'urgence n'est en cours. Ils reconnaissent que la PAC devra faire face à un certain nombre de défis - l'élargissement de l'Union, l'ouverture des négociations de l'OMC - mais considèrent ces échéances comme lointaines ; les premières adhésions des PECO initialement prévues pour 2002 ou 2003 ne devraient pas intervenir avant 2005-2006 (sans compter d'éventuelles périodes de transition avant l'intégration de ces pays dans la PAC) ; les négociations de l'OMC, qui doivent s'ouvrir le 1<sup>er</sup> janvier 2000, ne feront pas sentir leurs effets avant 2005. Rien ne semblerait imposer dans l'immédiat d'après eux, une remise à plat du dispositif législatif agricole.

Telle n'est pas l'opinion de votre Rapporteur. Guy Legras, Directeur général de l'Agriculture à la Commission européenne, disait lors du colloque organisé le 3 novembre 1998 par le Président Henri Nallet sur la réforme de la PAC, que les ministres préfèrent “ *agir quand il y a le feu à la maison* ” ; sans reprendre à son compte cette affirmation, votre Rapporteur estime toutefois qu'une nouvelle réforme de la PAC s'impose maintenant, *a contrario* des arguments précités : **nous sommes précisément dans les délais qui conviennent pour éviter une réforme “ à chaud ”, dans l'urgence et sous la pression des contraintes extérieures.**

Différents arguments militent pour une réforme.

Les uns, que l'on pourrait qualifier d'objectifs, tiennent à la situation de certains marchés : si rien n'était fait, la PAC actuelle pourrait sans doute “ tenir ” deux ou trois années supplémentaires, mais elle devrait faire face ensuite, dans les secteurs des céréales et de la viande bovine, à l'accumulation de stocks impossibles à exporter ; les difficultés risqueraient alors d'être résolues par des solutions défavorables aux intérêts de la “ ferme France ” (hausse du taux de jachère pour les céréales, maîtrise de la production centrée sur le troupeau allaitant pour la viande bovine) et plus généralement à ceux du modèle agricole européen.

Il existe d'autres arguments, que l'on pourrait, dans un souci de parallélisme, qualifier de subjectifs, mais qui ne le sont que parce qu'ils s'inscrivent simplement dans un degré moindre d'urgence. Le premier tient à la nécessité pour l'Union de se présenter aux négociations de

l'OMC avec une position commune qui soit la défense d'une politique agricole commune réformée. Le deuxième tient à la nécessité de remédier aux dysfonctionnements internes de la PAC, afin de prévenir les risques d'un véritable retournement des opinions publiques. Enfin, le moment est venu d'engager la PAC dans une nouvelle orientation, plus conforme à ce que sera l'avenir d'une Union européenne à la fois élargie et mieux intégrée.

**Si la réforme de 1998 est, à la différence de celle de 1992, une réforme "à froid", qui vise à prévenir les difficultés, elle n'en est pas moins indispensable à la pérennité de la PAC.**

#### **A. Prévenir les déséquilibres déjà visibles de certains marchés**

Les prévisions de marché faite par la Commission dans le cadre de l'Agenda 2000 - et dernièrement réactualisées à la lumière des crises russe et asiatique - laissent entrevoir la réapparition d'importants excédents non exportables dans le secteur des céréales et de la viande bovine à l'horizon 2005.

*1) Le secteur des grandes cultures : une réforme nécessaire pour éviter l'accumulation de stocks d'intervention considérables*

**• La situation actuelle est celle d'une surproduction du marché céréalière**

Alors que le marché céréalière mondial était dans une phase d'expansion depuis 1993, la conjoncture mondiale a brutalement changé à partir de l'été 1997 : la demande mondiale, qui n'avait cessé d'augmenter, s'est rétractée en raison de la crise russe et de la récession en Asie, tandis que la production a continué sa progression (210 millions de tonnes prévues pour 1998 dans l'Union européenne à Quinze, soit une hausse de 3% par rapport à 1997). La Commission se trouve ainsi dans la situation de gérer des stocks d'intervention d'un montant de 14 millions de tonnes en juin 1998. C'est la raison pour laquelle le Conseil a décidé en juillet 1998 de porter le taux de gel des terres de 5 à 10%.

- **La poursuite de la PAC actuelle conduirait à l'accumulation de stocks non exportables.**

Cette situation devrait encore s'aggraver sans réforme de la PAC. Chacun s'accorde en effet à considérer que le maintien du statu quo engendrerait rapidement une situation impossible à maîtriser : selon les dernières prévisions de la Commission, même si le gel des terres était porté à un taux de 17,5 %, la poursuite de la PAC actuelle conduirait à l'accumulation de stocks d'intervention à hauteur de 50 millions de tonnes en juin 2006 (ce qui représente un peu moins du quart d'une production estimée à cette date à 213 millions de tonnes).

Cette augmentation prévisible des excédents tient au fait :

- que la production communautaire de céréales devrait continuer à augmenter plus vite que la consommation en raison de la progression continue des rendements (au rythme assez stable de 2% par an) ;
- que le volume des exportations subventionnées devrait atteindre le plafond autorisé par les accords du GATT dès 2002. L'écoulement de la production excédentaire sur les marchés internationaux serait ainsi impossible au niveau actuel des prix communautaires.

La conclusion s'impose d'elle-même : **une modification des conditions actuelles de fonctionnement de l'OCM est nécessaire pour éviter l'accumulation de tonnages non exportables de céréales. Il convient de permettre un accroissement des exportations autorisées par le développement du marché mondial.**

## 2) *Le secteur de la viande bovine : des déséquilibres structurels auxquels il faut remédier*

- **La situation actuellement favorable du marché de la viande bovine n'est pas appelée à durer**

Le marché communautaire de la viande bovine connaît une situation favorable (630.000 tonnes seulement de stocks d'intervention) qui est largement artificielle. Loin de traduire un effort réussi de maîtrise de la production, elle est plutôt le résultat d'une crise conjoncturelle, celle de l'ESB, et de mesures ponctuelles d'allégement du marché qui ne sont pas appelées à durer (plan d'éradication des animaux en Grande-Bretagne qui devrait prendre fin en 2001, primes pour la transformation des veaux dont

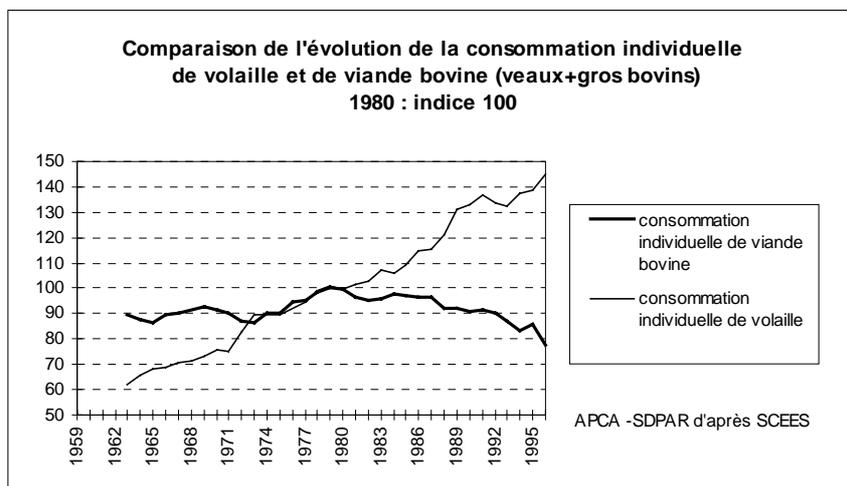
l'échéance est prévue pour fin 1998). Le marché devrait donc bientôt renouer avec ses déséquilibres structurels.

• **Les déséquilibres structurels devraient s'aggraver à partir de 2001.**

→ C'est ainsi que la **production** devrait, à partir de 2000-2001, reprendre sa progression. On sait en effet que l'offre de viande est le résultat de deux facteurs : le nombre d'animaux et leur poids à l'abattage.

Or, si le cheptel mère bovin devrait demeurer stable, comme c'est le cas depuis 1993, le poids moyen des animaux devrait continuer à augmenter au rythme de 2 % par an. Cette tendance constante à l'alourdissement des carcasses est le résultat de l'intensification croissante des systèmes alimentaires qui améliore les performances à l'engraissement.

→ Mais la situation difficile du marché de la viande bovine tient surtout à l'érosion continue de la **consommation** de la viande rouge : cette dernière devrait, après la chute dramatique de l'année 1996 due à la crise de la vache folle (-7,5 %), quelque peu augmenter jusqu'en 2001 ; mais elle devrait ensuite reprendre sa tendance historique de déclin au profit des viandes blanches (de l'ordre de 1,5 % par an depuis une quinzaine d'années), dont le tableau ci-dessous retrace l'évolution depuis 1959.



Cette évolution est liée à un problème de prix de revient : la viande rouge est coûteuse à produire alors que le prix de la viande blanche ne cesse de diminuer en raison des progrès de productivité et de la baisse des

cours des céréales. Elle tient peut-être aussi à un problème d'image : la viande rouge, qui occupait une place spécifique dans notre inconscient collectif, ne présente plus ce caractère vital pour notre équilibre de santé ; son image a de surcroît pâti de l'affaire du boeuf aux hormones et de la crise de l'ESB ; enfin, elle a du mal à s'adapter aux nouveaux modes alimentaires ("fast food" notamment) auxquels les viandes blanches correspondent mieux.

→ Il en résulte un décalage croissant entre la production et la consommation, qui devrait, selon la Commission, se traduire par la réapparition **d'excédents** non exportables en 2001 allant jusqu'à 1,5 million de tonnes en 2005. Or comme nous l'a dit Guy Legras, lors du colloque précité organisé à Paris par le Président Henri Nallet sur la réforme de la PAC, cette situation serait non seulement budgétairement coûteuse mais physiquement insurmontable : il n'existe pas en effet en Europe de capacités de stockage suffisantes pour contenir de tels volumes. On peut même se demander si la Commission ne sous-estime pas la gravité de la situation à venir : les prévisions du Ministère de l'Agriculture sont en effet encore plus pessimistes puisqu'elles tablent sur la réapparition d'excédents dès 2000 et leur accumulation au rythme de 500.000 tonnes par an ; les stocks seraient ainsi de 3,5 millions de tonnes à l'horizon 2005 (et non de 1,5 million de tonnes comme l'indique la Commission).

Si rien n'était fait, selon les dires de la quasi-totalité des personnes rencontrées par votre Rapporteur, la filière serait dans une situation dramatique. Une réforme de l'OCM viande bovine s'impose donc suivant des modalités qui restent à examiner.

## **B. Mettre la PAC en position de relever les défis extérieurs**

### *1) L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale*

Le premier de ces enjeux est l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. Votre Rapporteur défendra ici l'idée suivante : si la perspective de l'intégration des PECO dans la PAC constitue sans nul doute un défi considérable, surtout pour ces pays d'ailleurs, elle ne justifie pas à elle seule une réforme immédiate de la politique agricole commune.

a) *L'intégration dans la PAC : un défi considérable pour les PECO*

Comme le tableau ci-dessous permet de le constater, les agricultures des pays d'Europe centrale et orientale sont, de par leur poids dans l'économie générale et de par leur structures, très différentes de celles des Etats membres.

Agriculture	UE	PECO <sup>(1)</sup>	PECO <sup>(2)</sup>
Surface agricole (en millions d'hectares)	135	31	29
Part de l'agriculture dans le PIB	1,7 %	5,3 %	13,1 %
Part de l'agriculture dans l'emploi	5,1 % (7,5 m)	18,4 % (4,8 m)	27,9 % (5,5 m)

Source : Commission européenne - juin 1998

PECO<sup>(1)</sup> : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie

PECO<sup>(2)</sup> : Roumanie, Bulgarie, Lituanie, Lettonie

Alors que l'agriculture ne représente en moyenne, dans les pays de l'Union européenne, que 5,1 % de la population active et 1,7 % du PIB, ces données sont de 18,4 % et de 5,3 % pour les PECO de la " première vague ". Ces agricultures connaissent de surcroît une situation de crise et de désorganisation qui avait été parfaitement analysée dans le rapport de MM. Henri Nallet et Van Stolk remis à la Commission européenne en juin 1994.

C'est pourquoi l'élargissement devrait constituer, sur le seul plan agricole, un défi considérable à relever pour les PECO, sans préjudice des autres volets de l'acquis communautaire.

Ils devront en premier lieu procéder en quelques années à **une modernisation accélérée de leurs structures agricoles.**

Les agricultures de ces pays sont en effet écartelées entre des exploitations surdimensionnées et peu productives, héritées de la collectivisation des terres, et de petites exploitations dédiées à une économie de subsistance. C'est ainsi que si la Pologne compte officiellement 27 % de sa population active occupée dans l'agriculture, le nombre de véritables exploitants agricoles est bien inférieur : les officiels polonais reconnaissent eux-mêmes que la moitié des agriculteurs recensés comme tels pratiquent en réalité de l'agriculture de subsistance, voire du jardinage sur de petits lopins de terre destinés à l'autoconsommation.

L'intégration dans le grand marché européen ne se fera donc pas sans une forte diminution du nombre d'exploitations et sans une baisse accélérée de la population active agricole. L'un des problèmes majeurs qui se posent aux dirigeants polonais - et que le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, M. Jerzy Plaw, a évoqué devant votre Rapporteur - est de savoir comment moderniser l'agriculture sans provoquer un exode rural massif dans la mesure où, à la différence de ce qui s'est passé en Europe occidentale dans les années soixante et soixante-dix, l'industrie ne pourra sans doute pas absorber une main-d'oeuvre supplémentaire en proportion de l'excédent de population rurale.

Leur effort devra porter également sur **le renforcement des structures administratives**. Un pays comme la Pologne devrait recruter au minimum 8.000 fonctionnaires supplémentaires simplement pour parvenir à gérer les mécanismes de la PAC. Or la Pologne, comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, n'est pas prête à accomplir un tel effort pour des raisons à la fois budgétaires et culturelles (une méfiance viscérale à l'égard de l'Etat comme symbole de l'"ancien régime").

*b) Un motif de réforme à relativiser*

Mais l'élargissement constitue-t-il pour autant un argument justifiant une réforme immédiate de la politique agricole commune ? C'est ce sur quoi s'appuie la Commission, qui tend à présenter l'inclusion des PECO dans la PAC comme un facteur de déséquilibres des marchés et de surcoûts financiers tels qu'une réforme serait nécessaire. Cette idée, défendue dans l'Agenda 2000, repose sur le raisonnement suivant :

- les prix agricoles pratiqués dans les pays candidats seraient très inférieurs aux niveaux communautaires ;

- l'application aux PECO des prix communautaires aurait pour effet l'accumulation d'excédents agricoles supplémentaires (du fait de la stimulation de l'offre et de l'érosion de la demande induite par l'inflation des prix) ;

- l'intégration des PECO entraînerait donc, à PAC constante, un surcroît de dépenses budgétaires pour financer l'accumulation des stocks. Ce surcoût est estimé par l'Agenda 2000, sur la base d'un scénario d'adhésion des 10 pays candidats en 2002, " *de l'ordre de 11 milliards d'euros par an à partir de 2005* ".

Une réforme de la PAC - prévoyant une forte baisse des prix communautaires - serait donc nécessaire pour combler l'écart de prix et

pour que les négociations avec les PECO s'engagent sur la base d'une nouvelle politique agricole commune plus adaptée à la réalité de leur situation.

Ce raisonnement a pour premier défaut de reposer sur l'hypothèse irréaliste d'une adhésion en bloc des PECO en 2002. On sait que le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 - qui s'est donc tenu après la publication de l'Agenda 2000 - a décidé que les négociations d'élargissement ne seraient ouvertes qu'avec une première vague de six pays (cinq PECO et Chypre). L'estimation de 11 milliards d'euros de surcoûts pour le budget agricole repose donc sur des bases dépassées.

**Mais c'est sur le fond que le raisonnement de la Commission est le plus contestable. Il repose sur le "mythe" suivant lequel les PECO seraient des puissances agricoles potentielles dont les produits à bas prix seraient prêts à "inonder" les marchés européens.** La mission effectuée en Pologne ainsi que l'entretien tenu à Paris avec le professeur Alain Pouliquen, chercheur à l'INRA de Montpellier et expert des pays d'Europe centrale et orientale, ont permis à votre Rapporteur de dresser plusieurs constats.

En premier lieu, **le potentiel agricole de ces pays ne doit pas être surestimé.** C'est ce qu'a implicitement reconnu la Commission, qui a été amenée à revoir à la baisse son estimation des excédents de production des PECO à l'horizon 2003 dans sa dernière étude sur la situation agricole de ces pays<sup>(17)</sup>.

**PREVISIONS DES EXCEDENTS POUR 2003  
(EN MILLIONS DE TONNES)**

	Céréales	Sucre	Lait	Viande porcine	Viande bovine	Volaille
<b>PECO(1)</b>	4	0,2	1	0,3	0,06	74
<b>PECO(2)</b>	4	-0,6	1	0	0	- 9
<b>UE à 15</b>	31,5	4,6	9,3	0,7	0,7	397

PECO (1) : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie

PECO (2) : Roumanie, Bulgarie, Lituanie, Lettonie

Ce tableau conduit à relever que la situation serait surtout difficile dans le secteur de la viande porcine.

---

(17) " Perspectives des marchés agricoles " - Juin 1998.

En second lieu, **les écarts de prix agricoles ne doivent pas non plus être surestimés.** La Commission estime ces écarts dans l'étude précitée entre 40 et 50 % pour le sucre, entre 30 et 50 % pour la viande bovine, entre 30 et 40 % pour le lait entre 0 et 20 % pour les grandes cultures, les différences pour les viandes de porc et de volaille étant plus faibles. Or, on a pu constater que, dans un pays comme la Pologne, les cours des céréales sont depuis 1996 supérieurs à ceux des cours mondiaux et européens.

Cette estimation des écarts de prix suscite deux remarques.

Les prix ne sont tout d'abord pas comparables car ils correspondent à des produits de qualité différente. C'est ainsi que, si les prix du lait sont, en Pologne, inférieurs de moitié à ceux en vigueur dans l'Union européenne, les conditions de production ne sont pas les mêmes : le lait est produit, comme votre Rapporteur a pu le constater en visitant une exploitation considérée comme représentative d'un bon niveau de production, sans machine à traire, ni système de réfrigération. Le même constat peut être fait à propos de la viande bovine produite : il s'agit surtout d'une viande rouge, peu appréciée des consommateurs, issue d'un cheptel laitier surdimensionné. A niveau de qualité égal, les prix seraient beaucoup plus élevés et peut-être même comparables aux prix européens.

En outre, les écarts de prix sont en voie de se combler sous l'effet de l'inflation et de la nécessité pour les PECO d'intégrer l'acquis communautaire dans la perspective de leur adhésion : ces pays doivent en effet mettre en oeuvre des normes sanitaires et biologiques qui auront pour effet de grever leurs coûts de production. Ce mouvement de convergence sera d'autant plus avancé que la date de pleine intégration des PECO à la PAC sera plus lointaine.

**Votre Rapporteur ne croit donc pas que la perspective de l'entrée de nouveaux pays dans l'Union européenne soit le vrai moteur de la réforme agricole : les problèmes agricoles liés à l'élargissement ne doivent pas être sous-estimés, mais ils n'imposent pas que l'Union s'engage dès maintenant dans la baisse généralisée des prix intérieurs comme l'envisage la Commission. M. Jan Kulakowski, Représentant de la Pologne aux négociations de son pays avec la Commission européenne, estimait, devant votre Rapporteur, qu'“ on se sert de l'élargissement comme argument d'une réforme dont les vraies motivations se situent ailleurs ”.**

## 2) *Le lancement prochain des négociations de l'OMC*

Les négociations commerciales multilatérales, qui se sont closes en décembre 1993, devraient reprendre le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Si aucune date n'est *a priori* prévue pour leur conclusion, la plupart des parties semblent souhaiter un cycle court de négociations. C'est notamment le cas des Européens, qui espèrent parvenir à un accord avant l'extinction de la clause de paix, prévue pour décembre 2003, qui met leur dispositif de soutien - c'est-à-dire la PAC - à l'abri de toute menace d'actions contentieuses à l'OMC.

### *a) L'offensive des Etats-Unis contre les mécanismes de soutien européens*

Cette nouvelle négociation devrait porter, s'agissant du domaine agricole, sur les trois volets déjà couverts par l'Acte final de Marrakech : le soutien interne, les subventions à l'exportation et l'accès au marché intérieur. Or dans ces trois domaines, les Etats-Unis ont récemment fait savoir par l'intermédiaire de leur ambassadeur pour les négociations agricoles, M. Peter Sher qu'ils souhaitaient parvenir à de nouvelles mesures de réduction des aides et d'ouverture des marchés.

C'est ainsi que les Etats-Unis envisagent de demander **une forte réduction des tarifs aux frontières** afin d'accroître la pénétration des produits agricoles américains sur le marché communautaire. Mais une telle option risque d'être contestée par certains producteurs américains (lait, sucre, arachides) peu désireux d'abandonner la protection dont ils bénéficient eux-mêmes.

C'est pourquoi **l'élimination des aides à l'exportation devrait, comme M. Sher l'a déclaré, constituer la priorité des Etats-Unis : elle est, de leur point de vue, un moyen de mettre l'agriculture européenne hors jeu en la privant de l'arme des restitutions.** C'est en effet sur les pays tiers, plus que sur le marché communautaire difficile d'accès, que les Etats-Unis peuvent espérer accroître leurs parts de marchés.

Le dernier objectif de négociation est de remettre en cause le **statut d'exemption dont bénéficient les aides communautaires de la boîte bleue.** C'est ce qu'il faut déduire de la loi agricole américaine, le "*Fair Act*", adoptée en 1996. Comme le disait Hervé Guyomard, expert à l'INRA, à votre Rapporteur, cette loi préfigure mieux que n'importe quelle déclaration la future position de négociation des Etats-Unis.

### LE FAIR ACT

Le *Fair Act* instaure un nouveau système de soutien dégressif et découplé : le volume des aides passerait de 5,6 milliards de dollars en 1996 à 4 milliards en 2002 et 0 en 2003 ; les “ *Deficiency Payments* ” - ce système de soutien qui permet de couvrir la différence entre un prix garanti et le prix du marché - seraient remplacés par des “ paiements de contrat de flexibilité ” (“ *production flexibility contract payments* ”), qui sont indépendants de la nature des productions réalisées, des quantités produites et de l'évolution des prix du marché. A la limite, le producteur bénéficierait d'aides sur la base de références historiques sans avoir besoin de produire.

Le caractère parfaitement découplé du dispositif de soutien américain est certes dénoncé par beaucoup d'experts et de professionnels qui font remarquer :

- que le système d'aides instauré par le *Fair Act* reste différencié selon certains types de production ;

- et qu'est maintenu le dispositif de “ *marketing loan* ” ou de “ prêts de commercialisation ” qui s'apparente à un système déguisé de garantie de prix. Ce dispositif permet aux producteurs spécialisés dans les grandes cultures de bénéficier d'un prêt, dans l'hypothèse où leur récolte ne serait pas commercialisée immédiatement, et de rembourser ce prêt à un taux inférieur à celui contracté, selon l'évolution des prix du marché. Il s'agit donc en réalité d'une garantie d'achat public de la production à un prix supérieur ou égal à celui du marché. Le système du “ *marketing loan* ” a été réactivé ces dernières semaines pour soutenir les cours du soja qui s'étaient effondrés.

Il n'en reste pas moins qu'en se dotant de cette loi, les Etats-Unis se sont placés en position favorable pour aborder les négociations multilatérales. **Le *Fair Act* permet aux Américains de “ sanctuariser ” leur régime de soutien direct dans la “ boîte verte ” en arguant du fait qu'il est parfaitement découplé : c'est ce qui a déjà été notifié par les autorités américaines aux instances de l'OMC. Les Etats-Unis vont ainsi s'appuyer sur leur loi agricole pour demander la suppression des aides semi-découplées de la “ boîte bleue ”.**

Leur ambition stratégique est de créer ainsi les conditions d'un **développement des exportations agricoles** qui apparaît comme leur principale préoccupation dans un contexte de déficit de leur balance commerciale de 210 milliards de dollars en 1997. Ce résultat avait été

largement atteint par le dernier cycle de l'Uruguay round qui avait permis d'augmenter de 40% les exportations agricoles américaines depuis 1991. Leur ambition est de rééditer ce bon résultat par le biais des négociations commerciales. Les dernières mesures d'embargo prises par les Etats-Unis à propos de la banane sont une preuve supplémentaire de détermination des autorités américaines. **Le défi pour les Européens est donc considérable.**

*b) La volonté de l'Union européenne d'établir les conditions d'échanges loyaux et transparents*

Les Européens devront résister à cette offensive en cherchant à élargir le champ des discussions à un certain nombre de sujets mettant en cause les pratiques américaines sur la scène agricole internationale. Ce serait un moyen, à la fois d'alléger la pression que comptent exercer les Etats-Unis sur la question du soutien et des tarifs, et de créer les conditions d'une transparence et d'une loyauté dans les échanges - qui sont d'ailleurs des arguments invoqués aussi par les partisans de la régulation par le marché.

Il s'agit en premier lieu de **l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins commerciales** : l'aide alimentaire est en effet un moyen pour l'administration américaine d'écouler une partie des stocks excédentaires ou de préparer la conquête de nouveaux marchés. Des disciplines devraient être adoptées pour mettre fin à ces dérives.

Il s'agit également de la **conclusion d'un accord instaurant des disciplines pour les crédits exports agro-alimentaires**. Les Etats-Unis s'y opposent parce qu'ils utilisent l'arme des crédits à l'exportation pour assurer à leurs produits agricoles des débouchés sur des marchés peu solvables (octroi de crédits à la consommation de longue durée au Maroc ou à la Tunisie pour obtenir des contrats).

L'Union européenne devrait surtout inclure dans les discussions **la mise au point de normes sanitaires et de qualité** qui sont l'une des conditions d'une concurrence saine et équilibrée, et correspondent aux aspirations des consommateurs.

Encore faut-il que les discussions se déroulent sur un pied d'égalité et que les Européens n'aient pas affaire à une délégation américaine qui soit elle-même contrainte de négocier avec le Congrès une fois l'accord intervenu à l'OMC. Il est donc essentiel que le Président des Etats-Unis

ait obtenu du Congrès une procédure dite de “*fast track*”<sup>(18)</sup> - qui correspond à une autorisation préalable du Congrès - pour la conclusion du futur accord de l’OMC. **L’Union européenne devrait faire d’un accord sur cette procédure une condition préalable de sa participation aux négociations.**

c) *Une réforme préalable de la PAC comme moyen de conforter la position de l’Union et de résister à la pression américaine*

Une réforme de la PAC avant le lancement des négociations constituerait un moyen pour les Européens de conforter leur position à l’OMC.

Cette appréciation n’est pas partagée par tout le monde. Certains estiment qu’une éventuelle remise à plat de la PAC ne doit être entreprise que lorsque seront clairement connues les concessions qui auront dû être faites. Pour ces derniers, à vouloir anticiper les demandes des Etats-Unis et des pays du groupe de Cairns<sup>(19)</sup>, le risque existerait que l’Union européenne soit amenée à “payer deux fois” : nos partenaires tiendraient pour acquis ce qui aurait déjà été concédé et exigeraient des efforts supplémentaires.

Tel n’est pas le sentiment de votre Rapporteur. **Une réforme de la PAC préalable** à la reprise des négociations multilatérales présenterait en effet des avantages déterminants pour l’Union européenne :

**- elle permettrait à l’Union d’aborder les discussions munie d’un mandat de négociation clair et crédible - défendre la PAC réformée - qui exprime la position commune des Quinze.** L’Union européenne se ménagerait ainsi une marge de manoeuvre pour défendre ses priorités. Ne pas réformer la PAC au préalable reviendrait au contraire à placer nos négociateurs en position de faiblesse et à laisser à la Commission une liberté excessive pour déterminer le champ des inévitables concessions. **La PAC réformée doit être une réponse claire au *Fair Act* ;**

**- la réforme de la PAC ne serait pas conclue sous la pression multilatérale, mais décidée par le Conseil.** Le risque serait grand sinon

---

(18) La procédure dite du *fast track* est une procédure d’approbation accélérée des accords commerciaux relatifs à des mesures non tarifaires, établie en vertu d’une loi de 1988.

(19) Le groupe de Cairns regroupe un ensemble de 14 pays exportateurs de produits agricoles qui, en 1986, à Cairns, en Australie, se sont auto-proclamés « exportateurs loyaux ». Il s’agit de l’Argentine, de l’Australie, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Colombie, des îles Fidji, de la Hongrie, de l’Indonésie, de la Malaisie, de la Nouvelle-Zélande, des Philippines, de la Thaïlande et de l’Uruguay. Ces pays prônent la libéralisation du commerce agricole par la réduction des obstacles aux importations et l’élimination des soutiens aux exportations.

de voir les Etats-Unis et le groupe de Cairns jouer des divisions entre Etats membres de l'Union pour infléchir la PAC dans un sens libéral. C'est le cycle de négociations qui déterminerait alors la nature des modifications à apporter à la PAC.

On rappellera *a contrario* que le refus de la réforme préalable de la PAC lors des négociations de l'Uruguay round s'était révélé être une erreur stratégique : la Communauté s'était présentée au GATT avec pour objectif de parvenir à un accord n'entraînant aucune modification de la PAC, mais cette option avait débouché sur un blocage du processus de négociations (échec des discussions lors de la rencontre du Heysel en décembre 1990) et la Communauté avait du réformer dans l'urgence la PAC afin de faciliter la conclusion de l'Acte final de Marrakech.

**La question qui se pose en réalité est moins de savoir s'il faut réformer la PAC avant le lancement du nouveau cycle de l'OMC, que de déterminer la nature des ajustements auxquels il convient de procéder pour que l'Union européenne ne se retrouve pas privée de toute marge de manoeuvre.**

### **3) *Les dangers du régionalisme agricole : l'exemple du projet d'accord de libre-échange avec le Mercosur***

La multiplication des zones de libre-échange est également un argument invoqué par la Commission pour justifier la réforme de la PAC. Il est vrai qu'un nombre important d'accords de libéralisation des échanges comportant pour la plupart un volet agricole sont conclus entre l'Union européenne et des pays comme ceux du pourtour méditerranéen, d'Europe centrale et orientale, voire de régions plus lointaines (Asie, Amérique latine) La Commission en tire argument pour justifier une baisse des prix communautaires, nécessaire selon elle pour ajuster la PAC à ces nouvelles conditions d'échanges.

L'argumentation a sa logique, mais on peut se demander s'il est de l'intérêt de l'Union européenne de s'engager aussi fermement dans la voie du " régionalisme " agricole.

La question s'est notamment posée à propos d'un projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne, le Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay) et le Chili dans le secteur agricole.

Un tel accord aurait eu les conséquences les plus graves pour nos équilibres de marché. Il faut savoir en effet que les pays du Mercosur

disposent d'un important potentiel de production à faible coût pour des produits comme les céréales, la viande bovine, le sucre ou le café. La disparition des tarifs communautaires extérieurs aurait provoqué un afflux d'importations et des pressions à la baisse inacceptables sur les prix intérieurs communautaires.

C'est pourquoi, devant les protestations que suscitait ce projet d'accord au sein des Etats membres et des organisations agricoles professionnelles, la Commission a été contrainte en juillet dernier de reporter l'adoption des projets de mandats de négociation présentés par le Commissaire Manuel Marin.

Cet exemple montre **la nécessité pour les Etats membres de l'Union européenne de garder un contrôle politique étroit sur la conclusion de zones de libre-échange agricole qui pourraient conduire, à terme, à détruire la PAC de l'intérieur.** C'est dans le cadre multilatéral de l'OMC - et non par le biais d'accords bilatéraux négociés au coup par coup - que doit se décider le niveau acceptable de libéralisation des échanges agricoles, ce qui n'exclut pas, toutefois, la recherche « d'alliés » dans les négociations multilatérales.

### **C. Donner une nouvelle légitimité au soutien communautaire à l'agriculture**

#### *1) Un soutien à l'agriculture de moins en moins compris*

La PAC a toujours été contestée dans son existence même par les partisans d'une libéralisation totale du secteur agricole. C'est ainsi que depuis son entrée dans la Communauté européenne, la Grande-Bretagne se fait le défenseur d'une régulation par le seul jeu des prix. Il ne faut donc pas s'offusquer outre mesure lorsque le ministre des affaires étrangères britannique, M. Robin Cook, président en exercice du Conseil de l'Union européenne au premier semestre de 1998, prônait le démantèlement de la politique agricole commune : ce genre de déclaration fait partie, d'une certaine façon, du paysage agricole européen.

Mais il y a plus inquiétant : **la résonance nouvelle que ces thèses hostiles à la PAC semblent trouver au sein de l'opinion publique.** Les politiques agricoles font en effet l'objet d'une double remise en question : celle d'un certain type d'agriculture reposant sur des modes de production intensifs dangereux pour la santé publique, exacerbée par la crise de la

« vache folle », mais aussi à celle liée au montant et à la répartition du soutien à l'agriculture.

*a) Un volume global d'aide contesté*

Malgré les efforts entrepris pour maîtriser la dépense agricole, cette dernière absorbe la moitié du budget communautaire et continue à augmenter en valeur absolue.

Or même si le rôle de l'agriculture ne peut se réduire à ces simples chiffres, sa contribution à l'emploi et à la création de richesses ne cesse de décroître : elle ne représente plus aujourd'hui que 5,1 % de la population active et 1,7 % du PIB communautaire.

Ce décalage devient inacceptable pour la collectivité qui a de plus en plus de difficultés à admettre :

- que les dépenses agricoles continuent à augmenter alors que le nombre d'actifs agricoles diminue ;

- et que la moitié du budget communautaire soit destinée à un secteur représentant moins de 2% de la richesse globale et 5% de l'emploi.

L'opinion ne peut plus consentir à ce que les dépenses agricoles soient en France, par exemple, du même ordre de grandeur que les dépenses d'indemnisation du chômage, alors même que la population concernée est trois fois moins importante (100 milliards de francs de concours publics agricoles directs (hors BAPSA) pour moins de 1 million d'actifs agricoles, contre 90 milliards de francs d'indemnisation du chômage pour 3 millions de chômeurs).

*b) L'importance prise par les aides directes dans la formation du revenu agricole*

Une autre source d'incompréhension entre les agriculteurs et le reste de la collectivité tient à l'importance prise par les aides directes dans la formation du revenu agricole.

En substituant pour partie le contribuable au consommateur dans le soutien à l'agriculture, la réforme de 1992 a en effet provoqué une forte hausse des aides directes qui sont passées de 13 milliards de francs en 1991 à 47,5 milliards en 1997 ; le montant d'aides directes par exploitation, qui était de 64 000 F en 1991, a atteint 105 000 F en 1997.

**De plus, certains agriculteurs, tirant l'essentiel de leur rémunération non de leur activité productive mais des aides communautaires, peuvent être tentés d'orienter leur choix de production en fonction précisément de ces aides.**

*c) Certains types de soutien apparaissent de moins en moins acceptables*

Certaines aides sont également difficiles à justifier dans leur principe. Il en est ainsi :

- des **surcompensations des baisses de prix**. Cela a été le cas lorsque les paiements directs pour compenser les baisses de prix ont été supérieurs aux pertes réellement encourues par les producteurs ;

- des **restitutions à l'exportation** qui, lorsque leur niveau est important pour un exploitant donné, ne sont plus la compensation de la nécessité d'écouler des excédents, mais la rémunération d'un choix d'exploitation qui, s'il est parfaitement légitime, n'a pas à être pris en charge par le contribuable ;

- ou des **primes à l'intensification** qui reviennent à subventionner des pratiques dangereuses pour la qualité des produits et pour l'environnement, et qui génèrent par ailleurs des dépenses budgétaires de "restauration" (plans de lutte contre les pollutions agricoles par exemple).

**2) *Le maintien d'un niveau élevé de soutien doit être expliqué et légitimé***

Il faut toutefois en premier lieu dire ici que le grief le plus couramment exprimé - la PAC représente 50 % du budget communautaire - n'est pas recevable : **la PAC a été la première et reste la seule politique communautaire véritablement intégrée. Il n'est donc pas surprenant qu'elle absorbe une part significative du budget communautaire.**

**L'aide publique à l'agriculture est par ailleurs indispensable à la viabilité et à l'équilibre économique d'un secteur dont dépend notre sécurité alimentaire. L'indépendance de notre production agricole exige un seuil de soutien qui ne peut être atteint sans un degré élevé d'engagement de la collectivité.**

Mais il importe de donner une nouvelle légitimité au soutien public afin qu'il soit mieux compris et mieux admis par l'opinion. **Les aides directes doivent, à côté du soutien à la production, rémunérer d'autres missions de l'agriculture en devenant aussi :**

**- la contrepartie d'un certain nombre de travaux d'intérêt collectif ou de services que rend l'agriculteur à la société en termes de maintien de l'emploi agricole et d'occupation des territoires ;**

**- et la contrepartie d'engagements sur des modes de production plus respectueux de l'environnement et permettant d'améliorer la qualité des aliments.**

Cette évolution est d'ailleurs conforme à l'évolution technique : les progrès du machinisme agricole et l'amélioration des rendements permettent en effet de libérer des plages de temps qui doivent être justifiées et utilisées par les agriculteurs pour assumer d'autres responsabilités que celle de produire.

C'est le sens de la création des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) prévue par le projet de loi d'orientation agricole.

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE REFORME**

### **I. LES GRANDS TRAITS DU PROJET DE REFORME**

Le projet de réforme se caractérise par la mise en oeuvre de quatre instruments au service d'un objectif - le modèle agricole européen - dont les contours sont toutefois mal définis.

#### **A. Un objectif peu contestable : la défense du modèle agricole européen**

Le projet de réforme de la PAC poursuit un objectif central qui est, selon l'exposé des motifs, de “ *donner un contenu concret à ce qui doit être, pour les années à venir, le modèle agricole européen* ”.

L'existence de ce modèle est parfois contesté. C'est ainsi que le ministre britannique de l'Agriculture, M. Jack Cunningham, a récemment déclaré qu'il fallait “ *abandonner la vision utopique d'un modèle agricole européen difficile à définir, basé sur des exploitations non viables mais maintenues en vie grâce aux subventions des contribuables et des consommateurs* ”. On notera cependant que le ministre britannique donne du modèle agricole européen une définition caricaturale qui tend à l'assimiler à une agriculture familiale d'auto-consommation.

Cette conception n'est pas celle de la plupart des Etats membres ni de la Commission. Cette dernière insiste dans son exposé de motifs sur la nécessité de défendre le modèle agricole européen, reposant sur les caractéristiques suivantes :

- “ *une agriculture compétitive qui doit pouvoir affronter progressivement le marché mondial sans recours excessif aux subventions* ” ;

- des “*méthodes de production qui doivent être saines, respectueuses de l’environnement, capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société*” ;

- “*une agriculture riche de sa diversité (...) dont la mission n’est pas seulement de produire mais aussi de maintenir la diversité de nos paysages et un monde rural (...) présentant des emplois*” ;

- “*une politique agricole simplifiée, compréhensible, qui aura su tracer une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux Etats membres*” ;

- “*une politique agricole capable d’expliquer clairement que les dépenses qu’elle entraîne sont justifiées parce qu’elles permettent d’assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs*”.

La réforme de la PAC devrait donc rendre l’agriculture plus compétitive, plus protectrice de l’environnement et de la qualité des produits, plus créatrice d’emplois, plus simple et plus justifiée aux yeux de l’opinion.

Telles qu’elles sont présentées, ces orientations peuvent difficilement être contestées. **Comme l’ont dit la plupart de ses interlocuteurs à votre Rapporteur, si le texte proposé se limitait à l’exposé des motifs, il serait approuvé sans difficultés.**

## **B. Les principaux moyens**

Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose une réforme s’appuyant sur quatre instruments.

### **1) *La poursuite de la baisse des prix compensée par les aides directes***

La Commission propose de poursuivre dans la voie entreprise en 1992 avec toutefois deux différences :

- le rapport des baisses de prix est renversé : alors qu’il était en 1992 de 30 % pour les céréales et de 15 % pour la viande bovine, il serait dans l’actuel projet de réforme de 20 % pour les céréales, de 30 % pour la viande bovine, sans oublier le lait dont les prix seraient diminués de 15 % ;

- la compensation ne serait plus totale comme en 1992, mais partielle. Son taux serait de 50 % pour les grandes cultures et de 80 % pour la viande bovine et le lait. Le choix d'une compensation partielle s'explique non seulement par la nécessité de maîtriser les coûts budgétaires, mais aussi par le souci de la Commission de tenir compte des gains prévisibles de productivité.

## 2) *La compensation des inégalités de revenus*

Le projet présenté par la Commission tend également à mieux répartir les soutiens à la fois entre secteurs de production et entre exploitations en proposant des dispositifs de plafonnement et, comme nous allons le voir, de modulation des aides.

## 3) *La décentralisation des instruments de gestion : la subsidiarité appliquée à l'agriculture*

Il s'agit d'une des principales innovations du projet de réforme : l'introduction d'une forte dose de subsidiarité dans les mécanismes intégrés de la PAC. La Commission prévoit ainsi de donner aux Etats la possibilité de moduler une partie des aides communautaires pour les affecter à des objectifs de politique nationale.

### **DEFINITION DE LA MODULATION**

La modulation peut se définir comme la possibilité donnée aux Etats membres, soit de modifier le montant des aides communautaires en fonction de critères nationaux, soit d'octroyer, en plus des paiements communautaires, des aides nationales. Contrairement à ce que pourraient penser certains, la modulation fait déjà partie de l'univers de la PAC puisqu'un certain nombre d'aides directes voient leur montant établi sur des bases nationales. C'est le cas des aides céréales -dont les montants diffèrent en raison des plans de régionalisation-, et de certaines aides au secteur bovin (prime à l'herbe, complément extensif, complément national PMTVA...).

Deux mécanismes de modulation sont ainsi prévus : une modulation verticale interne aux OCM, qui ne concerne que la distribution des aides, et qui ouvre la possibilité aux Etats membres d'en répartir une partie selon des critères nationaux ; une modulation horizontale qui s'applique à la fois au prélèvement et à la distribution des aides, en ouvrant la possibilité aux Etats de différencier, par exploitation, l'ensemble des aides communautaires.

#### 4) *La prise en compte des nouvelles missions*

La Commission propose aussi de poursuivre et de généraliser l'ouverture du champ de la politique agricole commune à de nouvelles fonctions : la préservation de l'environnement - grâce à un dispositif d'éco-conditionnalité - et le développement rural - qui devient le “ *second pilier de la PAC* ”.

C'est la première fois que le caractère multifonctionnel de l'agriculture est affirmé aussi clairement dans un document communautaire. Ces orientations correspondent d'ailleurs à celles du projet de loi d'orientation agricole, votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 13 octobre 1998, qui insiste sur le fait que le rôle de l'agriculture est non seulement de produire, mais aussi de participer à la protection de l'environnement, à la préservation de l'emploi et à l'occupation des territoires, ce que Pascal Coste, Président du CNJA, appelle joliment “ *mettre l'agriculture sur ses deux jambes* ”.

## II. LES PROPOSITIONS “ SECTORIELLES ”

### A. La réforme de l’OCM céréales

Le secteur des grandes cultures fait l’objet de deux propositions de règlement, l’une portant sur les règles de fonctionnement de l’organisation de marché, l’autre instituant un nouveau régime de soutien aux producteurs. Pour des raisons de clarté et de simplicité, la Commission envisage de substituer ces deux projets de textes à deux règlements antérieurement adoptés (les règlements n° 2731/75 et 1765/92) qui seraient abrogés.

Ces propositions sont sans doute celles qui suscitent le moins de critiques. Elles ont été ainsi jugées “ *assez pertinentes* ” aussi bien par la profession céréalière <sup>(20)</sup> que par le ministre Louis Le Pensec. Il est vrai que l’ajustement par les prix apparaît comme l’élément central d’une stratégie visant à prévenir les risques d’accumulation des stocks d’intervention.

Le volet “ grandes cultures ” du «paquet Santer» n’en est pas pour autant exempt de toute critique. C’est ce que nous allons voir en détaillant les propositions de la Commission.

#### 1) *La baisse de 20 % des prix d’intervention*

La Commission propose de ramener le prix d’intervention des céréales de 119 euros à 95 euros par tonne (soit 20 % de baisse), en une seule étape, le 1<sup>er</sup> juillet 2000. Si le principe de la baisse des prix n’est pas contesté, le choix d’un taux de diminution de 20 % ainsi que les modalités de compensation prêtent à discussion.

*a) Le principe de la baisse des prix n’est pas mis en cause*

**• L’augmentation du taux de jachère ne constitue pas une solution pour remédier aux déséquilibres de marché**

---

<sup>(20)</sup> « Agenda 2000 » : la position des céréaliers » - Association générale des producteurs de blé (AGPB) – octobre 1997.

Comme nous l'avons vu, la Commission prévoit que, à PAC inchangée, les stocks d'intervention s'accumuleraient à hauteur de 50 millions de tonnes en 2006.

Une première solution serait de recourir aux outils de maîtrise de la production sans toucher aux prix d'intervention. Les projections de la Commission montrent toutefois que pour stabiliser le volume des stocks au niveau des exportations subventionnées autorisé par l'OMC, il faudrait porter le taux de gel des terres obligatoire jusqu'à 20 %. Et dans l'hypothèse probable où les prochaines négociations de l'OMC devraient se conclure par des limitations supplémentaires des subventions à l'exportation, le taux de gel devrait être encore renforcé jusqu'à atteindre 25 à 30%.

Une telle option serait insupportable pour les citoyens européens - qui admettraient difficilement que les agriculteurs soient payés pour ne pas produire - pour les agriculteurs eux-mêmes - qui ne pourraient supporter le gel d'un quart de leur surface agricole utile (SAU) - et pour l'Union européenne dans son ensemble - qui se verrait empêchée de participer à l'expansion des marchés mondiaux.

- **La baisse des prix est incontournable**

La seule solution pour éviter que les stocks ne s'accumulent est donc de baisser les prix d'intervention afin d'élargir les débouchés. Une diminution des prix permettrait en effet :

- d'augmenter de façon significative le volume des céréales utilisées dans l'alimentation animale
- et d'exporter sans restitution des volumes plus importants de céréales. On rappellera que, si les exportations subventionnées sont limitées, ce n'est évidemment pas le cas des exportations sans restitution qui se font aux prix du marché.

La baisse des prix est ainsi nécessaire pour permettre à l'Union européenne de contourner la contrainte GATT à l'exportation et de participer à la croissance attendue des échanges internationaux de céréales.

- **La tendance à l'accroissement du marché mondial des céréales est considérée comme acquise**

La question se pose évidemment de savoir si cette hypothèse n'est pas devenue caduque de par la situation actuelle du marché : la surproduction céréalière a en effet provoqué un effondrement des cours mondiaux, qui sont passés de 210 \$ la tonne en 1997 à 80 \$ actuellement. La tentative consistant rapprocher les prix communautaires des cours mondiaux en baissant les premiers de 20 % n'est-elle pas dès lors irréaliste ?

Il semble, cependant, selon les experts, que la baisse des cours ne devrait pas durer. Les différentes études qui ont été réalisées par l'OCDE, le Département à l'Agriculture des Etats-Unis (USDA) ou par le FAPRI (Institut de recherche travaillant pour le congrès américain) laissent entrevoir une forte croissance des échanges de blé et de maïs d'ici 2007/2008 qui serait due à l'augmentation de la population mondiale, à la poursuite de la croissance économique et à la modification des comportements alimentaires, le blé se substituant au riz. Selon ces prévisions sur lesquelles s'appuie la Commission, les cours mondiaux de céréales devraient se redresser pour se situer d'ici quelques années à un niveau moyen de 140 \$ la tonne, prix d'équilibre du marché.

Il résulte également des études de l'USDA et du FAPRI que l'Europe et les Etats-Unis pourraient se partager le marché mondial des céréales : tandis que l'Union européenne augmenterait ses exportations de blé de 30 % d'ici 2007 (pour représenter à cette date 24 % des échanges contre 42 % pour les Etats-Unis), ce sont les Etats-Unis qui consolideraient leur domination sur le marché du maïs (entre 80 et 87 % de parts de marché en 2007).

Toutefois, si l'idée même d'expansion du marché est admise, son ampleur et sa traduction sur les prix ne font pas l'unanimité.

*b) L'ampleur de cette baisse doit être discutée*

Si la baisse des prix est justifiée, le taux de 20 % aurait pour inconvénient de fragiliser la protection extérieure du marché communautaire.

**• Les risques d'une remise en cause de la préférence communautaire**

Une baisse des prix de 20 % aurait pour inconvénient de fragiliser la protection extérieure du marché communautaire.

Les accords du GATT de 1993 ont en effet instauré, pour le secteur des céréales, un dispositif particulier de calcul du prix d'importation en Europe d'un produit céréalier. Alors que, pour tous les produits agricoles, le prix d'entrée d'un produit sur le marché communautaire est le prix mondial auquel sont ajoutés les droits de douane (prix d'entrée = prix mondial + équivalents tarifaires), le prix d'entrée des céréales est plafonné à 155 % du prix d'intervention. Ce mécanisme de plafonnement avait été obtenu à la demande des Etats-Unis qui voulaient éviter que les prix de leurs céréales exportées sur le marché communautaire ne soient trop élevés dans l'hypothèse de cours mondiaux à la hausse. Cette précaution s'est avérée fort utile pour les Européens dans le contexte des années 1995-1997, qui a vu les prix mondiaux dépasser les prix communautaires : l'augmentation des prix d'entrée des céréales américaines sur le marché communautaire a été limitée par le plafonnement à 155% du prix d'intervention.

**De ce fait, une baisse du prix d'intervention des céréales, au niveau de celle proposée par la Commission, est susceptible, dans certaines configurations de marché, d'affaiblir la protection tarifaire de l'Union européenne. Un acquis aussi important que la reconquête du marché de l'alimentation animale au détriment des produits d'importation américains serait alors remis en cause.**

- **Une baisse des prix excessive pour exporter sans restitution**

Cette baisse de 20 % du prix d'intervention apparaît également inutilement élevée si l'objectif est de s'aligner sur les cours mondiaux. On notera d'abord que seul le blé tendre est susceptible d'être exporté sans restitutions, les cours mondiaux des autres céréales (blé dur, orge, sorgho) étant trop bas pour être rejoints par les prix communautaires.

Mais, même si l'on se limite à l'objectif d'exportation sans restitution du blé tendre, une baisse des prix de 20 % est dans ce cas surdimensionnée. Une étude réalisée par l'ONIC en novembre 1998 montre qu'il suffirait de baisser le prix d'intervention de 15 %, dans l'hypothèse dite « moyenne » d'un prix mondial du blé à 140 dollars la tonne et d'un dollar à 5,50 FF, pour exporter sans subventions le blé tendre communautaire.

Le choix d'une baisse des prix d'intervention d'un niveau plus modéré que celui retenu par la Commission permettrait donc de maintenir la protection tarifaire sans pour autant nuire à l'objectif d'exporter sans restitution le blé tendre.

• **Une suppression des majorations mensuelles qui pourrait aggraver la baisse des prix**

La Commission propose également de supprimer les majorations mensuelles, suppléments de prix appliqués aux prix d'intervention afin de tenir compte des frais de stockage et des frais financiers supportés par les organismes publics, et mis en place pour inciter les opérateurs à ne pas mettre toute leur production immédiatement sur le marché.

L'argument invoqué par la Commission pour supprimer ces majorations est logique : dès lors que l'intervention publique jouera un rôle de plus en plus réduit [du fait de la baisse des prix de 20 %] "*une correction raisonnable des prix d'intervention ne se justifiera plus*".

Mais cette suppression des majorations mensuelles risque en même temps d'accentuer la baisse des prix du marché en incitant les opérateurs à ne plus stocker la récolte et à la mettre sur le marché dès la moisson.

C'est pourquoi un certain nombre d'Etats, comme la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, la Finlande ou le Portugal, ont déjà émis de fortes réserves sur cette proposition, tandis que les autres, s'ils ne s'y opposent pas, ne sont pas convaincus de l'intérêt de mettre fin au système. Les seuls Etats favorables à la suppression des majorations mensuelles sont les pays libéraux (Danemark, Suède et Royaume-Uni).

Le principe d'une incitation à l'étalement de la mise sur le marché des récoltes devrait toutefois, selon votre Rapporteur, être retenu.

2) ***Une compensation partielle des baisses de prix***

La Commission propose d'augmenter l'aide directe versée au titre des grandes cultures de 54 à 66 euros par tonne de céréales. Cette hausse des paiements directs aux producteurs de céréales correspond à une compensation pour moitié de la baisse des prix d'intervention.

Le caractère partiel de cette compensation a bien évidemment été critiqué par la profession agricole, mais sans grande conviction.

Il est en effet probable que, comme en 1992, la baisse des prix d'intervention ne se répercutera pas intégralement sur les prix du marché et que le taux réel de compensation sera alors supérieur aux 50 % retenus par la Commission.

On notera qu'afin de se prémunir contre d'éventuels risques de surcompensation, la Commission a introduit une disposition qui prévoit la possibilité pour le Conseil de modifier les montants d'aides "*en fonction de l'évolution de la production, de la productivité et des marchés*" (article 11 de la proposition de règlement 98/0108). Il ne s'agit pas d'un mécanisme de correction automatique, comme pour les oléagineux, mais d'une simple option qui est laissée à l'appréciation des instances communautaires. Il reste à savoir l'utilisation qui en sera faite.

### **3) *Des modifications critiquables apportées au régime de soutien***

La Commission propose d'organiser le régime de soutien sur des bases différentes. Alors que les aides étaient jusqu'alors différenciées selon le type de culture (céréales, oléagineux, protéagineux), les aides prendraient désormais la forme de paiements "*à la surface, non liés au produit cultivé*". Ce découplage des aides du type de production constitue une nouveauté majeure dont la portée doit être bien appréciée.

#### *a) L'alignement des aides aux oléagineux sur les aides aux céréales*

Le nouveau dispositif de soutien proposé par la Commission revient à aligner les aides aux oléagineux (colza, tournesol et soja) sur les aides aux céréales. Le supplément de soutien dont bénéficiaient jusqu'alors les cultures oléagineuses serait supprimé : l'aide aux oléagineux, qui était de 94 euros par tonne, serait ramenée à 66 euros par tonne comme pour les céréales, soit une baisse de 30 % du soutien communautaire.

Autre disposition, alors que l'aide aux oléagineux est, depuis 1992 variable en fonction de l'évolution des cours mondiaux (elle augmente ou baisse en cas de variation de plus ou moins 8% des prix mondiaux), elle serait désormais établie sur une base fixe.

La Commission justifie sa proposition par la nécessité de sortir des contraintes instaurées par l'accord de Blair House. On se souviendra en effet qu'un accord avait été conclu en décembre 1992 (puis inclus dans l'Acte final de Marrakech) entre les Etats-Unis et l'Union européenne, qui prévoyait, en échange du maintien d'un régime spécifique d'aide aux oléagineux, le plafonnement des surfaces européennes de production. Ce plafond de surface - qui s'élève aujourd'hui à 5.482.000 hectares - s'exprime en une Surface Maximale Garantie (SMG) qui est répartie entre Etats membres.

Si cet accord a mis fin aux contestations dont faisait l'objet notre système de soutien aux cultures oléagineuses au GATT, il s'avère très contraignant : le régime de sanctions prévoit, en cas de dépassement du plafond de surface, le paiement, par l'Etat membre responsable, de pénalités cumulatives d'une année sur l'autre. Or, il se trouve que pour la deuxième année consécutive, la surface européenne d'oléagineux devrait être en 1998 en dépassement. Le cumul des pénalités devrait conduire à une baisse des aides de 13 % pour les producteurs français.

**Le pari de la Commission est qu'en alignant les aides oléagineuses sur le régime général des aides céréalières, les producteurs européens pourraient s'exonérer des contraintes de Blair House et être ainsi en mesure de participer à l'expansion du marché.**

Ce pari est très risqué à un double titre.

**Il n'existe d'abord aucune certitude juridique qu'un alignement des primes permettrait de sortir des contraintes de Blair House.** Le Conseil a demandé à la Commission d'approfondir cette question. Sa réponse est attendue.

**Il est par ailleurs douteux que la levée des contraintes en surface permettrait aux producteurs de tirer parti d'un marché mondial à la hausse.** Les responsables de la Fédération nationale des oléo-protéagineux (FNOP) ont fait part à votre Rapporteur de leur scepticisme quant à une tendance à la hausse du cours des protéines : le marché des huiles oléagineuses est un marché aléatoire qui ne dégage ni tendances particulières, ni cycle récurrent<sup>(21)</sup>, et qui ne semble guère constituer un débouché durable à des prix rémunérateurs pour les producteurs.

Si le pari de la Commission est incertain, les inconvénients de sa proposition sont en revanche bien établis. Dans les zones intermédiaires productrices de colza, où il n'y a pas, pour des raisons agronomiques, de possibilités de culture de substitution, la baisse du soutien à l'hectare se soldera par une perte sèche de revenu pour les exploitations. En revanche, dans les régions productrices de tournesol (tel le nord du Bassin Parisien ou le sud de la France), qui ont le choix des têtes d'assolement, la baisse de l'intérêt relatif des cultures oléagineuses pourrait inciter les agriculteurs à abandonner ces cultures au profit de la production de céréales.

---

(21) C'est ce qui ressort de l'étude de M. Tancrede Voituriez – (" Dynamique non linéaire du marché mondial des huiles et des graisses " - Economie rurale - Janvier/Février 1998) qui conclut qu' « il n'existe ni cycle régulier, ni tendance dans la dynamique des prix observés », que « la sensibilité aux conditions initiales ruine tout espoir de prévision » et que « le marché est fondamentalement instable ».

**La proposition de la Commission devrait donc avoir pour effet non seulement une baisse du revenu des exploitants, mais aussi une diminution de la production européenne d'oléagineux.** C'est ainsi que le dispositif proposé par la Commission devrait conduire, selon les experts, à une baisse des surfaces oléagineuses comprise entre 20 et 35 % : la baisse est estimée à 24 % selon le modèle macro-économique dénommé MAGALI, dont 15 % pour le colza et 34 % pour le tournesol ; elle serait du tiers selon l'INRA.

Or, il faut savoir que l'Union européenne est fortement dépendante en protéines fourragères : son degré d'autosuffisance est de 44 % pour l'ensemble des oléagineux (7 % pour le soja, 89 % pour le colza et 72 % pour le tournesol). **La réduction du potentiel européen de production irait donc à l'encontre de l'objectif patiemment poursuivi par la Communauté depuis le milieu des années 70 - depuis 1974 plus précisément, date de l'embargo imposé par les Etats-Unis sur le soja, qui a incité les Européens à réagir - de réduire sa dépendance en protéines.**

**L'alignement des aides oléagineuses sur les aides céréales aurait également pour conséquence de provoquer des transferts de productions au profit du blé, qui pourraient perturber l'équilibre du marché des céréales<sup>(22)</sup>.** La proposition de la Commission est à ce titre anti-économique puisqu'elle revient à diminuer la production dans un secteur déficitaire pour l'accroître sur un marché excédentaire.

**Sur ce point particulier, l'incohérence du dispositif proposé par la Commission constitue une illustration des dangers du découplage qui, sous prétexte d'instaurer un régime de soutien neutre par rapport aux échanges, introduit de graves perturbations dans les systèmes de production. Elle souligne aussi l'absurdité d'une volonté exportatrice indifférenciée.**

*b) Le maintien d'un supplément d'aide trop limité pour les protéagineux*

La Commission prévoit toutefois de faire une exception au principe de découplage en proposant de maintenir un supplément d'aide en faveur des protéagineux afin de préserver la compétitivité de cette culture par rapport aux céréales.

Toutefois, cette surprime serait nettement diminuée puisqu'elle serait ramenée de 24 euros par tonne à 6,5 euros par tonne. Or, dans le

---

<sup>(22)</sup> Selon le ministère de l'Agriculture, une baisse de 25 % des surfaces oléagineuses se traduirait par une augmentation de la production de céréales de 8 millions de tonnes.

même temps, les prix des protéagineux devraient baisser : on estime en effet que les variations de cours des céréales se répercutent aux 2/3 sur les prix des protéagineux.

**MONTANT DES PRIMES CEREALES ET PROTEAGINEUX  
(ECUS PAR TONNES)**

	<b>Avant réforme</b>	<b>Après réforme</b>
Prime céréales	54	66
Prime protéagineux	78	72,5
Différentiel	+ 24	+ 6,5

Les producteurs se trouveraient donc dans la situation de devoir supporter à la fois une baisse des prix de leurs produits et une baisse du soutien global qui leur est accordé. **Sous couvert de maintenir un différentiel de prime en faveur des protéagineux, les propositions de la Commission reviennent donc à diminuer l'avantage relatif de cette culture par rapport aux céréales. Le risque est grand, comme pour les oléagineux, qu'il y ait transfert de production au profit du blé.**

**4) *Les modifications apportées au système des plans de régionalisation***

**a) *Le maintien des plans de régionalisation***

La Commission prévoit de maintenir le principe des plans de régionalisation pour le calcul des aides directes, qui avait été introduit par la réforme de 1992.

Ce système prévoit que les aides sont calculées sur la base de références historiques de production tenant compte des différences de rendement entre régions. Le mécanisme est le suivant : les paiements compensatoires sont fixés sous la forme d'aides à la tonne de céréale produite ; ils sont ensuite transformés en aides à l'hectare sur la base de rendements régionaux de référence (aide à l'hectare = aide par tonne x rendements de référence en tonnes/hectare). Ces rendements sont calculés par chaque Etat membre sur la base de plans de régionalisation qui définissent les régions de production justifiant l'attribution de rendements spécifiques (en raison d'une fertilité des sols particulière ou du recours à l'irrigation).

Ainsi, en France, le rendement de référence est calculé sur la base du rendement départemental (rendement départemental moyen sur la période 1986-1990 auquel on enlève les deux moins bonnes années), pondéré pour un tiers par le rendement national moyen.

Le maintien de ce dispositif de régionalisation n'est pas sans appeler quelques observations.

Il se justifie dans la logique de compensation des pertes de revenu issues d'une baisse des prix d'intervention : comme les pertes encourues sont d'autant plus fortes que la production de l'exploitation est élevée, il est cohérent de différencier les niveaux des paiements compensatoires selon les différences de rendement entre régions de production.

Mais le problème est que **les effets de la baisse des prix ont été, au fil des années et au gré des progrès de rendements, largement compensés**. Les différences de niveaux d'aide entre agriculteurs tendent alors à perdre leur justification économique et à apparaître comme des rentes de situation. C'est ainsi que les aides à l'hectare peuvent varier du simple au double pour une culture donnée, sans que plus rien ne vienne justifier aujourd'hui de telles différences.

Une réflexion doit donc être entreprise sur la légitimité des dispositifs de régionalisation.

Il est peu probable qu'une telle réflexion soit menée au niveau communautaire, car le maintien de la régionalisation est peu contesté : seuls certains pays du Sud demandent un ajustement des données historiques, tandis que la Grande-Bretagne réclame la suppression totale des plans de régionalisation afin de parvenir à des aides à la surface qui soient totalement découplées de la production.

Une action peut en revanche être entreprise, au niveau national, pour rendre plus équitables les plans de régionalisation : l'idée a été évoquée de retenir le rendement national comme seul rendement de référence (proposition faite par la Confédération paysanne) ou de prendre en compte le revenu par actif agricole dans le calcul des aides. Les pouvoirs publics ont préféré pour l'instant s'en tenir à une démarche plus pragmatique qui consiste à augmenter la part relative du rendement national par rapport au rendement départemental (qui serait de moitié et non plus du tiers pour la prochaine campagne), dans le calcul des références.

*b) La modification des surfaces de référence*

Si le principe des plans de régionalisation est maintenu, la Commission propose de modifier les surfaces de référence. Les Etats ont en effet la possibilité d'introduire une double différenciation dans le calcul des rendements : entre cultures sèches et cultures irriguées, d'une part, et entre le maïs et les céréales à paille d'autre part. Cette possibilité de différenciation permet aux cultures de maïs et aux cultures en zone irriguée de bénéficier d'un supplément de rendement de référence et donc de primes plus élevées. Les nouvelles propositions de la Commission prévoient de maintenir la distinction en faveur des cultures irriguées, mais de supprimer celle profitant au maïs.

**(1) Le maintien des bases irriguées**

La Commission avait envisagé, à un stade initial de sa réflexion, de supprimer toute possibilité de distinction entre cultures irriguées et cultures sèches, mais elle a dû reculer devant la pression des pays du sud de l'Union, qui recourent dans des proportions importantes à l'irrigation.

L'existence d'une base irriguée a certes sa logique sur le plan économique : comme le note le rapport annuel de l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM), "*si plus de quintaux à l'hectare sont obtenus avec l'irrigation, ce n'est qu'un juste retour du coût supplémentaire de fonctionnement et d'investissement*".

Mais l'instauration de cette compensation spécifique lors de la réforme de la PAC en 1992 a eu pour effet, comme le retrace le tableau ci-dessous, de provoquer une forte croissance des surfaces irriguées. Si, dans certaines régions, l'irrigation peut ne poser aucun problème de ressources en eau, elle s'accompagne souvent d'une surexploitation des nappes phréatiques.

**ÉVOLUTION DES SURFACES IRRIGUÉES ET DES SURFACES MAÏS EN FRANCE  
(EN 1.000 ha)**

	1993	1997	Variation
Surfaces irriguées	971	1 156	+ 19 %
Surfaces maïs	805	892	+ 10,8 %

Source : AGPM - Rapport 1997.

**(2) La suppression de la base maïs**

La Commission a en revanche prévu de supprimer la possibilité de distinguer le maïs des autres cultures pour le calcul des rendements de référence. Seules les cultures de maïs irrigués - qui représentent 80% de l'ensemble de la production de maïs - pourraient continuer à bénéficier de compensations spécifiques au titre de la seule irrigation. La Commission justifie sa proposition par le souci de simplifier le régime actuel et par le niveau plus élevé des prix de marché du maïs.

Cette disposition est évidemment très critiquée par l'Association des producteurs de maïs (AGPM) - dont le président, M. Marcel Cazalé, a fait valoir à votre Rapporteur en septembre 1998 les pertes de revenu qu'elle entraînerait pour les producteurs<sup>(23)</sup>. Il a notamment insisté sur le fait que la filière maïs fait vivre toute une micro-économie en aval et qu'une suppression brutale de la base maïs pourrait donc avoir des effets en chaîne sur une série de producteurs et d'exploitants. L'autre argument mis en avant par l'AGPM est tiré de la stricte logique de compensation des prix : le maïs grain est une culture dont les rendements sont plus élevés que la moyenne (entre 50 et 60 quintaux l'hectare) et qui devrait, pour cette raison, bénéficier d'un traitement spécifique.

Sans reprendre à son compte ces arguments, votre Rapporteur se limitera à relever le manque de cohérence des propositions de la Commission en matière de changements de surfaces de référence. On ne voit pas pourquoi la base irriguée est maintenue et non la base maïs. De deux choses l'une : ou bien le principe selon lequel les cultures à fort rendements bénéficient d'une compensation est acquis et, dans ce cas, la possibilité de distinguer le maïs et les cultures irriguées dans les plans de régionalisation doit être conservée ; ou bien la décision est prise d'aligner toutes les cultures sur le même rendement de référence et, dans cette

---

<sup>(23)</sup> La suppression de la base maïs se traduirait selon le ministère de l'agriculture par une baisse supplémentaire de 20 % des revenus qui se surajouterait à l'effet lié à la diminution des prix d'intervention.

hypothèse, cela suppose la suppression de tout traitement spécifique et donc des deux bases, maïs et culture irriguée.

**A ne pas savoir jusqu'où aller trop loin, la Commission propose un dispositif bancal qui pourrait avoir des effets pervers : les producteurs de maïs pourraient, en effet, être incités à recourir dans de plus larges proportions à l'irrigation afin d'avoir accès à des compensations plus élevées.** Les efforts accomplis pour convaincre ces producteurs de renoncer à des pratiques nuisibles à l'environnement seraient ainsi remis en cause.

#### 5) *La réduction à taux zéro de la jachère obligatoire*

La Commission propose de conserver le principe du gel des terres comme instrument de maîtrise de la production, mais de fixer son niveau obligatoire à taux zéro.

La proposition de réduire à taux zéro la jachère obligatoire peut sembler paradoxale quand on se souvient de la décision prise par le Conseil en juillet dernier, à l'initiative de la Commission, d'augmenter le taux de gel obligatoire de 5 à 10 %. Cette proposition est cependant cohérente dans le contexte global du paquet "Santer" : dans l'hypothèse d'une baisse des prix d'intervention de 20 %, une jachère à taux nul permettrait de libérer de nouvelles capacités de production qui seraient disponibles pour participer à la croissance du marché mondial.

Le gel des terres serait toutefois maintenu dans son principe. Il n'est pas exclu en effet que, lors d'une chute prolongée des cours mondiaux qui rendrait impossible les exportations sans restitutions, il soit nécessaire de maîtriser la production pour éviter la réapparition d'excédents non exportables.

Ces propositions en matière de taux de jachère comportent cependant un inconvénient : elles risquent d'entraîner la disparition de toute production de produits agricoles non-alimentaires, lesquels bénéficient, dans le régime actuel, des aides à l'hectare de jachère. Un régime spécifique prenant le relais de la jachère industrielle s'avèrera alors nécessaire, nous y reviendrons.

## **B. La réforme de l'OCM « viande bovine »**

Si la nécessité de réformer l'OCM viande bovine est largement admise, le consensus est tout aussi large pour considérer les propositions de la Commission dans ce secteur comme inadaptées. On ne trouve pratiquement aucun Etat, ni aucun responsable, pour défendre le contenu de la proposition de règlement communautaire n° 98/0109.

Il est vrai que l'exercice de réforme n'est guère facile. D'abord en raison de la très grande diversité des modes de production à l'échelle européenne qui rend difficiles les choix à opérer au niveau communautaire. Ensuite parce que le secteur de la viande suit une évolution difficile à maîtriser car il dépend à la fois de la politique laitière (une proportion prépondérante de viande est issue du troupeau laitier) et de la politique céréalière (les variations de prix des céréales modifient le rapport de compétitivité viandes rouges - viandes blanches).

### *1) Une baisse excessive des prix d'intervention*

La Commission propose de baisser de 30 % en trois étapes d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2002, le prix de soutien de la viande bovine (1.950 euros par tonne en 2002 contre 2.750 actuellement).

L'objectif de la Commission n'est pas, comme pour les céréales, de rapprocher les prix communautaires de ceux de nos principaux concurrents : les cours mondiaux sont en effet inaccessibles car de 60 % en moyenne inférieurs aux prix communautaires. Son objectif est en réalité double :

- stimuler la consommation interne de viande rouge pour un gain supplémentaire de part de marché compris entre 100 et 200 000 tonnes par an ;

- permettre l'exportation extra-communautaire de viande bovine sans restitution à hauteur de 100 à 150 000 tonnes vers certains pays asiatiques (Corée, Japon notamment).

La baisse des prix proposée par la Commission permettrait, d'après elle, d'écouler de l'ordre de 200 à 350 000 tonnes par an de viande supplémentaires, ce qui serait suffisant pour prévenir l'accumulation de stocks évaluée dans l'Agenda 2000 à 1,5 million de tonnes pour 2005.

Ce schéma, séduisant sur le papier, est en réalité contestable sur le fond et irréaliste dans ses prévisions.

Il est contestable sur le fond parce que la production communautaire de viande bovine (qui est de l'ordre de huit millions de tonnes) est absorbée à 88 % par le marché intérieur européen. Comme le note M. Georges Garrot dans son excellent rapport au Parlement européen sur l'OCM viande bovine, « *le marché mondial est pour l'Union européenne un marché résiduel pour les produits n'ayant pas trouvé de preneurs sur le marché intérieur* ». Il n'est guère justifié dans ces conditions de faire supporter aux producteurs les pertes de revenu découlant d'une baisse des prix de 30 % pour le simple gain de 150 000 tonnes à l'exportation sur les marchés tiers. Comme l'indique Georges Garrot, « *le prix à payer serait très élevé par rapport aux faibles parts de marché pouvant être gagnées* ».

Mais il apparaît que les prévisions de la Commission sont elles-mêmes fort aléatoires.

**L'objectif d'exportation sans restitution vers l'Asie de 100 à 150 000 tonnes est en premier lieu irréaliste.** On notera d'abord que la baisse de 30 % des prix d'intervention permettrait aux prix communautaires de rejoindre les cours des produits américains exportés en Asie, mais pas les prix, beaucoup plus bas, des produits argentins ou australiens, qui dominent le marché. Or l'objectif de 150.000 tonnes d'exportation représente près de 20 % des importations du Japon et de la Corée, qui sont les principaux acheteurs de viande dans la région. Il est parfaitement illusoire d'imaginer conquérir de telles parts de marché en raison :

- de l'absence de tradition commerciale européenne dans cette région. L'Asie constitue un marché mal connu de l'Union qui n'y dispose d'aucune implantation commerciale;

- de l'éloignement de ces marchés par rapport aux centres européens de production, alors que nos concurrents ont l'avantage de la proximité géographique ;

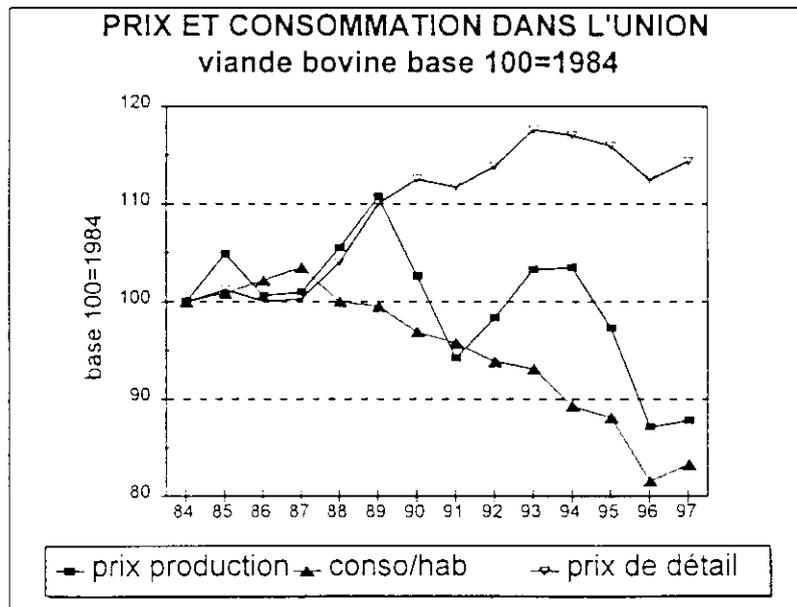
- des spécificités des habitudes alimentaires asiatiques (demande de viandes grasses persillées), qui ne correspondent pas aux caractéristiques des produits européens ;

- et enfin du caractère aléatoire de toute prévision de croissance du marché asiatique dans le contexte que l'on connaît.

L'élargissement de la pénétration sur le marché asiatique semble donc plus relever du rêve que de la réalité.

L'autre objectif visé par la Commission - stimuler la consommation de viande rouge, en baissant les prix d'intervention - est tout aussi incertain.

Si la consommation de viande bovine est sensible aux niveaux de prix (le coefficient d'élasticité-prix de la consommation serait de 0,75 selon l'INRA et l'OCDE), la transmission aux prix de marché des variations de prix d'intervention se fait assez mal. Comme le montre le graphique ci-dessous, une baisse des prix à la production se répercute mal sur les prix de détail de la viande bovine. Cette situation est imputable à la filière de la distribution qui utilise les viandes blanches comme produit d'appel et compense sur les viandes rouges les faibles marges qu'elle dégage sur la volaille ou le porc.



On peut donc se demander si le véritable objectif (non avoué) poursuivi par la Commission en proposant une baisse des prix d'une telle ampleur n'est pas d'anticiper les négociations de l'OMC : toute baisse des prix permet en effet de se ménager une marge de protection douanière en cas de nouvelle réduction des équivalents tarifaires décidée à l'OMC. La question est, là aussi, de savoir s'il faut anticiper des concessions sans aucune certitude sur leur nécessité.

## 2) *La suppression du régime d'intervention publique*

La Commission propose de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, le système des achats publics à l'intervention pour le remplacer par un dispositif d'aide au stockage privé, (identique à celui existant dans le secteur porcin), qui serait accordé lorsque les prix du marché descendent à 103 % du prix de base.

Un tel dispositif est critiquable. La production de viande bovine connaît en effet une alternance de cycles d'augmentation et de diminution dont l'ampleur est d'environ six ans. Si le stockage privé peut être utile pour réguler des déséquilibres conjoncturels et saisonniers, il n'est en revanche pas adapté pour faire face à des mouvements d'une telle amplitude. On imagine mal des opérateurs privés accepter de s'engager sur plusieurs années à stocker de la production sans garantie d'écoulement, alors que les pouvoirs publics y renoncent.

La proposition de la Commission risque donc de priver les pouvoirs publics de toute capacité d'action en cas de crise et d'affaiblir dangereusement leurs moyens de régulation du marché. Le risque est grand de voir le marché de la viande bovine devenir encore plus instable, avec de fortes variations de cours et une alternance plus marquée entre périodes de forte et faible production.

## 3) *Un mécanisme de compensation défavorable à l'élevage extensif*

La Commission propose de revaloriser le montant des aides directes au cheptel afin de compenser, à hauteur de 80 %, la baisse des prix d'intervention. Ces aides sont la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), la prime à la vache allaitante (PMTVA), le complément extensif, et la nouvelle prime à la vache laitière (PVL) financée pour partie sur l'OCM viande bovine et pour partie sur l'OCM lait.

Sans doute n'est-il pas inutile au préalable de rappeler le fonctionnement de ce dispositif de primes si complexe qu'il ne peut que paraître incompréhensible à tout non-initié.

→ **La prime spéciale aux bovins mâles (PSBM)** a été instaurée en 1990 pour rémunérer l'activité d'engraissement des jeunes bovins. Elle bénéficie, dans la limite de 90 animaux par exploitation, aux jeunes mâles engraisés, c'est à dire les boeufs et les taurillons (dits aussi jeunes bovins), issus du troupeau laitier ou du troupeau allaitant.

#### LA PRIME SPECIALE AUX BOVINS MALES (PSBM)

Les animaux éligibles sont les bovins mâles castrés (boeufs) - qui bénéficient d'une première prime entre 8 et 20 mois et d'une deuxième prime à plus de 20 mois - et les bovins mâles non castrés (jeunes bovins ou taurillons) qui sont primés une seule fois dans leur vie entre 8 et 20 mois.

Un triple plafonnement est appliqué à cette prime : plafond de 90 animaux par exploitation - plafond national fondé sur le nombre d'animaux qui ont bénéficié de la prime en 1992 - plafond de densité de 3,5 UGB en 1993, puis de 2 UGB par hectare de surface fourragère depuis 1996.

→ **La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)** est attribuée aux éleveurs-naisseur pour chaque vache produisant de la viande de boucherie (dite allaitante). Son objectif est de soutenir le cheptel de souche par rapport au troupeau laitier. Comme le dit Georges Garrot, la PMTVA « *est le point d'entrée des viandes dans le circuit de production et a l'avantage de fixer les élevages sur le territoire* ».

#### LA PRIME AU MAINTIEN DU TROUPEAU DE VACHES ALLAITANTES (PMTVA)

Les animaux éligibles sont les animaux femelles de l'espèce bovine ayant déjà vêlé et appartenant à une race à viande. Le producteur bénéficiaire ne doit pas livrer de lait de vache ou détenir une référence maximale de 60.000 litres par an.

Un double plafonnement est appliqué à cette prime : plafonnement individuel correspondant au nombre de droits à prime détenus par l'éleveur fin 1992 et plafond de densité à un niveau de 2 UGB par hectare de superficie fourragère.

→ On rappellera les orientations nouvelles apportées par **la réforme de 1992** à ce dispositif d'aides.

La réforme a d'abord **plafonné le nombre de droits à prime** PSBM et PMTVA en fonction de références historiques correspondant au cheptel de 1992. Ce système de plafonnement était destiné à limiter la croissance du troupeau, mais il n'a pas eu l'efficacité escomptée : les éleveurs ont, en effet, profité des derniers mois de 1992 pour se porter acquéreurs de bétail et gonfler ainsi leurs références. C'est la raison pour laquelle la situation actuelle est celle d'une sous-utilisation générale des droits à prime en Europe.

La réforme de 1992 s'est également efforcée **de mieux répartir les aides au profit des éleveurs extensifs**. Un lien nouveau a d'abord été introduit entre l'octroi de primes et le respect de conditions de densité (ou de chargement). C'est ainsi que le nombre de droits à prime, PSBM et

PMTVA, a été plafonné, à partir de 1996, à 2 unités de gros bétail (ou UGB) par hectare de superficie fourragère, aucune aide n'étant accordée pour les animaux supplémentaires (dits alors non-primables)<sup>(24)</sup>. Un complément d'aide extensif a également été instauré pour les animaux (bovins mâles et vaches allaitantes) des exploitations d'une densité inférieure à 1,4 UGB par hectare.

Ces dispositions en faveur des élevages extensifs étaient malheureusement contrebalancées par d'autres mesures qui ont eu pour résultat de soutenir les modes de production intensifs (aide au maïs ensilage notamment). La réforme de 1992 n'en a pas moins marqué une première reconnaissance du rôle joué par les troupeaux allaitants dans l'occupation des territoires et l'entretien des paysages.

Cette première reconnaissance ne trouve pas de suite dans le projet de réforme de 1998, dont les principales mesures de soutien, comme nous le verrons plus loin, sont défavorables aux systèmes extensifs. Elles devraient en effet se traduire par des pertes d'excédent brut d'exploitation (EBE) de 22 % en moyenne selon l'Institut Français de l'élevage (IFE), ces baisses pouvant être de moitié pour les éleveurs naisseurs extensifs qui n'ont accès ni à la PSBM (parce qu'ils n'engraissent pas leurs veaux), ni au complément extensif (parce qu'ils n'en remplissent plus les conditions).

*a) Une revalorisation des primes défavorable à l'élevage allaitant*

La Commission propose :

- d'augmenter la PSBM de 135 à 220 euros pour les taurillons (soit + 63 %) et de 108 à 170 euros pour les boeufs (soit + 57 %)<sup>(25)</sup> ;

- d'augmenter la PMTVA de seulement 35 euros (elle passerait à 180 euros contre 145 actuellement), soit une augmentation limitée à 24 %. A cette faible augmentation de la prime de base communautaire, s'ajoute l'interdiction faite aux Etats d'accorder une prime complémentaire pour les vaches allaitantes financée sur leurs budgets nationaux. Le complément de 30 euros versé aujourd'hui en France pour les quarante premières vaches d'une exploitation serait ainsi supprimé. Il en résulte

---

<sup>(24)</sup> Le plafond de 2 UGB constitue donc un seuil d'écrêtement (pas d'aide pour les animaux au-delà de ce niveau de chargement) et non un seuil d'exclusion (pas d'aide pour les exploitations dépassant le seuil).

<sup>(25)</sup> On notera que ces chiffres d'augmentation de la PSBM sont plus faibles que ceux prévus par l'Agenda 2000. Cette moindre revalorisation de la PSBM est la contrepartie du rétablissement de la prime au maïs ensilage, évoquée plus loin, qui favorise les élevages intensifs.

que la PMTVA n'augmenterait, en France, pour les quarante premières vaches d'une exploitation, que de 5 euros, soit 33 F par tête !

**La différence de revalorisation entre PMTVA et PSBM risque donc de placer les éleveurs allaitants dans une situation très difficile.**

*b) Un durcissement des conditions d'accès au complément extensif*

La Commission prévoit une forte revalorisation du complément extensif, dont le montant serait quasiment triplé (100 euros par tête d'animal contre 36 actuellement).

Mais ses **conditions d'attribution seraient considérablement durcies**. Le complément extensif resterait attribué aux exploitations dont la densité est inférieure à 1,4 UGB par hectare. Mais alors que jusqu'ici n'étaient comptabilisés pour le calcul de la densité que les seuls animaux primés, la Commission propose de prendre en compte la totalité des animaux présents sur l'exploitation, primés et non primés.

Cette modification peut difficilement être contestée sur le fond : il est normal qu'une prime à l'extensification soit attribuée sur la base d'un comptage réel des animaux présents sur le terrain et non en fonction d'une densité théorique. Le souhait de la Commission de recentrer ce dispositif sur les exploitations réellement extensives ne saurait être récusé. Mais il faut bien comprendre que cette modification brutale des critères d'éligibilité aura un double effet : selon le Ministère de l'Agriculture, un éleveur allaitant sur deux serait exclu de l'accès au complément extensif (alors qu'ils sont 80 % aujourd'hui à en bénéficier, ils ne seraient plus que 40 %).

*c) Le rétablissement de la prime au maïs ensilage*

La question de la prime au maïs ensilage, bien qu'elle soit financée sur le budget de l'OCM grandes cultures, sera évoquée ici car elle bénéficie principalement aux éleveurs bovins.

On rappellera au préalable que le maïs ensilage se dit du maïs coupé avant le mûrissement du grain et conservé selon des techniques spécifiques (fermentation) qui permettent d'en valoriser le potentiel énergétique. Il s'agit donc d'une plante riche en énergie qui est très utile à l'alimentation des bovins dès lors qu'elle intervient en complément d'alimentation.

Alors que cette culture fourragère ne bénéficiait d'aucune aide communautaire, la réforme de 1992 a instauré la possibilité de primer le maïs ensilage au même titre que le maïs grain. Cette culture a pu ainsi connaître un développement important dans l'alimentation des bovins au détriment des aliments composés industriels, dont les parts de marché se sont réduites.

L'instauration d'une aide au maïs ensilage peut cependant être contestée sur la base de deux arguments.

**Sur le plan économique, on notera que le maïs ensilage est une plante destinée à l'intraconsommation : pour cette raison, elle n'a pas eu à subir les effets des baisses de prix de 1992. Son inclusion dans le champ des cultures ouvrant droit à paiements compensatoires est donc contestable.**

**Pour l'environnement, l'instauration d'une prime au maïs ensilage a eu des effets néfastes.** Elle a d'abord incité les agriculteurs à cultiver du maïs sur leurs surfaces de prairies naturelles, qui ont reculé au profit de celles consacrées aux cultures fourragères. Elle a ensuite favorisé les phénomènes d'érosion des sols et d'épuisement des ressources en eau, la culture du maïs étant fortement utilisatrice d'intrants.

C'est pour ces différentes raisons que la Commission avait prévu dans l'Agenda 2000 de supprimer la prime au maïs ensilage. Mais cette proposition a suscité les protestations d'une majorité d'Etats membres, dont la France. En se reportant au compte-rendu de l'audition du ministre Louis Le Pen par la Délégation, le 18 décembre 1997, qui figure en annexe du présent rapport, on constatera que le ministre avait exprimé le souhait d'un rétablissement de cette prime. Il faut savoir que le volume financier concerné par la prime au maïs ensilage est important. C'est ainsi que le montant des aides au maïs ensilage distribuées en France est de 3,2 milliards de francs en 1997, soit 47% du montant communautaire global. Leur suppression aurait entraîné des pertes considérables pour les producteurs de lait et les ateliers d'engraissement qui recourent aux céréales ensilées pour l'alimentation de leur bétail.

Mais au delà de ces considérations budgétaires, le maintien de cette prime a été justifié par deux arguments :

**- l'un technique, l'impossibilité de contrôler la destination du maïs** et de savoir s'il s'agit d'un maïs grain ou d'un maïs ensilé. Dès lors que le maïs grain bénéficiait au même titre que les autres céréales d'un

mécanisme de soutien direct, il était difficile pour des raisons pratiques de prévoir un sort particulier pour le maïs ensilé ;

**- l'autre de fond, la nécessité de ne pas faire de discrimination entre les éleveurs de volaille - qui utilisent du maïs grain primé pour l'alimentation des animaux - et les éleveurs de bovins qui recourent au maïs ensilé.**

C'est pourquoi la Commission a finalement décidé de réintroduire un dispositif de soutien au maïs ensilé dans ses propositions du 18 mars : la prime au maïs ensilage est non seulement maintenue mais même revalorisée à hauteur de 22 % (dans les mêmes proportions que l'aide céréalière).

On peut s'en féliciter au nom des intérêts de la « ferme France » (puisque, compte tenu de la revalorisation du montant de la prime, le secteur de l'élevage devrait bénéficier de 3,9 milliards de francs d'aides supplémentaires), mais on doit, semble-t-il, le regretter au nom d'une certaine vision des missions de l'agriculture. **La suppression, ou au moins la modulation, de cette prime aurait permis de préserver un meilleur équilibre en faveur des systèmes herbagers extensifs.**

**Il résulte de cet ensemble de dispositions que la Commission procède à une redistribution des aides en faveur de la production intensive issue du troupeau laitier et au détriment de la production extensive caractéristique du troupeau allaitant. Cette orientation va évidemment à l'encontre des objectifs d'occupation du territoire et de protection de l'environnement affichés par ailleurs dans le projet de réforme.**

#### ***4) Des enveloppes nationales génératrices de distorsions de concurrence***

La Commission propose de donner à chaque Etat membre la responsabilité d'octroyer, selon des critères nationaux, une partie des aides directes pour la viande bovine. Cette proposition, qui ne figurait pas dans l'Agenda 2000, constitue la principale nouveauté du « paquet Santer 2 ».

Le mécanisme proposé est le suivant :

- le montant de la compensation prévue pour la viande bovine serait scindé en deux : la moitié pour compléter les primes de base (PSBM,

PMTVA, complément extensif), l'autre moitié pour constituer une enveloppe globale de flexibilité dont le montant serait de 1.962 millions d'euros ;

- cette enveloppe globale serait répartie entre Etats membres au prorata de leur part dans la production de viande communautaire (sur la base des quantités de bétail abattu) ;

- chaque Etat serait libre de répartir son enveloppe nationale à la tête (en accordant un supplément de prime pour telle ou telle catégorie de bétail) ou à la surface (en instaurant un paiement à l'hectare de pâturage) ou les deux en même temps ;

- l'octroi de ces primes serait toutefois soumis à des limitations afin d'éviter, selon la Commission, les "*distorsions de concurrence*" : le total des paiements à la tête (prime de base + aide supplémentaire) ne pourrait dépasser, pour un même animal, certains plafonds figurant dans l'annexe VI de la proposition de règlement 98/0109 ; les paiements à la surface ne pourraient être octroyés que pour des hectares de prairie permanente (exclusion des surfaces consacrées au maïs ensilage).

Ce mécanisme des enveloppes nationales tendrait en quelque sorte à établir un système analogue à celui des références régionales de l'OCM céréales, c'est-à-dire une adaptation du système d'aide en fonction des spécificités nationales et régionales de leurs modes de production : les pays pourraient choisir de soutenir leur cheptel bovin laitier ou allaitant ou d'instaurer une prime à l'herbe en fonction de leurs priorités propres.

La Commission a proposé ce dispositif parce qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de faire une proposition commune qui donne satisfaction à la fois aux Etats partisans de l'élevage extensif et à ceux qui privilégient l'élevage intensif. Le système des enveloppes nationales répond ainsi à un souci tactique : il permet à la Commission de transférer aux Etats membres le soin d'arbitrer entre l'aide aux systèmes herbagers et le soutien à la filière de l'engraissement. Guy Legras, Directeur général de l'Agriculture à la Commission européenne, en a donné une justification différente dans la forme, mais comparable sur le fond : comme il était impossible de faire adopter par le Conseil une proposition favorable à l'élevage allaitant, le mécanisme des enveloppes nationales a été imaginé afin de permettre à un pays comme la France de disposer d'une partie des aides communautaires pour soutenir l'élevage allaitant. Le problème, comme nous le verrons, est que, paradoxalement, ce dispositif pénalise notre pays.

Il ne doit pas pour autant être condamné *a priori* dans son principe. Les modes de production sont d'une telle diversité à l'échelle européenne qu'il devient de plus en plus difficile de concilier les différences d'approche entre Etats et de définir une politique commune de l'élevage. De plus, son utilité est indéniable dans la perspective de l'élargissement, dans la mesure où il autorisera une plus grande flexibilité dans la gestion des outils de régulation et dans la répartition des compétences.

Mais il pourrait avoir pour conséquence de creuser de fortes distorsions de concurrence, dangereuses à la fois pour l'unité du marché commun agricole et pour l'économie française de l'élevage.

Le mécanisme offre en effet aux Etats la possibilité de concentrer les fonds mis à leur disposition sur leurs produits stratégiques sans limitation de volume. Des différences de soutien pour un même type d'animal pourraient ainsi affecter l'Union européenne : tandis que les Pays-Bas aideraient la filière du veau de boucherie (si toutefois ils obtiennent, ce qui n'est pas encore le cas, son inclusion dans la liste des animaux pouvant être aidés), l'Italie et l'Allemagne subventionneraient les jeunes bovins. **Le mécanisme des enveloppes de flexibilité créerait alors des distorsions de concurrence inacceptables pour l'unité du marché intérieur de la viande bovine**

De surcroît - et c'est le deuxième inconvénient du dispositif - ces distorsions risquent de pénaliser fortement la France et cela pour deux raisons.

D'abord parce que notre pays est fortement désavantagé par la **clé de répartition de l'enveloppe de modulation entre Etats**. Le critère choisi - la quantité de bétail abattu - nous désavantage, car une part importante du cheptel français est exportée sous forme d'animaux maigres : notre pays abat donc, en proportion, moins de bétail qu'il n'en détient. C'est ainsi que la France percevrait 390 millions d'euros (soit 19,9 % de l'enveloppe globale) alors que son taux de retour sur les primes - et donc sa contribution à la constitution de l'enveloppe de flexibilité - est de 24 %. Sont au contraire favorisés les pays, tels l'Italie, l'Allemagne ou les Pays-Bas qui, faute de surface en pâturage disponible, importent dans de fortes proportions du bétail pour engraissement puis pour abattage : leur part dans l'enveloppe globale de flexibilité est plus importante que leur retour sur les primes animales.

Cette disposition conduirait donc à d'importants transferts à l'intérieur de la Communauté.

Deuxième argument, le système d'élevage français, à la différence de celui des pays voisins, n'est pas spécialisé sur un segment productif particulier. Les pouvoirs publics français auront donc des arbitrages difficiles à faire au moment de répartir l'enveloppe nationale : il leur faudra choisir entre plusieurs emplois (prime à l'herbe, supplément d'aide pour le troupeau allaitant ou soutien supplémentaire aux jeunes bovins). Compte tenu de la situation difficile du secteur allaitant, il est probable que les arbitrages trancheront en faveur des éleveurs extensifs. C'est donc toute la filière française de l'engraissement qui risque de se trouver désavantagée au profit des concurrents allemands et italiens qui bénéficieront de l'essentiel de leurs primes nationales.

## 5) *La marginalisation des outils de maîtrise de l'offre*

### a) *La réduction des plafonds de la PMTVA*

La seule véritable mesure de maîtrise de l'offre figurant dans la proposition de la Commission consiste en un plafonnement plus strict des droits à prime pour la PMTVA.

La Commission propose en effet :

- de limiter le nombre de droits à prime pour la vache allaitante de chaque Etat membre au niveau de consommation de 1996 augmenté de 3 %. Alors que la PMTVA était jusqu'ici plafonnée pour chaque exploitation au niveau atteint fin 1992, elle serait désormais également limitée au niveau national ;

- d'inclure dans ces plafonds les génisses de renouvellement pour un maximum de 20 %. Alors que la PMTVA était jusqu'ici réservée aux seuls animaux adultes ayant déjà " vêlé ", elle est désormais étendue aux futures vaches. Cette mesure a pour objectif de réduire d'autant le nombre de vaches allaitantes susceptibles d'être primées<sup>(26)</sup>.

Ce durcissement du dispositif de plafonnement porterait les quotas de prime au niveau de leur utilisation effective : le taux de sous-utilisation constaté dans différents pays (qui est d'ailleurs plus faible en France que dans d'autres pays) serait ainsi absorbé. Mais il risque de ne guère avoir de portée pratique sur l'évolution de l'offre de production bovine : la

---

<sup>(26)</sup> On rappellera que les génisses sont les animaux femelles n'ayant pas encore vêlé. L'exclusion des génisses de l'accès au soutien communautaire constituait une anomalie dénoncée par la profession. Elle avait pour conséquence d'inciter les éleveurs à détenir " hors prime " des génisses et à accroître le nombre de vêlages pour détenir le maximum de vaches allaitantes dans le cadre des plafonds.

croissance du cheptel allaitant tient en effet à l'acquisition, par les éleveurs, de vaches allaitantes non primées dont le nombre est de 1,5 million dans l'Union européenne. La réduction de ce cheptel exigerait des mesures bien plus ambitieuses que celles proposées par la Commission.

*b) La suppression des primes au veau*

La proposition de la Commission prévoit également de ne pas reconduire deux dispositifs de limitation de l'offre de viande qui viennent à échéance fin 1998 et qui avaient pourtant fait la preuve de leur efficacité. Il s'agit de mécanismes de primes aux veaux dont le principe avait été prévu par la réforme de 1992 mais dont la création effective a été décidée, en octobre 1996, par le Conseil des ministres afin de réguler un marché excédentaire : les Etats membres devaient, pour les deux années à venir, 1997 et 1998, mettre en oeuvre l'une au moins des deux mesures suivantes.

La première, qui est la plus contestable, est une **prime de mise en marché précoce des veaux de boucherie**. On rappellera qu'une vache produit en moyenne un veau par an et que ce veau devient ensuite soit un veau de boucherie, soit une génisse, soit un jeune bovin. Seuls ces derniers contribuent à l'offre de viande rouge. L'objectif de cette prime est donc d'augmenter le nombre de veaux orientés vers la filière veau de boucherie pour réduire d'autant le nombre de ceux qui alimentent la filière viande rouge. Une prime est donc versée pour tout veau de boucherie abattu dont le poids est inférieur de 15 % au poids moyen constaté de la carcasse de l'Etat membre considéré. L'idée est qu'en favorisant une baisse du poids moyen des carcasses, on accélère le rythme des mises en place (ou de "rotation") des veaux de boucherie.

Mais cette mesure a été peu efficace : on estime que le nombre de veaux supplémentaires entrés dans la filière boucherie n'a été que de 250.000 - ce qui correspond à un volume de 75.000 tonnes de viande rouge retirée pour les années 1997 et 1998.

Cette prime a également pour inconvénient de créer de profondes distorsions de concurrence entre Etats : un pays comme les Pays-Bas dispose en effet de veaux dont les poids de départ sont parmi les plus importants dans l'Union ; comme cette prime est versée pour une baisse en pourcentage du poids des carcasses par rapport au poids moyen de l'Etat considéré, elle est attribuée à des animaux dont les poids moyens sont très différents d'un Etat à l'autre (108 kilogrammes en France contre

138 aux Pays-Bas) ; la filière veau de boucherie néerlandaise a pu ainsi gagner des parts de marché au détriment de la filière française.

L'autre dispositif offert au choix des Etats a été au contraire d'une grande efficacité. Il s'agit de la **prime à la transformation des petits veaux**, appelée aussi " prime Herode ", que la France, le Royaume-Uni, le Portugal et l'Irlande ont choisi de mettre en oeuvre. Cette prime est offerte au producteur pour tout veau de moins de vingt jours abattu. Il faut ajouter, et cette précision, comme nous le verrons, a son importance, que le veau abattu n'alimente pas les boucheries (il est trop jeune pour être consommé) mais est transformé en nourriture pour animaux. Cette mesure a été d'une grande efficacité. Pour chaque veau abattu, c'est en effet l'équivalent de 350 kilogrammes de viande rouge (correspondant au poids moyen d'un bovin de 18 mois qu'il serait devenu s'il avait pu grandir) qui est ainsi économisé. La prime Herode a ainsi permis d'abattre 930.000 veaux en 1997 (595.000 au Royaume-Uni, 264.000 en France, 48.000 au Portugal et 19.000 en Irlande) et de réduire de 4 % la production de viande bovine.

Mais ce dispositif suscite une véritable " levée de boucliers " dans les pays d'Europe du Nord. Les déplacements que votre Rapporteur a pu faire en Allemagne et en Autriche lui ont permis de constater l'hostilité profonde de l'opinion publique à l'encontre d'une mesure qui revient, à ses yeux, à tuer de jeunes bêtes, non pas pour en faire de la nourriture, mais parce qu' " *elles dérangent les marchés* " comme le rappelait encore récemment l'attaché agricole à l'ambassade d'Allemagne, M. Axel Reich. Ce genre d'argument semble un peu spécieux : s'apitoyer sur le sort d'un veau abattu sous prétexte qu'il ne sera pas consommé par l'Homme mais par d'autres animaux, davantage que sur celui d'un jeune bovin ou d'une vache de réforme, dont le sort final est tout aussi pénible serait, selon les tenants de ce raisonnement, plus moral ?

La Commission n'en a pas moins décidé de ne pas prolonger le dispositif de la " prime Herode ". Le Commissaire Franz Fischler serait, paraît-il, personnellement hostile au maintien de ce mécanisme. Il faut le regretter, car il constituait un moyen efficace et peu coûteux de limiter le volume de viande rouge.

### **C. Les propositions de réforme de l'OCM « lait »**

Le secteur laitier est le seul des trois secteurs de production couverts par la réforme de la PAC à faire l'objet de deux projets de textes :

- le premier, la proposition de règlement 98/0111, prévoit de proroger le régime des quotas laitiers jusqu'en 2006 en assortissant toutefois cette mesure d'une disposition qui ne figurait pas dans l'Agenda 2000, l'augmentation de 2 % des quotas laitiers;

- le second texte, la proposition de règlement 98/0110, tend à réformer l'organisation de marché pour lui appliquer un schéma de réforme identique à celui retenu pour les autres OCM : baisse des prix compensée par l'instauration d'un soutien direct aux producteurs sous la forme d'une nouvelle prime à la vache laitière et création d'une enveloppe de flexibilité ;

Or ce dispositif - qui s'apparente aux propositions faites par la Commission en 1991 et repoussées à l'époque par le Conseil - est non seulement d'une utilité peu convaincante, mais tout aussi contestable sur le fond que les propositions de réforme des deux autres OCM.

***1) Une réforme de l'OCM « lait » ne paraît pas indispensable***

***a) L'absence de déséquilibre prévisibles sur les marchés***

Les prévisions du marché du lait, qu'il s'agisse du marché intra-communautaire ou du marché mondial, ne laissent entrevoir aucune difficulté majeure nécessitant une réforme de l'OCM.

En effet, les évolutions prévisibles de consommation et de production du lait sont, selon les dernières prévisions de la Commission d'octobre 1998, convergentes à la baisse : tandis que la production européenne de lait devrait passer de 120,8 millions de tonnes en 1997 à 119,7 millions en 2001 et à 118,6 millions en 2005, la consommation communautaire devrait diminuer d'un même volume sur la période, en raison de la diminution de la consommation de beurre et de poudre de lait, et d'une moindre utilisation des produits laitiers pour l'alimentation des animaux.

En conséquence, le surplus disponible serait en 2005 d'un niveau équivalent à celui actuellement observé (9,4 millions de tonnes) : il pourrait être absorbé, sans difficulté, par le stockage public ou par l'exportation. **Aucune donnée relative à l'évolution du marché ne justifie donc une réforme du secteur laitier, à la différence des autres OCM.**

**PREVISIONS POUR LE MARCHE DU LAIT  
(EN MILLIONS DE TONNES)**

	<b>1997</b>	<b>2005</b>
Production	120,8	118,6
Consommation	112,2	108,7
Excédent	9,4	9,4

Source : Commission européenne - octobre 1998

*b) Une anticipation abusive des contraintes externes  
(élargissement, OMC)*

Si elle convient de l'absence de déséquilibre prévisible de marché, la Commission justifie son projet de réforme par la nécessité d'anticiper les défis externes que constituent le lancement des négociations de l'OMC et l'élargissement de l'Union.

- La Commission estime en effet nécessaire d'anticiper les nouvelles baisses des subventions à l'exportation et de droits de douane qui pourraient être décidées à l'issue des **négociations de l'OMC**. Une diminution du prix du lait serait donc un moyen de prévenir les risques liés à un affaiblissement de la protection communautaire et de la capacité exportatrice de l'Union.

Or, nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, votre Rapporteur ne croît pas qu'il faille dès maintenant anticiper les concessions que pourraient nécessiter les négociations à l'OMC.

Par ailleurs, la part des échanges extra-communautaires étant, pour le lait, de l'ordre de 10 % du total de la production, une baisse des prix ne pourrait en aucun cas modifier sensiblement ce pourcentage.

- **L'élargissement** constitue un autre argument invoqué par la Commission. La baisse des prix permettrait de réduire l'écart entre les cours du lait dans l'Union et dans les PECO. Or, et ceci a déjà été dit plus haut dans ce rapport : premièrement, ces différences de prix ne doivent pas être surestimées, deuxièmement, elles devraient se combler en grande partie avec la reprise par les PECO de l'acquis communautaire, ce mouvement de convergence étant la pleine application la PAC aux PECO.

Le vrai problème lié à l'élargissement est celui de la reprise par les futurs Etats membres du régime des quotas. Ce régime est en effet un système lourd à gérer - et qui sera difficile à supporter pour une

administration embryonnaire et des exploitations atomisées - et peu adapté pour des agricultures dont une part importante de la production est auto-consommée. Mais ces problèmes, qui devront être surmontés le moment venu, ne trouvent aucun début de solution dans l'actuel projet de réforme. Au contraire, l'instauration d'une nouvelle prime à la vache laitière constitue un élément de complication supplémentaire, puisque la question se posera de savoir si les nouveaux adhérents, qui n'auront pas été concernés par la baisse des prix de 15 %, seront éligibles à la perception de cette aide compensatrice. De plus, les propositions de la Commission reviennent à fragiliser le système des quotas, rendant ainsi plus difficile son extension aux PECO.

*c) Un premier pas dans la voie d'un démantèlement des quotas*

Certes, la proposition de la Commission prévoit de proroger jusqu'à 2006 un régime des quotas qui arrivait à échéance le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

On remarquera toutefois que les intentions de la Commission sont beaucoup moins nettes pour le futur. Il est en effet indiqué dans l'exposé des motifs que le régime des quotas "*demeure nécessaire à moyen terme*" mais qu'il ne faut pas non plus donner l'impression qu'"*ils peuvent durer éternellement*".

On peut donc raisonnablement se demander – et cela est corroboré par les discussions que votre Rapporteur a pu avoir avec les experts du secteur - est que l'objet de la réforme proposée par la Commission est de préparer le terrain à un futur démantèlement des quotas. Sa conséquence objective est en effet de fragiliser le système de contrôle quantitatif. Comme l'ont relevé la plupart des commentateurs, il est contradictoire de baisser les prix pour conquérir de nouvelles parts de marché et de maintenir un régime de quotas dont l'objet est précisément de limiter la production. Cette contradiction n'en est plus une si l'on comprend que la Commission veut ainsi préparer les esprits à un changement de logique.

*d) Un coût budgétaire élevé*

Cette réforme a pour dernier inconvénient de représenter un coût élevé (2 milliards d'euros par an) en raison de l'instauration d'une nouvelle forme d'aide directe dans ce secteur, la prime à la vache laitière<sup>(27)</sup>. Au moment où chacun admet la nécessité d'une baisse – ou au moins d'une stabilisation – des dépenses de la PAC, une telle proposition apparaît réellement superflue.

---

<sup>(27)</sup> définition de cette prime page 101.

## 2) *Les propositions de la Commission paraissent techniquement contestables*

Si une réforme globale de l'OMC ne semble pas s'imposer, il se trouve que les propositions de la Commission soulèvent en elles-mêmes des critiques de nature technique.

### a) *Une baisse inutile des prix*

La Commission propose de diminuer de 15 % les prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé en quatre étapes, de 2000-2001 à 2003-2004.

La baisse proposée est plus importante que celle évoquée dans l'Agenda 2000 (qui citait le chiffre de - 10 %), en raison, selon la Commission, du rétablissement de la prime au maïs ensilage qui bénéficiera en partie aux producteurs de lait. Cette baisse est également moins étalée dans le temps (4 ans au lieu de 6), afin de mieux peser sur les prix du marché et d'éviter les comportements d'adaptation.

L'objectif poursuivi par la Commission est à la fois d'élargir la consommation de lait et de produits laitiers et d'améliorer leur compétitivité sur les marchés internationaux. Ces objectifs peuvent être contestés de deux points de vue.

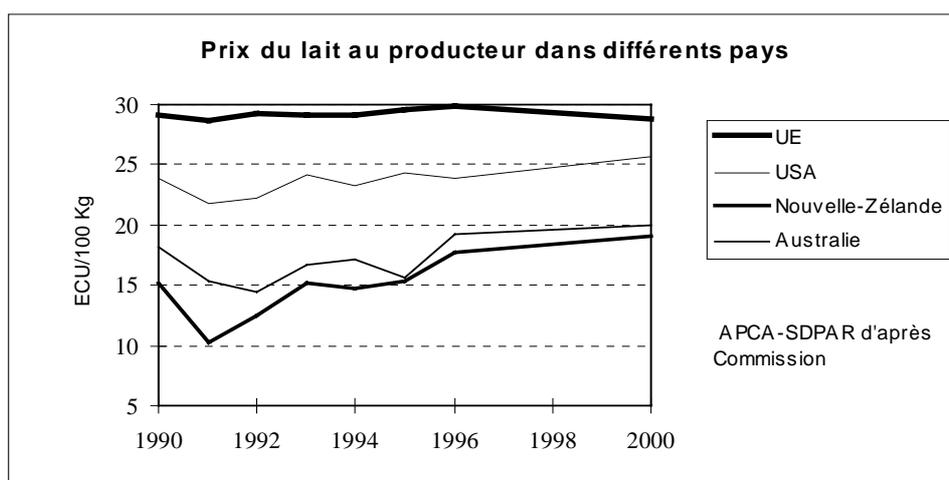
**Il est peu probable en premier lieu que la baisse des prix du lait ait un impact important sur le niveau de la demande interne.** Deux éléments explicatifs peuvent être avancés :

- le premier tient à la mauvaise répercussion de la baisse des prix à la production sur les prix du marché en raison de la faible part de la matière première "lait" dans le coût total de fabrication des produits laitiers qui sont des produits à forte valeur ajoutée. Seul le lait liquide de consommation intérieure bénéficierait de manière significative de la baisse des prix à la production ;

- le deuxième élément est la faible élasticité de la consommation aux variations de prix en raison du niveau déjà très élevé de la consommation de produits laitiers en Europe.

**L'autre objectif poursuivi par la Commission - améliorer la compétitivité externe - semble tout aussi illusoire.** La Commission relève que si les écarts entre les prix mondiaux et les prix européens sont de 50 à 60 % pour le beurre et de plus de 25 % pour le lait écrémé et en

poudre, ils ne sont que de 15 à 20 % pour le fromage. Autrement dit, “ *la compétitivité mondiale pour le produit le plus intéressant à exporter - et pour lequel l’Europe possède une supériorité commerciale manifeste - n’est pas un objectif impossible*”. Et cet objectif de compétitivité est, selon la Commission, d’autant plus nécessaire que les exportations subventionnées de fromages sont limitées par les plafonds du GATT : l’Union se trouve ainsi empêchée d’élargir ses parts de marché pour un produit à forte valeur ajoutée qui constitue une sorte de symbole de son savoir-faire alimentaire.



Ce raisonnement peut être contesté. Il est vrai que les plafonds du GATT sont très contraignants pour les exportations subventionnées de fromages : ces plafonds ont été atteints dès la première année de mise en oeuvre des accords du GATT et, malgré les mesures prises par la Commission pour diminuer les restitutions sur certains pays, voire les supprimer sur d’autres, les contingents sont utilisés chaque année (385.000 tonnes en 1997).

Mais l’idée selon laquelle une baisse des prix de 15 % permettrait aux produits fromagers d’accéder au marché mondial est contestée par l’Onilait qui a expertisé les propositions de la Commission. Le Directeur de l’Office, M. Guy Geoffroy, a indiqué à votre Rapporteur qu’une telle diminution permettrait tout juste d’exporter sans restitution 100.000 tonnes supplémentaires de fromages. Or ce montant correspond très exactement au renforcement des limitations prévues par les accords du GATT d’ici 2001. Autrement dit, la baisse de 15% des prix permettrait de compenser le surcroît de contraintes qui nous est imposé d’ici la fin de l’application des accords de Marrakech, mais certainement pas d’exporter sans restitution tous les fromages communautaires. Cet objectif ne pourrait être atteint que si les prix étaient diminués de 25 à 30 %.

La question peut donc se poser de savoir si un réajustement des prix d'intervention ne serait pas nécessaire même s'il s'agit simplement de contourner la contrainte GATT. Deux raisons incitent votre Rapporteur à répondre par la négative. D'abord les conséquences d'une baisse des prix de 15% en termes d'exportations non subventionnées sont trop limitées (moins de 2 % de la production totale) pour qu'elles justifient un bouleversement de l'OCM lait. Ensuite la levée des contraintes GATT pourrait être obtenue, selon les professionnels du secteur, par d'autres moyens qu'une baisse des prix (par exemple, par une meilleure gestion des restitutions à l'exportation revenant à réduire, voire à supprimer, les restitutions pour certains pays à fort pouvoir d'achat et à les concentrer sur d'autres).

*b) Une augmentation des quotas dépourvue de fondement économique*

La proposition faite par la Commission d'augmenter les quotas de 2 %, pour moitié à l'usage exclusif des jeunes agriculteurs (+ 1 %), et pour le solde pour les producteurs des zones de montagne (+ 1 %) est encore plus contestable.

**(1) La hausse de 2% des quotas**

**Cette mesure n'a aucune justification économique** : le marché se caractérise en effet par un équilibre entre la production et la consommation qui ne justifie pas d'augmenter le niveau d'offre disponible.

L'augmentation des quotas poursuit en réalité un double objectif d'une toute autre nature.

Elle est d'abord un moyen de régulariser les **dépassements de quotas dans l'Union européenne**. Un certain nombre de pays - neuf Etats membres sur quinze - ont en effet produit du lait au-delà des montants qui leur sont alloués. Le montant de ces dépassements est pour la campagne 1996-1997, selon le dernier rapport 1997 de l'Onilait, de 861.000 tonnes (soit 0,5 % des quotas), dont les deux tiers proviennent de l'Italie et de l'Allemagne. Le tableau ci-dessous permet de constater que l'augmentation des quotas permet de "blanchir" les dépassements dont ces deux pays sont responsables.

en milliers de tonnes	Dépassements de quotas	Proposition d'augmentation de quota en 2004
Allemagne	+ 382	+ 364
Italie	+ 221	+ 290
Pays-Bas	+ 81	+ 111
Espagne	+ 62	+ 221
Royaume-Uni	+ 52	+ 146
Irlande	+ 30	+ 52
Danemark	+ 24	+ 45
Belgique	+ 6	+ 33
Luxembourg	+ 3	+ 3
Autriche	- 17	+ 187
Suède	- 33	+ 77
France	- 36	+ 548
Grèce	- 46	+ 18
Finlande	- 70	+ 200
Portugal	- 187	+ 54
<b>TOTAL</b>	<b>+ 861</b>	<b>+ 2350</b>

On notera toutefois que l'augmentation des quotas est refusée par l'Allemagne - parce qu'elle exercerait une pression à la baisse sur les prix - et qu'elle est jugée insuffisante par l'Italie - qui réclame un million de tonnes de quotas supplémentaires. Cette mesure ne donne donc pas satisfaction aux deux pays auxquels elle était destinée.

**Le véritable objectif de l'augmentation des quotas est, en réalité, de conforter le mouvement de baisse des prix que la Commission entend imprimer au marché.** En introduisant dans la proposition relative aux quotas laitiers une disposition revenant à accroître le niveau d'offre disponible, la Commission crée habilement un lien entre la réforme de l'organisation du marché et la prorogation du régime des quotas laitiers.

## (2) La répartition des quotas supplémentaires

Les modalités de répartition du volume supplémentaire de production entre producteurs de montagne et jeunes agriculteurs ne sont pas non plus sans prêter à contestation.

L'octroi d'un supplément de 1 % en faveur des producteurs de montagne constitue, en premier lieu, une discrimination à l'encontre des

Etats dépourvus de zones montagneuses qui ne bénéficieraient pas, par définition, de cette mesure (Pays-Bas par exemple).

Mais ce supplément de 1 % constitue également un risque pour les équilibres de marché en région montagneuse. L'augmentation de 1 % des quotas représente en effet un surcroît de 10 % de la production en zone de montagne, ce qui pourrait avoir pour effet, non seulement de déprimer les prix, mais aussi de nuire à la valorisation des produits. Les producteurs de montagne font face à des problèmes spécifiques qui tiennent à la rigidité du régime de régulation et à l'importance des coûts de collecte et qui ne sont nullement résolus par la revalorisation des quotas proposée par la Commission.

*c) L'instauration coûteuse d'une prime à la vache laitière*

La Commission propose de compenser la baisse des prix par l'instauration d'une prime à la vache laitière de 215 euros qui se décompose en 145 euros pour compenser la perte en lait et 70 euros pour compenser la perte en viande (suite à la baisse de 30 % du prix de la viande bovine).

Les conditions d'octroi de cette nouvelle aide directe sont très particulières : la prime à la vache laitière serait accordée au producteur de lait, non pas pour chaque vache présente dans son exploitation, mais pour un nombre "virtuel" de vaches obtenu en divisant son quota laitier personnel (exprimé en litres de lait) par le rendement moyen annuel communautaire (5.800 litres par vache).

**Ce curieux dispositif présenterait, selon la Commission, l'intérêt d'être découplé de la production.** Il est en effet assis sur des références - les quotas - qui seraient de simples droits à produire et non des volumes de production réelle. La prime à la vache laitière pourrait ainsi - et cette analyse est confirmée par la Direction des Relations économiques extérieures (DREE) - être la seule aide de la PAC réformée à pouvoir être classée en boîte verte.

Cette analyse semble peu fondée. Votre Rapporteur doute que les instances de l'OMC assimilent les quotas européens à de simples droits à produire déconnectés du niveau réel de production<sup>(28)</sup>. La prime à la vache laitière lui semble plus relever de la boîte orange que de la boîte bleue.

---

<sup>(28)</sup> On notera que pour être titulaire de son quota, le producteur communautaire doit livrer du lait, ce qui contrevient à l'un des critères de classement en boîte verte, qui est l'absence d'obligation de produire pour percevoir une prime.

Quoi qu'il en soit, **ce système de compensation a pour principal inconvénient d'avantager fortement les exploitations laitières qui recourent à des modes de production intensifs, au détriment des productions extensives privilégiant l'herbe.** C'est ainsi qu'une exploitation extensive disposant d'un quota de 200.000 litres pour 45 vaches laitières (soit 4.400 litres par vache et par an de rendement) aura le même nombre de droits à primes qu'une exploitation plus intensive dotée du même quota de 200.000 litres mais pour 22 vaches seulement (9.000 litres par vache et par an).

Cette prime avantage donc les pays du nord à système intensif (Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne, voire la France dont le rendement national se situe dans la moyenne communautaire), au détriment des pays du sud plus extensifs et à rendements plus faibles. Elle risque donc de donner une nouvelle impulsion au processus d'intensification laitière en incitant les producteurs à augmenter la productivité de leur exploitation pour profiter à plein de l'effet "prime". **La taille du cheptel laitier, qui s'était stabilisé à la baisse ces dernières années, pourrait augmenter à nouveau, provoquant un surcroît de production de viande bovine. La prime à la vache laitière constitue une formidable "machine" à produire de l'excédent de viande sur les marchés.**

L'autre très grave inconvénient de cette nouvelle prime tient à **son absence totale de lisibilité.** Comment expliquer à un producteur laitier qu'il touchera un nombre de primes supérieur au nombre réel de vaches dont il dispose ? Un tel dispositif ne contribue pas à rendre plus transparents et plus compréhensibles les mécanismes de la PAC.

*d) L'extension au secteur laitier des enveloppes de flexibilité*

Comme pour l'OCM viande bovine, la Commission propose de scinder le montant de la compensation entre un montant de base de 100 euros par vache et un montant additionnel de 45 euros par vache, laissé à l'appréciation des Etats. Ce montant additionnel correspond à une enveloppe de 910 millions d'euros (soit 30 % de la compensation totale), répartie entre Etats membres au prorata de leur quota. Comme dans le cas de l'enveloppe viande bovine, les Etats sont libres de répartir les aides mises à leur disposition, soit sous forme d'aide à l'hectare d'herbe, soit comme complément d'aide pour les vaches laitières.

Bien que le dispositif fonctionne sur les mêmes bases que celui prévu pour l'OCM viande bovine, les risques de distorsion de concurrence sont plus faibles. D'abord parce que le volume de compensation est

moindre. Ensuite parce que la clé de répartition de l'enveloppe globale entre Etats - leur montant de quotas - est incontestable et ne crée pas de discrimination entre les pays. C'est ainsi que la France percevrait 189 millions d'euros, soit 1,26 milliard de francs.

Cela n'empêche pas que la répartition de cette enveloppe devrait donner lieu, si la réforme se fait, à des débats assez vifs entre les régions intensives du Nord et du grand Ouest et celles moins productives du Massif Central, de Rhône-Alpes et de Franche-Comté. Tandis que les premières demanderont un paiement à la tête, les secondes seront certainement plus intéressées par une aide à l'hectare.

### **III. LES PROPOSITIONS DE REGLEMENT “ HORIZONTALES ”**

#### **A. L'établissement de règles communes pour les régimes de soutien direct**

La proposition de règlement 98/0113 “ *établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune* ” constitue sans nul doute la principale innovation du “ paquet ” agricole proposé par la Commission. Elle tend à introduire un triple mécanisme de plafonnement, d'éco-conditionnalité et de modulation dans le système de distribution des aides directes.

##### ***1) Un plafonnement dégressif des aides***

On rappellera que les aides de la PAC échappent dans l'ensemble à toute forme de plafonnement. Le seul exemple d'aide plafonnée est celui de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) qui n'est pas versée au-delà de 90 animaux par exploitation. Une proposition avait été faite par la Commission en 1992 pour plafonner l'ensemble des aides directes mais elle avait été repoussée par le Conseil.

La Commission reprend ce “ chantier ” puisqu'elle propose d'instaurer un plafond dégressif pour les aides directes. Lorsque leur montant dépasse 100.000 euros (669.000 FF) par exploitation et par an, celui-ci serait réduit de :

- 20 % pour la fraction du montant supérieure à 100.000 et ne dépassant pas 200.000 euros ;
- 25 % pour la fraction du montant total supérieure à 200.000 euros.

Les sommes prélevées au titre du plafonnement seraient obligatoirement reversées au budget communautaire.

Le terme de “ plafonnement ” est souvent utilisé pour désigner ce dispositif, mais il s'agit plutôt d'un mécanisme d'écêtement des aides, ou d'imposition par tranche, des paiements reçus par une exploitation. Un véritable plafonnement, tel qu'il était suggéré par l'Agenda 2000

(suppression des aides au-delà d'un certain montant)<sup>(29)</sup> a été écarté pour deux raisons : d'une part, il aurait généré des effets de seuil difficiles à contrôler en incitant les agriculteurs à scinder leurs exploitations pour échapper au prélèvement ; d'autre part, il se serait révélé inacceptable pour des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, dont les grandes structures auraient supporté l'essentiel des contraintes.

Le dispositif figurant dans la proposition de règlement soulève cependant trois remarques.

On notera en premier lieu que **les seuils d'écèlement ont été fixés à un niveau suffisamment élevé pour faire échapper la plupart des exploitations européennes au prélèvement**. Votre Rapporteur en voudra pour preuve la faible importance du produit financier généré au niveau communautaire par le prélèvement (400 millions d'euros par an à partir de 2002, sur un total de dépenses agricoles communautaires de plus de 46 milliards d'euros). De même, comme le montre le tableau ci-dessous, **seules 3.000 exploitations se verraient amputées en France d'une partie de leurs aides directes**. L'économie budgétaire serait de 111 millions de francs (soit à peine 0,2 % du total des aides). Les baisses de revenu n'atteindraient un niveau significatif (- 8 %) que pour les 200 exploitations dont le volume total des aides directes dépasse 200.000 euros par an.

**CONSEQUENCES, POUR LES EXPLOITATIONS FRANÇAISES,  
DES PROPOSITIONS D'ECÈLEMENT DES AIDES**

Montant des aides PAC par exploitation	Moins de 100.000 euros	Entre 100 et 150.000 euros	Entre 150 et 200.000 euros	Plus de 200.000 euros	Total
Nombre d'exploitations concernées	426.012	2.498	228	200	<b>428 938</b>
Taux de prélèvement	0	20 %	20 %	25 %	
Diminution des aides PAC (en millions de francs)	0	- 48	- 20	- 43	<b>- 111</b>
Diminution des aides PAC par exploitation (en F)	0	- 19.032	- 88.368	- 215.831	<b>- 258</b>
Variation du revenu disponible par exploitation	0	- 2 %	- 7 %	- 8 %	<b>- 0,2 %</b>

Source : Direction des affaires financières et économiques du Ministère de l'agriculture

(29) Il était dit dans l'Agenda 2000 que " la Commission a l'intention de proposer la fixation d'un plafond particulier pour toutes les aides directes au revenu ".

Ces seuils auraient en revanche des conséquences plus substantielles pour le Royaume-Uni et surtout pour l'Allemagne, qui serait la grande victime du dispositif d'écrêtement en raison des grandes exploitations des *länder* de l'Est.

Deuxième remarque, **le volume d'aides directes reçues par une seule exploitation constitue le seul critère de plafonnement** retenu par la Commission. Cette approche peut apparaître restrictive. Le critère de l'emploi agricole (nombre d'actifs employés sur une exploitation) aurait pu être pris en compte dans la fixation des seuils de prélèvement. Cette possibilité avait été un temps envisagée par la Commission, mais elle a préféré y renoncer faute de définition européenne de l'emploi agricole. La prise en compte du critère emploi est donc renvoyée aux Etats à travers le dispositif de modulation.

Troisième remarque, **on peut légitimement se demander si c'est au seul niveau communautaire que doit être instauré un système de plafonnement des aides**. Il apparaît en effet que tout mécanisme communautaire de plafonnement des aides a tendance à être, soit inefficace, soit inacceptable. Soit le plafond est fixé à un niveau consensuel (ce qui est le cas dans l'actuel projet) et le nombre d'exploitations concernées est donc très réduit. Soit ce plafond est fixé à un niveau assez bas pour être efficace et toucher beaucoup d'agriculteurs, mais il risque alors de créer des distorsions de concurrence intolérables pour les deux pays - Allemagne et Grande-Bretagne - qui ont des structures agricole

## 2) *La modulation des aides en fonction des critères d'emploi et d'environnement*

### a) *Un dispositif à deux volets*

La Commission propose également d'introduire un double mécanisme d'éco-conditionnalité et de modulation en fonction de l'emploi, qui traduit l'intention manifestée par la Commission dans l'Agenda 2000 d'autoriser les Etats membres à "*appliquer des critères de différenciation conformément à des règles arrêtées en commun*". Bien que ces deux dispositions portent des intitulés différents, il s'agit en réalité d'un même système de modulation, l'un en fonction de critères environnementaux, l'autre en fonction de critères liés à l'emploi.

(1) **L'éco-conditionnalité**

Le principe novateur d'éco-conditionnalité des aides fait l'objet de l'article 3 de la proposition de règlement 98/0113. Cette disposition est cependant rédigée de manière si tortueuse que des doutes subsistent sur la portée concrète du dispositif.

C'est ainsi que le paragraphe 1 de l'article 3 prévoit que les Etats « *prennent les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées et des productions concernées* » mais que ces mesures « *peuvent consister à subordonner les aides à des actions agri-environnementales, le respect des exigences environnementales générales et spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs.* »

Le paragraphe 2 de l'article 3 repose sur le même balancement : si les Etats « *définissent des sanctions appropriées et proportionnées à la gravité des conséquences écologiques découlant du non-respect des exigences environnementales* », ces sanctions « *peuvent prendre la forme d'une réduction, voire de la suppression, des aides relevant des régimes de soutien concernés* ».

Cet article est parfaitement incompréhensible : d'abord parce qu'il porte le titre général d'« éco-conditionnalité » ce qui suppose qu'il désigne un système de sanctions – alors que son objet est plus positif puisqu'il est de définir l'ensemble des mesures environnementales à promouvoir par les Etats membres ; ensuite parce qu'il mêle constamment l'indicatif – qui a valeur impérative – et le putatif – qui a valeur optionnelle - de sorte qu'il est difficile de savoir si l'éco-conditionnalité des aides s'impose obligatoirement aux Etats ou reste de leur libre appréciation.

Il ressort toutefois d'une lecture attentive de l'article 3 et des interprétations qui ont pu en être faites par le représentant de la Commission au cours des réunions du Conseil :

- que les Etats ont l'obligation de prendre des mesures environnementales et d'imposer des sanctions en cas d'infraction aux exigences environnementales ;

- mais que le choix de ces mesures et de ces sanctions est laissé à la discrétion des Etats membres. La réduction des aides directes, voire leur suppression, en cas d'atteinte à l'environnement - que désigne le terme d'éco-conditionnalité - n'est qu'une des modalités possibles de sanction.

**Le texte de la proposition de la Commission tel que rédigé n'institue donc l'éco-conditionnalité qu'à titre optionnel pour les Etats membres.**

(2) **La modulation en fonction de l'emploi**

C'est ainsi également que l'article 4 de la proposition de règlement prévoit la possibilité pour les Etats membres de réduire les paiements directs aux exploitations dont la main-d'oeuvre se situerait en-deçà de seuils exprimés en unités de travail par an, et établis sur une base nationale. Ces réductions ne devraient cependant pas dépasser 20 % du montant total des paiements versés à l'agriculteur.

*b) Un dispositif souple et novateur*

Ces deux dispositions constituent une sorte de mini-révolution dans l'univers de la PAC :

- l'éco-conditionnalité fournit la base juridique qui faisait jusqu'ici défaut pour sanctionner l'agriculteur recourant à des pratiques non respectueuses de l'environnement. Aucun règlement ne prévoyait encore la possibilité de lier ainsi l'octroi d'aides de marché au respect des conditions environnementales. Cette disposition aurait d'ailleurs été introduite dans le "paquet Santer" à la demande du Commissaire européen à l'environnement ;

- la modulation emploi permet de prélever une partie des aides versées à des exploitations employant peu de main-d'oeuvre. Il s'agit là d'un correctif essentiel au système de distribution des aides directes souvent dénoncé pour son caractère inégalitaire.

Ce dispositif de modulation a pour autre mérite d'être particulièrement souple :

- le projet de texte communautaire ne dit d'abord rien des exigences environnementales et des seuils d'emploi susceptibles de déclencher le prélèvement d'une partie des aides. Il revient aux Etats de définir ces critères sur une base nationale ;

- à la différence du système de plafonnement qui s'impose à tous les Etats membres, l'éco-conditionnalité et la modulation constituent de simples possibilités offertes aux Etats.

Ainsi conçu, ce dispositif devrait permettre à la fois :

- de moraliser le versement des aides agricoles en les subordonnant au respect de certains critères ;

- d'offrir à certains Etats qui le souhaitent des moyens nouveaux pour réorienter les soutiens en fonction de leurs propres objectifs de politique agricole. Nous verrons que l'intention de la France est bien d'utiliser ce système pour la mise en oeuvre du projet de loi d'orientation agricole.

*c) Mais encore trop rigide et complexe*

Le schéma d'ensemble proposé par la Commission laisse cependant un goût d'inachevé.

Tout d'abord, il superpose un mécanisme de plafonnement et un dispositif de modulation "emploi" et "environnement" dont on comprend mal comment ils pourront s'articuler.

Il comporte, par ailleurs - et malgré les éléments de souplesse décrits plus haut -, des contraintes d'utilisation trop rigides :

- la modulation est limitée à l'emploi et à l'environnement, alors que d'autres critères tout aussi pertinents auraient pu être envisagés, comme nous le verrons ;

- le produit de la modulation emploi et de l'éco-conditionnalité, s'il reste à la disposition des Etats, doit être affecté exclusivement au financement des programmes communautaires agri-environnementaux. Il s'agit là d'une contrainte importante qui n'apparaît guère justifiée.

## **B. De nouvelles règles pour le soutien au développement rural**

La proposition de règlement 98/0102 fixe de nouvelles règles pour le financement et la gestion de la politique de développement rural. Son objectif est de **doter la politique agricole commune, jusqu'ici axée sur la seule gestion des marchés, d'un "deuxième pilier" reposant sur le rôle de l'agriculture dans le développement du monde rural**<sup>(30)</sup>. Ces propositions seront également analysées par notre collègue Alain Barrau dont le rapport au nom de la Délégation pour l'Union européenne est consacré à l'ensemble des Fonds structurels.

---

<sup>(30)</sup> D'autres mesures sont transférées vers le FEOGA-Garantie en vertu de la proposition de règlement financier : il s'agit des actions concernant le secteur de la pêche et des mesures concernant les domaines vétérinaire et phytosanitaire.

**1) Les bases d'une politique de développement rural  
renovée**

**a) Une meilleure intégration des politiques de marché  
et de développement rural**

C'est dans cette optique que **la Commission propose d'élargir le champ d'intervention du FEOGA-Garantie à toutes les mesures de développement rural**, à l'exception de celles relatives aux régions de l'objectif 1 (soit les régions en retard de développement).

**FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation**

- Le FEOGA, section « Garantie », finance des dépenses découlant de la politique commune des marchés et des prix agricoles. Il s'agit, d'une part, des restitutions à l'exportation vers les pays tiers, accordées dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles et, d'autre part, des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. Les dépenses du FEOGA-Garantie se répartissent en 1997 de la façon suivante (en milliards d'euros) :

1) <u>Restitutions</u> :	<u>5,9</u>
2) <u>Interventions</u> :	<u>34,5</u>
- Aides au stockage :	1,6
- Retraits et autres opérations :	0,6
- Aides compensatrices :	32,1
- Primes d'orientation :	0,7
- Apurement des comptes :	- 0,5
<b>Total des dépenses</b>	<b>40,4</b>

- Le FEOGA, section « Orientation », finance les mesures de développement rural dans le cadre de la politique structurelle de l'Union européenne. Le budget du FEOGA-orientation est de 3,6 milliards d'euros en 1997, la quasi totalité de ces dépenses étant cofinancées par les Etats. Il intervient avant la réforme projetée pour les quatre objectifs suivants :

- objectif n° 1 : régions en retard de développement ;
- objectif n° 5 a : structures agricoles pour l'ensemble des régions ;
- objectif n° 5 b : développement rural de certaines zones limitées ;
- objectif n° 6 : régions nordiques, depuis l'adhésion des nouveaux Etats membres

Dans le dispositif actuel, les seules actions dites “ structurelles ” prises en charge par le FEOGA-Garantie sont les mesures d’accompagnement de la réforme de 1992 (mesures agri-environnementales, boisement, préretraites), qui représentent un montant de 1 milliard d’euros. La Commission propose d’imputer au FEOGA-Garantie un certain nombre de mesures aujourd’hui prises en charge par le FEOGA-Orientation. Il s’agit :

- des indemnités compensatoires pour les régions défavorisées (zones de montagne et zones confrontées à des handicaps naturels spécifiques) d’un montant de 300 millions d’euros ;

- des mesures “ ex-5a ”<sup>(31)</sup> d’adaptation des structures agricoles relatives aux régions du nouvel objectif 2<sup>(32)</sup>, qui sont d’un montant d’un milliard d’euros ;

- et des mesures “ ex-5b ”<sup>(33)</sup> de développement rural mises en oeuvre dans les régions de l’objectif 2 pour 500 millions d’euros.

Le total des dépenses transférées sous la ligne directrice agricole atteint près de 14,5 milliards d’euros sur la période 2000-2006. Dans les zones rurales éligibles à l’objectif 1, les mesures ex-5a et ex-5b resteraient prises en charge par le FEOGA-Orientation.

---

<sup>(31)</sup> Les mesures ex-5a concernent l’adaptation des structures agricoles et la modernisation de la pêche.

<sup>(32)</sup> Le nouvel objectif 2 remplace les anciens objectifs 2 (reconversion industrielle) et 5b (zones rurales) pour être étendu aux quartiers urbains difficiles et aux régions en crise dépendant de la pêche.

<sup>(33)</sup> Les mesures ex-5b concernent l’aide aux zones rurales fragiles ou dépeuplées.

FEOGA-Orientation		FEOGA-Garantie	
Situation actuelle	Agenda 2000	Situation actuelle	Agenda 2000
<u>Objectif 1</u>  - mesures de type rural (dont ICHN)	<u>Objectif 1</u>  - mesures de type rural (sauf ICHN)	<u>Mesures d'accompagnement de 92</u> - agri-environnement - boisement - préretraite  ⇒⇒⇒	<u>Mesures d'accompagnement de 92</u> - agri-environnement - boisement - préretraite  - ICHN
<u>Objectif 5a</u> - adaptation des structures agricoles	- adaptation des structures agricoles en objectif 1 (ex 5a)	⇒⇒⇒	<u>Mesures d'adaptation et de diversification</u>  - adaptation des structures agricoles en objectif 2 (ex 5a) - nouvelles mesures d'adaptation des structures agricoles sur tout le territoire
<u>Objectif 5b</u> - développement rural	- développement rural en objectif 1 (ex 5b)	⇒⇒⇒	- développement rural en objectif 2 (ex 5b) - nouvelles mesures de développement rural sur tout le territoire

Cette extension du champ couvert par le FEOGA-Garantie crée les conditions d'**une meilleure intégration du développement rural dans les politiques de gestion des marchés**. Une telle évolution est particulièrement nécessaire lorsque l'on sait que la majorité des emplois ruraux ne provient désormais plus de l'agriculture mais, à côté du commerce, de l'artisanat et des PME, d'un ensemble de services relevant de secteurs non alimentaires (tourisme rural, loisirs sportifs et culturels, métiers de l'environnement, services aux PME, services liés aux technologies d'information...). Le maintien d'espaces ruraux viables suppose le maintien d'un secteur agricole productif et multifonctionnel et le développement d'activités non agricoles diversifiées.

C'est pourquoi la politique de développement rural ne peut plus être conçue comme un simple correctif de la PAC, elle doit devenir au contraire un pilier essentiel de la PAC dans la perspective d'un meilleur équilibre entre territoires.

*b) Une simplification du dispositif*

La proposition de règlement présentée par la Commission permet aussi de **simplifier le dispositif normatif**, puisque pas moins de neuf règlements existants (relatifs aux objectifs 5a et 5b et aux mesures

d'accompagnement) seraient abrogés et regroupés au sein d'un instrument unique.

*c) Une décentralisation des politiques de développement rural*

La proposition de la Commission permet enfin de **décentraliser les politiques de développement rural** en établissant les conditions d'un partage clair des responsabilités entre ce qui relève de la Commission, des autorités nationales et des autorités régionales et locales. Il s'agit là d'une avancée importante dans l'application du principe de subsidiarité à l'agriculture.

**2) Des craintes excessives**

Ce dispositif suscite certaines oppositions de fond que votre Rapporteur ne partage pas.

*a) Un risque de démembrement de la politique de développement rural*

C'est ainsi que Jacques Delors a regretté, au cours de l'entretien avec votre Rapporteur, l'éclatement des mesures ex 5a et ex 5b entre le FEOGA-Garantie et le FEOGA-Orientation, considérant qu'une telle mesure marquait un certain affaiblissement de la politique de développement rural.

Votre Rapporteur ne partage pas cette crainte et croit au contraire que la politique de développement rural va trouver une efficacité nouvelle dans son rapprochement avec les politiques de marché.

*b) La crainte d'une baisse de la part du monde agricole dans les transferts*

Bien qu'il soit traditionnellement réservée à l'égard de l'imputation de charges nouvelles sous la LDA, le Ministère français de l'Agriculture ne s'est pas opposé à l'intégration des politiques de marché et de développement rural proposée par la Commission.

Il a toutefois exprimé de vives inquiétudes quant à la place du monde agricole dans la répartition des dépenses de développement rural. La décision a donc été prise au niveau interministériel d'approuver leur transfert vers le FEOGA-Garantie mais de lier cet accord à la condition

que ces dépenses aient un lien direct avec les agriculteurs : notre pays conteste ainsi l'imputation de crédits de financement d'infrastructures rurales, liées à des activités touristiques ou artisanales, qui lui paraissent ne pas devoir relever du budget du FEOGA-garantie.

Cette position interministérielle a été prise contre l'avis du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui souhaite que les dépenses de développement rural bénéficient à l'ensemble des acteurs du monde rural, et pas aux seuls agriculteurs. Votre Rapporteur pense que cette approche mérite d'être soutenue.

### 3) *Des interrogations réelles*

La proposition de la Commission n'en soulève pas moins deux interrogations sérieuses.

#### a) *L'avenir de la politique de la montagne*

La première d'entre elles a trait aux conditions écologiques nouvelles exigées pour l'attribution des indemnités aux régions défavorisées : alors que les indemnités de compensation des handicaps naturels (ICHN) étaient jusqu'ici accordées pour des raisons de "handicap géographique", elles seraient désormais liées à des "pratiques culturelles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement" (article 14 de la proposition de règlement).

Il s'agit là d'un changement de logique dont on comprend mal pourquoi il n'est introduit que pour les zones de montagne. On rappellera que l'agriculture joue un rôle crucial dans le maintien d'un tissu rural vivant dans des régions fragiles. Or, ces régions ont pâti du changement d'orientation de la PAC induit par la réforme de 1992 : comme le fait remarquer le rapport d'information du Sénat, "le système des aides directes a davantage bénéficié aux zones sans handicaps naturels". Alors que l'aide à l'hectare est de 1.672 F en montagne, elle est de 1.845 F en région de plaine. Le revenu courant de l'agriculture de montagne est de 121.400 F par exploitation contre 187.200 pour la moyenne nationale, en France.

**Le renforcement des contraintes d'éligibilité aux ICHN, sur des critères écologiques flous, revient donc - sauf à appliquer les mêmes contraintes aux aides des autres régions - à aggraver la situation des zones de montagne.**

C'est la raison pour laquelle cette proposition suscite l'opposition non seulement de la France, mais aussi de l'Autriche, de la Finlande, de l'Allemagne et de l'Italie qui considèrent que l'indemnité compensatoire doit rester un instrument socio-économique destiné à compenser les handicaps naturels permanents.

Il serait, en revanche, souhaitable, dans un souci de discrimination positive, d'envisager une aide supplémentaire pour les zones de grande faune sauvage.

*b) L'avenir de la distinction dépenses obligatoires (DO) - dépenses non obligatoires (DNO)*

Une autre interrogation est liée au statut des dépenses de développement rural transférées sous la LDA.

Comme cela est indiqué dans le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la Commission prévoit que ces dépenses conserveraient leur statut de dépenses non obligatoires (DNO) – en vertu duquel leur montant est arrêté en co-décision avec le Parlement européen.

Cette proposition est contestée par un certain nombre d'Etats – dont la France – car elle reviendrait à regrouper au sein d'une même rubrique des lignes budgétaires aux statuts différents : alors que les dépenses de développement rural seraient des DNO, les dépenses de la PAC demeurerait des dépenses obligatoires (DO) dont le montant est déterminé par le seul Conseil des Ministres.

Première conséquence, le bloc de cohérence que constitue actuellement les dépenses du FEOGA-Garantie – qui sont toutes des DO – serait affaibli.

Deuxième conséquence, le Parlement européen se verrait offrir des possibilités d'action nouvelles en matière de dépenses agricoles. Alors que la ligne directrice agricole (LDA) échappait jusqu'ici à toute forme de contrôle de sa part, le Parlement européen acquerrait, par le biais du transfert vers le FEOGA-Garantie des dépenses de développement rural, un droit de regard nouveau sur le montant et l'évolution de la ligne directrice.

Or cette perspective est redoutée par beaucoup. Comme le disait à votre Rapporteur un haut fonctionnaire de la Commission, cela reviendrait "à faire entrer le loup dans la bergerie". Cette appréciation est d'une certaine façon fondée : les parlementaires européens ont toujours affiché

leur intention de diminuer les dépenses de la PAC au profit de celles liées au monde rural ; il est possible qu'ils utilisent les pouvoirs dont ils disposent pour augmenter les crédits de développement rural, et cela au détriment de la marge existante sous la LDA - qui disparaîtrait progressivement - et des dépenses traditionnelles de la PAC - qui seraient réduites<sup>(34)</sup>. La politique structurelle deviendrait ainsi un élément essentiel de la PAC qui se transformerait en une vaste politique rurale au détriment de l'objectif de stabilisation des marchés et de soutien des revenus

C'est la raison pour laquelle un pays comme l'Allemagne, qui est très attaché à la pérennité des aides directes, est hostile à ce basculement des aides. Mais c'est aussi la raison pour laquelle la France souhaite obtenir, au cours des négociations que les dépenses de développement rural transférées aient le statut de dépenses obligatoires (DO) - afin qu'elles soient à l'abri de toute tentative de redéploiement au profit d'autres politiques.

L'appréciation qui sera ici développée sera beaucoup plus positive. Votre Rapporteur estime en effet :

- qu'il ne faut pas s'opposer à l'extension du champ du contrôle parlementaire qui va dans le sens d'une meilleure transparence dans la gestion des crédits agricoles et d'un accroissement de la démocratie ;

- et qu'une meilleure articulation de la PAC et des politiques de soutien au monde rural ne doit pas être récusées mais au contraire souhaitées car elle est conforme aux intérêts de notre pays. Le transfert des dépenses de développement rural sous la LDA doit être l'occasion de modifier leur mode de financement : ces dépenses devraient être entièrement prises en charge par le budget du FEOGA-Garantie au lieu d'être cofinancées avec les Etats. **Cette évolution va dans le sens d'une meilleure intégration des objectifs de développement des espaces ruraux dans la politique de soutien traditionnel à l'agriculture productive.**

---

<sup>(34)</sup> L'objectif a parfois été évoqué dans des rapports du Parlement européen de porter les financements de la politique de développement rural jusqu'au quart des dépenses du FEOGA-Garantie.

## IV. APPRECIATION GLOBALE DU PROJET DE REFORME

### A. L'incidence budgétaire et économique du projet

#### 1) *La traduction budgétaire*

##### a) *Une nouvelle augmentation des dépenses agricoles*

A la différence de la réforme de 1992, le projet de réforme de la PAC est négocié, au sein du « Paquet Santer », en parallèle avec la mise au point d'un cadre financier global pour la période 2000-2006. Nous sommes ainsi mieux en mesure d'apprécier l'impact budgétaire des mesures proposées par la Commission. **Il faut toutefois regretter le manque total de lisibilité de la fiche financière annexée aux propositions de la Commission : votre Rapporteur met au défi quiconque n'est pas un expert rompu aux subtilités du droit budgétaire communautaire de comprendre quoi que ce soit aux estimations financières présentées par la Commission.**

#### (1) Les prévisions de la Commission

● Il résulte du tableau ci-dessous, qui a été élaboré par les services de la Commission, que le total des **dépenses agricoles** (dépenses de marché et mesures structurelles et vétérinaires nouvellement imputées sous la LDA) passeraient de 40.440 millions d'euros en 1999 à 44.855 millions en 2002 et à 49.350 millions en 2006. **L'augmentation cumulée des dépenses sur la période 2000-2006 est de 49.795 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de l'enveloppe budgétaire de 17,6 %** (en euros courants).

Ce chiffre ne reflète pas cependant l'impact des propositions de réforme de la Commission, car il inclut les dépenses nouvellement transférées vers le budget du FEOGA-garantie. Si l'on raisonne à périmètre constant (hors mesures transférées et hors mesures de pré-adhésion), les dépenses de la PAC réformée (ligne I du tableau) n'augmentent plus que de 9,5 % (+ 30.670 millions d'euros sur la période). Et si l'on corrige ces chiffres de l'inflation, la hausse en euros constants atteint 6.496 millions d'euros sur la période 2000-2006 (soit +2,3 %). **La réforme de la PAC aurait donc, comme le montre le**

tableau ci-après, pour effet d'augmenter de 2,3 % en euros constants le volume des dépenses de marché.

- Cette évolution des dépenses de la PAC réformée repose sur une estimation des **incidences financières de la réforme** sur le budget de fonctionnement des différentes OCM (dont le détail se trouve dans la partie C de la fiche financière). La Commission estime le surcoût de la réforme à 3.145 millions d'euros en 2006 et à 16.635 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2000-2006.

**C'est donc à bon droit que le Président Henri Nallet a pu souligner, au cours des débats au sein de la Délégation pour l'Union européenne, que toute réforme reposant sur une baisse des prix compensée est par nature d'un coût élevé.**

- **Cette augmentation du budget agricole devrait cependant rester dans les limites du plafond financier.** La Commission estime en effet que la ligne directrice agricole (LDA) devrait passer de 45.200 millions d'euros en 1999 à 59.020 en 2006 (soit une augmentation de 30 %). Cette forte croissance de la LDA permet d'absorber le surcroît de dépenses provoqué par la réforme tout en laissant une marge appréciable sur l'ensemble de la période (qui ne serait jamais inférieure à 3 milliards d'euros).

**EVOLUTION DES DEPENSES AGRICOLES 2000-2006  
PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

En millions d'euros prix courants	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
<b>PAC réformée (I)</b>	40 440	40 075	43 100	44 855	46 330	46 490	46 440	46 460	<b>313 750</b>
<b>Mesures transférées</b>									
- mesures vétérinaires	100	100	100	100	100	100	100	100	700
- mesures de développement rural	1 808	1 820	1 860	1 900	1 940	1 970	2 010	2 050	13 550
- mesures dans le domaine de la pêche	125	125	130	130	130	140	140	140	935
- <b>Total des mesures transférées (II)</b>	2 033	2 045	2 090	2 130	2 170	2 210	2 250	2 290	<b>15 185</b>
<b>Aide à la préadhésion (III)</b>	-	530	540	550	560	570	590	600	<b>3 940</b>
<b>Dépenses agricoles (I + II + III) = IV</b>	40 440	42 650	45 730	47 535	49 060	49 270	49 280	49 350	<b>332 875</b>
<b>LDA (V)</b>	45 200	46 940	48 750	50 630	52 600	54 650	56 790	59 020	<b>369 380</b>
<b>Marge (V - IV)</b>	4 760	4 290	3 020	3 095	3 540	5 380	7 510	9 670	<b>36 505</b>
<b>Elargissement (VI)</b>				1 700	2 200	2 700	3 300	3 900	<b>13 800</b>
- mesures de marché				1 100	1 200	1 200	1 300	1 400	6 200
- développement rural				600	1 000	1 500	2 000	2 500	7 600
<b>Total dépenses PAC élargie (UE à 21) IV + VI = VII</b>				49 235	51 260	51 970	52 582	53 250	<b>258 295</b>
<b>LDA UE 21 (VIII)</b>				50 940	52 990	55 120	57 350	59 680	<b>276 080</b>
<b>Marge UE 21 (VIII - VII)</b>				1 705	1 730	3 150	4 770	6 430	<b>17 785</b>

## (2) Les critiques de la Cour des comptes européenne

Ce cadre financier élaboré par la Commission a fait l'objet de sévères critiques de la Cour des comptes européenne. Il résulte de l'avis rendu par la Cour le 29 octobre 1998 d'une part, que le coût du projet de réforme de la PAC est sous-estimé, d'autre part que le schéma d'ensemble n'est pas compatible avec l'élargissement aux PECO.

- La Cour des comptes souligne tout d'abord que l'estimation du coût de la réforme par la Commission repose sur des hypothèses fragiles de cours mondial du blé autour de 140/150 dollars la tonne et d'une parité monétaire euro-dollar stable autour de 0,87 euro pour 1 dollar. Au cas, selon elle probable, où le cours mondial du blé chuterait en-deçà des prix d'intervention, "*la réforme toute entière se trouverait compromise*" : la Commission se verrait en effet dans l'obligation de verser des subventions à l'exportation et de réintroduire le gel des terres afin de limiter la production. Le budget se trouverait ainsi dans la situation, note la Cour des comptes, de "*supporter les coûts engendrés par un système hybride combinant une aide directe au revenu via l'aide 'surface' et un soutien par les prix par l'intervention et les restitutions à l'exportation*".

La Cour des comptes juge également trop optimistes les évaluations de la LDA sur la période 2000-2006 qui reposent, selon elle, sur les prévisions macro-économiques de l'OCDE et du FMI datant de fin 1997. Une actualisation des données macro-économiques, tenant compte de la crise de l'Asie du Sud-Est et du potentiel de croissance réduit de la CEI et des PECO conduirait, selon la Cour, à un **dépassement de la LDA entre 2002 et 2005**.

Il n'appartient évidemment pas à ce rapport de trancher entre ces différents scénarii d'évolution des dépenses agricoles. La Cour des comptes a sans doute raison de souligner que la validité des estimations financières de la Commission – et d'une certaine façon la réussite de la réforme – dépend étroitement de l'évolution du prix mondial du blé. On notera d'ailleurs que, dans ses "*Analyses d'impact des propositions présentées dans le cadre de l'agenda 2000 pour la réforme de la PAC*" qui datent d'octobre 1998, la Direction générale de l'Agriculture de la Commission européenne estime "*entre 3,4 et 4,2 milliards d'euros, suivant la situation des marchés mondiaux*" le coût budgétaire de la réforme de la PAC, soit sensiblement plus que le coût de 3,1 milliard d'euros évoqué dans ses propositions de mars 1998. Même si ce nouveau chiffrage répond à un souci tactique de mettre en garde les gouvernements contre les risques d'un effort de rigueur budgétaire appliqué à la PAC, il

met en lumière les risques d'un dérapage des dépenses en cas de déprime prolongée des cours mondiaux de céréales.

**Il n'existe toutefois *a priori* aucune raison valable de mettre en cause le "bouclage" financier du projet de réforme.** Comme nous l'avons déjà vu, la quasi-totalité des experts, européens comme américains, estiment, en se fondant sur les tendances fondamentales du marché, que les cours mondiaux des céréales devraient augmenter pour se situer aux niveaux évoqués par la Commission. Si le projet de réforme entraîne un surcoût dont nous avons vu l'importance, cette augmentation des dépenses ne doit pas non plus être surestimée.

*b) Un impact assez neutre sur l'évolution des taux de retour agricoles*

Comme le montre le tableau ci-dessous, **la mise en oeuvre du « paquet Santer » ne provoque pas de fortes variations dans l'évolution des taux de retour sur les dépenses agricoles.**

**EVOLUTION DES TAUX DE RETOUR  
DES PRINCIPAUX ETATS MEMBRES**

	En millions d'euros	En %	Variations
<b>France</b>			
1996	9 572	24,5 %	
1997	9 149	22,5 %	- 2 %
Réforme		23,9 %	+ 1,4 %
<b>Allemagne</b>			
1996	6 050	15,5 %	
1997	5 778	14,2 %	- 1,3 %
Réforme		16,2 %	+ 2 %
<b>Italie</b>			
1996	4 231	10,8 %	
1997	5 090	12,5 %	- 1,7 %
Réforme		11 %	- 1,5 %
<b>Espagne</b>			
1996	4 054	10,4 %	
1997	4 605	11,3 %	+ 0,9 %
Réforme		10,1 %	- 1,2 %
<b>Royaume-Uni</b>			
1996	3 470	8,9 %	
1997	4 399	10,8 %	+ 1,9 %
Réforme		9,8 %	- 1 %
<b>Irlande</b>			
1996	1 700	4,4 %	
1997	2 034	5 %	+ 0,6 %
Réforme		4,1 %	- 0,9 %
<b>Pays-Bas</b>			
1996	1 536	3,9 %	
1997	1 757	4,3 %	+ 0,4 %
Réforme		3,7 %	- 0,6 %

Source : Commission européenne - octobre 1998 (pour les taux de retour 1996 et 1997) - Ministère de l'Agriculture (pour les projections).

Alors que les taux de retour avaient évolué à la suite de la réforme de 1992 dans une fourchette allant de - 6 % (pour l'Italie) à + 4,5 % (pour la France), les écarts seraient beaucoup plus resserrés dans la perspective d'une mise en œuvre de l'Agenda 2000 (entre - 1,5 % pour l'Italie et + 2 % pour l'Allemagne).

Tandis que l'Italie, les Pays-Bas, l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Espagne verraient leur taux de retour se dégrader quelque peu, la France (+ 1,4 %) et l'Allemagne (+ 2 %) bénéficieraient au contraire de paiements agricoles plus importants. Mais ces évolutions sont de trop faible ampleur pour être réellement significatives.

## 2) *Des modifications du revenu agricole et de sa composition*

### a) *Des baisses de revenu difficiles à évaluer*

L'évaluation des conséquences sur le revenu agricole du projet de réforme de la PAC constitue un exercice risqué quand on se souvient des erreurs qui avaient été faites pour apprécier l'impact des propositions " *Mac Sharry* ".

Un tel travail n'en est pas moins nécessaire. **Son objet doit être moins de prévoir l'évolution du revenu agricole que de déterminer quels seront les secteurs ou les types de production qui supporteront l'effort d'ajustement.** Comme l'indiquent les experts du Ministère de l'Agriculture, il ne s'agit pas de prévoir l'évolution du revenu agricole mais " *d'évaluer les conditions nouvelles auxquelles seraient confrontés les agriculteurs si tous les autres paramètres restaient égaux par ailleurs (assolements, rendements, structure des exploitations, itinéraires techniques...)* " <sup>(35)</sup>.

### (1) **Les évaluations de la Commission**

La Commission a publié le 21 octobre 1998 ses propres évaluations de l'impact de ses propositions de réforme de la PAC qui, selon le Commissaire européen, Franz Fischler, apporterait " *la preuve irréfutable que la réforme de la PAC profite non seulement au secteur de l'agriculture mais également à l'économie de l'Union européenne dans son ensemble* ".

---

<sup>(35)</sup> Notes et Etudes économiques n° 7 – Mai 1998 – Direction des Affaires économiques et financières du Ministère de l'Agriculture.

D'un point de vue global, la réforme de la PAC permettrait, selon la Commission, d'améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs de 10 à 17 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne (en raison de la baisse des prix agricoles) et l'emploi dans l'économie de 0,2 % en 2005.

Concernant le revenu agricole européen, la Commission européenne estime qu'il baisserait de 8 % par rapport à un scénario de *statu quo* de poursuite de la PAC actuelle. Cela signifie que le revenu agricole augmenterait moins qu'il ne l'aurait fait sans réforme de la PAC, mais qu'il continuera cependant à croître en valeur absolue : la Commission estime ainsi " *entre 22 et 34 % selon le scénario de prix adopté ainsi que les perspectives de l'emploi agricole* " l'augmentation du " *revenu par unité de main-d'oeuvre par rapport à la période 1992-1996* ".

Cette estimation particulièrement optimiste repose, selon les experts du Ministère de l'agriculture qui ont examiné de près l'étude de la Commission, sur l'hypothèse d'une forte restructuration du secteur agricole qui se traduirait par une baisse importante du nombre d'exploitations.

## (2) Les évaluations du Copa

Le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) a, quant à lui, évalué entre 7 et 8 milliards d'euros les pertes de revenu sur la période 2000-2006 (si les prix du marché tombent au niveau de soutien des propositions).

## (3) Les évaluations du ministère de l'Agriculture et de l'INRA

Deux remarquables études ont été réalisées, l'une par la Direction des Affaires économiques et financières (DAFE)<sup>(36)</sup> du Ministère de l'Agriculture par l'équipe dirigée par M. Denis Hairy, sous-directeur, l'autre par MM. François Colson et Vincent Chatellier au nom de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)<sup>(37)</sup>.

L'équipe de M. Denis Hairy a testé deux hypothèses d'évolution des prix.

---

<sup>(36)</sup> Notes et Etudes économiques n° 7 - Mai 1998 - Direction des Affaires Financières et Economiques - Ministère de l'Agriculture.

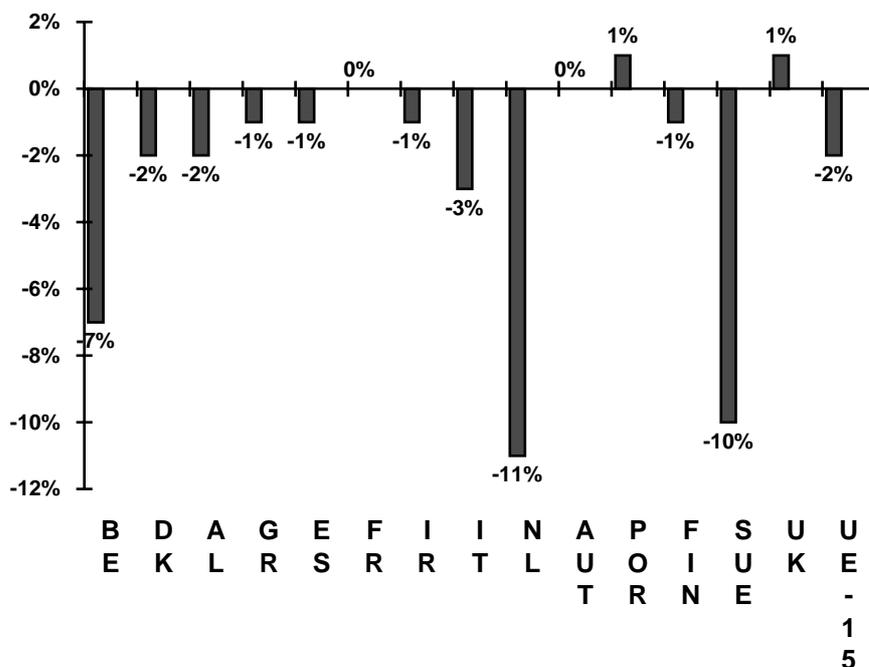
<sup>(37)</sup> "Evaluation des effets du projet Agenda 2000 sur les exploitations agricoles françaises" - François Colson et Vincent Chatellier - INRA-Nantes - Juillet 1998.

Selon la première hypothèse (ou scénario A), les prix du marché diminuent d'un niveau égal à celui des prix d'intervention (-20 % pour les céréales, - 13 % pour les protéagineux, - 30 % pour la viande bovine et - 15 % pour le lait). Ce scénario n'est pas le plus probable, car chacun sait que les variations de prix institutionnels risquent de ne pas se transmettre intégralement sur les marchés. Les conséquences d'un tel scénario seraient d'ailleurs assez importantes sur l'évolution du revenu net agricole puisque ce dernier diminuerait de 6 % dans l'ensemble de l'Union, et de 8 % en France.

L'autre scénario - transmission partielle des baisses de prix institutionnels - est évidemment plus réaliste. Il repose, pour les mêmes baisses des prix d'intervention, sur l'hypothèse de baisses des prix de marché de 10 % pour les céréales, de 6,5 % pour les protéagineux, de 20 % pour la viande bovine et de 15 % pour le lait.

Le tableau ci-après montre que dans ce scénario, le revenu net agricole diminuerait de 2 % dans l'Union et stagnerait en France.

**EVOLUTION DU REVENU NET AGRICOLE  
SUIVE AU PROJET DE REFORME DE LA PAC DANS L'UNION EUROPEENNE  
(PAR RAPPORT A 1995)**



Le même travail de simulation a été fait au seul niveau français avec les mêmes hypothèses de baisses des prix.

Selon le premier scénario, le revenu disponible agricole français diminuerait de 26 milliards de francs, ce qui correspondrait à une baisse de 12 %, toutes orientations confondues (-19 % pour le secteur Céréales et oléo-protéagineux, -14 % pour le secteur Bovins lait, -24 % pour le secteur Bovins viande).

Le deuxième scénario - transmission partielle des baisses de prix d'intervention - fait apparaître une moindre baisse du revenu disponible de 8,4 milliards de francs (soit -4 %). Cette baisse serait de 5 % pour le secteur viande bovine, de 8 % pour le secteur lait et de 5 % pour le secteur COP (céréales et oléo-protéagineux).

**EVOLUTION DU REVENU NET AGRICOLE EN FRANCE PAR RAPPORT A 1997**  
**SUITE AU PROJET DE REFORME DE LA PAC**  
**(EN FF PAR EXPLOITATION)**

	<b>COP<sup>(1)</sup></b>	<b>Lait</b>	<b>Viande</b>	<b>Toutes orientations</b>
Produit brut	- 27.645	- 69.418	- 42.514	<b>- 37.037</b>
Charges	+ 4.831	+ 459	- 1.240	<b>+ 956</b>
Valeur ajoutée	- 32.476	- 69.877	- 41.274	<b>- 37.993</b>
Aides directes	+ 16.981	+ 57.900	+ 35.180	<b>+ 29.599</b>
<b>Revenu disponible</b>	<b>- 15.495</b>	<b>- 11.976</b>	<b>- 6.093</b>	<b>- 8.394</b>
<b>Soit en %</b>	<b>- 5 %</b>	<b>- 8 %</b>	<b>- 5 %</b>	<b>- 4 %</b>

<sup>(1)</sup> Céréales, oléagineux, protéagineux

On notera que ce chiffre de - 4 % n'est pas cohérent avec la stagnation à 0 % du revenu agricole français dans l'estimation européenne. La raison en est que si l'évolution du revenu agricole français est calculée à partir des chiffres 1997, les derniers chiffres disponibles d'aides directes pour l'Union européenne sont ceux de 1995. Or, le revenu agricole a continué à augmenter en 1996 et 1997.

**Les mêmes auteurs présentent un certain nombre de *scenarii* d'adaptation qui tendent à démontrer que, dans le secteur des grandes cultures, cette pression à la baisse sur les revenus va exiger des agriculteurs un certain nombre d'efforts de productivité pour leur permettre d'en surmonter les effets.**

C'est ainsi que les agriculteurs pourraient s'adapter en engageant certaines des actions suivantes :

- l'agrandissement des exploitations qui, si elle se poursuivait " *à un rythme identique à celui observé au cours des cinq dernières années effacerait rapidement - pour les exploitations pérennes - les pertes de revenu liées à une baisse des prix des céréales de 20 %* " ;

- une progression de 10 % des rendements sur la période 2000-2006 qui permettrait de réduire des deux tiers les baisses de revenu projetées ;

- la diminution des charges en cas de moindre recours aux intrants, qui aurait pour effet " *de compenser en moyenne 33 % des pertes de revenu générées par les propositions Santer* ".

On peut en déduire que les effets potentiellement négatifs des propositions Santer sur le revenu des producteurs de cultures arables pourraient être surmontés moyennant des efforts d'adaptation.

*b) L'augmentation du poids des aides directes*

Le projet de réforme de la Commission aura pour conséquence une nouvelle augmentation des aides directes pour les agricultures de l'Union européenne qui est évaluée à 8.680 millions d'euros (soit + 45,6 %).

**CONSEQUENCE DE LA REFORME DE LA PAC  
SUR L'EVOLUTION DES AIDES DIRECTES DANS L'UNION EUROPEENNE  
(EN MILLIONS D'ECUS)**

	<b>1995</b>	<b>Réforme de la PAC</b>	<b>Variation</b>
Céréales	8 706	12 537	+ 3 831
Oléagineux	2 417	2 074	- 343
Protéagineux	539	581	+ 42
Blé dur	1 132	1 132	0
Gel	2 138	- 2 138	- 2 138
<b>Total aides COP</b>	<b>14 932</b>	<b>16 324</b>	<b>+ 1 392</b>
Maïs ensilage	911	1 107	+ 196
PMTVA	1 404	1 743	+ 399
PSBM	1 307	2 206	+ 899
Complément extensif	487	735	+ 248
PVL	-	2 734	+ 2 734
Enveloppes nationales	-	2 873	+ 2 873
<b>Total aides élevage</b>	<b>4 109</b>	<b>11 397</b>	<b>+ 7 288</b>
<b>Total aides directes</b>	<b>19 041</b>	<b>27 721</b>	<b>+ 8 680</b>

Source : Ministère de l'Agriculture (Direction des Affaires économiques et financières)

Cette augmentation des aides directes de la PAC serait, selon les chiffres de l'INRA, de 12,7 milliards de francs (soit + 30,5 %) pour l'agriculture française, comme le montre le tableau ci-après<sup>(38)</sup>.

<sup>(38)</sup> Il convient d'ajouter à ce montant les mesures d'accompagnement (ICHN, mesures agri-environnementales) dont le montant de 5,9 milliards de francs resterait stable sur la période.

**EVOLUTION DES AIDES DIRECTES POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE  
(EN MILLIARDS DE FRANCS)**

	<b>1997</b>	<b>2002 (après réforme de la PAC)</b>	<b>Evolution</b>
<b>Aides COP<sup>(1)</sup></b>	<b><u>32,2</u></b>	<b><u>35,4</u></b>	
- céréales	18,6	23,7	
- oléo-protéagineux	10,3	7,7	
- maïs ensilage	3,2	3,9	
			<b>+ 10 %</b>
<b>Aides animales<sup>(2)</sup></b>	<b><u>9,5</u></b>	<b><u>18,9</u></b>	
- vaches allaitantes	5,2	6,5	
- bovins mâles	2,5	4,3	
- ovins et caprins	1,3	1,3	
- autres bovins	0,5	0,5	
- vaches laitières	0	6,3	
			<b>+ 99 %</b>
<b>Total des aides PAC (1+2)</b>	<b><u>41,6</u></b>	<b><u>54,3</u></b>	<b>+ 30,5 %</b>

Source : RICA France / INRA Nantes

**Cette augmentation en volume des aides directes va de pair avec un accroissement de leur poids dans le revenu disponible des agriculteurs** : les aides directes représenteraient ainsi 199 % du revenu des agriculteurs dans le secteur de la viande bovine, 108 % dans celui des grandes cultures et 85 % dans celui du lait. Comme le relevait le ministre Louis Le Pensec lors du Conseil des ministres du 31 mars 1998, de tels niveaux d'aides sont “ *difficilement justifiables* ”.

**EVOLUTION DU POIDS DES AIDES DIRECTES DANS LE REVENU AGRICOLE**

	<b>1997</b>		<b>Réforme de la PAC</b>	
	Aides par exploitation (en F)	Aides/revenu (en %)	Aides par exploitation (en F)	Aides/revenu (en %)
Grandes cultures	245 460	82 %	262 441	108 %
Lait	53 973	35 %	111 873	85 %
Viande bovine	137 151	121 %	172 329	199 %
Autres secteurs	88 967	36 %	111 861	50 %
<b>Ensemble</b>	<b>110 884</b>	<b>50 %</b>	<b>140 313</b>	<b>71 %</b>

Source : ministère de l'agriculture - DAFE

Mais, ce qu'il est très intéressant de noter, c'est que **les écarts importants qui existaient dans la rémunération à l'hectare entre les différentes productions agricoles devraient connaître un spectaculaire**

**resserrement.** Le projet de réforme de la PAC devrait avoir pour effet de réduire fortement les inégalités qui existaient entre OCM. Une conclusion possible est que **le terrain est préparé à l'instauration d'une éventuelle prime à l'hectare qui se substituerait aux différentes aides existantes.**

ÉVOLUTION DES AIDES DIRECTES A L'HECTARE  
(EN F A L'HECTARE DE SURFACE AGRICOLE UTILE)

	1997	Réforme de la PAC
Grandes cultures	2 470	2 641
Lait	1 044	2 163
Viande bovine	1 987	2 497
<b>Ensemble</b>	<b>1 837</b>	<b>2 325</b>

Source : Ministère de l'agriculture - DAFE

## B. Les conséquences externes à l'Union

### 1) *Une préparation incontestable à l'élargissement*

L'un des aspects intéressants du projet de réforme de la PAC est de créer des conditions d'une meilleure intégration des PECO, même si, comme cela a été vu plus haut, cela n'aurait pas suffi, en soi, à justifier la réforme de la PAC.

*a) Des baisses de prix qui permettront de réduire les écarts de compétitivité*

Bien qu'ils aient tendance à être surestimés par la Commission européenne, les écarts de prix entre l'Union européenne et les PECO n'en sont pas moins réels : ils sont surtout visibles dans les secteurs de la viande bovine et du lait (avec toutes les réserves que l'on peut faire sur la qualité des produits). Les baisses de prix proposées par la Commission permettront ainsi d'accélérer le mouvement de convergence des cours entre les deux parties de l'Europe.

*b) L'introduction d'une dose de subsidiarité qui facilitera la reprise des mécanismes de la PAC*

Les différents mécanismes de modulation et de flexibilité proposés par la Commission devraient également faciliter l'extension aux PECO des outils de gestion de la PAC. Les nouveaux adhérents auront ainsi la

possibilité de moduler les systèmes de soutien en fonction de leurs spécificités agricoles nationales.

*c) Un cadre financier qui semble adapté aux besoins des PECO*

Il reste enfin le cadre financier qui semble répondre à un certain nombre de questions soulevées par la perspective d'une intégration prochaine des PECO dans la politique agricole commune.

**(1) La mise en place d'une période transitoire pendant laquelle les PECO ne seraient pas éligibles aux aides directes**

Ce cadrage financier prévoit en premier lieu **que les nouveaux Etats adhérents ne bénéficient pas des aides directes dès leur adhésion : l'accès aux paiements compensatoires ne leur serait ouvert qu'à l'issue d'une période de transition.**

Votre Rapporteur soutient cette approche qui a le mérite de la logique : il n'y a en effet aucune raison pour que les nouveaux Etats membres reçoivent des paiements destinés à compenser des baisses de prix survenues avant leur adhésion, d'autant que leur intégration dans la PAC se traduira au contraire par une augmentation des cours agricoles.

**(2) Le dispositif de pré-adhésion et d'aide au développement rural**

Si les PECO seraient exclus dans l'immédiat du bénéfice des aides directes, la Commission prévoit :

- d'une part, d'accorder à l'ensemble des pays candidats des aides de pré-adhésion d'un montant global de 3.940 millions d'euros sur la période 2000-2006 – et dont l'objectif serait la modernisation des exploitations et des circuits agro-alimentaires ;

- d'autre part, de faire bénéficier les nouveaux Etats adhérents de mesures de marché et d'aide au développement rural (13.800 millions d'euros sur la période 2002-2006) qui seraient financées grâce à la marge existante sous la LDA.

L'ensemble de ce dispositif doit également être approuvé, car il devrait aider les PECO dans la nécessaire restructuration de leur agriculture.

On peut regretter toutefois que l'octroi des aides ne soit subordonné à aucun effort de maîtrise de la production. **Le risque existe en effet que les PECO ne mettent à profit la période transitoire pour augmenter leur cheptel, notamment allaitant, afin d'obtenir les quotas de prime les plus importants possible au moment de leur adhésion.**

(3) **La marge sous la LDA sera-t-elle suffisante pour financer les surcoûts de l'intégration pleine des PECO dans la PAC ?**

La question se pose évidemment de savoir si la marge subsistant sous la LDA à l'horizon 2006 sera suffisante pour faire face aux surcoûts liés à l'intégration pleine des nouveaux Etats adhérents dans la PAC après cette date.

Les projections de la Commission présentent en effet l'inconvénient de ne comporter aucune prévision du coût budgétaire de l'élargissement au-delà de 2006. La crainte de certains pays comme l'Allemagne est que le financement de la PAC réformée soit difficilement assuré dans une Union élargie, et qu'avec la nouvelle hausse des aides directes prévue dans son projet de réforme, la Commission crée les conditions d'une véritable " bombe à retardement ".

Il résulte toutefois de certaines estimations du Ministère de l'Agriculture que le coût agricole de l'élargissement serait de 10,6 milliards d'euros en 2006, de 12,6 milliards en 2011 et, au-delà de 2012, d'environ 15 milliards d'euros. Un tel volume de dépenses supplémentaires et **pourrait être financé par la marge existante sous la LDA de l'Union élargie. Ces estimations n'en doivent pas moins être considérées avec beaucoup de précautions compte tenu des incertitudes quant au coût réel de l'élargissement et sur la date de la pleine application de la PAC aux PECO.**

*d) Un problème pendant : la reprise des références GATT*

**L'élargissement aux PECO soulève cependant un problème qui n'a pas encore été résolu : il s'agit du respect des contingents GATT de l'Union élargie.**

Les PECO bénéficient en effet, au titre de l'Uruguay round, de références de subventions à l'exportation et de soutien interne d'un montant très faible. Ces pays ont en effet commis l'erreur de notifier en monnaie nationale leurs références de soutien interne et d'exportation subventionnées. Or, comme leur monnaie n'a cessé de se déprécier, les

contre-valeurs en dollar de ces références ont fortement baissé. Le risque existe que lorsque ces pays auront intégré la PAC, l'Union européenne élargie soit dans l'impossibilité de respecter ses engagements à l'OMC.

Aussi importe-t-il que l'Union européenne prenne les mesures nécessaires pour prévenir ces difficultés. Il reviendra à la Commission d'obtenir lors des prochaines négociations à l'OMC que les contingents de l'Union européenne soient réévalués pour tenir compte de l'intégration prochaine des PECO.

## 2) *Un positionnement en revanche contestable par rapport aux négociations de l'OMC*

### a) *Une anticipation excessive d'éventuelles concessions*

Comme nous l'avons vu en examinant les propositions sectorielles de la Commission, les baisses de prix ont pour véritable objectif de répondre par anticipation au renforcement des contraintes qui pourraient être décidées lors des négociations de l'OMC.

C'est ce qui ressort de l'entretien avec M. Guy Legras, Directeur général de l'agriculture à la Commission. Raisonant *a contrario*, il a expliqué que si l'Union européenne se présentait à l'OMC avec les niveaux de prix actuels, il lui faudrait renforcer la protection du marché intérieur, ce qui ne pourrait être obtenu qu'en contrepartie de son retrait du marché mondial et d'une diminution de la production communautaire correspondant au surplus non exporté.

**C'est la raison pour laquelle la Commission propose de baisser les prix afin de maintenir le niveau de la protection communautaire - dans l'hypothèse d'une diminution des tarifs douaniers - et de limiter les contraintes à l'exportation - au cas où les négociations se concluraient par un renforcement des contraintes pesant sur les exportations subventionnées.**

Cette stratégie est peu acceptable. Elle signifie notamment que **la Commission se résignerait à accepter de fortes baisses des droits de douane lors des discussions de l'OMC**. Or, une telle évolution constituerait un danger pour l'autonomie de la politique agricole commune - qui suppose un minimum de protection aux frontières - et pour les intérêts de l'agriculture française - dont 70 % des exportations sont destinées au grand marché européen. **L'acceptation sous cette**

**forme du projet de réforme de la PAC reviendrait à donner un mandat implicite à la Commission pour se résigner à un affaiblissement de la préférence communautaire.**

*b) Un découplage limité des aides*

L'effet de découplage prévu par le projet de réforme reste limité : la Commission prévoit d'augmenter le montant unitaire des aides directes sans modifier fondamentalement les critères d'attribution. Les seules évolutions dans la voie du découplage résultent de :

- la mise en place d'une aide forfaitaire unique pour les oléagineux et les céréales, dont on a vu qu'elle serait totalement anti-économique ;

- la création d'une prime à la vache laitière identique pour les vaches laitières et allaitantes et assise sur des références théoriques de cheptel, dont on a mesuré les conséquences néfastes en termes d'augmentation de la production de viande rouge.

La quasi-totalité des aides directes de la nouvelle PAC restent donc des aides semi-découplées relevant de la boîte bleue. **La structure des paiements instaurée par la PAC de l'an 2000 ressemblera donc sur ce point à celle issue de la PAC de 1992.**

Or une telle option est très risquée car dans le même temps le montant des aides directes communautaires devrait fortement augmenter. **Le système de soutien communautaire pourrait donc concentrer un certain nombre de critiques à l'OMC à la fois en raison de l'importance de son volume financier et de son caractère insuffisamment découplé.**

L'espoir de la Commission est d'obtenir, en contrepartie des efforts consentis sur les volets " préférence communautaire " et " exportations ", la prolongation du statut d'exemption dont bénéficient les aides de la boîte bleue.

Toutefois, rien ne dit que nos partenaires avaliseront nos choix. Il est peu probable qu'ils acceptent une importante augmentation du volume d'aides directes communautaires sans nous demander en contrepartie d'en modifier les modalités d'attribution. **Les Etats-Unis risquent de tenir pour acquises les baisses de droits de douane et d'exportations subventionnées et de demander à la fois une diminution du volume des aides et un découplage supplémentaire des soutiens.**

L'analyse de votre Rapporteur rejoint donc l'appréciation exprimée par le ministre Louis Le Pensec lors du Conseil de l'Union européenne du 31 mars 1998 : « *en plaçant l'essentiel des soutiens à l'agriculture dans cette boîte bleue, en faisant de celle-ci l'instrument essentiel et presque unique de gestion de la politique agricole, nous nous exposons à assister demain au démantèlement du seul outil de politique agricole commune qui restera à notre disposition* ».

### **C. Des orientations stratégiques qui contredisent les principes affichés**

Mais c'est sur le fond des grandes orientations qu'imprime le projet de réforme à la PAC que les inquiétudes peuvent être les plus vives.

#### ***1) Le caractère partiel de la réforme : la mise à l'écart des produits méditerranéens***

Comme c'était déjà le cas en 1992, le projet de réforme de la PAC, nous l'avons vu, ne couvre qu'un nombre limité de productions agricoles. C'est ainsi que les produits concernés par la réforme (céréales, viande bovine et lait) ne représentent que 39 % de la production agricole de l'Union européenne et 68 % des dépenses du FEOGA-garantie. **La réforme de la PAC n'en est donc pas vraiment une puisqu'elle laisse à l'écart la plupart des productions " méditerranéennes "**, qui font ainsi figure de grandes " oubliées " des propositions de la Commission.

Cette situation peut être relativisée : les organisations communes de marché de ces productions ont été adaptées en fonction de nécessités liées à l'équilibre de leurs marchés. C'est ainsi que l'OCM " fruits et légumes " a été réformée en 1996, que le Conseil a déjà adopté une position commune en juin 1998, sur les propositions relatives aux OCM " tabac " et " huile d'olive " et qu'une proposition de réforme de l'OCM " vin " a été présentée par la Commission en juillet 1998.

**On peut dès lors se demander pourquoi la Commission n'a pas proposé un cadre global de réforme qui réunisse productions continentales et productions méditerranéennes dans un même ensemble. Ce choix résulte en réalité de considérations tactiques : il s'agissait d'éviter que se forment des alliances entre pays du nord et pays du sud, qui auraient pu remettre en cause l'ensemble des propositions de la Commission.** Cette option, si elle facilite le travail de la Commission, produit **un effet d'affiche regrettable.**

Mais, plus fondamentalement, ce qui suscite les critiques des pays du sud, c'est **la modicité des moyens financiers mobilisés par la réforme des OCM des produits méditerranéens au regard de ceux dont bénéficie l'actuel projet de réforme de la PAC** : alors que le coût de la réforme de la PAC est d'environ 3 milliards d'euros par an, la réforme des produits méditerranéens n'entraîne un surcoût que de 1,2 milliard d'euros sur la période 2000-2006 (dont 400 pour le vin, 500 pour l'huile d'olive).

La situation, que nous avons déjà analysée, d'une concentration excessive des aides de la PAC sur les productions dites " continentales " devrait ainsi se trouver encore accentuée.

## 2) *Une complexité qui nuit à la lisibilité de la PAC*

L'un des objectifs affichés par la Commission, celui de simplifier les mécanismes de la PAC afin de les rendre plus lisibles pour l'opinion publique, n'est guère respecté. On constate même que, loin d'améliorer la lisibilité de la PAC, le projet de réforme ajoute des éléments de complication supplémentaires, parmi lesquels on peut citer l'introduction d'une nouvelle prime aux producteurs dans l'OCM-lait ou la création d'enveloppes de flexibilité dans le régime de distribution des aides.

Cette situation n'est pas totalement imputable à la Commission : elle tient aussi au refus des Etats d'accepter une modification fondamentale du régime communautaire des soutiens, par crainte de bouleverser les taux de retour. Il faut le regretter : certaines propositions, comme la prime à l'herbe ou la prime unique à l'animal, qui avaient été avancées par la France, auraient permis de simplifier radicalement le fonctionnement du système d'aides.

## 3) *La subsidiarité agricole : jusqu'où faut-il aller ?*

Les mécanismes de modulation et de flexibilité introduisent entre Bruxelles et les capitales nationales une nouvelle répartition des tâches qui est amplement justifiée. **Une gestion centralisée de la politique agricole commune avait certainement son sens lorsque toute l'Europe - c'est-à-dire six pays - était " tendue " vers l'objectif de combler son déficit alimentaire. Mais elle est désormais inadaptée à la réalité d'une agriculture européenne diverse et multifonctionnelle dans quinze Etats membres. On en voudra pour preuve les difficultés croissantes de la Commission à arbitrer entre des intérêts divergents**

**et la demande, qui s'exprime dans beaucoup d'Etats membres, d'une meilleure prise en compte de la diversité agricole.**

La question se pose cependant de savoir jusqu'où ce processus doit être poussé : **il ne saurait être question, sous prétexte d'adapter la PAC, de la démanteler en procédant à une renationalisation rampante de ses mécanismes. Une différenciation trop poussée des instruments de gestion pourrait conduire à des distorsions de concurrence et à la " disparition " du marché commun agricole.**

La question posée est bien celle de l'existence d'une politique agricole commune à l'horizon des vingt prochaines années.

#### **4) *Le choix dangereux d'une baisse généralisée des prix***

La baisse généralisée des prix constitue, selon la Commission, la seule option possible : pour elle, il n'y a pas d'alternative à la recherche de la compétitivité internationale et à la participation à la croissance du marché mondiale. Tout autre choix, toujours selon elle, ne conduirait qu'à l'organisation du repli de l'agriculture européenne sur le marché intérieur - marché inéluctablement réduit sous le double effet de la disparition de la pression des importations et de la baisse des exportations aidées - et à la généralisation des régulations quantitatives nuisibles au dynamisme de nos agriculteurs.

Votre Rapporteur s'efforcera plus loin de contester ce point de vue en montrant qu'il existe des formes alternatives de régulation des marchés agricoles. Elle se limitera ici à démontrer les dangers, voire l'absurdité, d'une stratégie générale de baisse des prix dans une optique de conquête des marchés mondiaux.

##### *a) Une stratégie peu fondée*

###### **(1) Le grand marché européen constitue le principal débouché des produits agricoles communautaires**

Il convient de relever, en premier lieu, que la stratégie de compétitivité internationale par les prix ne saurait s'appliquer indistinctement à toutes les productions.

Elle a sans doute une signification pour le marché céréalier, qui est fortement internationalisé et devrait connaître une forte expansion dans

les années à venir. L'Union européenne, parce qu'elle occupe de fortes positions sur ce marché (18% des exportations mondiales de blé et 11% de celles des céréales secondaires), peut ambitionner de devenir le premier exportateur mondial de céréales d'ici 2005, comme l'envisage la Commission.

Mais cette stratégie n'a pas de sens pour des produits comme la viande bovine et le lait, dont la quasi-totalité des débouchés se situent à l'intérieur du périmètre européen : les exportations vers les pays tiers représentent 12% de la production communautaire de viande bovine et 10% de celle du lait ; ces produits relèvent plutôt d'une stratégie de reconquête du marché intérieur.

(2) **Le marché mondial ne constitue pas un concept économique fiable**

Il faut, en deuxième lieu, comprendre que ne circulent sur le marché mondial que des surplus de production variables en fonction des facteurs climatiques notamment. Le prix mondial est un prix fictif qui correspond au coût marginal des dernières unités produites et sur lequel il serait hasardeux de fonder une politique agricole.

(3) **La vocation de l'Union européenne n'est pas d'exporter à bas prix des matières premières**

Mais surtout, votre Rapporteur considère que la vocation de l'Union européenne n'est pas, comme semblent le penser certains observateurs, d'alimenter une zone économique large en produits agricoles à bas prix de toutes sortes.

On remarquera tout d'abord que la position de l'Europe sur les marchés mondiaux dépend étroitement de l'octroi de restitutions - sans lesquelles beaucoup de nos produits ne seraient pas exportés - et d'aides directes qui sont nécessaires à l'équilibre économiques des exploitations : la vocation exportatrice s'apparente donc dans une certaine mesure à des ventes à perte financées par le contribuable. **A quoi peut bien correspondre l'idée de compétitivité internationale lorsque les agriculteurs voient le montant de leurs aides directes devenir supérieur à celui de leurs revenus disponibles ?**

Mais surtout votre Rapporteur ne croit pas, d'accord en cela avec la déclaration du Ministre Louis Le Penec lors du Conseil des ministres européens de l'agriculture du 31 mars 1998, que **la vocation de l'agriculture européenne soit de " vendre des matières premières à bas**

*prix sur le marché mondial*”. **L’Europe** - et particulièrement la France - **ne dispose pas des avantages comparatifs nécessaires qui lui permettraient d’exporter partout dans le monde des produits agricoles bruts.** Comme l’a indiqué M. Jean-Christophe Kroll, professeur à l’Etablissement supérieur d’agronomie de Dijon, des pays comme l’Australie, l’Argentine, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis peuvent obtenir à bas prix des produits agricoles faiblement valorisés car ils disposent de terres importantes. Tel n’est pas le cas de l’Europe, qui est pauvre en espaces, mais qui bénéficie en revanche d’autres atouts : un climat tempéré, de larges bassins sédimentaires abritant des sols fertiles, une recherche agronomique de pointe et des industries agro-alimentaires puissantes.

C’est pourquoi l’Europe doit se spécialiser, selon la vieille loi des avantages comparatifs, dans les productions qui correspondent le mieux à ses atouts, c’est-à-dire des produits à forte valeur ajoutée qui intègrent un savoir-faire. **La vocation de l’Europe doit être d’élaborer des produits à haute valeur ajoutée générateurs de richesses et susceptibles d’être commercialisés dans le monde.** On constate d’ailleurs que des productions comme le vin et les fromages constituent déjà quelques uns des premiers postes d’exportation agricole et que le commerce agricole français dépend de plus en plus de l’exportation de produits des industries agro-alimentaires qui croissent au rythme de 4,5% par an.

Comme le note très justement l’exposé des motifs du projet de loi d’orientation agricole, “ *l’agriculture européenne court à sa destruction si elle se fixe comme objectif d’être en mesure de vendre sur le marché mondial des matières premières au même prix que ses concurrents mondiaux les plus compétitifs* ”.

*b) Une remise en cause du modèle agricole européen*

Mais il y a plus grave : la défense d’une vocation exportatrice exclusive revient à prôner un modèle de développement pernicieux à la fois pour l’agriculture des pays européens et pour celle des pays en voie de développement.

**Elle conduit à freiner les efforts déployés par les pays en voie de développement pour parvenir à l’autosuffisance alimentaire.**

**Elle conduit également à l’appauvrissement de l’agriculture européenne.** La baisse des prix constitue en effet pour les producteurs une diminution de leur rémunération unitaire et une incitation à se spécialiser dans des productions mal valorisées C’est ainsi que l’on

constate, malgré le développement en volume des productions agricoles et de nos exportations sur les marchés, une baisse continue de la valeur ajoutée produite par l'agriculture depuis trente ans.

La course à la baisse des prix tend finalement à **mettre en péril le modèle agricole européen que nous cherchons tous à défendre - et que la Commission plaçait pourtant au premier rang de ses objectifs**. Elle implique en effet :

- un accroissement supplémentaire des superficies céréalières “ banalisées ” et des productions hors sol (volaille, porc), au détriment des surfaces en herbe, et un recours accru à des modes de production intensifs utilisateurs d'engrais et de pesticides et grands consommateurs d'eau ;

- une concentration des productions dans les régions les plus aptes à affronter la concurrence mondiale. Le renforcement des positions de l'Union sur les marchés mondiaux se fait au détriment de la qualité de notre environnement et de nos équilibres territoriaux ;

- une dégradation supplémentaire de la qualité des produits et de leur garantie sanitaire La baisse des prix est en effet une incitation à produire des produits normalisés alors que les exigences des consommateurs se font de plus en plus fortes en faveur de productions identifiables.

Or, comme l'indique l'APCA dans son document d'analyse du «paquet Santer», “ *une agriculture qui tient le territoire, qui produit de la qualité et qui intègre l'environnement est une agriculture qui a un coût* ” et “ *qui ne peut s'aligner sur les prix mondiaux* ”.

*c) Une dérégulation progressive des marchés agricoles*

Le dernier objectif que l'on peut discerner dans les propositions de la Commission est de **faire évoluer le système de régulation des marchés agricoles vers une configuration de type libéral où l'essentiel de l'effort d'ajustement serait supporté par les variations de prix du marché**. Cette évolution avait été amorcée par la réforme de 1992, mais les propositions de la Commission font un pas supplémentaire dans cette voie.

C'est ainsi que, comme nous l'avons vu, le projet de réforme prévoit d'abandonner un certain nombre d'outils de régulation de l'offre qui avaient été mis en place en 1992 ou dans les années suivantes (jachère obligatoire maintenue dans son principe, mais ramenée à taux zéro,

suppression des primes contribuant à la maîtrise de la production de la viande bovine). C'est ainsi également que le régime de l'intervention publique pour réguler le marché est abandonné dans le secteur de la viande bovine et marginalisé dans le secteur des céréales (en raison de la baisse des prix communautaires). C'est ainsi, enfin, que la suppression du régime des quotas est clairement annoncée par la Commission.

Ces différentes options ne doivent pas être condamnées en bloc, car elles correspondent, pour certaines, à des évolutions nécessaires. Mais elles se situent toutes dans la perspective à moyen terme d'un abandon de toute forme de maîtrise de l'offre et d'orientation des productions. **La PAC cesserait d'être une politique de gestion des marchés pour devenir une simple politique de soutien aux revenus agricoles.**

Or ce schéma de type libéral n'est pas adapté au secteur agricole qui, rappelons-le, ne fonctionne pas dans des conditions de concurrence parfaite. N'oublions pas que le travail et le capital ne s'échangent pas librement en agriculture. De plus, l'abandon des instruments classiques de régulation des marchés pourrait avoir pour effet de **rendre plus chaotique l'évolution des cours et de provoquer une profonde restructuration interne du secteur agricole qui serait dangereuse en termes d'emploi, d'équilibres sociaux et de sécurité alimentaire. Il convient d'affirmer au contraire la volonté politique de l'Europe de ne pas laisser les exploitations agricoles dépendre des seules évolutions des cours.**



## **TROISIEME PARTIE : REACTIONS ET PROPOSITIONS**

### **I. LA COMPLEXITE D'UN REGLEMENT GLOBAL**

#### **A. Le poids des impératifs nationaux**

##### *1) Des oppositions traditionnelles sur la conception de la PAC*

Les propositions de réforme ont cristallisé des oppositions de principe entre Etats sur la conception de la politique agricole commune.

- Un premier groupe de pays regroupe **les Etats “ libéraux ” qui s’inscrivent dans une logique de démantèlement à terme des soutiens** à l’agriculture. Il s’agit de la Grande-Bretagne, de la Suède, du Danemark et, dans une moindre mesure, des Pays-Bas. Ces pays soutiennent les propositions de la Commission, estimant même que la baisse des prix proposée est insuffisante et les compensations trop élevées. Le Royaume-Uni et la Suède prônent notamment la dégressivité linéaire des aides.

- L’Italie, l’Espagne, le Portugal et la Grèce constituent **un deuxième groupe, dit des pays du sud** qui ont pour particularité d’employer une proportion élevée d’actifs agricoles dans des exploitations nombreuses et de petite dimension, et d’être spécialisés dans des cultures pérennes non cultivées dans le nord de l’Europe. Leurs revendications sont triples :

**- rééquilibrer les soutiens en faveur des secteurs méditerranéens ;**

**- obtenir un dispositif d'aide particulier pour les zones fragiles.**  
Le Portugal et la Grèce se sont fait ainsi les avocats d'une compensation intégrale en faveur des exploitations de petite dimension ;

**- remettre à plat le système des références historiques qui joue en leur défaveur.** C'est le cas de l'Italie qui s'estime lésée par la répartition des quotas laitiers. C'est le cas surtout de l'Espagne qui demande, comme l'Italie, une augmentation des quotas laitiers, mais aussi une modification des références de rendement, pour le calcul des primes céréales, et de cheptel, pour le calcul des primes bovines. Ces références reposent en effet sur des volumes de production qui correspondent à une période où l'agriculture espagnole était peu développée : l'Espagne a, depuis l'adhésion, considérablement augmenté sa productivité, de sorte que la croissance de sa production se trouve désormais freinée par le système des références.

- Un dernier groupe d'Etats membres, beaucoup moins homogène, regroupe les **pays dits " continentaux "** tels l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et également la France - même si notre pays, qui est dans une situation géographique intermédiaire, partage aussi certaines préoccupations des pays du sud. Ces pays, sans récuser la nécessité d'une réforme de la PAC, sont extrêmement critiques à l'encontre des propositions de la Commission.

- Peut-être faudrait-il également distinguer un dernier ensemble d'Etats, regroupant ceux qui ont rejoint l'Union européenne en 1995. L'Autriche, la Finlande et la Suède partagent en effet une même sensibilité portée sur une agriculture multifonctionnelle, protectrice de l'environnement et gardienne des équilibres ruraux. Mais on ne saurait considérer ces pays comme constituant un groupe cohérent.

## 2) *La position de la France et de l'Allemagne*

La position de la France et de l'Allemagne seront ici étudiées plus en détail, tant ces pays occupent une place centrale dans les négociations.

a) *La position de la France*

(1) **Une orientation générale critique à l'égard des propositions de la Commission**

La France a eu une réaction dans l'ensemble très critique à l'encontre des propositions présentées par la Commission le 18 mars 1998. Cette réaction est d'ailleurs parfaitement cohérente avec les fortes réserves émises par les pouvoirs publics dès la publication de l'Agenda 2000 en juillet 1997.

- C'est ainsi que le Premier ministre, Lionel Jospin, a exprimé dès le 19 mars son « *désaccord profond* » avec les propositions de la Commission jugeant que ces dernières reposaient sur une « *baisse systématique des prix qui pourrait conduire une agriculture aussi diverse que celle de la France vers une impasse* ».

- Cette position a été ensuite argumentée par le ministre de l'Agriculture et de la pêche, M. Louis Le Penec, lors du premier débat en Conseil Agriculture qui s'est tenu le 31 mars 1998. Le ministre a ainsi indiqué son « *profond désaccord avec le projet* » qui ne correspond pas à « *une véritable réforme* » de la PAC mais à la « *reprise de ce qui a été fait en 1992* ». Il a considéré - et ce propos a fait grand bruit - que la volonté de la Commission de « *fixer comme horizon à l'agriculture européenne le développement de ses exportations de matières premières agricoles sur le marché mondial* » était une « *erreur d'analyse et d'orientation* » et que « *l'avenir de notre agriculture* » résidait plutôt dans sa « *capacité à fournir...des produits élaborés à haute valeur ajoutée...* ».

Le ministre s'est ensuite opposé à « *la baisse généralisée des prix* » proposée par la Commission, « *souhaitant qu'une véritable réforme soit engagée* », qui donne « *aux soutiens publics d'autres buts que ceux qui leur ont été assignés jusqu'à présent* », qui « *contribue à la création d'emplois dans le monde agricole* », qui « *favorise la production de valeur ajoutée par les exploitations* » et qui permette aux agriculteurs de « *remplir un ensemble de fonctions qui ne se limite pas à la production de produits alimentaires* ».

- Le Président de la République a également exprimé son hostilité aux propositions de la Commission qui « *ne pourront pas être acceptées en l'état* » et dont la mise en œuvre se traduira par « *des baisses de revenu inacceptables* ». (Discours prononcé à Aurillac, le 2 octobre 1998). Le chef de l'Etat a toujours marqué son attachement à la « *vocation exportatrice de notre agriculture [qui] est la seule garantie véritable* ».

*d'une valorisation durable de notre espace rural* ». Estimant qu'« *un agriculteur est d'abord et avant tout producteur* », le chef de l'Etat a indiqué que « *c'est par le maintien d'une agriculture performante et compétitive que les agriculteurs peuvent également contribuer à la protection et au développement des ressources naturelles* » et qu'« *il ne s'agit pas de transformer les paysans en jardiniers de la nature appointés par l'Etat ou en cantonniers du 21<sup>e</sup> siècle* ».

- Le nouveau ministre de l'Agriculture et de la Pêche, M. Jean Glavany, s'est efforcé depuis sa nomination de préciser la position du Gouvernement à un moment où les négociations communautaires sont entrées dans une phase plus active. Intervenant lors du colloque déjà évoqué, organisé par le Président Henri Nallet le 3 novembre 1998, il a exprimé sa volonté « *de faire participer la politique agricole commune à la dynamique naissante de relance européenne au service de l'emploi* » jugeant nécessaire de « *dessiner les contours d'un nouveau pacte entre les Européens et leur agriculture, adaptée aux exigences d'une Europe élargie et insérée dans les échanges internationaux* ». Sans contester la nécessité d'une réforme de la PAC – car l'Europe doit « *remettre de l'ordre dans sa politique agricole en maintenant et en adaptant ses outils de régulation des marchés* », le ministre a exprimé un certain nombre de réserves sur les propositions de la Commission qu'il a eu l'occasion de préciser dans plusieurs déclarations ultérieures et qui méritent un examen approfondi.

## (2) **Des propositions d'amendement secteur par secteur**

Des critiques précises assorties de propositions ont en effet été faites par le Gouvernement français sur les différents textes présentés par la Commission afin de les infléchir dans le sens souhaité.

Concernant l'approche retenue par la Commission qui repose sur une **baisse des prix** compensée partiellement par les aides directes, M. Jean Glavany a réaffirmé la position du Gouvernement français qui « *ne considère pas que la baisse généralisée et systématique des prix constitue la meilleure réponse. Si la baisse des prix garantis est adaptée au secteur des grandes cultures, elle ne saurait être, seule, adaptée à l'élevage bovin* » (Discours précité du 3 novembre 1998).

Notre pays fait également d'un **supplément de soutien à l'élevage allaitant** une « *question centrale* » des négociations (Interview au journal « Le Monde » de M. Jean Glavany le 18 novembre 1998) compte tenu de

« *sa vocation en termes d'aménagement du territoire et d'entretien de nos paysages* » (discours précité de M. Jean Glavany le 3 novembre 1998).

La nécessité est affirmée pour la PAC « *de prendre en compte et rémunérer les fonctions multiples des agriculteurs* » (discours précité du 3 novembre 1998), les efforts faits par la Commission pour faire siennes ces préoccupations – à travers la modulation des aides et l'intégration des politiques de développement rural à la PAC – étant salués. Des propositions d'« *enrichissement du dispositif* » de **modulation** ont été présentées par le Gouvernement comme l'a rappelé le Ministre Jean Glavany.

Enfin, la nécessité d'intégrer la **contrainte budgétaire** a été plusieurs fois réaffirmée par le ministre. C'est ainsi que Jean Glavany a indiqué à l'Assemblée nationale, le 24 novembre 1998 lors de la séance des questions au Gouvernement, que « *soit nous entreprenons, comme le propose la Commission, une réforme dont l'ampleur requiert le recours au cofinancement, ce que le Gouvernement comme le Président de la République refusent car ce serait la mort de la PAC, soit nous essayons de bâtir une PAC économe et renouvelée, au moyen d'une stabilisation, voire d'une réduction des dépenses – en renonçant par exemple à réformer le règlement laitier, ou en plafonnant et modulant les aides* ».

#### *b) La position allemande*

##### **(1) Une préférence traditionnelle pour la maîtrise de l'offre et le maintien de prix élevés**

La position de l'Allemagne est compliquée par le caractère fédéral de son organisation politique. Alors que ce pays doit parler d'une seule voix dans les instances communautaires, il doit prendre en compte les spécificités de plusieurs modèles d'agriculture qui s'inscrivent dans le cadre des *länder*.

On distingue d'ordinaire entre deux modèles principaux :

- à l'Ouest, un modèle « bavarois » constitué de petites exploitations familiales (36 hectares en moyenne) axées sur l'élevage intensif ;

- à l'Est, une dominante de grandes exploitations de type salariale (660 hectares en moyenne), héritières des coopératives collectives et spécialisées dans les grandes cultures. Malgré les efforts considérables de restructuration accomplis depuis la réunification, ces exploitations continuent à souffrir de retards structurels qui pèsent sur leur productivité.

Un troisième type d'agriculture peut être distingué au nord-ouest de l'Allemagne (Basse-Saxe et Schleswig-Halstein) fondé sur des exploitations de taille moyenne dont les rendements sont supérieurs à la moyenne. Ce modèle commence à être pris en considération compte tenu de ses performances.

Ces différents types d'agriculture expriment des revendications radicalement différentes à propos de la PAC. Alors que les anciens *länder* restent fondamentalement attachés au maintien de prix communautaires élevés - qui sont la condition de survie de leurs exploitations peu productives - les nouveaux *länder* ne rejettent pas *a priori* la logique de baisse des prix institutionnels - qui leur apparaît comme un moyen d'élargir les débouchés de leur secteur céréalier.

Ces différences d'approche se retrouvent sur la question du plafonnement des aides, approuvée par la Bavière et le Bade-Wurtemberg, qui y voient un moyen d'améliorer le taux de retour financier de leurs petites exploitations familiales, mais récusée par les *länder* de l'Est, dont les exploitations de grande dimension seraient frappées de plein fouet par le plafonnement.

Votre Rapporteur a toutefois noté, lors de la mission réalisée en septembre 1998 en Allemagne, que les positions officielles des autorités allemandes continuent à reposer sur des formulations traditionnelles proches des conceptions bavaoises : hostilité à la baisse des prix qui ne fait qu'accroître la dépendance des agriculteurs vis-à-vis des aides publiques et qui suppose une augmentation des aides directes et donc de la contribution allemande au budget communautaire, demande d'une compensation totale des pertes de revenu, préférence pour une gestion des marchés par la réduction des quantités.

C'est également vrai des positions du "*Deutscher Bauernverband*" (DBV), le puissant syndicat agricole allemand fédéral, qui reste dominé par le modèle traditionnel ouest-allemand : les exploitants de la partie orientale en sont également membres (ils se sont même organisés en "syndicat autonome des grandes exploitations"), mais n'arrivent pas à véritablement peser sur ses orientations.

**Tout se passe comme si les besoins exprimés par les nouveaux *länders* n'étaient pas vraiment pris en compte au niveau fédéral et comme si l'agriculture allemande n'avait pas achevé son passage d'un modèle bavarois à un modèle plus diversifié.**

Cette situation n'est que lentement amenée à évoluer. L'Allemagne reste fondamentalement un pays agricole peu exportateur et attaché à la stabilité des revenus d'une population agricole qui pèse peu à l'échelle du pays (0,8 % du PIB contre 2 % pour la France, 3 % de la population active contre 4,8 % pour la France), mais qui représente un enjeu politique important en raison du rôle des *länders* dans la vie publique. **Ce pays est fondamentalement en faveur du maintien du " *statu quo* ".**

On constate cependant une très nette évolution de la position allemande depuis l'avènement du Chancelier Schröder et de sa nouvelle majorité, dont l'attitude à l'égard des propositions de la Commission est beaucoup plus ouverte : le refus des baisses de prix et la maîtrise de l'offre semblent ne plus faire figure de dogmes intangibles. Reste à voir jusqu'où cette logique sera poussée. L'impression prévaut que les positions à prendre sur les différentes questions en négociation n'ont pas encore été arrêtées et sont en cours d'arbitrage.

(2) **Le souci d'un meilleur équilibre entre taux de retour agricole et contribution au budget communautaire**

Un autre point très important de la position allemande est **son souci de mettre fin au déséquilibre entre contribution brute et retour sur les dépenses agricoles**. Le tableau ci-dessous montre que, si l'Allemagne contribue au budget agricole à hauteur de 28 %, elle ne reçoit en retour que 15 % des dépenses. L'Allemagne est celui des quinze États membres dont l'écart entre le taux de retour et sa part de contribution est le plus important.

**COMPARAISON ENTRE LE TAUX DE RETOUR SUR LES DEPENSES DU FEOGA-GARANTIE ET LA PART DANS LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

	<b>Taux de retour sur les dépenses du FEOGA-garantie (%)</b>	<b>Part dans le financement du budget communautaire (%)</b>	<b>Ecart (%)</b>
Grèce	6,7	1,5	+ 5,2
France	22,5	17,7	+ 4,8
Espagne	11,3	6,9	+ 4,4
Irlande	5	0,9	+ 4,1
Danemark	3	1,9	+ 0,9
Italie	12,5	12,3	+ 0,2
Portugal	1,6	1,3	- 0,3
Finlande	1,4	1,5	- 0,1
Luxembourg	0,1	0,2	- 0,1
Autriche	2,1	2,7	- 0,6
Royaume-Uni	10,8	11,6	- 0,8
Suède	1,8	2,7	- 0,9

Belgique	2,4	3,9	- 1,5
Pays-Bas	4,3	6,1	- 1,8
Allemagne	14,2	28,7	- 14,5

Or, comme le Secrétaire d'Etat à l'agriculture, M. Franz Joseph Feiter, l'a indiqué à votre Rapporteur de la façon la plus nette, lors de leur entretien de septembre 1998, ce décalage n'est plus admissible par les Allemands.

Alors que l'Allemagne avait accepté en 1992 le principe d'une réforme contraire à ses intérêts (car reposant sur une forte baisse des prix des céréales), **son objectif sera, en 1998-1999, soit d'améliorer leur taux de retour sur les dépenses du FEOGA-Garantie, soit de baisser le niveau de sa contribution brute. Cette revendication fait figure d'orientation stratégique nouvelle** : elle ne devrait pas fondamentalement changer avec la nouvelle équipe gouvernementale. **Il revient à la France de contribuer à trouver la réponse qui convient à cette demande.**

### *3) Des conflits d'intérêts variables selon les productions agricoles concernées*

Les discussions sur les différentes organisations de marché font apparaître des lignes de fracture variables en fonction des intérêts économiques des pays.

- Les propositions de la Commission dans **le secteur des céréales** semblent celles qui suscitent globalement le moins d'hostilité.

Une réduction du prix d'intervention est acceptée par une large majorité d'Etats. Seuls l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique affichent une hostilité au principe de la baisse des prix.

Mais beaucoup de délégations demandent un taux de diminution des prix plus faible et une compensation plus importante des pertes ainsi encourues par les producteurs. **Les négociations devraient donc porter sur l'ampleur du mouvement de curseur baisse des prix - taux de compensation.** Le résultat pourrait conduire à une baisse de 15 à 17 % des prix et à un taux de compensation plus élevé peut-être que les 50 % proposés par la Commission.

- **Le secteur de la viande bovine** constitue le domaine de discussions le plus conflictuel. La majorité des délégations, avec à leur

tête, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas, défendent une conception intensive de l'élevage. On rappellera en effet que 60% de la production communautaire de viande bovine est issue du troupeau laitier. Pour la plupart des pays, la viande est ce que l'on appelle un « co-produit du lait ». Les seuls pays à défendre la production extensive dans le cadre d'exploitations spécialisées du bassin allaitant sont les pays qui ont un cheptel important de vaches nourrices : il s'agit de la France, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne<sup>(39)</sup>. Le Portugal, l'Espagne et la Belgique sont dans une position intermédiaire.

Cette dichotomie traduit aussi une différence de situation fondamentale vis-à-vis de la disponibilité en terres. Votre Rapporteur a pu constater combien le prix de la terre est élevé en Bavière ou en Autriche (plus de 100.000 FF l'hectare). Si ces pays pratiquent un élevage de type intensif, c'est par manque de terres bon marché. Et si la France et quelques autres pays privilégient un élevage extensif, c'est par souci inverse d'occupation du territoire.

- Il reste enfin l'**OCM lait** qui occupe, contrairement à ce que l'on pouvait penser au début des négociations, une place importante dans les discussions.

En effet, le prolongement du statu quo dans le secteur laitier pourrait libérer des marges de manoeuvre budgétaires utilisables pour financer le surcoût de mesures portant sur les autres OCM. Les discussions relatives aux OCM " céréales " et " viande bovine " dépendent donc étroitement du sort qui sera réservé au projet de réforme du lait.

Or les négociations font apparaître une sorte de face à face entre deux groupes d'Etats.

Un premier groupe rassemble les pays favorables à une sortie du régime des quotas. Il s'agit du Royaume-Uni, du Danemark, de la Suède, d'une part, et de l'Italie d'autre part, pour des raisons diamétralement opposées aux trois premiers pays. Ces Etats ont pris l'initiative de proposer, en septembre 1998, une réforme en profondeur de l'organisation commune de marché prévoyant une baisse des prix de soutien de 30 %, une augmentation de 4 % des quotas et le remplacement de l'intervention publique par un système de stockage privé. Cette proposition a été avancée en échange de l'acceptation par ces pays de proroger jusqu'en

---

<sup>(39)</sup> Les trois quarts du cheptel européen de vaches allaitantes sont concentrés dans trois Etats membres : la France (40 %), le Royaume-Uni (17 %) et l'Espagne (14 %). La France - qui détient 26 % du total du cheptel communautaire - est le seul pays de l'Union où le troupeau allaitant est plus important que le troupeau laitier (45 % de cheptel allaitant, 35 % de cheptel laitier et 20 % de troupeaux mixtes).

2006 le système des quotas. L'objectif poursuivi par ces quatre pays est très clairement de déséquilibrer le régime des quotas afin de mieux préparer son démantèlement en 2006. Cette proposition n'a aucune chance d'être adoptée, mais elle permet à ses auteurs de prendre date pour l'avenir et de se positionner tactiquement pour le reste des discussions.

Un autre groupe d'Etats rassemble ceux qui sont hostiles au principe d'une réforme de l'OCM. On y trouve la France, l'Allemagne - même si ce pays n'est pas totalement opposé à l'idée d'une baisse des prix - la Belgique et le Portugal. La difficulté, pour ces pays, consiste à obtenir le rejet du projet de réforme tout en parvenant à proroger le régime des quotas.

Or, il leur faut pour cela s'entendre avec les autres délégations sur une solution alternative au dispositif proposé par la Commission. L'exercice n'est guère facile car ces délégations peuvent avoir un certain nombre de motifs pour accepter le projet de réforme de l'OCM lait :

- soit parce qu'ils y voient un premier pas vers la suppression ultérieure des quotas (cas des pays libéraux) ;

- soit pour des raisons d'effet d'“aubaine” budgétaire. La Commission a en effet clairement laissé entendre que les moyens budgétaires destinés à compenser les baisses de prix ne seraient plus disponibles à l'avenir. Or ces baisses sont jugées par beaucoup inéluctables dans un avenir proche. Certains Etats - on pense à l'Autriche, à la Finlande, à l'Irlande ou à la Grèce - pourraient être tentés d'accepter le projet de la Commission pour profiter des primes compensatoires.

**POSITION DES ETATS MEMBRES  
SUR LE PROJET DE REFORME DE LA PAC**

MESURES	POSITIONS
<b>Grandes cultures</b>	
<p><b>- Baisse des prix de 20 %</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une grande majorité de délégations est favorable au principe de la baisse des prix. Trois pays seulement y sont opposés : Allemagne, Autriche, Belgique. L'Allemagne considère que toute baisse des prix est prématurée avant les négociations de l'OMC et tant que l'on n'en sait pas plus sur l'évolution des cours mondiaux.</li> <li>- Sept pays considèrent comme excessif le niveau de 20 % de baisse proposé. La France et la Belgique demandent que la réduction de prix soit compatible avec le maintien de la protection communautaire.</li> <li>- Le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark demandent au contraire une baisse plus importante que 20 % afin de s'assurer que toutes les céréales communautaires, et pas seulement le blé, deviennent concurrentielles sur le marché mondial.</li> </ul>
<p><b>- Compensation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dix pays sont opposés au caractère partiel de la compensation (Allemagne, Autriche, Irlande, Belgique, Luxembourg) ou préfèrent une compensation plus forte pour les régions défavorisées (Grèce, Portugal, Finlande) ou encore demandent une révision des références de rendement (Italie, Espagne).</li> <li>- La France a suggéré que le montant de la compensation soit fixé compte tenu de l'équilibre général entre le régime applicable aux céréales et les fonds disponibles.</li> <li>- Quatre pays sont d'accord pour le taux de compensation proposé (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède), la Suède et le Royaume-Uni demandant même la dégressivité des aides.</li> </ul>
<p><b>- Alignement de l'aide oléagineuse sur l'aide céréales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trois pays approuvent la proposition de la Commission (Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni) car elle permettrait, selon eux, aux agriculteurs de réagir plus rapidement aux signaux émis par le marché.</li> <li>- Huit pays (Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Finlande, Suède) sont opposés à l'approche proposée car elle serait, selon eux, de nature à avoir un impact négatif sur la production d'oléagineux.</li> <li>- Les autres délégations ne se prononcent pas ou émettent des réserves sur la perspective de pouvoir sortir des contraintes de Blair House par ce moyen.</li> </ul>

<p><b>- Supplément d'aide pour les protéagineux</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Suède et le Royaume-Uni sont contre le principe d'un supplément d'aide et demandent un taux de soutien unique pour toutes les grandes cultures</li> <li>- Les autres délégations approuvent le principe d'une aide supplémentaire mais demandent qu'elle soit plus importante.</li> </ul>
<p><b>- Suppression de la base maïs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche y sont favorables tandis que le Luxembourg et la Finlande ont une position ouverte.</li> <li>- Cinq pays (Grèce, Espagne, France, Italie et Portugal) demandent le maintien du régime actuel tandis que la Belgique, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni souhaitent pouvoir établir des zones de base spécifiques.</li> </ul>
<p><b>- Maintien du principe de la mise en jachère obligatoire mais fixation du taux de gel à niveau zéro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huit pays (France, Belgique, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède) approuvent l'approche retenue par la Commission.</li> <li>- L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Grèce et la Finlande demandent que le taux de base soit fixé entre 5 et 10 %.</li> <li>- Le Danemark et le Royaume-Uni suggèrent que la mise en jachère obligatoire soit supprimée en tant que mécanisme régulateur du marché et qu'une importance plus grande soit accordée au gel volontaire.</li> </ul>
<p><b>Viande Bovine</b></p>	
<p><b>- Baisse des prix d'intervention</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une majorité de pays est favorable au principe d'une réduction des prix même si des réserves sont faites sur son niveau.</li> <li>- Cinq pays (Belgique, Espagne, France, Irlande, Portugal) doutent que la baisse soit un moyen d'atteindre les objectifs poursuivis. La France souhaite que la baisse du prix d'intervention, si elle devait être décidée, soit limitée à ce qui est nécessaire pour rétablir la compétitivité des viandes rouges par rapport aux viandes blanches.</li> </ul>
<p><b>- Suppression du régime d'intervention publique</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une majorité de délégations y est favorable, certaines préconisant un filet de sécurité en cas de grise grave.</li> <li>- La France et l'Irlande y sont opposées.</li> </ul>
<p><b>- Instauration d'enveloppes nationales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La proposition de la Commission est approuvée par sept délégations (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suède, Royaume-Uni et Grèce).</li> <li>- Les modalités de la proposition sont critiquées par la France, l'Irlande, la Belgique, l'Espagne, le Portugal et la Finlande, qui souhaitent une baisse du montant global de l'enveloppe ou un autre critère de répartition que la production nette.</li> <li>- Le Danemark et les Pays-Bas souhaitent que les primes soient entièrement versées sous forme d'enveloppes nationales.</li> </ul>

<b>Secteur laitier</b>	
<b>- Nécessité d'une réforme de l'OCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la France et l'Espagne y sont opposés.</li> <li>- Les autres pays hésitent.</li> </ul>
<b>- Maintien du régime des quotas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Danemark, le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède sont pour leur suppression en 2006.</li> <li>- L'Italie, l'Espagne et la Grèce demandent une hausse de leur quota.</li> <li>- Les autres pays souhaitent leur maintien, certains souhaitant une réévaluation à mi-parcours (Irlande, Autriche, Belgique, Pays-Bas).</li> </ul>
<b>- Augmentation de 2 % des quotas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une majorité des délégations y est favorable (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Finlande, Autriche, Grèce, Irlande).</li> <li>- L'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal sont hostiles à l'augmentation des quotas qui pourrait exercer une pression à la baisse sur les prix.</li> <li>- La France demande un surcroît de flexibilité pour le régime des quotas au regard des opportunités sur le marché international.</li> </ul>
<b>Eco-conditionnalité</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Danemark et les Pays-Bas souhaitent étendre son champ d'application au bien-être des animaux. L'Autriche et la Belgique souhaitent que les normes soient fixées au niveau communautaire. La France a favorablement accueilli la création d'une base juridique pour infliger des sanctions aux pollueurs et a estimé que les décisions devraient être prises au niveau national.</li> <li>- Son hostiles à l'éco-conditionnalité l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni pour des motifs liés à la subsidiarité, à l'absence de cadre communautaire précis et au manque de clarté de la proposition.</li> </ul>
<b>Modulation sur un critère d'emploi</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le principe est approuvée par la Belgique, la Grèce, la France et le Portugal.</li> <li>- D'autres délégations expriment des doutes liés aux craintes de distorsion de concurrence ou aux modalités pratiques (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Finlande, Suède, Royaume-Uni).</li> <li>- Le Danemark, l'Irlande, l'Italie et l'Allemagne sont opposés au principe de la modulation.</li> </ul>

<b>Plafonnement</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le principe d'une réduction progressive des paiements directs versés à une exploitation a été accueilli favorablement par neuf délégations avec, toutefois, des réserves sur le caractère communautaire du plafond et le reversement du produit au budget communautaire.</li><li>- L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni sont contre.</li><li>- L'Espagne et le Luxembourg ont une position d'attente.</li></ul>
<b>Développement rural</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cinq pays sont opposés au principe du transfert sous la LDA des dépenses de développement rural (Finlande, Italie, Pays-Bas, Allemagne, Espagne).</li><li>- Les autres pays n'y sont pas opposés mais expriment différents souhaits (exclusion des dépenses sans rapport avec l'agriculture pour la France et la Finlande, rebasage de la LDA pour la Belgique, économies équivalentes sur les fonds structurels pour le Royaume-Uni et l'Autriche, le Portugal souhaite que soient aussi transférées les mesures dans les zones objectif 1).</li></ul>

**B. L'importance prise par les considérations budgétaires : le débat sur le rééquilibrage des soldes nets et la maîtrise des dépenses**

**1) *Les conséquences budgétaires insupportables du « paquet Santer »***

A ces négociations purement agricoles s'ajoute, au point de les avoir occultées un moment, un débat sur les moyens de parvenir à un rééquilibrage des soldes nets et à une meilleure maîtrise de l'augmentation des contributions brutes des Etats au budget communautaire. Si ces questions relèvent plutôt de l'analyse du cadre financier à laquelle devrait procéder notre collègue Gérard Fuchs, leur importance pour la PAC justifient qu'elles soient évoquées ici.

**a) *L'aggravation des contributions brutes***

Le projet de perspectives financières de l'Union pour 2000-2006 prévoit en effet une augmentation d'environ 130 milliards d'euros du budget de l'Union (avec, en fin de période, un montant de dépenses

correspondant à 1,24 % du PNB). Cette hausse de l'enveloppe budgétaire se décompose globalement de la façon suivante :

- 45 milliards pour le financement de l'élargissement ;
- 30 milliards pour la PAC ;
- 30 milliards pour les fonds structurels ;
- 25 milliards pour les autres politiques.

Cette proposition de la Commission représente des surcoûts considérables pour les contributions au budget communautaire des Etats membres. C'est ainsi que la contribution française augmenterait de 150 milliards de francs sur la période 2000-2006.

Or, cette " explosion " du prélèvement communautaire apparaît contradictoire, voire incompatible avec l'objectif de réduction du déficit qu'entendent se fixer les pouvoirs publics des Etats membres, et singulièrement de la France, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

#### *b) Une détérioration des soldes nets*

Mais c'est la détérioration des soldes nets provoquée par le «paquet Santer» qui a constitué l'élément " détonateur " dans le débat sur le financement du budget communautaire.

Le solde net est la différence entre les ressources propres versées (recettes) et les paiements reçus (dépenses). Son calcul peut faire l'objet de plusieurs approches, tant pour ce qui est des dépenses (prise en compte ou non des dépenses administratives, des actions extérieures ou des dépenses de pré-adhésion), que des recettes : c'est ainsi que le solde net des Pays-Bas est artificiellement majoré du fait des droits de douane perçus par ce pays à l'entrée des marchandises sur son territoire (effet dit " Rotterdam ").

Il n'en reste pas moins, comme le montre le tableau ci-dessous, que **la mise en oeuvre de l'Agenda 2000 se traduirait par une détérioration supplémentaire des soldes nets des Etats les plus contributeurs.**

**Position nette des Etats membres**

	en 1996		en 2006 après Agenda 2000	
	en millions d'euros	en % du PNB	en millions d'euros	en % du PNB
Allemagne	- 10.873	- 0,59	- 14.772	- 0,64
Pays-Bas	- 2.408	- 0,77	- 3.242	- 0,81
Royaume-Uni	- 2.282	- 0,25	- 8.892	- 0,66
Italie	- 1.308	- 0,14	- 3.135	- 0,25
Suède	- 694	- 0,37	- 1.446	- 0,61
France	- 375	- 0,03	- 1.908	- 0,12
Autriche	- 245	- 0,14	- 637	- 0,29
Finlande	65	+ 0,07	- 144	- 0,12
Danemark	+ 228	+ 0,17	- 27	- 0,02
Luxembourg	811	+ 5,50	+ 1.185	+ 6,31
Belgique	+ 1.905	+ 0,91	+ 2.469	+ 0,92
Irlande	+ 2.304	+ 4,81	+ 1.784	+ 2,55
Portugal	+ 2.839	+ 3,41	+ 2.360	+ 2,20
Grèce	+ 4.066	+ 4,11	+ 5.746	+ 4,24
Espagne	+ 6.051	+ 1,32	+ 7.564	+ 1,30

C'est le cas pour l'Allemagne - dont le solde net négatif passerait de 10,9 milliards d'euros en 1999 à 14,8 milliards en 2006 - mais aussi pour les Pays-Bas (3,2 milliards du solde net négatif en 2006 contre 2,4 milliards en 1999), le Royaume-Uni (8,9 milliards d'euros de solde net négatif en 2006 contre 2,3 milliards en 1999). **En ce qui concerne la France, son solde net négatif devrait se creuser, passant de -375 millions d'euros en 1999 (soit -0,03 % du PNB) à -1,9 milliard en 2006 (-0,12 % du PNB).**

**Cette situation a provoqué le mécontentement des autorités allemandes.** La demande a été faite par le ministre allemand des Finances, Théo Waigel, en mars 1998 d'une baisse de 4 milliards d'euros du solde net allemand en 2006 afin de le ramener au niveau de 1999. Cette demande tend donc à "neutraliser" budgétairement les effets de la mise en oeuvre de l'Agenda 2000. Elle s'appuie sur les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau<sup>(40)</sup> de 1984, dont le paragraphe 2 du point 1 prévoit, en des termes généraux, la possibilité pour tout Etat "*supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité*" de "*bénéficier le moment venu d'une correction*".

<sup>(40)</sup> Rappelons que ce sommet a été provoqué par Margaret Thatcher, alors Premier ministre de Grande Bretagne, qui estimait que le solde net britannique était insupportable financièrement pour son pays. Ce pays a alors obtenu une "ristourne" dite "chèque britannique" de 5 milliards d'euros.

Une première attitude consisterait à ne pas accéder à la demande allemande au nom des grands principes de solidarité communautaire. Il est vrai que le concept de solde net n'est guère significatif car il ne tient pas compte des avantages économiques que les Etats membres retirent de leur participation au grand marché européen.

Il semble pour autant difficile d'ignorer la vigueur de la revendication allemande et l'hostilité d'une opinion publique - qui doit déjà supporter le coût très élevé de l'unification - à toute aggravation des charges budgétaires. Sans aller jusqu'à réduire le solde net allemand dans les proportions souhaitées, un effort devra être fait pour répondre aux préoccupations de ce pays.

C'est une des raisons pour lesquelles la Commission européenne a publié un rapport, le 7 octobre dernier, sur les ressources propres qui ouvrent un certain nombre de pistes nouvelles pour le financement du budget de l'Union, dans la perspective d'une amélioration du solde net des pays contributeurs.

## 2) *Les différentes solutions envisageables*

Deux types de solutions sont concevables pour corriger les déséquilibres entre soldes nets des Etats membres : celles qui modifient les conditions de la ressource, celles qui s'attaquent à la dépense. Les estimations chiffrées qui seront citées émanent de la Direction du budget du Ministère de l'économie et des finances.

### a) *L'approche par la ressource*

#### (1) **L'écèlement des soldes nets**

Une première proposition a été faite par M. Théo Waigel, dans un courrier adressé au Président de la Commission européenne, M. Jacques Santer, en mars 1998. Elle consiste à instaurer un système d'écèlement des soldes prévoyant la prise en charge aux deux tiers par les autres Etats de tout solde net dépassant 0,3% du PNB d'un Etat. Ce système ingénieux - et plus justifiable que le " chèque " britannique qui ne profitait qu'à un pays - a été soutenu par la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche.

Un tel système donnerait satisfaction à l'Allemagne - puisqu'il permettrait d'améliorer son solde net de quatre milliards d'euros - tout en assurant une répartition plus équilibrée de la charge entre Etats membres. Mais cette solution est à la fois difficile à mettre en oeuvre - car elle

requiert l'unanimité des Etats membres - dangereuse pour le principe de solidarité financière communautaire et d'un coût élevé pour notre pays (dont la contribution serait aggravée de 1,6 milliard d'euros par an dans l'hypothèse du maintien de la correction britannique et de 800 millions dans l'hypothèse inverse).

**(2) L'alignement des contributions sur la clé PNB**

La généralisation de la ressource PNB dans le calcul des contributions nettes - qui est envisagée par la Commission dans son rapport - aurait le mérite de la simplicité. Chaque Etat membre contribuerait à hauteur de sa part relative dans le PNB communautaire.

Elle permettrait de corriger à la « marge » les déséquilibres entre soldes nets, puisque le gain pour l'Allemagne serait de 1,1 milliard d'euros par an (et de 400 millions pour la France).

*b) L'approche par la dépense*

**(1) Le cofinancement des aides directes de la PAC :  
une solution à rejeter**

Cette solution reviendrait à faire financer par chaque Etat membre une partie (20 à 30 %) des dépenses pour les aides directes aux agriculteurs. Elle semble susciter la préférence de la Commission dont le rapport du 7 octobre dernier, met en avant l'idée d'un co-financement national des aides directes à hauteur de 25 %.

Cette option a un impact plus limité en terme de redistribution. Selon le rapport de la Commission, l'instauration d'un cofinancement à hauteur de 25 % ne permettrait à l'Allemagne de bénéficier d'une baisse de son solde net qu'à hauteur de 730 millions d'euros. Une autre hypothèse, qui a été testée par la Direction du Budget et par le Ministère de l'agriculture - cofinancement de 50 % limité à 25 % pour les pays de la cohésion - permettrait à l'Allemagne de récupérer 1,3 milliard d'euros mais serait d'un coût élevé pour la France (-1,6 milliard d'euros).

L'instauration d'un cofinancement des dépenses agricoles est défendue au motif d'un certain nombre d'arguments :

**- elle correspondrait au changement de logique qui gouverne la PAC** : dès lors que le soutien aux agriculteurs est constitué de façon croissante par des aides directes - dont les bénéficiaires sont parfaitement

identifiables - sa prise en charge pour partie par les Etats nationaux serait justifiée ;

**- elle permettrait de diminuer la part des dépenses agricoles dans le budget de l'Union - qui est jugée encore trop importante - et de résoudre la question du respect du plafond global des ressources propres de 1,27 % du PNB communautaire dans la perspective de l'élargissement.**

Ce système de cofinancement est cependant contesté pour des raisons d'efficacité : beaucoup d'experts considèrent en effet que les économies faites sur les dépenses agricoles ne viendraient pas en déduction du total des dépenses communautaires mais seraient « recyclées » sur d'autres rubriques du budget<sup>(41)</sup>.

Mais si le cofinancement suscite autant d'hostilité, c'est en raison des questions de principe qu'il soulève et des dangers qu'il comporte pour l'avenir de la PAC :

**- il risquerait d'abord de réduire la politique agricole commune à l'immobilisme**, puisque toute décision la concernant (y compris la fixation des prix communautaires) nécessiterait une mise à contribution des budgets nationaux et donc l'accord des différents ministres du Budget et des Parlements nationaux ;

**- il conduirait ensuite inéluctablement à une véritable renationalisation de la PAC.** Il y a fort à parier en effet que le système de cofinancement deviendra rapidement facultatif, les PECO pour des raisons budgétaires et le Royaume-Uni pour des raisons de principe refusant de payer la contrepartie nationale. Nous évoluerions donc rapidement vers un système généralisé de distorsions de concurrence où les différences de niveaux de prime à l'échelle communautaire seraient considérables.

## (2) La maîtrise des dépenses

Une dernière option consisterait à maîtriser la dépense à Quinze afin d'éviter toute évolution significative des soldes nets et des contributions brutes des Etats.

---

<sup>(41)</sup> C'est une des raisons pour lesquelles le ministère de l'économie et des finances, après avoir accueilli favorablement l'idée du cofinancement, s'en est écarté. L'autre raison - essentielle - est le coût élevé pour le budget français d'un tel dispositif.

Cette option a le mérite de la cohérence puisque tout en répondant partiellement à la demande allemande (gain de 1,4 milliard d'euros par an) et en diminuant la contribution brute française de 300 millions d'euros par an, elle inscrit la réponse des " déséquilibres budgétaires " dans le respect des principes communautaires.

Mais elle se heurte à une forte résistance des pays de la cohésion qui tiennent pour acquis l'augmentation importante (+24%) des fonds structurels proposés par la Commission, qui succède elle-même à une forte hausse (+36 %) dans le précédent paquet financier.

### 3) *La position française*

La France s'est à ce jour prononcée à la fois contre un mécanisme d'écrêtement généralisé des soldes nets - qui lui semble contraire à la solidarité communautaire -, et contre un système de cofinancement des aides - qui pourrait menacer la pérennité de la PAC. Le Premier ministre, Lionel Jospin, a ainsi déclaré qu' "*il n'était pas favorable à un cofinancement agricole, ni à une renationalisation de la politique agricole commune* ".

Notre pays propose, afin de diminuer le solde net allemand - et pour éviter un ressaut trop important sur la contribution française - une action en trois volets :

- un rapprochement des contributions brutes de la part de chaque pays dans le PNB communautaire ;

- une suppression de la correction britannique ;

- et une stabilisation de la dépense à quinze à leur niveau atteint en 1999. C'est l'option défendue par le Ministère de l'Economie et des Finances, M. Dominique Strauss-Kahn, lors du Conseil Ecofin du 12 octobre dernier. Elle implique une moindre augmentation d'environ 90 milliards d'euros de l'enveloppe proposée par la Commission. Cette « économie » se répartirait entre les fonds structurels, le fonds de cohésion, la politique agricole commune et les autres politiques.

**Si, comme l'a indiqué Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche, la PAC ne doit pas devenir la variable d'ajustement de l'agenda 2000, elle ne pourra pas non plus échapper à l'effort de maîtrise des dépenses qui s'impose à l'ensemble des rubriques du budget communautaire.**

## II. UN PROJET DE REFORME A AMENDER PROFONDEMENT

### A. Modifier l'équilibre général

#### 1) *Limiter l'ampleur de l'ajustement par les prix*

La première conviction de votre Rapporteur est que le projet de réforme va trop loin dans l'ajustement par les prix et qu'il convient de revoir l'ampleur des baisses proposées en fonction des spécificités des marchés.

*a) Les baisses de prix doivent correspondre à ce qui est strictement nécessaire pour équilibrer les marchés*

Le principe à retenir est que **la baisse des prix doit correspondre à ce qui est strictement nécessaire au maintien de l'équilibre des marchés**. Elle ne doit pas tendre à anticiper d'éventuelles concessions que l'Union européenne pourrait être amenée à faire à l'OMC, ni à viser un objectif de compétitivité maximale sur les marchés mondiaux. La réforme de la PAC doit d'abord correspondre aux besoins internes de l'Union.

Une telle option aurait l'avantage de ménager à l'Union des marges de manoeuvre qui pourraient lui être utiles selon le résultat des négociations à l'OMC. C'est ce que Jacques Delors appelle se "laisser une poire pour la soif".

*b) Les baisses de prix doivent être modulées en fonction de la spécificité des produits*

Ces baisses de prix doivent également être différenciées selon les produits. Une diminution générale des prix serait une négation de la spécificité des marchés agricoles. S'il convient d'améliorer les conditions d'écoulement du blé tendre à l'exportation, la recherche de la convergence avec les prix mondiaux n'a pas de sens pour la viande bovine dont les échanges intra-communautaires sont très largement prépondérants : l'ajustement des prix doit, dans ce secteur, se limiter à ce qui est nécessaire pour compenser le différentiel de compétitivité entre la viande rouge et la viande blanche, lequel devrait s'accroître en raison de la baisse des prix des céréales.

## 2) *Renforcer les mécanismes de régulation de l'offre*

Un autre inflexion importante consistera à introduire dans le dispositif proposé par la Commission un certain nombre d'outils de maîtrise de l'offre.

Votre Rapporteur ne propose pas de mettre l'agriculture européenne sous l'étau généralisé de contraintes quantitatives. Le système des quotas présente certes l'avantage d'ajuster la production à la consommation tout en évitant une baisse des prix et des revenus et un accroissement des dépenses budgétaires. Mais il aurait deux conséquences graves :

- il supposerait d'abord un renforcement des protections aux frontières qui serait impossible à obtenir à l'OMC sans des contreparties en termes de suppression des restitutions à l'exportation. L'Union européenne serait ainsi contrainte de se retirer du marché mondial, et de diminuer sa production d'un volume équivalent à ses exportations ;

- un système généralisé de quotas aurait donc aussi pour conséquence de brider la croissance de l'agriculture française qui est l'une des plus compétitives en Europe.

Mais cela ne veut pas dire pour autant, comme le soutient la Commission, que la baisse des prix soit l'unique moyen de faire face aux déséquilibres de marché. **Les outils de maîtrise de l'offre peuvent être utilisés conjointement avec la baisse des prix pour résorber les déséquilibres de marché.** L'idée que le choix serait entre l'ouverture des marchés agricoles à la mondialisation et l'extension des mécanismes de limitation en volume à toutes les productions doit être repoussée. Il y a la place pour une utilisation " mixte " des instruments de gestion des prix et de maîtrise de l'offre. C'est notamment le cas pour le secteur de la viande bovine qui est faiblement relié au marché mondial et qui nécessite un effort particulier de maîtrise de la production.

## 3) *Maintenir le principe de mécanismes d'intervention publique*

Les marchés agricoles ne sauraient être régulés en fonction des seuls mouvements de prix. Ce serait faire dépendre l'équilibre économique des exploitations des fluctuations erratiques de cours qui n'ont souvent que peu de rapport avec la réalité des charges supportées par les agriculteurs.

Il est donc nécessaire de maintenir des mécanismes qui permettent aux pouvoirs publics communautaires d'intervenir en cas de crise grave et de conserver une capacité d'orientation des marchés.

C'est ainsi que le mécanisme d'intervention publique dans le secteur de la viande bovine doit être maintenu : il est essentiel de conserver un dispositif de crise qui permette à la Commission d'intervenir en cas de forte chute des cours. C'est ce qu'a admis Guy Legras devant votre Rapporteur, en convenant que sa proposition devrait être renforcée sur ce point.

Mais des filets de sécurité devraient être également mis en place dans le secteur des oléagineux.

## **B. Compléter les propositions de réforme des OCM**

### **1) Pour l'OCM « grandes cultures » :**

#### **a) Prévoir un dispositif spécifique pour les oléagineux**

##### **(1) Préserver un filet de sécurité**

Dès lors que la Commission propose de remplacer le système d'aide variable en fonction de l'évolution des cours mondiaux, dont bénéficiait le secteur des oléagineux depuis 1992, par une aide unique pour toutes les cultures céréalières et oléagineuses, il convient de mettre en place un filet de sécurité à l'attention des producteurs d'oléagineux en cas de chute des cours. Deux systèmes sont envisageables :

- étendre aux produits oléagineux le régime d'intervention publique dont bénéficient les céréales, qui garantit un niveau de prix de vente. Mais le marché des oléagineux ne se prêterait pas, selon les professionnels, à l'intervention publique en raison de son étroitesse et des difficultés de stockage ;

- mettre en place un système de compensation directe aux producteurs en cas de chute des cours. On pourrait envisager, soit de conserver le système existant d'une aide variable en fonction de l'évolution des cours, soit de mettre en place, de façon analogue au système *Marketing loan* américain, un dispositif de prêt de commercialisation qui compense les pertes de revenu en cas de chute des cours au delà d'un prix garanti. L'intérêt de ce dernier mécanisme est

qu'il serait, selon les autorités américaines, compris dans la boîte verte. **Mais comme on ne peut à la fois critiquer les mécanismes américains de soutien déguisé aux marchés et prôner leur mise en place en Europe, le plus simple serait sans doute de s'en tenir au statu quo, comme le demandent les professionnels.**

(2) **Restaurer un supplément de soutien**

La proposition faite par la Commission d'instaurer une aide unique pour les céréales et les oléagineux doit être retirée car elle risque d'entraîner un recul des superficies oléagineuses et des transferts de productions au profit du blé. Il convient d'affirmer la spécificité de ces productions qui ont leurs exigences propres et qui ne peuvent « vivre » avec une aide identique à celle accordée pour le blé.

On notera d'ailleurs que la proposition de la Commission suscite une large hostilité : les seuls pays qui la soutiennent sont le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni parce qu'ils estiment, dans une optique libérale, qu'une aide unique inciterait les agriculteurs à réagir plus rapidement aux signaux émis par le marché. Les autres délégations, soit s'interrogent sur la possibilité pour la Communauté de s'exonérer ainsi des contraintes de Blair House, soit refusent le principe de l'alignement de l'aide oléagineuse sur l'aide céréalière (cas de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal et de l'Allemagne). Il semble d'ailleurs que si la Commission continue officiellement à ne pas admettre les risques d'une baisse de la production d'oléagineux, certains de ses responsables - et notamment Guy Legras lors de l'entretien précité - admettent *mezza voce* que leur proposition était peut-être inadaptée.

La nécessité semble se faire jour de rétablir un dispositif spécifique en faveur des oléagineux qui prendrait la forme d'un supplément de soutien s'ajoutant au montant de la prime de base "grandes cultures". Son montant a été évalué à 20 euros par tonne par la FNOP mais un supplément de 16 euros pourrait, selon le Ministère de l'Agriculture, suffire à assurer un différentiel de soutien correct.

*b) Réexaminer les bases de référence pour le maïs*

La suppression de la base de référence maïs suscite de fortes interrogations. Si elle constitue un petit pas dans la voie d'une remise à plat des plans de régionalisation, il n'est pas cohérent de maintenir en même temps une base spécifique pour les cultures irriguées. Couplée à la baisse de 20 % des prix d'intervention, elle risque de surcroît de

provoquer des diminutions de revenu insupportables pour les producteurs d'une culture qui est déficitaire en Europe.

Votre Rapporteur estime donc :

- premièrement qu'un différentiel de soutien en faveur de la culture maïs doit être maintenu au moins pendant une période transitoire afin que les effets cumulés des baisses de prix et de modification des références puissent être étalés dans le temps ;

- deuxièmement, que ce différentiel de soutien devrait prendre la forme, soit d'un dispositif de référence spécifique (sous une forme peut-être atténuée), soit de l'instauration d'une surprime analogue à celle dont doivent bénéficier les cultures oléagineuses.

*c) Promouvoir l'agriculture biologique*

Le développement de l'agriculture biologique doit devenir une priorité de la politique agricole commune.

Ce type d'agriculture, qui n'utilise ni produits chimiques, ni produits de synthèse, connaît un succès croissant auprès des consommateurs<sup>(42)</sup> : le marché français devrait passer de 4 milliards de francs actuellement à 15 milliards en 2002. Le potentiel de croissance est considérable.

On notera toutefois que la production française biologique est en recul constant depuis une dizaine d'années, alors que la France était en tête en 1985 - avec 60 % de la production européenne - notre pays est passé au 15ème rang en 1997, avec 0,3 % de la surface agricole utile seulement, soit 137 000 hectares (contre 10 % pour la Suède ou l'Autriche par exemple), et pour 4 130 producteurs (la moitié en productions végétales et l'autre moitié en élevage).

A la suite du rapport présenté par M. Alain Riquois, un plan quinquennal de développement a été lancé par le ministre Louis Le Pensec dont la traduction, dans le budget de l'agriculture pour 1998, a été un quintuplement des crédits, effort qui sera poursuivi en 1999. Mais l'agriculture biologique doit également être mieux prise en compte par la PAC.

---

<sup>(42)</sup> Cette évolution a été notamment confirmée à votre Rapporteur par M. Jérôme Bedier, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), laquelle développe avec bonheur les rayons " produits biologiques " de ses hypermarchés mais avec ... des produits étrangers faute d'une production française suffisante.

La mise en place du dispositif agri-environnemental en 1992 a permis de financer l'octroi d'aides à la conversion et au maintien aux agriculteurs biologiques. On notera que la France, à la différence d'un certain nombre d'Etats membres, n'a appliqué que la seule mesure de conversion avec, de surcroît, des montants à l'hectare moins élevés que chez nos voisins. L'actuel projet de la réforme de la PAC devrait être l'occasion de mieux intégrer l'agriculture biologique dans les outils communautaires. Il pourrait être envisagé :

- de mettre en place des mesures d'aide à la qualité

- et d'utiliser la modulation pour financer un dispositif renforcé d'aide à la conversion.

*d) Introduire un système de soutien pour les cultures à usage non alimentaire*

L'instauration d'un taux de gel obligatoire en 1992 a permis le développement des cultures destinées à des usages industriels : elle a en effet ouvert la possibilité aux producteurs de cultiver des productions végétales à des fins non alimentaires (ester, éthanol) sur les parcelles gelées dans la limite de 1 million de tonnes par an et de percevoir, au titre de ces cultures, les paiements compensatoires prévues pour les terres en gel.

Ces cultures n'ont toutefois cessé de décliner : après avoir représenté en 1995 jusqu'à un million d'hectares, elles n'ont couvert que 203.000 hectares en 1997, qui se répartissent en colza ester (150.000 ha), tournesol ester (30.000 ha), blé éthanol (10.500 ha) et betterave éthanol (12.400 ha).

Ce recul des superficies emblavées tient au manque de compétitivité de la filière malgré le dispositif fiscal introduit en 1992 (exonération de la taxe intérieure pour les produits pétroliers).

La fixation du taux de gel obligatoire à niveau zéro pourrait porter le coup de grâce aux cultures à usage non alimentaire qui ne sont nulle part évoquées dans le projet de la Commission.

Toutes les délégations s'étant montrées favorables à l'idée d'encourager les cultures industrielles, la Commission s'est engagée à présenter un rapport sur le secteur des cultures non alimentaires qui traite de l'ensemble des aspects (fiscaux, énergétiques et environnementaux).

Dans cette optique, votre Rapporteur juge nécessaire d'instaurer un dispositif de soutien - qui pourrait prendre la forme d'une aide à l'hectare - en faveur de toutes les cultures à usage industriel.

## 2) *Pour l'OCM « viande bovine »*

### *a) Rééquilibrer le soutien en faveur de l'élevage extensif*

Les propositions de la Commission reviennent à faire supporter par les éleveurs spécialisés du bassin allaitant l'essentiel de l'effort de l'ajustement des prix. Comme nous l'avons vu, la forte revalorisation de la prime à l'engraissement, le renforcement des critères d'attribution du complément extensif, la baisse des prix des céréales (qui aura pour effet de favoriser les productions hors-sol), le rétablissement de la prime au maïs ensilage, sont toutes des mesures qui contribuent à privilégier les modes de production intensifs au détriment des productions herbagères.

Cette orientation fondamentale du projet de réforme n'est évidemment pas acceptable : elle renforcerait la défiance des opinions publiques à l'encontre d'une politique agricole commune accusée, depuis l'affaire de la vache folle, de négliger la promotion des produits de qualité ; elle serait en contradiction avec l'objectif affiché de préservation du tissu rural et de protection de l'environnement ; enfin, elle est fondamentalement contraire aux intérêts de la " ferme France " qui détient 40 % de l'élevage allaitant communautaire.

Un rééquilibrage du soutien en faveur des systèmes spécialisés herbagers doit constituer une priorité du Gouvernement français. Différentes pistes sont possibles :

- **un assouplissement des critères d'attribution du complément extensif** afin d'élargir le nombre d'exploitations allaitantes susceptibles d'y avoir accès. S'il semble difficile de refuser la proposition de la Commission qui revient à prendre en compte les effectifs d'animaux réels pour le calcul du chargement à l'hectare (et non les effectifs primés), une idée a été avancée par M. Georges Garot, Rapporteur du Parlement européen, qui mérite d'être étudiée : il s'agirait de mettre en place un deuxième pallier pour la perception de la prime d'extensification en faveur des exploitations dont le chargement à l'hectare est compris entre 1,4 et 2 UGB. Un certain nombre d'exploitations, exclues de l'accès au complément extensif du fait des nouvelles règles d'éligibilité proposées par la Commission, bénéficieraient ainsi d'un supplément de soutien ;

- **une forte revalorisation de la prime au maintien des vaches allaitantes (PMTVA)**, qui constitue la vraie option à explorer. Le montant nécessaire de cette revalorisation a été estimée à 1 000 FF par l'APCA et par la Fédération nationale bovine, et à 750 FF par le Ministère de l'agriculture.

**Votre Rapporteur considère que la revalorisation de la PMTVA doit constituer, pour la France, un " point dur " des négociations.**

**Une telle mesure ne sera pas facile à obtenir :**

- **elle est coûteuse sur le plan budgétaire. Une hausse de 750 FF de la PMTVA correspondrait à un surcoût de 750 millions d'euros pour le budget communautaire qui semble difficile à obtenir par simple redéploiement de crédits. Son financement ne peut-être assuré, comme nous le verrons, que si les économies sur l'OCM lait peuvent être réinvesties sur l'OCM viande bovine ;**

- **elle est politiquement mal perçue compte tenu du rapport de forces au Conseil en faveur des pays à élevage intensif. Il faut savoir qu'un certain nombre de pays en sont au contraire à souhaiter une revalorisation de la PSBM (Italie, Pays-Bas) et une suppression du plafond de 90 UGB pour la perception de cette prime (Italie, Allemagne, Espagne). C'est pourquoi un engagement fort du gouvernement français, soutenu par la représentation nationale, s'avère nécessaire.**

Votre Rapporteur se gardera de négliger deux autres pistes de réflexion que certains jugeront irréalistes mais qui lui semblent répondre à la nécessité d'orienter le soutien communautaire dans une voie plus favorable aux systèmes extensifs.

La première est suggérée par M. Friedrich-Wilhelm Graefe Zu Baringdorf, Rapporteur sur les règles communes pour les régimes de soutien direct au Parlement européen. Elle consiste à lier l'octroi des soutiens à l'animal au respect de conditions minimales en matière d'extensification : aucune aide ne pourrait être accordée si une exploitation ne dispose d'un minimum de 0,5 hectare de prairie permanente par unité de gros bétail (UGB). Cette solution ambitieuse a pour inconvénient de raisonner à partir de primes qui resteraient liées au cheptel.

L'autre idée a été proposée non seulement par le Gouvernement français - et cela bien avant la publication de l'Agenda 2000 - mais aussi

par un expert aussi reconnu qu'André Pochon dans son ouvrage « *Plaidoyer pour une agriculture durable* ». Il s'agit du projet d'instaurer **une prime communautaire unique à la surface fourragère qui pourrait se substituer aux différentes primes animales. Un tel dispositif constituerait une véritable incitation à l'extensification des systèmes de production, qui est la condition d'une maîtrise de l'offre de viande bovine et d'une occupation durable des territoires.** La fragilité persistante des exploitations spécialisées montre en effet qu'une prime par tête de bétail n'est pas la solution appropriée pour assurer leur équilibre économique. Afin qu'une éventuelle prime à l'herbe ne revienne pas à subventionner les terres inoccupées, elle serait conditionnée à un minimum de chargement à l'hectare.

Un tel dispositif a pour inconvénient d'améliorer le taux de retour de la France. C'est pourquoi l'idée, après avoir été sérieusement envisagée par la Commission, s'est heurtée au veto de l'Allemagne et d'autres Etats membres. **Il n'est cependant pas impossible qu'elle resurgisse comme moyen de simplifier un système de primes devenu trop complexe, et d'accroître le niveau de découplage du système de soutien.**

*b) Limiter l'ampleur des enveloppes de flexibilité*

Le mécanisme des enveloppes nationales est une application du principe de subsidiarité sans aucun doute nécessaire : il permettra aux Etats de corriger à la marge l'attribution des aides afin que le régime de soutien puisse être adapté en fonction de la diversité des agricultures nationales et des spécificités régionales. Mais tel qu'il est conçu, il créerait de profondes distorsions de concurrence, en particulier au détriment des intérêts de la France. Il conviendrait donc d'obtenir des modifications substantielles de la proposition de la Commission, portant sur le volume global de l'enveloppe, la clé de répartition entre Etats de cette enveloppe, enfin les critères nationaux d'attribution des aides

Le premier impératif est de **diminuer le montant de l'enveloppe de flexibilité** qui paraît trop important.

A cette fin, il conviendrait d'obtenir que le pourcentage d'aides susceptibles d'être distribuées par les Etats sous forme d'enveloppes de flexibilité soit diminué (en dessous des 30 % proposés par la Commission). Mais cette option n'est politiquement pas réaliste car un certain nombre d'Etats jugent déjà que ce pourcentage est insuffisant (les Pays-Bas et le Royaume-Uni demandent que la totalité des aides communautaires soient distribuées sous forme d'enveloppes nationales).

Le seul moyen de réduire le volume des enveloppes nationales est donc d'agir sur la baisse des prix d'intervention : en atténuant la diminution des prix proposée par la Commission (en dessous des 30 % proposés), on baisse d'autant le montant global de la compensation et donc le pourcentage de cette compensation susceptible d'être distribuée selon des critères nationaux.

Mais une telle option n'est pas suffisante. Il convient également - et c'est le deuxième impératif - de **modifier la clé de répartition de l'enveloppe globale entre Etats membres** qui désavantage la France (l'idée a ainsi été avancée de retenir le cheptel de vaches de chaque pays comme critère de répartition plutôt que la production nette de viande bovine).

Le dernier impératif est **de limiter la possibilité pour les Etats de concentrer leur enveloppe nationale sur telle ou telle production jugée stratégique pour eux**. Il s'agit de réduire la trop grande marge de manoeuvre laissée aux Etats dans l'affectation des enveloppes nationales.

On remarquera d'abord que, si la France obtenait une revalorisation de la PMTVA communautaire, les risques de distorsions de concurrence seraient pour nous atténués : les pouvoirs publics français pourraient en effet disposer de la partie de l'enveloppe nationale qu'ils envisageaient de distribuer sous forme de supplément aux vaches allaitantes, pour l'orienter vers les bovins mâles.

Mais ce premier rééquilibrage serait insuffisant : il convient d'introduire des règles communes plus strictes dans la répartition des enveloppes nationales. Deux solutions sont possibles :

- prévoir que telle ou telle filière ne peut recueillir plus d'un pourcentage maximum de l'enveloppe nationale. Le moyen serait de fixer un plafond d'aides par catégorie de bétail plus contraignant que celui proposé par la Commission ;

- décider, comme le propose la Fédération nationale bovine (FNB), qu'une partie des enveloppes nationales serait distribuée sous forme d'une nouvelle prime communautaire à l'animal qui serait versée à l'abattage. Un tel dispositif de soutien, simple et universel, aurait le mérite de bénéficier à tous les animaux. Mais son facteur déclenchant - l'abattage de la bête - pose le problème de son partage entre l'éleveur, qui vend son animal, et l'industriel, responsable de son abattage. Une telle prime, qui est directement liée au volume de production, serait de surcroît susceptible d'être classée en boîte orange à l'OMC et ferait donc très

certainement l'objet d'une demande de réduction lors du prochain cycle de négociation. Enfin, une telle prime accroîtrait la complexité des aides PAC.

En résumé, il semble à votre Rapporteur que que la proposition de la Commission pourrait devenir acceptable :

- si le Conseil décidait une moindre baisse des prix de la viande bovine ;

- si la PMTVA faisait l'objet d'une revalorisation au niveau communautaire ;

- et si nous obtenions une modification de la clé de répartition de l'enveloppe globale entre Etats ainsi qu'un renforcement des critères de répartition des primes financées sur enveloppe nationale.

*c) Maintenir et renforcer les outils de régulation de l'offre*

Un large accord semble se dessiner pour introduire dans les propositions de la Commission de véritables outils de maîtrise de l'offre de viande bovine. Tout le problème est de définir sur quelle partie du cheptel doit porter l'effort de maîtrise ainsi que la nature des outils de régulation quantitative.

Beaucoup de nos partenaires considèrent que si maîtrise de la production bovine il doit y avoir, c'est sur le troupeau allaitant que doit porter l'effort. Le raisonnement est bien connu :

- les dimensions du cheptel laitier découlent directement du système des quotas laitiers qui imposent un volume de production donné (une vache, pour faire du lait, doit donner naissance à un veau par an). Le nombre de vaches laitières est donc la résultante exclusive de choix faits au titre de l'OCM lait ;

- alors que le cheptel laitier a constamment diminué au cours de ces dernières années, le troupeau allaitant a connu quant à lui une forte croissance qui doit être freinée.

Ce raisonnement ne saurait être récusé. Il est évident que **le cheptel allaitant ne pourra échapper à l'effort de maîtrise de sa croissance** : c'est pourquoi **un renforcement des limitations des droits à prime pourrait être envisagé au delà de ce que prévoit la Commission**. C'est

ce que propose, non sans courage, l'APCA dans son dernier document d'analyse de l'Agenda 2000 : l'idée est suggérée de mettre à plat le système des références de droits à prime en prenant en compte toutes les vaches allaitantes, qu'elles soient primées ou non primées, et de s'engager dans la voie d'une réduction de ces références<sup>(43)</sup>.

Mais il est faux d'imputer au seul troupeau allaitant la responsabilité de l'engorgement du marché : l'offre de viande bovine augmente également en raison de l'évolution à la hausse du poids des carcasses ; or, cette tendance à l'alourdissement des animaux est la conséquence de modes de production intensifs qui concernent essentiellement le troupeau laitier. **Notre pays ne doit surtout pas, en demandant un effort supplémentaire de contrôle de l'offre, se mettre dans la situation de faire supporter sur le seul troupeau allaitant le poids des mesures d'ajustement.**

D'autres pistes doivent donc être proposées :

- **une action en faveur de la baisse du poids individuel des carcasses.** La limitation du poids des animaux à l'intervention, instaurée en 1992, a été d'une efficacité limitée. Une action plus coercitive consistant à imposer des plafonds de poids au moment de l'abattage peut être envisagée, mais elle serait non seulement difficile à mettre en œuvre, mais également pénalisante pour notre pays qui détient des races à viande très lourdes. La mesure la plus efficace pour éviter que les animaux ne grossissent trop reste finalement de favoriser les systèmes de nourriture à l'herbe dont la valeur nutritionnelle est plus faible que n'importe quel aliment composé. Le soutien aux systèmes d'élevage extensif constitue donc également un élément de maîtrise de l'offre de viande bovine ;

- **le maintien de la prime d'abattage des petits veaux, dite aussi prime Herode.** Il s'agit de la mesure la plus efficace et la moins coûteuse pour alléger le marché de la viande bovine. Les réticences qu'elle suscite en Europe rendent impossible sa mise en place au niveau communautaire. Du moins, chaque pays devrait-il avoir la possibilité de la maintenir à titre facultatif sur son territoire ;

- **un soutien renforcé à la filière du veau de boucherie** afin de limiter le nombre de veaux laitiers engraisés pour la production de viande rouge. La question du veau de boucherie n'est nulle part évoquée dans le projet de réforme alors que l'on sait que chaque veau destiné à fournir de la viande blanche soustrait 350 kilogrammes de viande rouge

---

<sup>(43)</sup> « L'Agenda 2000 : un projet qui reste toujours à reconstruire » - APCA – Session des 9 et 10 juin 1998 – p. 45.

au marché. Un soutien spécifique - sous la forme par exemple d'une prime au veau orientée vers la production de veau de boucherie - permettrait non seulement de soutenir une filière en perte de dynamisme mais aussi de contribuer à l'effort de maîtrise de l'offre.

Reste une solution radicale qui ne figure pas vraiment à l'ordre du jour des discussions mais que les professionnels n'ont jamais complètement écartée : il s'agit de l'instauration de quotas sur la production de viande rouge ou sur le cheptel d'animaux. On rappellera qu'il existe déjà un système de quotas de droits à prime qui limite le nombre d'animaux primés mais ce dispositif n'interdit évidemment pas les agriculteurs de détenir "hors quotas" des animaux non primés. La solution de quotas généralisés consisterait donc à limiter le nombre total d'animaux, primés et non primés. Cette option est explicitement écartée par la Commission pour des arguments techniques (diversité des méthodes de comptage des vaches, variabilité du cheptel dans le temps...), qui n'emportent pas la conviction : les nouveaux systèmes d'identification et de traçabilité des animaux permettent de contrôler la mise en oeuvre d'un éventuel système de quotas.

La réalité est que la Commission est culturellement hostile à un régime de limitation autoritaire de la production qui est lourd à gérer sur le plan administratif et va à l'encontre de son objectif stratégique d'ouvrir le secteur de la viande bovine à l'exportation vers les marchés tiers.

Reste la question de fond : la France ne risquerait-elle pas d'être la grande perdante d'un système de quotas de production en viande bovine ? Des lors que le cheptel laitier est *de facto* régulé par le régime des quotas laitiers, l'effort porterait obligatoirement sur le troupeau allaitant. La question mérite cependant d'être posée.

### **3) *Pour le lait : maintenir le statu quo***

#### *a) Le système des quotas doit être prorogé*

La priorité de notre pays doit être de trouver un accord permettant de prolonger le régime des quotas laitiers, faute de quoi ce dernier viendrait à extinction au 1er janvier 2000.

Le maintien de ce système est en effet nécessaire. Après avoir été si critiqué à sa mise en place en 1984, il est désormais défendu par les producteurs eux-mêmes, comme votre Rapporteur a pu le constater lors de

son entretien avec M. Jean-Michel Lemetayer, Président de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL).

Le régime des quotas permet de maintenir l'équilibre des marchés et de contenir les dépenses budgétaires dans des limites raisonnables. Il est parfaitement adapté à la configuration d'un marché intra-communautaire qui absorbe environ 90 % de la production (les exportations vers les pays tiers ne constituent qu'à peine 10 % de la production communautaire).

Ce régime ne devrait pas être remis en cause à brève échéance au niveau international. Il faut savoir que, dans beaucoup de pays, les productions nationales restent protégées et réglementées. C'est ce qui résulte d'une analyse de l'APCA<sup>(44)</sup> : les Etats-Unis protègent leur marché via un système de contingents et de licences, le Canada met en oeuvre un système de prix différenciés, l'Australie octroie à ses producteurs un complément de soutien issu d'une taxe sur la consommation de produits laitiers. Il est peu probable dans ces conditions que les Etats-Unis et les autres pays dits libéraux exercent une forte pression sur l'Union européenne pour qu'elle libéralise son marché laitier

Les fortes pressions qui s'exercent en faveur de l'abandon des quotas émanent en réalité des industries de commercialisation et de transformation qui souhaiteraient bénéficier d'une baisse des prix à la production et d'un surcroît de liberté sur les marchés mondiaux.

**Le régime des quotas ne sera certes pas éternellement maintenu. Le moment viendra sans doute où il sera de l'intérêt de l'Union européenne d'assouplir son dispositif de régulation quantitative pour mieux participer à une éventuelle expansion des marchés mondiaux du lait et des produits laitiers. Mais la préservation de ce dispositif est pour l'instant une garantie de l'équilibre des marchés.**

*b) L'efficacité d'un mécanisme de double prix doit être étudiée*

Une solution pourrait être de mettre en place un mécanisme de "double prix" (dit aussi de "double quota") qui conduirait à distinguer :

- un lait produit dans le cadre du quota communautaire et vendu au prix communautaire ;

---

(44) « La réforme de la PAC et des fonds structurels dans l'Agenda 2000 » - APCA - octobre 1997 - p. 40.

- et un lait produit librement hors de ce quota et destiné à être vendu au cours mondial vers les pays tiers.

Cet ingénieux dispositif - qui est expérimenté avec succès depuis de nombreuses années dans les secteurs du sucre et de la betterave - reviendrait à conserver les bénéfices du régime des quotas tout en permettant à l'Union de profiter de la croissance du marché mondial.

Ce mécanisme suscite cependant deux types d'objections.

La première a trait à **son incompatibilité avec les règles internationales du commerce**. C'est l'argument principal de la Commission qui craint que l'Union européenne ne soit condamnée à l'OMC dans l'hypothèse où elle adopterait un système de double prix. Il faut cependant noter qu'une grande incertitude règne autour de cette question. La réponse ne sera définitivement apportée que lorsque seront connus les résultats du panel<sup>(45)</sup> Etats-Unis-Canada (le Canada dispose d'un système s'apparentant au double prix et contesté par les Etats-Unis) sans doute dans le courant de l'année 1999. La réalité est affaire de volonté politique. Si l'Union européenne veut obtenir, au cours des négociations qui vont s'engager à l'OMC, l'acceptation d'un système de double prix, elle devrait pouvoir l'arracher au prix d'une forte pression. Mais le risque est qu'elle doive accepter en contrepartie des contingents d'importation supplémentaires qui en annuleraient les bénéfices attendus.

L'autre objection adressée au dispositif de double prix tient à sa **faible efficacité**. Comme le disaient Bernard Vial et Hervé Guyomard à votre Rapporteur, les quantités de lait communautaire susceptibles d'être vendues au prix mondial ne peuvent être que des quantités faibles et aléatoires. Il ne peut en effet s'agir que du lait produit à des coûts marginaux inférieurs aux prix mondiaux. Or, les coûts fixes étant d'un niveau assez élevé dans la plupart des exploitations laitières européennes, le volume de lait exportable au prix mondial ne peut concerner que des surplus conjoncturels.

**Ce mécanisme de double prix peut cependant être retenu à titre de solution transitoire afin de desserrer la contrainte exercée par le système des quotas**. C'est à ce titre qu'il avait été proposé par la France dans le courant de l'année 1997 à ses partenaires de l'Union. Mais la Commission ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres s'y étaient

---

<sup>(45)</sup> Panel : conflit porté par deux ou plusieurs Etats devant l'autorité d'arbitrage de l'OMC.

opposés<sup>(46)</sup>. Il semble toutefois qu'il s'agisse **d'une piste intéressante dans le cadre de l'assouplissement des quotas demandé par la France.**

*c) La prolongation du statu quo est la solution la plus adaptée*

Dans ce contexte, et faute d'alternative possible au maintien du régime des quotas, votre Rapporteur croit nécessaire de s'en tenir au statu quo et de repousser la proposition de la Commission qui présente le triple inconvénient :

- d'être inutile puisque les marchés sont équilibrés et que les échéances à venir sont lointaines (OMC, Elargissement) ;

- d'être coûteuse sur le plan budgétaire ;

- et d'accroître la complexité et le manque de lisibilité du régime des quotas.

## **C. Etendre et assouplir la modulation des aides**

### *1) Deux solutions extrêmes à éviter à la modulation*

Certains avancent l'idée selon laquelle d'autres dispositifs de régulation des aides directes seraient plus simples et plus efficaces que celui proposé par la Commission. votre Rapporteur ne partage pas ce sentiment et analysera donc ces propositions avant de proposer des modifications à ce que j'estime être le meilleur outil de rénovation de la PAC.

#### *a) La dégressivité complète des aides*

Une première solution serait d'instaurer une dégressivité des aide prévoyant de réduire tous les ans le montant des paiements versés aux agriculteurs dans une certaine proportion.

Deux modes de dégressivité sont le plus souvent évoqués :

---

<sup>(46)</sup> L'Allemagne, qui est le premier producteur laitier européen, avait fait valoir qu'un système de double prix serait impossible à contrôler, créerait une discrimination entre Etats membres non-autosuffisants et Etats membres exportateurs et serait incompatible avec les règles de l'OMC.

- soit appliquer au volume des aides un pourcentage fixe de réduction afin d'amener le niveau des paiements reçus par une exploitation à zéro à une année donnée (par exemple, les aides directes disparaîtraient en dix ans en cas de diminution fixe tous les ans de 10 %). Il s'agit d'une vision « dure » de la dégressivité prônée par les pays libéraux ;

- soit diminuer les aides selon un taux annuel qui dépend des progrès de la productivité (évalué, par exemple pour les céréales, à 2 % par an).

Ce genre de dispositif n'est pas dépourvu de justification. Il repose sur l'idée :

- que les aides directes ont été instaurées à titre transitoire pour compenser des baisses de prix ;

- que l'effet de ces baisses de prix s'estompe dans le temps en raison de la progression des rendements et de l'amélioration de la productivité ;

- et, par conséquent, qu'il est difficilement acceptable de continuer à compenser *ad vitam aeternam* des baisses de prix dont les conséquences ont été depuis longtemps absorbées.

La dégressivité serait également un moyen :

- de résoudre le problème de la hausse prévisible des dépenses agricoles liées à l'élargissement puisque les aides directes auraient grandement diminué - voire disparu - au moment de la pleine application de la PAC aux PECO ;

- d'assurer une maîtrise des dépenses agricoles. C'est ainsi que la Direction de la Prévision a fait des simulations démontrant qu'une solution de dégressivité pourrait rapporter entre 5 et 8 milliards d'euros par an selon différentes hypothèses de taux.

Cette solution trouve des défenseurs aussi bien dans le camp des Etats dits " libéraux " (Grande-Bretagne, Suède, Danemark...) qu'au sein des administrations des Finances et du Budget des Etats membres : j'ai constaté ainsi que le directeur du Budget autrichien tient sur la dégressivité des aides un discours tout à fait analogue à celui de Bercy.

La dégressivité des aides telle qu'évoquée plus haut (solution dure) aurait toutefois des conséquences dangereuses sur la stabilité du secteur agricole : les aides directes sont, comme nous l'avons vu, indispensables à

l'équilibre économique des exploitations ; prévoir la disparition, de ces aides reviendrait à programmer la disparition de milliers d'exploitations supplémentaires.

**Une dégressivité modulée par d'autres critères (emploi notamment) et liée à l'augmentation des rendements (solution douce) pourrait en revanche permettre à la fois une baisse des dépenses et un rééquilibrage des aides. Il n'est pas impossible qu'elle soit retenue au cours des discussions.**

*b) Le découplage absolu des aides*

**• Un découplage total serait irréaliste et dangereux**

L'idée d'un découplage total des aides est parfois prônée comme moyen d'améliorer l'efficacité économique du secteur agricole : les aides ne seraient plus accordées en fonction de références assises sur les moyens de production, mais bénéficieraient aux personnes sans obligation de produire. Cette solution est prônée par l'OCDE et par des pays libéraux comme le Royaume-Uni, afin de favoriser une meilleure allocation des facteurs de production : l'exploitant déterminerait le volume et le type de production en fonction des signaux du marché et non selon les types d'aides publiques octroyées par l'Etat ou la Communauté.

Ce type de dispositif de soutien serait à la fois pernicieux et irréaliste.

Il serait pernicieux, car **inadapté à la réalité d'agricultures européennes de type dual, où coexistent de grandes exploitations compétitives et de plus petites structures qui ont besoin d'aides directes en volume assez important pour survivre. Dans ce cadre, un découplage total des soutiens - c'est à dire une aide attribuée sans obligation de produire - engendrerait des désordres considérables dans les systèmes de production.** Comme le faisait remarquer Bernard Vial dans l'entretien précité, un tel découplage serait une incitation à ne plus produire, puisque, le montant des aides étant dans la majorité des exploitations supérieur au revenu, les agriculteurs gagneraient plus d'argent en ne produisant plus. **Le découplage total est incompatible avec l'impératif de sécurité alimentaire dont la puissance publique est garante.**

**Les aides totalement découplées seraient par ailleurs plus difficiles à justifier auprès de l'opinion publique. Dès lors qu'elles pourraient être accordées sans obligation de produire, les aides**

**découplées correspondraient à une forme d'assistanat dont les agriculteurs ne veulent pas.**

**Mais le découplage total est surtout irréaliste : parce que les prix agricoles sont des prix fictifs qui n'ont aucun rapport avec les coûts de production, aucun Etat ne peut renoncer à l'objectif d'orientation des productions et de stabilisation des revenus agricoles.** L'exemple des Etats-Unis est particulièrement probant : ce pays doit faire face actuellement à une grave crise agricole, qui voit chuter les prix de certains produits et le revenu des agriculteurs ; or bien que la loi américaine prône le découplage absolu des aides, les autorités ont décidé de réactiver les mécanismes d'intervention (par exemple, pour soutenir les cours du soja) et d'octroyer des aides au revenu exceptionnelles aux agriculteurs. Le découplage absolu n'existe pas.

**• Un découplage maîtrisé et progressif n'en reste pas moins nécessaire**

Si les aides totalement découplées sont un leurre, il n'en reste pas moins nécessaire de s'engager dans la voie d'un découplage partiel et maîtrisé du dispositif d'aide communautaire. Un tel découplage est non seulement nécessaire pour contourner les contraintes de l'OMC sur la réduction des aides, mais aussi souhaitable pour obtenir l'adhésion de la collectivité au soutien qu'elle apporte au secteur agricole.

Le découplage est en effet nécessaire pour **introduire une plus grande équité dans la distribution des aides.** Il est impossible de mieux répartir les paiements si ces derniers restent attribués en fonction des têtes de bétail ou des surfaces d'exploitation : ces critères doivent donc être pondérés par le troisième facteur de production qui est le travail et par d'autres éléments que les seuls facteurs quantitatifs de production.

**Le découplage doit enfin permettre de mieux prendre en compte la protection de l'environnement.** Un dispositif de soutien assis sur les facteurs quantitatifs de production incite à l'intensification des modes de production. Le découplage permet non seulement de rompre avec cette logique mais aussi d'aller plus loin en conditionnant l'octroi des soutiens à des contreparties écologiques.

C'est pourquoi **le découplage doit constituer une modalité parmi d'autres de la politique agricole afin de donner une nouvelle légitimité au soutien agricole. Il doit être mesuré pour ne pas induire de perturbations dans le processus de production et progressif pour que les agriculteurs en comprennent les règles et les finalités.**

- **La modulation des aides est la forme de découplage la plus commode**

Ce découplage peut emprunter deux voies.

Il peut s'agir **de modifier les critères de répartition des aides communautaires de base** pour qu'ils ne soient plus directement liés aux facteurs de production. Mais une telle option est peu réaliste, car elle implique un bouleversement du régime des soutiens - et donc des conséquences en terme de taux de retour - qui risque de ne jamais recueillir un accord au Conseil. La France en a fait l'expérience avec sa proposition de prime à l'herbe généralisée : un tel dispositif de soutien, qui aurait constitué un progrès appréciable dans la voie du découplage, a fait l'objet d'un veto des Etats membres - et notamment de l'Allemagne - parce qu'il aurait impliqué une amélioration jugée inacceptable du taux de retour français.

C'est pourquoi **la seule voie praticable** pour découpler le soutien à l'agriculture consiste, sans bouleverser les critères d'attribution des aides communautaires, à **donner la possibilité aux Etats d'en redistribuer une part selon des critères nationaux non liés à la production**. C'est dans cet esprit que s'inscrit le dispositif de modulation proposé par la Commission.

2) *Le mécanisme proposé par la Commission doit être assoupli*

a) *La modulation doit permettre de financer les contrats territoriaux d'exploitation*

Le dispositif de modulation proposé par la Commission permet aux Etats membres de disposer de marges de manoeuvre pour réorienter les soutiens communautaires en fonction de leurs propres objectifs de politique agricole. Il présente à ce titre un intérêt majeur pour la France : il devra permettre en effet de financer les "*contrats territoriaux d'exploitation*" (CTE) instaurés par le projet de loi d'orientation agricole, qui a été voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 13 octobre dernier.

On rappellera que le CTE est un contrat signé entre l'agriculteur et l'autorité administrative, qui subordonne le versement d'aides publiques nationales au respect d'engagements librement souscrits portant sur les conditions et les modes de production, la contribution de l'activité de

l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation de services collectifs, ainsi qu'au développement de projets collectifs ou d'aménagement.

Ces contrats seraient financés en 1999, première année de mise en oeuvre, par redéploiement de crédits budgétaires, mais ils devraient être alimentés, lorsque la réforme de la PAC aura été adoptée, par le dispositif de modulation des aides proposé par la Commission. Quels que soient les niveaux de modulation des aides et les modes d'attribution arrêtés aux termes des négociations de la PAC, le volume financier des paiements communautaires à la France devrait permettre sans grande difficulté de financer les CTE.

Il y a donc une **parfaite articulation entre le volet agricole de l'Agenda 2000 et le contrat territorial d'exploitation**. Ce n'est évidemment pas un hasard car, si l'idée de modulation figure dans les propositions de la Commission, c'est sur proposition de la France : la philosophie générale du dispositif avait été suggérée au Commissaire européen, Franz Fischler, par le ministre Louis Le Pensec à un stade d'élaboration avancé du projet de loi français.

La réaction de la France au projet de modulation tel que proposé par la Commission n'en a pas moins été assez critique - à la surprise, paraît-il, du Commissaire européen. Cette réaction tient au fait que le schéma proposé par la Commission comprend des contraintes d'emploi inutilement rigides, qui risqueraient de nuire à l'articulation du dispositif communautaire avec les CTE et plus généralement de rendre difficile la mise en place de toute contractualisation entre exploitants agricoles et pouvoirs publics.

*b) Les propositions françaises d'assouplissement du dispositif*

Le ministre de l'Agriculture a donc proposé, dès les premières réunions du Conseil, de substituer au dispositif proposé par la Commission un nouvel instrument de modulation beaucoup plus simple, qui repose sur des critères larges tant de prélèvement que d'emploi de la ressource.

**(1) Elargir les critères de prélèvement**

La France propose en premier lieu que les aides soient écriêtées, non seulement en fonction de l'emploi, comme le propose la Commission, mais aussi sur la base d'autres critères, tels que la taille de l'exploitation

ou le revenu brut de l'agriculteur. L'idée est d'ouvrir la modulation à un éventail de critères plus diversifié.

**(2) Assouplir les règles d'affectation du produit de la modulation**

Notre pays a également souhaité que le champ des mesures susceptibles d'être financées par la modulation soit élargi. Alors que la proposition de la Commission prévoit que les sommes prélevées au titre de la modulation ne peuvent être employées que pour financer des actions agri-environnementales, la France suggère d'utiliser le produit de la modulation pour financer non seulement des actions de protection de l'environnement, mais aussi de développement rural, de réorientation des activités vers les productions à forte valeur ajoutée, d'entretien des paysages ou de maintien de l'emploi.

L'objectif est de faire de la modulation un moyen de financer les efforts accomplis par les agriculteurs dans toute une série de domaines complémentaires à la fonction de la production, ce qui constitue précisément le "deuxième pilier" de la PAC énoncé dans l'exposé des motifs des propositions de la Commission.

**3) *La portée du dispositif de modulation***

Ainsi modifié, le mécanisme de modulation peut permettre d'engager la politique agricole commune dans une voie plus novatrice.

*a) Une réorientation bénéfique de la PAC*

**(1) Une meilleure lisibilité des soutiens publics**

Alors qu'elles avaient été instaurées pour compenser les baisses de prix de 1992, les aides directes tendent à perdre cette fonction et à devenir des soutiens au revenu en quête de justification.

La modulation peut constituer un moyen d'améliorer la lisibilité des soutiens à l'agriculture qui apparaîtraient clairement aux yeux de l'opinion comme la contrepartie d'engagements pris en faveur de la qualité des produits, de la préservation des ressources naturelles et de la protection des paysages.

(2) **Un moyen de soutenir l'emploi agricole**

Comme le font remarquer MM. François Colson et Vincent Chatellier, “ *le nombre de travailleurs diminue dans les groupes d'exploitations à niveau d'aides élevées. On observe ainsi la situation paradoxale d'exploitations de grande taille, habituellement présentées comme économiquement performantes, aujourd'hui totalement dépendantes des aides directes, qui représentent l'équivalent, voire plus, de leur résultat courant* ”.

La modulation serait donc l'instrument idoine pour prélever une partie des aides bénéficiant aux exploitations employant peu de main-d'oeuvre pour les réorienter vers d'autres exploitations qui s'engagent par voie contractuelle à créer des emplois.

(3) **Une meilleure répartition des aides**

L'autre avantage du dispositif est qu'il est un moyen d'éviter une concentration des aides sur les exploitations les plus grandes et les plus productives. Point qui a son importance, cette meilleure redistribution des aides se ferait sans toucher aux taux de retour entre Etats.

(4) **Un découplage maîtrisé des aides**

Le dernier avantage du dispositif de modulation est qu'il engage l'Europe dans la voie d'un découplage des aides conforme aux exigences de l'OMC et supportable pour l'agriculture européenne. Le produit de la modulation est en effet susceptible d'être classé dans la boîte verte à condition toutefois que les aides directes soient versées en compensation de coûts supplémentaires identifiés et définis sur la base d'un cahier des charges : une aide forfaitaire calculée sans lien précis avec les pertes de revenus supportées par l'agriculteur pourrait être contestée à l'OMC. C'est pourquoi la loi d'orientation agricole a prévu de pratiquer la modulation par le biais du CTE.

**La montée en puissance des aides modulées peut donc constituer une voie de sortie possible en cas de mise en cause, à l'issue des négociations internationales, des aides de la boîte bleue.**

*b) Des compléments vivement souhaitables*

Deux compléments semblent à votre Rapporteur susceptibles d'être apportés aux propositions françaises.

(1) **La mise en place d'une véritable éco-conditionnalité**

Le dispositif d'éco-conditionnalité proposé par la Commission a été diversement accueilli par les Etats membres : tandis que certains d'entre eux (Allemagne, Irlande, Italie, Portugal, Suède et Royaume-Uni) sont opposés au principe même de lier l'octroi des aides au respect d'exigences environnementales, les autres ont tendance à approuver l'approche proposée par la Commission. Ces pays favorables à l'éco-conditionnalité se répartissent toutefois en deux groupes, selon qu'ils souhaitent la fixation de critères précis établis au niveau communautaire, ou au contraire, qu'ils sont partisans de laisser une grande liberté de mise en oeuvre aux Etats-membres.

Si rien ne permet encore d'affirmer ce qu'il adviendra du principe et de ses modalités d'application, une certitude demeure : la proposition de la Commission – dont on a vu qu'elle était rédigée en dépit du bon sens – sera entièrement reformulée.

**La position française est favorable à l'éco-conditionnalité** : le Ministère de l'agriculture - dont on connaît pourtant la méfiance traditionnelle envers les dispositifs normatifs de protection de l'environnement - a avalisé le principe parce qu'il a compris qu'il lui fournissait la base juridique nécessaire pour sanctionner les agriculteurs dont les pratiques portent atteinte à l'environnement. **Cette position qui n'allait pas de soi mérite d'être saluée.**

Notre pays demande cependant que, si certains critères environnementaux soient définis au niveau communautaire, les Etats disposent d'une certaine liberté d'appréciation – conformément au principe de subsidiarité - pour adapter les normes environnementales en fonction des situations spécifiques des régions.

Votre Rapporteur soutient pleinement cette approche mais souhaiterait faire trois remarques.

S'il convient de laisser aux Etats une certaine marge de manœuvre pour moduler les critères, **il importe également de définir à Quinze la nature des "exigences environnementales" auxquelles doivent se conformer les aides directes.** Le versement des aides directes doit être lié *a minima* au respect des règlements communautaires en vigueur dans le domaine de l'environnement – et ceci devrait être précisé dans le texte communautaire – quitte à laisser aux Etats la possibilité d'aller plus loin : des critères techniques de "bonne pratique agricole" (en terme

d'utilisation d'engrais, de recours à l'irrigation...) pourraient être définis, auxquels les agriculteurs devraient se conformer sous peine de sanctions financières.

Deuxième remarque, il convient également de trancher – malgré la confusion qui entoure la portée du texte présenté par la Commission – la **question du caractère facultatif ou obligatoire de l'éco-conditionnalité. Votre Rapporteur souhaite, afin d'éviter d'éventuelles distorsions de concurrence, que l'éco-conditionnalité des aides soit institué à titre obligatoire dans l'Union.**

Troisième remarque, on notera que, malgré son attitude de principe favorable, **la France n'est pas allée jusqu'à faire de l'éco-conditionnalité un des volets de la modulation** : le nouveau mécanisme de modulation, dont il propose la mise en place, ne prévoit pas d'écarter les aides en fonction de critères environnementaux.

On peut le regretter. Les pays du nord, sensibles aux questions d'environnement, auraient été d'autant plus incités à soutenir notre projet de modulation qu'il aurait comporté un volet écologique substantiel. Par ailleurs, la menace de réduire l'accès aux aides directes pour les agriculteurs peu respectueux de l'environnement pourrait servir non seulement d'arme de dissuasion substantielle à l'égard des pollueurs, mais aussi d'instrument de prélèvement de fonds susceptibles d'alimenter une réserve financière destinée à financer des mesures écologiques.

**Votre Rapporteur croit nécessaire de faire de l'éco-conditionnalité un " levier " pour le développement d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Il pourrait d'ailleurs, comme le proposent le Danemark et les Pays-Bas, être étendu à la protection du bien-être des animaux.**

## (2) La mise en place d'un plafond par actif agricole

Après avoir suscité l'hostilité d'une majorité d'Etats membres, l'idée d'un plafonnement communautaire des aides semble mieux acceptée des délégations. Des critiques assez vives continuent à se faire entendre, essentiellement de la part de l'Allemagne et du Royaume-Uni, mais elles portent plus sur les modalités de mise en œuvre – et notamment sur le reversement du produit de l'écarterement des aides au budget communautaire – que sur le principe même du plafonnement.

Cette évolution des discussions, si elle se confirmait, doit être saluée. **La limitation du volume des aides par exploitation est une condition nécessaire de la légitimité des soutiens agricoles.**

Le dispositif proposé par la Commission n'en appelle pas moins une profonde modification.

Il serait souhaitable, en premier lieu, comme le demande la quasi-totalité des délégations, que **les sommes prélevées au titre du plafonnement soient conservées par les Etats.**

**Mais il faudrait également que, dans le cadre du plafonnement communautaire, les Etats aient la possibilité de prévoir des dispositions spécifiques de limitation des aides communautaires de grande dimension en fonction du critère emploi.**

Le plafonnement communautaire pourrait donc être complété par une disposition permettant aux Etats qui le souhaitent d'instituer, à l'intérieur du plafond communautaire, des sous-plafonds nationaux. Les Etats auraient ainsi la possibilité d'adapter le niveau du plafond en fonction de la diversité des territoires et de le coupler avec le critère emploi. L'idée est de parvenir à terme à un véritable plafonnement des aides par actif agricole. Un tel dispositif - qui est réclamé en France par certaines organisations professionnelles comme la Confédération Paysanne ou le CNJA - constituerait un outil essentiel de réorientation de la politique agricole commune vers des objectifs liés à l'emploi.

Les propositions faites par votre Rapporteur reviennent donc à élargir le champ du dispositif de modulation à la prise en compte de l'éco-conditionnalité et à la fixation d'un objectif d'aide par actif agricole.

#### *4) Des interrogations chez nos partenaires*

Le dispositif de modulation n'est pas sans soulever des doutes et des oppositions en France comme au sein de l'Union européenne.

C'est ainsi que si le principe de la modulation est approuvée par la FNSEA, le CNJA, et par l'APCA, ces organisations sont unanimes à réclamer qu'il soit établi sur une base obligatoire dans tous les Etats membres, faute de quoi il créerait des distorsions de concurrence. « La

*pire chose, a estimé devant votre Rapporteur l'un de leurs responsables, serait de laisser les Etats libres de faire ce qu'ils veulent ».*

Des craintes analogues se font jour au niveau des Etats membres. Le principe de la modulation est approuvé par quatre pays : il s'agit de la France, bien entendu, de la Grèce, de la Belgique, du Portugal, voire du Royaume-Uni. D'autres Etats, sans y être formellement opposés, expriment des préoccupations : ce sont l'Espagne, la Suède, l'Autriche, la Grèce, la Finlande et les Pays-Bas. Enfin, quatre pays - l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande et le Danemark - sont totalement opposés au dispositif.

Ces critiques méritent un examen plus approfondi.

*a) Des inquiétudes propres à certains Etats*

**(4) La position allemande**

*(a) Un élément de complication dans les relations avec les länder*

Un des motifs invoqués est particulier à l'Allemagne puisqu'il est liée au caractère fédéral de son organisation institutionnelle. **Les autorités fédérales allemandes craignent en effet que la modulation profite essentiellement aux länder qui y trouveraient un moyen de prélever une partie des aides communautaires pour les redistribuer en fonction de leur politique régionale.** La mission accomplie par votre Rapporteur en Allemagne lui a permis de constater les différences de réaction au dispositif proposé par la Commission : alors que le Secrétaire d'Etat à l'agriculture fédéral de l'époque, M. Franz-Joseph Feiter, a marqué son hostilité de fond à la modulation, le ministre bavarois de l'Agriculture de l'époque, M. Reinhold Bocklett y est très favorable parce qu'il entrevoit les possibilités nouvelles offertes à son Land en matière de politique agricole.

On notera que cette crainte de complications nouvelles dans les relations entre l'Etat et les collectivités infra-étatiques existe également en Espagne, comme l'a souligné l'attaché agricole espagnol en poste à Paris, M. Antonio Riano, du fait des pouvoirs dont disposent les communautés autonomes en matière agricole.

(b) *Un attachement à une certaine vision du rôle des aides directes*

L'Allemagne est également méfiante à l'égard de la modulation par attachement à **une vision traditionnelle des aides directes dont la fonction doit être de compenser les baisses de prix et non de rémunérer d'autres fonctions**. Le Dr Gerald Thalheir, nouveau Secrétaire d'Etat fédéral à l'agriculture exprimait, lors du colloque organisé à l'Assemblée Nationale par le Président Henri Nallet sur la réforme de la PAC, la même hostilité fondamentale que son prédécesseur, M. Franz Joseph Feiter, au fait que des aides décidées au niveau communautaire puissent être modifiées par les gouvernements nationaux. C'est pour la même raison que l'Allemagne est hostile à toute forme d'éco-conditionnalité considérant que les primes ne sauraient être liées à des contraintes d'environnement.

(5) **Les critiques des pays du sud**

La modulation est également critiquée par les pays du sud, qui souhaiteraient que l'effort de redistribution des aides ne se fasse pas à l'intérieur d'un pays, mais à l'échelle communautaire, entre pays riches et pays pauvres.

On peut invoquer à l'encontre de cette position :

- que la modulation n'est effectivement pas un mécanisme de redistribution inter-étatique, mais un instrument de répartition des aides entre agriculteurs ;

- que la PAC reste fondamentalement une politique de marchés et que la redistribution des soutiens à l'échelle communautaire relève d'autres instruments (fonds de cohésion, fonds structurels).

*b) Des critiques plus générales*

(1) **Les risques de distorsion de concurrence**

L'argument de fond le plus souvent opposé au principe de modulation tient aux **risques de distorsions de concurrence** qu'il induirait.

C'est principalement pour ce motif que les organisations syndicales et professionnelles françaises (FNSEA, CNJA, APCA) réclament que le dispositif soit mis en place à titre obligatoire au niveau européen. M. Luc

Guyau a défendu devant votre Rapporteur l'idée de "CTE" européens, institués sur une base communautaire et financés par une fraction des dépenses du FEOGA-Garantie.

L'idée est évidemment séduisante, mais votre Rapporteur doute que nos partenaires nous suivent dans cette voie, du moins dans l'immédiat. Les quelques déplacements effectués en Europe lui ont permis de comprendre à quel point l'approche contractuelle française - qui sous-tend les CTE - suscitait un mélange d'intérêt et de réticences. Dans la plupart des pays européens, l'agriculture constitue un secteur économique comme les autres - et même un peu moins compte tenu de son faible poids - qui n'a pas de rôle particulier à jouer en matière d'occupation du territoire. **L'extension du principe des CTE à nos partenaires ne peut être qu'un processus long et progressif.**

Il est fort probable que la modulation ne puisse être acceptée que sous sa forme facultative. Or, votre Rapporteur considère que, **même instituée à titre optionnel, la modulation ne risque guère d'être génératrice de distorsions de concurrence.**

D'abord, parce que **la modulation se fait à enveloppe constante pour chaque Etat membre : les risques de distorsion sont plus marqués lorsque la répartition des aides est modifiée entre les Etats.**

Ensuite, et surtout, parce que **le volume des aides directes qui peuvent être prélevées au titre de la modulation reste d'un montant limité : il est, rappelons-le, plafonné à 20% de l'aide reçue par une exploitation.** Cette proportion est bien plus faible que les variations d'aides céréalières provoquées par les plans de régionalisation qui peuvent atteindre 50 % entre exploitations ; or personne n'a jamais parlé de distorsion de concurrence dans le secteur des grandes cultures.

## (2) Les craintes de renationalisation de la PAC

La crainte existe aussi que la modulation ne conduise in fine à une renationalisation de la PAC.

Cette crainte est également surestimée pour la même raison que précédemment. On ne renationalise pas la PAC avec une marge de manoeuvre aussi limitée que celle offerte par la modulation. On rappellera que le produit de la modulation, s'il est plafonné à 20 % par exploitation, pourrait représenter, à l'échelle d'un Etat, entre 5 et 10 % du montant total des aides. Ce niveau de prélèvement est trop limité pour que l'on puisse parler de renationalisation de la PAC.

## 5) *Un effort d'explication nécessaire*

Si la France veut parvenir à faire adopter le dispositif de modulation qu'elle propose, il semble nécessaire à votre Rapporteur qu'un effort d'explication soit entrepris auprès de nos partenaires pour qu'ils comprennent le sens de notre projet.

Trois arguments sont susceptibles d'emporter leur adhésion :

- **le caractère facultatif du dispositif : la France ne cherche pas, via la modulation, à imposer sa vision du modèle agricole ; l'objectif est au contraire que chaque Etat ait la possibilité, dans un cadre communautaire, de décliner ses choix de politique agricole ;**

- **la possibilité offerte en matière de dégressivité.** Les Etats libéraux souhaitent parvenir à une dégressivité des aides. Il faut démontrer aux partisans de cette approche que **la modulation peut être un moyen de parvenir à rendre les aides dégressives de manière acceptable pour tous les Etats membres.**

- enfin, **le caractère découplé des aides modulées.** Nos partenaires peuvent être sensibles au fait que **la modulation est un point d'entrée - sans douleur - dans la boîte verte et facilitera ainsi la position européenne dans les prochaines négociations de l'OMC.**

## D. Les conditions d'un accord global

### 1) *Les conditions budgétaires*

La question se pose de savoir si les amendements qu'il convient d'apporter au projet de réforme présenté par la Commission sont compatibles sur le plan budgétaire avec le cadre financier global : des mesures comme la revalorisation de la PMTVA, un supplément de soutien pour le maïs ou les oléagineux ou un dispositif d'aide pour les cultures non alimentaires comportent un coût budgétaire qui ne peut être financé par des redéploiements de crédits à l'intérieur d'une OCM ; des marges budgétaires nouvelles doivent être dégagées.

Or, il faut également tenir compte de l'objectif de stabilisation en termes réels des dépenses à Quinze prôné - à juste titre - par le Gouvernement français et d'autres Etats membres pour éviter une trop forte hausse des contributions brutes et répondre à la demande allemande

de baisse des soldes nets : une stabilisation au niveau de 1999 de la dépense agricole représente (à périmètre identique, c'est-à-dire hors dépenses vétérinaires et de développement rural) un effort de 7,2 milliards en euros constant par rapport à l'enveloppe financière proposée par la Commission.

Ces différentes contraintes sont-elles compatibles entre elles ? La réponse est positive à une double condition :

- première condition, que les Etats décident de diminuer les prix d'intervention à un niveau moins bas que celui proposé par la Commission. Une baisse des prix plus faible suppose une compensation moins importante. **La contrainte budgétaire est donc un élément supplémentaire pour limiter l'ampleur de l'ajustement par les prix proposé par la Commission ;**

- deuxième condition, que la réforme de l'OCM lait proposée par la Commission ne soit pas entreprise. Le maintien du *statu quo* permettrait une moindre dépense de 2 milliards d'euros par an (soit 14 milliards d'euros sur la période 2000-2006)<sup>(47)</sup>.

**L'OCM lait serait ainsi la variable d'ajustement de la réforme de la PAC.**

Mais il faudra compter d'une part avec la volonté de la Commission de réintégrer le produit financier d'une « non réforme » du lait dans le budget général, d'autre part avec les ambitions concurrentes d'autres pays. C'est ainsi que si la France souhaite utiliser « l'argent du lait » pour financer un supplément de soutien à l'élevage extensif, l'Allemagne compte bien faire usage de cette somme pour améliorer la compensation de la baisse des prix des céréales. C'est pourquoi il ne saurait y avoir d'accord d'ensemble sur la réforme de la PAC sans un arbitrage politique sur les orientations fondamentales de l'agriculture européenne.

## 2) *Les conditions politiques*

*a) L'entente franco-allemande reste une condition indispensable au bon aboutissement des négociations*

Un accord sur la PAC dépend d'abord de la capacité de la France et de l'Allemagne à définir les éléments d'une vision commune.

---

<sup>(47)</sup> Si l'on ajoute la part viande de la prime à la vache laitière, l'économie peut atteindre 11 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

C'est ainsi que les discussions agricoles actuelles n'aboutiront que si se créent les conditions d'un échange équilibré de concessions et d'avantages entre les deux pays. Les Allemands pourraient accepter de nous soutenir sur le principe d'un complément de soutien pour l'élevage extensif si, de notre part, nous convenions de consacrer des moyens supplémentaires à une amélioration du taux de compensation pour la baisse des prix des céréales et si une solution est trouvée au problème du dépassement de leur quota laitier. Un geste doit être fait en direction des Allemands pour régler le problème de leur solde net. Reste le principe de modulation, dont nos amis allemands doivent comprendre qu'il correspond à une orientation nouvelle, fondamentale pour la politique agricole française.

*b) Des alliances nécessaires avec nos autres partenaires*

Mais l'adoption d'un projet de réforme de la PAC ne peut résulter du seul couple franco-allemand. Rien ne serait pire que de donner aux autres Etats membres l'impression que les grandes lignes d'un accord se définissent à leur insu.

Pour des raisons d'efficacité et d'opportunité, la France doit rechercher avec l'ensemble de ses partenaires des points de convergence .

Il doit s'agir :

- avec les pays du sud, de soutenir leurs revendications d'inclusion des produits méditerranéens dans la réforme de la PAC, et de remise à plat des systèmes de référence ;

- avec les pays nordiques, de plaider en faveur d'un dispositif adapté d'éco-conditionnalité et d'amélioration de la qualité des produits ;

- avec les pays libéraux, d'agir en faveur d'un régime de soutien plus simple et plus découplé.

### **III. REFLEXIONS SUR UNE NOUVELLE PAC**

La politique agricole commune reste marquée par le cadre institutionnel qui l'a vu naître. Ses principes fondateurs : unité des prix, préférence communautaire, solidarité financière, intervention sur les marchés, auxquels nous sommes profondément attachés, n'en sont pas moins exclusivement économiques et fondés sur des instruments essentiellement budgétaires.

Il n'est pas interdit d'imaginer qu'une véritable refonte de la PAC devienne possible grâce aux avancées de l'approfondissement de l'Union. C'est ce que je souhaite esquisser ici, en soulignant au préalable les lacunes criantes du projet de réforme actuel.

#### **A. La politique agricole commune “ en creux ”**

##### *1) Les grands absents*

Cinq questions fondamentales pour l'avènement d'une politique agricole plus intégrée et donc à la fois plus cohérente et plus économe, sont étrangement absentes dans les textes de la Commission. Elles sont en revanche très présentes lorsqu'on analyse les raisons d'un certain nombre de blocages dans l'évolution de la PAC ; ce sont la politique des structures, la fiscalité, la politique d'installation, l'assurance récolte et la politique sociale.

##### *a) La politique des structures*

Aucun effort n'a été accompli, ni dans l'actuel projet de réforme, ni d'ailleurs dans tout autre texte, pour définir au niveau communautaire ce qu'est une exploitation agricole ou un actif agricole. Le seul concept existant est purement statistique : il s'agit de l'unité de travail annuel (UTA), qui est utilisé par Eurostat pour étudier l'évolution du revenu.

Cette absence d'harmonisation juridique ou sociale met la Commission en difficulté lorsqu'elle veut, par exemple, introduire des mécanismes communautaires de plafonnement des aides pour éviter la

concentration des soutiens sur les grandes exploitations. Faute de pouvoir prendre en compte l'emploi agricole dans le calcul des plafonds selon la nature des exploitations, elle en est réduite à proposer un dispositif imparfait et inadapté.

De même, la lutte contre l'agrandissement des exploitations justifierait-elle un rapprochement des politiques nationales d'orientation des structures agricoles sur lequel pourrait également s'appuyer la recherche d'une meilleure répartition des aides.

#### *b) La fiscalité agricole*

Il s'agit d'un sujet qu'on peut qualifier de "tabou", même en France, où elle ne fait l'objet que de réglementations éparées. Or, la fiscalité peut être un moyen pour l'exploitation agricole d'entreprendre les efforts d'adaptation nécessaires pour réagir aux variations de prix ou de revenu.

Surtout, la fiscalité constitue une source importante de difficultés dans des domaines aussi divers que la transmission des exploitations, la gestion de la forêt, la multifonctionnalité de l'agriculture...

#### *c) La politique d'installation*

La concentration des exploitations et la diminution du nombre d'exploitants sont partout dénoncées, sans qu'aucune politique volontariste soit esquissée au niveau communautaire. Outre les problèmes liés à la politique des structures et à la fiscalité, déjà évoqués, on pourrait imaginer que les problèmes spécifiques d'installation soient traités globalement, de la formation initiale à la transmission. Cette carence a été dénoncée à juste titre par des organisations comme le CNJA et le MODEF.

#### *d) L'assurance-récolte*

C'est un sujet qui préoccupe les agriculteurs au point que la loi d'orientation agricole française a prévu, dans son article 12, le dépôt d'un rapport gouvernemental dans les six mois de son adoption, pour permettre la mise à plat de cette question et l'adoption de solutions plus satisfaisantes que le système actuel de protection. Cette réflexion est poursuivie dans la plupart des pays, comme l'a justement analysé le rapport du Sénat précité. C'est ainsi qu'un rapport de M. Régis Bouche au nom du Conseil économique et social sur « *L'agriculture face aux risques climatiques* » a été publié le 2 décembre 1998.

Il faut regretter l'absence de toute référence aux mécanismes d'assurance-récolte dans le projet de réforme de la PAC - alors même que Guy Legras avait à plusieurs reprises jugé l'idée « *intéressante* ». Il aurait été souhaitable que la Commission évoque la recherche d'une solution commune en ce domaine, compte tenu de l'incidence des conditions climatiques sur l'évolution des marchés et le revenu des agriculteurs.

#### *e) La politique sociale*

Les niveaux de rémunérations et de charges sociales sont très disparates à l'échelle de l'Union européenne. C'est ainsi que le coût total lié à l'emploi d'un ouvrier agricole est d'environ 16.900 F en France par an, contre 10.000 F en Espagne, 21.000 F en Allemagne et 22.000 F en Italie.

Ces disparités sont génératrices de distorsion de concurrence qui nuisent à l'unité du marché commun agricole. C'est pourquoi il importe que les instances de l'Union européenne s'engagent dans la voie d'une véritable harmonisation des charges sociales entre Etats membres. Il s'agit là d'une condition indispensable à une concurrence équitable entre producteurs.

### **2) *Les "mal-traités"***

L'inégalité de traitement des productions agricoles nuit à la cohérence de la PAC. Il s'agit non seulement des produits méditerranéens - déjà évoqués - mais plus généralement de toutes les productions autres que les trois "grandes" (céréales, viande bovine, lait), parmi lesquelles on compte, dans les 15 % de la production agricole européenne qui n'est pas couverte par la PAC, de petites productions susceptibles de participer tant à la diversification qu'à la valorisation de la production à haute valeur ajoutée.

Figure aussi parmi les « mal-traités », l'agriculture biologique, qui répond pourtant de plus en plus à l'aspiration des populations, tant au regard de la qualité et de la sécurité des aliments, qu'en termes de protection de l'environnement et d'aménagement de l'espace.

### 3) *Les manquements aux principes affichés*

Enfin, la proposition de réforme contredit, dans ses dispositions, quelques uns des objectifs affirmés avec force dans son exposé des motifs.

*a) Une extrême timidité au regard des préoccupations environnementales et de sécurité alimentaire.*

En témoignent le flou total entourant l'éco-conditionnalité pour la première, et le silence sur la question des règles sanitaires et des normes de sécurité dans le débat multilatéral, alors que les futures négociations à l'OMC sont abondamment mises en avant par la Commission sous le seul angle des baisses des prix.

*b) L'absence de simplification et donc de lisibilité de la PAC.*

Le sentiment prévaut que les mécanismes de la PAC ont atteint un degré insupportable de complexité qui nuit à leur lisibilité vis-à-vis de nos concitoyens. Au lieu de s'atteler à l'œuvre nécessaire de simplification des outils d'intervention et de soutien aux revenus, la Commission rajoute, comme on l'a vu, des facteurs de complexité supplémentaires dans une PAC déjà absconse.

Un certain nombre de propositions de simplification ont déjà été décrites dans le rapport: remise à plat des systèmes de référence dans le secteur des grandes cultures, mise en place d'une prime unique à l'unité de bétail ou, comme le propose la France, d'une prime unique à la surface.

**Il convient que la réflexion progresse sur ce sujet au niveau communautaire : à défaut, l'unification du système européen de soutien à l'agriculture risque de nous être imposée par l'OMC sur la base d'options libérales qui ne seraient pas conformes à nos intérêts.**

## **B. Perspectives pour une véritable réorientation de la PAC**

Votre Rapporteur a voulu rassembler ici les éléments de ce que devrait devenir l'agriculture européenne à l'échéance d'une vingtaine d'années, et la réorientation profonde de la PAC qu'elle implique. C'est, certes, une vision volontariste et très prospective, mais, fondée sur des tendances émergentes à encourager, ou des travers à enrayer rapidement,

pour parvenir à la maturité en matière agricole que requiert une Union européenne désireuse de devenir le pôle de stabilité de la planète.

***1) Une agriculture européenne clairement assise sur les avantages comparatifs intégrés des pays membres - ou l'abandon du mythe de la " vocation exportatrice " indifférenciée***

***a) Un espace intracommunautaire géré en fonction de ses complémentarités***

Dans une Union européenne plus intégrée et en voie de rejoindre ses limites géographiques, celles du continent européen, l'appréhension de l'agriculture devra évoluer vers une complémentarité des régions et des productions dans un vaste espace régi par des règles communes, afin d'assurer en priorité et au moindre coût l'indépendance alimentaire de l'Union européenne.

La PAC devra alors avoir pour objectif d'éviter des compétitions inutiles en veillant à une répartition des productions sur les territoires de l'Europe en fonction de leurs atouts naturels ; outre la suppression des gaspillages inutiles et coûteux, une telle politique répondrait aux préoccupations environnementales et d'occupation du territoire. Un seul exemple : la disparition (progressive et modulée bien entendu) de la base irriguée conduirait à une réorientation des productions en fonction des biotopes naturels et non plus en fonction du montant des primes.

***b) Une politique d'exportation fondée sur les produits à forte valeur ajoutée***

Enfermée dans le carcan des contraintes commerciales de l'OMC, la politique agricole doit éviter le piège de la course à l'exportation de produits bruts ; celle-ci conduit l'agriculture européenne dans une impasse puisqu'elle la place en concurrence directe avec des pays mieux armés en termes d'avantages comparatifs tout en réduisant les possibilités de développement des productions à haute valeur ajoutées pour lesquelles, à l'inverse, ses avantages comparatifs sont évidents.

Un exemple : une baisse significative (et graduelle bien entendu) des aides céréalières (par la suppression, par exemple, des restitutions à l'exportation) et une réforme en profondeur du système des références historiques pourraient se négocier à l'OMC contre l'augmentation des possibilités d'exportation des produits de l'industrie agro-alimentaires (fromages par exemple).

## 2) *Un espace rural revitalisé par l'agriculture et facteur d'équilibre des sociétés urbaines*

L'exode urbain vers les campagnes - rêve caressé par certains au début des années 1970 - ne se produira pas ! Deux défis s'ouvrent donc à nos sociétés :

- faire vivre un espace rural à faible densité de population (même si cette densité peut varier de 1 à 10 entre les régions des différents pays de l'Union aujourd'hui, l'Europe de demain restera pour longtemps globalement riche en espaces peu occupés) ;

- donner aux citoyens de plus en plus nombreux un espace de liberté attirant parce que préservé et organisé pour eux.

### *a) La relance de l'emploi rural : une agriculture de service*

La politique agricole doit demain encourager la multifonctionnalité et notamment la vocation de service de l'agriculture. Les progrès technologiques les plus récents - informatique, nouvelles technologies de communications - autorisent désormais les agriculteurs à disposer d'un temps libéré pour d'autres activités que la seule production (exemple : une machine à traire entièrement robotisée - les vaches laitières se dirigent vers le robot de leur propre chef chaque fois qu'elles le souhaitent - permet aujourd'hui de gérer totalement un troupeau d'une centaine de têtes à partir d'une console d'ordinateur à raison de quelques heures par jour). Les agriculteurs pourront ainsi réinvestir l'espace rural et le dynamiser.

L'intégration dans la PAC de dispositions de natures fiscales adaptées permettrait par exemple de favoriser cette évolution.

### *b) L'espace rural, nouveau secteur économique à part entière*

La valorisation de l'espace rural par sa réorientation vers des utilisations non agricoles, a déjà commencé. Il faut favoriser tout ce qui contribue à cette économie du temps libre, c'est à dire du tourisme qui prend les proportions d'un secteur économique prépondérant (il constitue déjà le premier poste de la balance commerciale française).

L'évolution de la politique agricole doit s'adapter à cette dimension nouvelle pour devenir la Politique Agricole et rurale commune, la PARC :

la proposition horizontale de la Commission dite “ de développement rural ” est un premier pas en ce sens.

**3) *Une agriculture européenne vitrine de l'Europe - pôle de stabilité, de paix et de développement dans le monde***

L'Europe peut reconquérir la place que ses valeurs de démocratie, de défense des libertés et de la paix justifient - celle d'un modèle de développement pour le reste du monde - et son modèle agricole peut y prendre une grande part.

*a) Une agriculture européenne facteur de lutte contre la pauvreté dans le monde*

En refusant la logique de l'exportation à bas prix des produits agricoles bruts, l'Europe non seulement préservera sa propre agriculture, mais permettra aux pays pauvres de développer la leur et d'acquérir progressivement leur autonomie alimentaire.

*b) L'agriculture européenne facteur de protection de l'équilibre écologique de la planète*

En intensifiant la lutte contre les pollutions, en encourageant les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et économes en ressources naturelles, l'agriculture européenne sera en mesure d'imposer, dans les négociations internationales - notamment face aux Etats-Unis - une vision moins destructrice des ressources naturelles de la planète. La PAC doit être, de ce point de vue, un socle sur lequel s'appuyer dans le futur cycle de négociations à l'OMC.

## CONCLUSION

Les propositions Fischler constituent davantage une adaptation aux nécessités à moyen terme des marchés agricoles et une anticipation des futures négociations de l'OMC qu'une véritable réorientation de la PAC.

La mise en place de l'euro, la convergence des politiques économiques qui s'amorce, l'approfondissement de l'intégration européenne esquissée dans le Traité d'Amsterdam, sans oublier les réformes institutionnelles indispensables avant tout élargissement et la communautarisation partielle des deuxième et troisième piliers conduiront tôt ou tard à une refonte complète de la politique agricole commune.

Reste que les soutiens à l'agriculture demeurent une nécessité vitale pour l'Union européenne. Les propositions de la Commission, sous réserve d'inflexions importantes proposées dans ce rapport, permettront de franchir dans de meilleures conditions la période transitoire à venir – jusqu'à la conclusion du prochain cycle de négociations à l'OMC au moins, et à l'adhésion pleine et entière des PECO au mieux.

A l'avenir - c'est-à-dire à l'horizon 2006-2015 au plus tard -, il faudra bien s'interroger, non pas sur l'importance (financière) intrinsèque de la PAC, mais sur son poids relatif dans l'ensemble des politiques communes. Dès lors que les dépenses agricoles, à l'issue de la présente réforme de la PAC, auront atteint un niveau pratiquement incompressible, il serait bon de s'interroger sur le plafond de 1,27% du PIB communautaire assigné aux ressources propres de l'Union.

La montée en puissance des nouvelles politiques - sociale et de l'emploi en particulier - tout ceci dans la perspective de l'élargissement à l'ensemble des PECO, ne pourra en effet que passer par une augmentation du budget communautaire.

C'est à ce prix que l'Europe, élargie et intégrée sur le socle de ses politiques communes - dont la PAC, devenue la PARC (Politique agricole et rurale commune) - sera en mesure de reconquérir la place qui doit être la sienne dans le monde, celle d'un pôle de stabilité et de paix.

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

### **1. Audition de M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche le 29 janvier 1998**

La Délégation a entendu M. Louis Le Pensec, Ministre de l'agriculture et de la pêche.

Après avoir qualifié les propositions de réforme de la PAC présentées par la Commission le 15 juillet dernier, de “ brutales, technocratiques et inacceptables pour la France ”, le **Ministre** a rappelé qu'elles avaient été élaborées sans véritable concertation et avaient suscité une réaction unanime de rejet dans le monde agricole. Se disant toutefois convaincu de la nécessité d'une réforme, M. Louis Le Pensec a indiqué que son souci avait été d'éviter des prises de position “ à l'emporte pièce ”, qui n'auraient fait qu'isoler la France sur la scène européenne, et qu'il avait privilégié le dialogue avec les organisations professionnelles.

Ayant noté que les crédits budgétaires alloués à la PAC suscitaient des convoitises, comme en témoigne la déclaration récente de M. Robin Cook, Président en exercice du Conseil des Ministres, il a souhaité que la PAC soit régénérée et que des modifications substantielles soient apportées aux propositions de la Commission.

Evoquant le contexte dans lequel se situent les perspectives de réforme de la PAC, M. Le Pensec a mentionné : l'évolution à la hausse de la demande sur les marchés mondiaux, dont les prix sont faibles, ce qui implique, si l'on veut éviter un renforcement des politiques de limitation de la production, un ajustement des prix des produits européens ; les exigences plus fortes des consommateurs en matière de garantie sanitaire et de qualité des produits ; la nécessité d'une meilleure prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ; l'élargissement de l'Union européenne, qui fait courir le risque de voir se reconstituer les excédents au niveau européen ; enfin, le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales qui s'inscrit clairement dans la perspective d'un découplage entre les aides à l'agriculture et la production agricole.

Le Ministre a ensuite indiqué que l'objectif d'une réforme de la PAC devrait être, à la fois, d'adapter l'organisation commune des marchés - afin de permettre à des exploitations performantes et à taille humaine de remplir leur mission d'approvisionnement sans que leur sort dépende des seules évolutions des cours mondiaux - et de permettre à l'agriculture européenne de répondre aux nouvelles attentes de la société. Les modalités de cette réforme ne sauraient, en tout état de cause, se cantonner, comme le propose la Commission, à quelques "coups de curseurs" sur les prix garantis, plus ou moins compensés par des aides sans contrepartie, ni à de vagues intentions en faveur de l'environnement et du développement rural.

A propos de l'adaptation des organisations communes de marchés, M. Louis Le Penec s'est montré hostile à l'égard des mesures uniformes de baisse des prix et a souhaité qu'une approche différenciée soit retenue en fonction de la situation respective des différents secteurs. Pour la viande bovine, les propositions de la Commission risquent de conduire à une détérioration du revenu des agriculteurs sans parvenir pour autant à équilibrer production et consommation. Une autre approche peut être proposée, reposant sur le maintien des opérations d'intervention sur les marchés, une baisse des prix limitée et intégralement compensée, la prise en compte des surfaces de pâture dans l'octroi des primes à l'élevage, le renforcement de l'actuel dispositif d'indemnités compensatrices de handicaps naturels, enfin le maintien de la prime à la transformation des veaux. En ce qui concerne les produits laitiers, le Ministre s'est prononcé en faveur du maintien des prix actuels et des quotas laitiers, quitte à ce que leur assouplissement soit envisagé. Il a précisé qu'il ne récusait pas l'approche de la Commission concernant les grandes cultures, mais qu'il l'avait invitée à réfléchir à un système plus simple et plus respectueux de la diversité des productions, reposant sur l'octroi d'une prime égale pour toutes les cultures et d'une prime spécifique pour le blé.

Dans le domaine viticole, une proposition de réforme de l'organisation commune de marché a été faite par la France, qui prévoit la prise en compte du principe de subsidiarité dans les mécanismes de régulation des superficies, la maîtrise des rendements et une meilleure organisation économique des filières viticoles.

Evoquant la nécessité d'un nouveau pacte entre l'agriculture et la société, le Ministre a souhaité la mise en place d'un dispositif de modulation des aides en fonction de la contribution des exploitations à la gestion de l'espace, à la protection de l'environnement et à l'emploi ; si les orientations générales de la Commission ne suscitent pas de sa part une réaction d'hostilité, elles lui semblent manquer de précision et doivent

être envisagées dans le cadre de la subsidiarité. Les mesures de plafonnement des aides doivent avoir pour objectif d'introduire plus d'équité dans les mécanismes de soutien et non de redistribuer les concours financiers entre Etats membres.

M. Louis Le Pensec s'est félicité du fait que la ligne directrice agricole ait été confortée par les Quinze lors du Conseil européen de Luxembourg, et que l'engagement ait été pris de défendre la spécificité de l'agriculture européenne dans les instances internationales, avant d'insister sur la nécessité de veiller à ce que le principe de la préférence communautaire ne soit pas remis en cause.

Le Ministre a conclu en évoquant le calendrier de la réforme : si les propositions de la Commission seront connues fin mars, la réforme de la PAC ne devrait pas être adoptée avant la fin de l'année 1998.

**M. François Loncle** a approuvé la détermination affichée par le Ministre face à ces premières propositions de réforme. Rappelant que le calendrier d'examen risque d'être assez long, compte tenu notamment de l'échéance allemande, il a demandé de quels alliés disposait la France dans les différentes institutions communautaires, qu'il s'agisse de la Commission, du Conseil et du Parlement.

**M. Christian Jacob**, évoquant la réforme des organisations communes de marché, a estimé que le Ministre avait présenté dans son exposé une parfaite compilation des positions des organisations professionnelles spécialisées et l'a interrogé sur la stratégie politique que le Gouvernement suivra. Pour lui, le Ministre de l'Agriculture est dans une situation comparable à celle de M. Mermaz en 1992 : s'il "colle" aujourd'hui aux syndicats, ne risque-t-il pas d'être obligé, ensuite, d'opérer un revirement ? Nous en sommes au point de départ, et le scénario de la précédente réforme va peut-être se reproduire.

Le "contrat avec la société" évoqué par le Ministre lui paraît susciter des inquiétudes, parce qu'il lui manque une vision économique ; il se limite à deux objectifs, la gestion de l'espace et la protection de l'environnement, sans qu'il soit fait référence à la notion de compétitivité de l'entreprise agricole et à la capacité à capter des marchés afin de créer des emplois.

L'idée d'un plafonnement des soutiens relève plus de l'égalitarisme que de l'équité. La France a tout à y perdre, puisqu'elle est le pays le plus agricole de l'Union, celui qui a les plus grandes exploitations et reçoit le plus de soutiens. Il serait paradoxal d'entrer, à la demande de notre pays,

dans un processus de plafonnement. S'il est vrai que des excès se produisent, ceux-ci ne seront pas corrigés par un plafonnement arbitraire, qui serait dangereux surtout pour les régions intermédiaires, comme la Lorraine, le Poitou-Charentes ou une partie du sud-ouest. La modulation des soutiens à partir d'un plafonnement changerait la nature même des aides communautaires ; elle remettrait en cause les principes de la PAC. Un système différencié d'un pays à l'autre à l'intérieur d'un marché unique serait ingérable.

**M. Jacques Myard** s'est dit frappé par l'hostilité de l'environnement international à la PAC. A terme, celle-ci lui paraît condamnée par les règles de l'Organisation mondiale du commerce ; il lui paraît d'ailleurs symptomatique qu'"Agenda 2000" fasse référence aux "prix mondiaux". En ce qui concerne la préférence communautaire, que reste-t-il comme droits de douane *ad valorem* ? Quel pourcentage des transactions agricoles fait encore l'objet d'un contingentement ?

**M. Gérard Fuchs** a demandé de quels Etats membres viennent les attaques contre le marché du lait, qui fonctionne pourtant de façon satisfaisante. A propos de la viande bovine, l'accent mis sur l'herbage et sur le nombre de bovins à l'hectare constitue une piste convenable. Cette voie a-t-elle des chances d'être prise en compte par nos partenaires ?

Le secteur des oléoprotéagineux est de nouveau le théâtre d'un conflit entre la volonté européenne d'autosuffisance et une certaine pression américaine. Ce conflit pose un problème de cohésion interne de la Communauté. Quel est, sur ce point, le rapport des forces au sein du Conseil ?

L'idée de plafonnement des aides doit être étudiée raisonnablement. S'agira-t-il d'un plafonnement par exploitation ? Quelles en seront les conséquences sur la capacité d'exportation ?

**M. Didier Chouat** a regretté que, sur certaines questions sanitaires comme la peste porcine, le sentiment puisse prévaloir dans les opinions publiques de l'Union européenne que chaque Etat recherche les moyens de se protéger sans qu'il existe de politique ou de cohérence européenne. Il a demandé où en est le débat sur le double quota ou le double prix dans le secteur laitier. Comment se pose cette question par rapport à la réforme de la PAC ?

Il a également interrogé le Ministre sur l'articulation entre la réforme de la PAC et celle des fonds structurels, en rappelant que la Commission

avait prévu de transférer au FEOGA-garantie une partie des actions de développement rural.

Soulignant le parallélisme des calendriers de la réforme de la PAC et des négociations entreprises dans le cadre de l'O.M.C., **M. Alain Barrau** s'est demandé si le même scénario que celui de 1992 allait se reproduire, avant de demander des précisions sur l'articulation de la PAC avec les fonds structurels. S'agissant des questions sanitaires, phytosanitaires et vétérinaires, il a demandé si la Communauté disposait aujourd'hui d'une stratégie offensive vis-à-vis de ses partenaires mondiaux et, plus particulièrement, à l'égard des Etats-Unis.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité connaître la marge de manoeuvre dont le Gouvernement dispose dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune vis-à-vis des organisations professionnelles agricoles, dont il a fait observer qu'elles ne présentaient pas toujours une position unifiée. S'interrogeant, en second lieu, sur le calendrier de cette réforme dans la perspective des négociations de l'O.M.C., il a demandé s'il était possible de réaliser un découplage entre le soutien à l'agriculture et le niveau de la production agricole avant le début des négociations de l'O.M.C., afin d'éviter que la France soit dans une position isolée. En dernier lieu, après avoir relevé le consensus qui existe pour saluer le maintien du principe et du mode de calcul de la ligne directrice agricole dans les prochaines perspectives financières, le Président, rappelant que celle-ci ne constitue pas un objectif de dépenses, s'est demandé si la Communauté européenne serait en mesure de dégager des économies sous cette ligne directrice. Dans le cas contraire, quelles seraient les modalités de financement des autres dépenses ?

**M. Louis Le Penec** a indiqué, en réponse aux interrogations de MM. François Loncle et Gérard Fuchs sur la position des autres Etats membres au sujet de la réforme de la PAC, que les discussions donnaient lieu au sein du Conseil à des alliances, variant fortement selon les sujets évoqués. Sans dresser un tableau exhaustif ni définitif de l'état des négociations, le Ministre a souligné que seuls les pays scandinaves ont d'emblée marqué leur accord avec les propositions présentées par la Commission dans " Agenda 2000 ", tandis que les pays méditerranéens n'y trouvent pas leur compte, l'Espagne étant allée jusqu'à refuser de signer les conclusions que le Conseil " Agriculture " a remises au Conseil " Affaires générales ". Si la France s'accorde avec le Royaume-Uni ou l'Allemagne sur la question des grandes cultures, ses positions sont en revanche plus proches de celles des Etats méditerranéens en matière d'oléagineux. Après avoir souligné que la spécificité de la France en matière de viande bovine la conduisait à défendre une position

relativement isolée, le Ministre a réaffirmé son opposition à la Commission sur la réforme du secteur laitier.

En réponse aux interrogations du Président Henri Nallet et de M. Christian Jacob sur la stratégie qu'entendait faire prévaloir la France pour la réforme de la PAC, M. Louis Le Pensec a évoqué la communauté de vues entre le chef de Gouvernement et le Président de la République à l'occasion du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre derniers, tant sur l'évaluation de celui-ci que sur les sujets qui y ont été abordés, et précisé que cette position unique de l'exécutif en faveur d'une défense de la PAC et de la spécificité de notre agriculture dans les instances communautaires et internationales faisait l'objet d'un consensus avec les organisations professionnelles.

Récusant toute comparaison entre la situation actuelle et les conditions de la réforme de la PAC intervenue en 1992, le Ministre a rappelé que celle-ci avait été la conséquence des négociations du GATT et que la fermeté de la France avait permis de promouvoir une réforme qui, après cinq ans de mise en oeuvre, se révèle plutôt positive, notamment en termes de niveau de vie agricole. Evoquant le projet de loi d'orientation qui devrait bientôt être examiné par le Parlement, le Ministre a souligné le souci du Gouvernement de faire partager les objectifs de la France à la Commission européenne et le rôle essentiel que doit jouer notre pays dans la négociation sur la PAC, compte tenu du poids et de la diversité de son agriculture en Europe.

A propos du contrat territorial d'exploitation prévu par le projet de loi d'orientation et qui s'inscrit dans la perspective du découplage, le Ministre a constaté que les organisations professionnelles ont exprimé un intérêt pour cette idée de contractualisation entre la Nation et ses paysans et qu'elles sont conscientes qu'il n'est pas possible de réformer la PAC tout en essayant d'obtenir, ensuite, des compensations nationales. Soulignant que les deux chantiers allaient de pair, il a espéré que la F.N.S.E.A. tirerait les enseignements de l'erreur qu'elle a commise en 1992 et estimé que les organisations professionnelles se tromperaient si, après s'être d'abord opposées à la réforme en l'état, elles s'y opposaient définitivement. Même si les propositions actuelles peuvent être jugées insuffisantes, une réforme reste nécessaire, de même qu'il faut préparer le découplage. Le Ministre s'est dit déterminé à poursuivre un dialogue régulier et transparent avec les organisations professionnelles, qu'il tient régulièrement informées des travaux de chaque Conseil et des positions du Gouvernement. Celui-ci continuera à écouter, à préparer les esprits et à formuler des propositions.

Evoquant, en réponse à M. Jacques Myard, le chapitre 20 de l'accord de Marrakech - accord signé par la France en 1994 - relatif à la disparition progressive des soutiens à l'agriculture, le Ministre a rappelé la diversité des secteurs : tandis que la viticulture et certaines catégories de fruits et légumes n'ont aucune protection, d'autres catégories, ainsi que l'élevage, bénéficiant d'une protection élevée, ressentiront plus durement la libéralisation. L'organisation commune du marché de la banane constitue l'une des formes les plus achevées de la préférence communautaire ; en dépit des assauts américains et d'une tentative de remise en cause par l'O.M.C., l'essentiel de ses fondements a été reconnu. La Commission doit maintenant négocier pour assurer une garantie de revenus à nos producteurs ; dans un contexte où la préférence communautaire est menacée par l'O.M.C. et les Etats-Unis, cette négociation constituera un test de la capacité de l'Europe à en éviter le démantèlement.

Les instruments structurels de la politique agricole commune, tels que les aides aux régions et aux zones de montagne, les aides à l'installation des agriculteurs, les aides aux investissements agro-alimentaires, ne sauraient être remis en cause. Ce n'est d'ailleurs pas l'intention de la Commission, qui en a proposé le financement par la ligne directrice agricole ; mais encore faut-il que des ressources soient disponibles sans redéploiement au détriment d'autres actions. Il appartient à la Commission de démontrer qu'il subsiste de telles marges. En ce qui concerne les autres aspects de la politique structurelle, le Gouvernement a exprimé la volonté de sauvegarder la politique régionale.

Avant d'évoquer le projet d'accord entre les Etats-Unis et la Communauté européenne sur la reconnaissance mutuelle des contrôles sanitaires (document E 975), le Ministre a évoqué les mesures communautaires d'éradication de l'E.S.B. - abattage des troupeaux, interdiction des farines animales pour l'alimentation des ruminants - ainsi que les accords d'équivalence sanitaire conclus avec des pays tiers. Favorable à la conclusion d'un accord de ce type avec les Etats-Unis, la France avait exigé que les négociations aboutissent à un dispositif équilibré et mutuellement profitable, et que la Commission fasse preuve de fermeté à l'égard des Etats-Unis, qui cherchent à faire reconnaître leur législation sans contrepartie. Le Ministre a indiqué que son acceptation de l'accord finalement signé dépendait d'un certain nombre de préalables : reconnaissance, par les Etats-Unis, des règles de régionalisation communautaire ; intégration de la nouvelle législation américaine dans l'accord, faute de quoi les stipulations convenues seraient vidées de leur sens et l'Europe conclurait un " accord de dupes ". Le Gouvernement a demandé à la Commission que des garanties de sérieux soient obtenues quant à l'application des règles communautaires par les Etats-Unis.

M. Louis Le Pensec a indiqué que la France restait également vigilante dans l'autre conflit opposant l'Union européenne aux Etats-Unis relatif au commerce de produits animaux, à savoir celui de la viande aux hormones.

S'agissant des quotas laitiers, le Ministre a jugé incohérentes les propositions de la Commission et rappelé qu'il avait clairement exprimé sa position sur la nécessité d'en maintenir le régime. Tout en admettant que les règles communautaires devaient être adaptées, en vue des prochaines négociations de l'OMC et de l'élargissement de l'Union européenne, il a réaffirmé que les organisations communes de marché sont nécessaires au maintien de la filière. La Commission a maintenu sa position, selon laquelle l'instauration d'un système de doubles quotas laitiers serait contraire aux règles de l'OMC. Le Ministre a indiqué qu'il continuerait à travailler sur ce dossier en étroite collaboration avec les organisations professionnelles agricoles ; prêt à coopérer avec la Délégation, il s'est montré attentif à ses rapports et avis.

Le **Président Henri Nallet** a approuvé l'idée d'une nouvelle audition du Ministre lorsque la Commission aurait présenté ses propositions de réforme de la politique agricole commune.

## **2. Audition conjointe avec la Commission de la Production et des Echanges, de M. Franz Fischler, Commissaire européen, sur la réforme de la politique agricole commune, le 14 mai 1998.**

Accueillant M. Franz Fischler, **M. André Lajoinie**, Président de la Commission de la production et des Echanges, a noté que les propositions de la Commission européenne touchant à la réforme de la politique agricole commune avaient déjà donné lieu à de multiples débats. Il a indiqué également qu'il avait participé récemment à Rome à une conférence des présidents des commissions de l'agriculture des chambres des députés des Etats membres de l'Union européenne, au cours de laquelle s'étaient exprimées de multiples critiques à l'égard des suggestions de la Commission.

**M. Franz Fischler** a rappelé que la politique agricole et le développement rural étaient des thèmes importants pour la France, qui est le premier pays agricole d'Europe et le plus important producteur de céréales, de graines oléagineuses, de viande bovine, de volailles et de vin. Ce rôle prééminent au sein de l'Union européenne tient essentiellement à l'ampleur des succès remportés par les produits agricoles français à l'exportation, ces produits représentant plus de 13 % du total des

exportations françaises, alors que l'importance macro-économique relative du secteur agricole est bien inférieure. Il faut noter toutefois que les exportations agricoles à destination d'autres Etats membres - qui représentent 70 % du total - n'apparaissent pas dans les statistiques d'exportation de l'Union européenne.

Présentant les grands défis auxquels devra faire face l'agriculture européenne à l'approche du 21ème siècle, le Commissaire européen a d'abord évoqué l'évolution des marchés agricoles internationaux, pour lesquels les perspectives sont prometteuses. Compte tenu toutefois des prix institutionnels en vigueur dans l'Union et des engagements internationaux résultant de l'Uruguay Round, les agriculteurs européens ne sont pas en mesure de profiter de ces perspectives favorables. Fait plus grave encore, en l'absence de nouvelles réformes, l'Union européenne perdrait sa compétitivité internationale pour les produits agricoles, ce qui compromettrait bon nombre d'emplois.

S'agissant du marché intérieur, son évolution à long terme laisse entrevoir, dans le meilleur des cas, une stagnation des ventes, tandis que la productivité de l'agriculture de l'Union européenne continuera à augmenter. Dans ces conditions, l'actuelle politique agricole commune serait génératrice de nouveaux excédents et de nouvelles charges budgétaires et se solderait inéluctablement par une pression accrue sur les prix ou par des restrictions de production massives.

Dans le cadre de l'OMC, il est prévu pour la fin de 1999 un nouveau cycle de négociations agricoles dont le cap a déjà été fixé par l'accord de Marrakech. Il est donc nécessaire que l'Europe sache en temps utile quelle politique agricole mener, afin de pouvoir élaborer une stratégie solide en vue des négociations. L'intérêt commun de tous est de consolider la position européenne. Il n'y a là ni obéissance servile, ni abaissement devant nos partenaires, mais, au contraire, le souci d'avoir une attitude offensive lors des négociations et de montrer notre force.

Le processus d'élargissement de l'Union, qui constitue le point de départ d'une stabilisation à long terme des futurs Etats membres et du continent européen dans son ensemble, aura pour résultat l'apparition d'un grand marché de près de 500 millions d'individus et de nouveaux débouchés qui profiteront notamment à l'économie française. L'élargissement vers l'Est requiert toutefois, de part et d'autre, des préparatifs auxquels doivent être associés les différents secteurs, et en particulier l'agriculture.

Enfin, dernier défi, en dépit des réformes qui ont été entreprises, la politique agricole commune est sévèrement jugée par les citoyens de l'Union, qui réclament plus de garanties quant à la sécurité et à la qualité des denrées alimentaires, davantage de prestations dans le domaine de l'environnement et de la protection des animaux, une répartition équitable des aides entre les régions et entre les individus et une action plus nettement ciblée sur le développement rural. La politique agricole commune doit absolument apporter des réponses à la mesure de ces exigences, afin que le secteur agricole continue de trouver dans la société le soutien qui lui est nécessaire.

Evoquant la manière dont la Commission entendait répondre à ces défis, M. Franz Fischler a fait part de la volonté de la Commission de continuer à perfectionner le modèle agricole européen, comme c'est justement l'objet des propositions contenues dans l'Agenda 2000. Si ceux qui évoquent le modèle agricole européen sont nombreux, personne, hormis la Commission, n'a pour l'instant précisé le contenu concret de cette notion.

Présentant les caractéristiques essentielles de ce modèle, le Commissaire européen a souligné la nécessité pour l'agriculture européenne de valoriser ses atouts et d'améliorer sa compétitivité pour être en mesure de s'affirmer sur les marchés de l'Union et sur les marchés extérieurs, alors que les subventions sont de moins en moins tolérées. L'originalité de l'agriculture européenne repose sur des procédés de production respectueux des impératifs sanitaires et environnementaux, garants du respect des exigences relatives à la qualité et à la sécurité des denrées alimentaires. Le niveau de qualité se traduit par le haut degré de transformation des produits agricoles, qui sont susceptibles de permettre à l'Europe de rivaliser avec ses concurrents dans le monde et de remporter des parts de marché. L'originalité de l'agriculture européenne repose également sur la multiplicité de ses fonctions et sur une forte empreinte dans des paysages traditionnels très variés. L'agriculture européenne et le secteur de la transformation demeurent, aujourd'hui comme hier, la base sur laquelle il est possible de maintenir et de créer des emplois dans les campagnes, afin que les communes rurales restent viables et attrayantes. Le modèle agricole de l'Europe se distingue de celui de ses concurrents. Une meilleure adaptation au marché, si elle est nécessaire, ne saurait en aucune manière être confondue avec une soumission inconditionnelle aux contraintes du marché. L'agriculture européenne a des fonctions spécifiques à remplir pour l'environnement, la préservation des paysages, l'économie et la société, fonctions qui nécessitent une approche autonome. Il convient enfin de ne pas oublier que le modèle agricole

européen doit continuer d'assurer aux agriculteurs un revenu adéquat et stable.

C'est pour toutes ces raisons que les réformes proposées sont nécessaires à l'Europe, qui doit évoluer d'un système de soutien des prix vers un régime d'aides directes aux revenus et faire du développement rural le deuxième pilier de la politique agricole commune.

S'il peut paraître plus commode - et donc tentant à brève échéance - de s'en tenir obstinément aux règlements existants, il est tout à fait certain qu'une telle stratégie ne saurait être payante à long terme. Des prix artificiellement maintenus à un niveau élevé, le protectionnisme et le dirigisme bureaucratique ne peuvent être un modèle d'avenir pour l'agriculture de l'Union européenne.

M. Franz Fischler a insisté sur le fait qu'il n'était plus possible de différer la réforme, faute de quoi la Communauté laisserait passer ses chances sur les marchés européens et internationaux, risquerait de subir une défaite à l'OMC, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale ne pourraient pas préparer leur intégration dans l'Union et que les jeunes agriculteurs seraient privés de perspectives.

Il a ensuite présenté les aspects essentiels des propositions de la Commission et les conséquences qui en résultent pour la France.

Abordant le secteur des cultures arables, il a estimé que les perspectives étaient favorables pour les céréales. La demande de céréales fourragères, en particulier, continuera de croître et l'Europe sera en mesure d'augmenter considérablement la part de la production céréalière affectée à la production de porcs et volailles. La stratégie européenne ne peut être de miser sur l'intervention, elle doit être de vendre. C'est pourquoi la Commission propose de faire en sorte que l'intervention retrouve la fonction qui était la sienne initialement et qui était de faire office de filet de sécurité dans les situations de crise. Il convient en même temps de relever le niveau des paiements directs. Les enseignements tirés de la réforme de 1992 donnent à penser que les prix du marché se stabiliseront à un niveau nettement supérieur à celui des prix d'intervention. L'intérêt de l'agriculteur restera la diminution de ses coûts et l'adaptation de ses modes de production et de ses décisions d'investissement en fonction de l'évolution de la situation en matière de prix.

La Commission a proposé d'augmenter et de fixer à un taux uniforme la prime concernant les céréales, les graines oléagineuses et les

superficies volontairement retirées de la production. Si cette proposition suscite de vives critiques, tout particulièrement en France, elle constitue le seul moyen de libérer les producteurs d'oléagineux de l'Union européenne des contraintes résultant de l'accord de Blair House. Il s'agit là d'une revendication française qui a toujours été formulée avec une insistance particulière. En matière de protéagineux et de blé dur, il est également prévu d'augmenter le niveau des paiements directs pour éviter des distorsions dans la répartition des différentes productions.

En ce qui concerne la viande bovine et la viande de veau, il importe de trouver une solution à long terme permettant d'améliorer la compétitivité de la filière viande bovine et d'assurer un revenu stable aux producteurs. Même si l'on fait abstraction de la crise de l'ESB, la viande rouge risque de céder de plus en plus de terrain au profit de la viande blanche. Aussi est-il nécessaire d'offrir la viande bovine à un prix compétitif par rapport à celui de la viande de porc et de la viande de volaille, d'exporter vers les marchés offrant des prix rémunérateurs, sans restitutions à l'exportation, et de concentrer l'effort de soutien à l'exportation sur la conquête de nouveaux débouchés. C'est le seul moyen d'assurer l'avenir des producteurs de viande bovine et de leur éviter la hantise de se voir sans cesse imposer de nouvelles restrictions en matière de production.

La Commission entend également tenir compte des différences qui existent à l'intérieur de l'Union européenne en matière d'orientation et d'organisation de la production dans le secteur de l'élevage bovin et laisser une plus grande flexibilité aux États membres quant aux modalités des paiements directs. Si les paiements directs instaurés en 1992 restent maintenus dans leur intégralité, les paiements directs supplémentaires découlant des réformes prévues dans le cadre d'Agenda 2000 ne viendront s'ajouter que pour moitié aux primes à l'animal existantes, la seconde moitié pouvant être affectée, en fonction des préférences nationales et dans des limites déterminées, aux primes à l'animal et aux primes à la superficie. C'est ainsi que la France sera en mesure de tirer un bien meilleur parti de ses herbages pour promouvoir l'élevage bovin et la production laitière.

La Commission entend faire un effort tout particulier en faveur de la production extensive, grâce à un quasi-triplement de la prime d'extensification, qui sera ainsi portée à environ 660 francs français par animal. Toutefois, pour que cette prime contribue effectivement à l'extensification, le calcul de la charge de bétail tiendra compte de tous les ruminants adultes d'une exploitation.

A propos de l'élevage, qui revêt une grande importance pour bon nombre de régions rurales aux écosystèmes sensibles, M. Franz Fischler a indiqué qu'il en connaissait l'importance, en particulier celui des vaches allaitantes, dans de nombreuses régions françaises ; c'est pourquoi, il s'est entretenu tout récemment avec plusieurs députés des régions concernées pour examiner les difficultés à surmonter.

Dans le secteur laitier, la prolongation du régime des quotas qui est proposé jusqu'en 2006, suppose une plus grande flexibilité dans son fonctionnement. La diminution proposée des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé permettra d'exporter sans limitation de quantité le principal produit européen d'exportation, à savoir le fromage, et ainsi réduire l'actuelle pression sur les prix. Si un système de double quota permettrait d'accroître les exportations de produits laitiers, une telle solution ne pourrait pas faire l'objet d'un consensus dans le cadre de l'OMC et entraînerait un surcroît de dépenses administratives, sans préjudice d'un risque accru de fraudes. C'est pourquoi la Commission n'a pas retenu cette option dans Agenda 2000. En abaissant les prix dans la proportion proposée par la Commission, il est possible de relever de 2 % les quotas laitiers. Si la moitié de ces quotas supplémentaires est destinée à de jeunes agriculteurs, c'est parce que ceux-ci ont beaucoup à souffrir des restrictions inhérentes à ce système. L'autre moitié doit profiter aux zones de montagnes et aux régions nordiques.

Après avoir rappelé que la Commission avait également présenté une proposition de réforme du secteur de l'huile d'olive et de celui des tabacs, et qu'une proposition concernant le secteur viti-vinicole serait présentée en juin, M. Franz Fischler a présenté le contenu de la proposition de règlement à caractère horizontal. Les États membres bénéficieront de compétences accrues pour l'octroi des paiements directs afférents à l'ensemble des organisations de marché. En proposant qu'il soit tenu compte de critères environnementaux dans l'octroi de paiements directs, la Commission veut avant toute faire en sorte que "l'agriculture soit pratiquée comme il se doit". Les conditions environnementales diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre, il paraît judicieux que les critères applicables en la matière soient fixés à l'échelon local, et non pas par la lointaine administration bruxelloise. Cette façon de procéder est parfaitement conciliable avec l'orientation fondamentale des mesures agri-environnementales, qui, à l'avenir, constitueront un élément des programmes de développement rural. Mais il convient, en contrepartie, de rémunérer les prestations supplémentaires en faveur de l'environnement et d'accroître nettement les crédits de l'Union européenne destinés à cette fin. Il faut noter en outre que, du fait des conditions générales imposées en matière d'environnement ou de la modulation nationale, les crédits non

utilisés resteront à la disposition des États membres respectifs et pourront être affectés à des mesures agri-environnementales.

Enfin, compte tenu des critiques formulées ici et là dans l'Union européenne, la Commission propose d'instaurer une dégressivité des aides directes octroyées aux exploitations dont le montant est supérieur à environ 660 000 francs français.

Abordant la question du développement rural, M. Franz Fischler a rappelé que, pour être compétitives, les exploitations doivent être en mesure de travailler dans un climat propice, c'est-à-dire dans des espaces ruraux vivants. C'est la raison pour laquelle la politique de développement rural ne peut plus rester limitée à un petit nombre de régions en difficulté.

La nouvelle politique en matière de développement rural, qui constitue le deuxième pilier de la future politique agricole, repose sur un certain nombre d'innovations qui sont :

- le regroupement de plusieurs règlements – à ce jour au nombre de 9 – en un seul, et une meilleure coordination avec la politique de marché ;

- un programme de développement rural pour chaque région rurale ;

- l'extension des possibilités offertes en matière d'aide, par exemple la possibilité de relever considérablement la prime à l'installation des jeunes agriculteurs ;

- une plus grande souplesse laissée aux États membres.

Étant donné la diversité des zones rurales de l'Union, il va de soi que toute politique visant leur développement doit reposer sur le principe de subsidiarité et qu'elle doit être aussi décentralisée que possible, afin que les États membres et les régions puissent élaborer des " solutions sur mesure ".

Son financement doit se faire à l'intérieur de la ligne directrice agricole du FEOGA-garantie. C'est ainsi, et seulement ainsi, que l'on trouvera à l'avenir la marge de manoeuvre nécessaire pour de nouveaux développements.

Concluant son propos, le Commissaire européen a souligné que ces propositions de règlement avaient pour objectif de créer les conditions

requis pour la mise en œuvre du modèle agricole européen. Il est indispensable de réussir dans cette entreprise, afin que la politique agricole européenne continue à bénéficier du soutien des citoyens de l'Europe et qu'elle puisse ainsi trouver une reconnaissance sur le plan international.

*L'exposé du Commissaire a donné lieu à un large débat.*

**M. François Patriat** a exprimé son vif désaccord avec la logique qui sous-tend les propositions de réforme de la PAC présentées par la Commission, tout en reconnaissant qu'il est opportun de réformer cette politique. Il a estimé qu'une politique de baisse des prix compensée par la hausse des aides serait intenable. Il a fortement critiqué la logique de baisse des prix généralisée sur laquelle se fonde la réforme, soulignant qu'espérer concurrencer en termes de prix à la production les viandes exportées par les pays d'Amérique latine ou du groupe de Cairns, par exemple, tout en visant une production de qualité, est incohérent et illusoire. Il a estimé que le procédé consistant à compenser la baisse des prix par la hausse des aides directes ne serait pas tenable à long terme.

Il a constaté que le Commissaire conservait une position inchangée en dépit des arguments présentés depuis plusieurs mois par les parlementaires français. Il a cité trois exemples démontrant le caractère inacceptable des projets de réforme. Le premier concerne l'instauration d'une prime unique pour les oléo-protéagineux, destinée à limiter ces productions, alors que l'Europe, déficitaire, doit en importer des Etats-Unis et d'autres pays tiers. Le deuxième est constitué par la disparition du régime d'intervention publique pour la viande bovine, qui constitue un filet de sécurité indispensable pour les producteurs. Enfin, la volonté d'aligner les prix de la viande rouge sur ceux de la viande blanche fait fi de toute exigence de qualité et de toute reconnaissance de la spécificité des terroirs. Il est impossible de prendre en compte les principes de qualité et de diminuer en même temps la prime à l'hectare pour les bovins.

En conclusion, M. François Patriat a demandé quelles sont les limites de la subsidiarité et du découplage en ces matières.

**Mme Nicole Ameline** a constaté que la philosophie qui inspire la réforme n'aura pas pour effet d'approfondir ou de perfectionner la réforme de 1992 mais de démanteler purement et simplement la PAC, comme en témoigne la disparition, à terme, des quotas laitiers. Elle a reconnu que la Communauté doit faire face aux défis que représentent la mondialisation, d'une part, et son propre élargissement, d'autre part, mais

a contesté la logique de baisse des prix de la Commission, refusant que la France s'engage dans la course aux bas prix agricoles. Considérant que l'agriculture a un coût lorsqu'elle intègre une démarche qualitative, elle a regretté l'absence d'approche différenciée des types d'agriculture dans les propositions de la Commission. Elle a approuvé l'ouverture faite sur la viande bovine et le lait, ainsi que le souci manifesté par la Commission de soutenir l'exportation des produits dérivés tels le fromage et les produits à label de qualité.

S'inquiétant de l'articulation de la réforme de la PAC avec celle des fonds structurels, qui lui paraît privilégier une logique urbaine au détriment du monde rural, elle a suggéré que le futur modèle européen en matière agricole se fonde sur les trois principes de compétitivité, de qualité et de diversité.

**M. Christian Jacob** a tout d'abord présenté la position de la Commission européenne sous forme de boutade, en indiquant qu'elle pourrait se résumer en deux points : premièrement, la Commission a toujours raison ; deuxièmement, lorsqu'elle a tort, elle se réfère directement au premier point.

Il a ensuite fait part de sa divergence fondamentale avec les propositions de réforme de la PAC reposant sur la baisse des prix et l'augmentation des aides directes. Il a également contesté l'approche globale faite par le Commissaire alors que les secteurs d'activité sont très différents, rappelant que l'on ne peut comparer le secteur des céréales, fortement exportateur, à celui du lait ou de la viande, qui l'est très peu, ou à celui des oléo-protéagineux, totalement déficitaire. Il a indiqué que ces disparités provenaient du fait que certaines productions dépendent complètement du marché mondial alors que d'autres relèvent de la reconquête du marché intérieur.

Puis il a estimé que les propositions de la Commission européenne pouvaient s'analyser comme une adaptation anticipée aux négociations de l'OMC et aux exigences américaines. Cela signifie non seulement que l'Union européenne ne prévoit pas de stratégie offensive vis-à-vis des États-Unis pour ces négociations, mais encore qu'elle commence à s'y adapter a priori. N'y aurait-il pas d'autres propositions à formuler ? Cela supposerait un effort assez important de la part de la Commission car cela reviendrait à reconnaître qu'elle a eu tort. Une autre démarche pourrait consister à dire à nos partenaires américains : nous sommes pour l'ouverture des marchés et le développement des échanges internationaux, à condition que nous nous mettions d'accord sur un certain nombre de

normes, de préférence les normes européennes qui sont actuellement les plus strictes en matière sanitaire, environnementale ou sociale.

**M. Alain Barrau** s'est demandé si le Commissaire européen ne s'était pas montré excessivement sévère envers ses prédécesseurs et envers les concepteurs de la PAC en affirmant, dans son intervention liminaire, que les prix ont été maintenus à un niveau artificiellement élevé et en parlant de “ *bureaucratie* ” et de “ *dirigisme* ”.

Rappelant que, depuis de nombreuses années, les Etats-Unis cherchent à obtenir des prix bas sur le marché mondial, il a souhaité obtenir des précisions quant à la nature des pressions américaines sur la Commission et sur les moyens dont disposent les parlementaires pour aider celle-ci à y résister.

Evoquant les négociations d'élargissement, il a demandé comment le concept de préférence communautaire sera présenté aux pays candidats et quel sera le contenu de l'acquis communautaire que ceux-ci auront à intégrer.

**M. Félix Leyzour**, notant que, pour le Commissaire Fischler, la baisse des prix n'était pas un but en soi, qu'elle constituait une sorte de “ passage obligé ”, a toutefois estimé que la diminution des prix non compensée intégralement par des aides, telle qu'elle est prévue par la Commission européenne aurait des conséquences très lourdes. Ne risquerait-elle pas en effet d'entraîner une concentration excessive des exploitations, de nuire à l'installation de jeunes en agriculture et de vider les campagnes ?

**M. François Guillaume** s'est interrogé sur la crédibilité des propositions présentées par la Commission. Il s'est demandé s'il était bien opportun d'entreprendre une réforme de la politique agricole commune avant de mener les négociations internationales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Le précédent de 1992 montre que ce type de démarche risque de se traduire par des concessions exorbitantes aux Etats-Unis. M. François Guillaume s'est déclaré opposé par principe au système des aides de compensation, mais, prenant acte de leur existence, s'est demandé si elles n'allaient pas être remises en cause dans le cadre des discussions de l'OMC. Observant que, selon les propos du Commissaire Fischler, les aides visaient notamment à couvrir les coûts de production, il s'est demandé si le découplage aides-production était dès lors bien justifié. Il a déclaré ensuite redouter que l'application du principe de subsidiarité, telle que l'envisage la Commission, n'induisse de fortes distorsions de concurrence entre Etats membres, se demandant

suivant quels critères serait fixé le montant des enveloppes financières allouées à chaque Etat.

Observant que la Commission se déclarait soucieuse de simplifier les mécanismes de la PAC, M. François Guillaume a estimé que l'application d'une prime uniforme au secteur des céréales et à celui des oléagineux aurait des conséquences négatives sur le marché du colza et plus encore celui du tournesol, souvent cultivé dans des régions en difficulté. De la même façon, l'institution d'une prime unique pour les vaches ne tient pas compte des différences que présentent les troupeaux laitiers et allaitants. Quant à la baisse de 20 % du prix d'intervention des céréales, elle risque tout simplement d'entraîner une baisse du prix de seuil et d'encourager ainsi l'accès des céréales des pays tiers au marché communautaire. M. François Guillaume a déploré enfin la diminution de 30 % des prix retenue pour le secteur bovin, alors même que notre pays est le seul en Europe à disposer d'un important cheptel allaitant. Avec la rigueur accrue prévue pour le versement de la prime à l'extensification, on peut se demander s'il n'est pas mis un terme ainsi à la politique conduite pendant des années en Europe en faveur du troupeau bovin allaitant.

**Mme Béatrice Marre** a fait observer que, s'il existait une convergence quant aux objectifs, des divergences apparaissaient au niveau de l'analyse portant sur la manière de prendre en compte les marchés et les prix. Il faudrait distinguer le marché des produits issus des grandes cultures de ceux de la viande et du lait dont les problèmes sont concentrés sur les pays de la zone tempérée. Le point d'achoppement fondamental est en fait l'axe central du projet d'Agenda 2000, c'est-à-dire la baisse systématique des prix d'intervention. Il conviendrait de s'interroger davantage sur les possibilités de différenciation des marchés.

Faisant remarquer que le projet d'Agenda 2000 reposait sur le constat que les prix agricoles européens étaient maintenus artificiellement à un niveau élevé par rapport aux prix mondiaux, **M. Léonce Deprez** a demandé ce qu'entendait la Commission européenne par "prix mondial". Il a défendu l'idée de développer une nouvelle logique selon laquelle les prix agricoles prendraient davantage en compte les coûts de revient car, si les prix mondiaux sont dominés par les offres des producteurs américains, les préoccupations qualitatives et environnementales des Européens pèsent lourdement sur les prix communautaires.

**M. Jacques Myard** a comparé M. Franz Fischler à M. Leon Brittan et a estimé qu'à l'évidence il courait derrière les positions américaines. Il a jugé que la politique agricole commune, seule politique vraiment communautaire, était en train d'être taillée en pièces par la volonté de la

Commission européenne d'axer la réforme sur les prix mondiaux sans imposer les normes européennes. A terme, cette stratégie rendra inutile, a-t-il estimé, le poste de Commissaire européen chargé de l'agriculture.

**M. Philippe Martin** a rappelé que les viticulteurs attendaient, depuis trois ans, les propositions de la Commission relatives à l'OCM-vin et exprimé ses doutes quant à leur présentation effective au mois de juin prochain.

Il a ensuite demandé si, en fixant à 0 % le taux de jachère dans le projet d'Agenda 2000, la Commission européenne pensait pouvoir maintenir le développement des nouveaux débouchés céréaliers (bio-carburants, agriculture biologique) dont le développement a été soutenu par les règles de jachère actuelles.

Il a enfin souhaité savoir comment seraient intégrées les deux composantes de l'objectif 5A (aide à l'installation des jeunes agriculteurs et soutien des zones défavorisées) dans les objectifs structurels agricoles du fait de la réorganisation des fonds structurels autour de trois objectifs prioritaires par le projet d'Agenda 2000.

*En réponse aux intervenants, M. Franz Fischler* a apporté les précisions suivantes :

- le but de la Commission n'est pas la baisse des prix en soi, mais la création de conditions permettant à l'agriculture européenne d'écouler ses productions : concilier l'ouverture des marchés avec la préservation de réelles perspectives pour les jeunes agriculteurs européens exige de faire évoluer les prix ; à défaut, l'on ne pourrait envisager que la baisse de la production européenne ;

- les producteurs doivent détenir des responsabilités dans le domaine de la commercialisation : des expériences tentées dans le domaine de la viande ont démontré l'efficacité d'une commercialisation sous la responsabilité des producteurs plutôt que celle de l'Etat ;

- il importe d'augmenter les quantités de viande rouge écoulées sur le marché intérieur. Toutefois, si la Communauté veut maintenir son niveau de production, elle doit devenir plus compétitive sur le marché international, d'autant plus que le maintien des aides à l'exportation sera de plus en plus improbable ;

- la Commission propose de quasi-tripler la prime d'extensification pour l'élevage des bovins : de 36,4 euros par unité, celle-ci passerait à 100

euros, pour tous les ruminants, ce qui profiterait notamment aux éleveurs de vaches allaitantes (dans le Massif Central, par exemple) ;

- la Commission est favorable à un renforcement de la subsidiarité, mais à condition d'en définir les limites : la subsidiarité ne doit pas aboutir à une "renationalisation" dans l'allocation des aides aux agriculteurs ;

- la Commission européenne souhaite maintenir le système des quotas laitiers. Pour y parvenir, il est nécessaire que la majorité des États membres trouvent un accord sur ce point avant le 1<sup>er</sup> avril 2000 ; si tel n'est pas le cas, le système s'éteindra automatiquement à cette date. A cet égard, le soutien de la France sera précieux, mais il est certain qu'il faudra faire preuve de souplesse pour convaincre les États membres les plus réticents ;

- quant à la baisse des prix garantis, elle s'inscrit dans une démarche favorisant les produits de qualité. En effet, n'est-il pas logique que ceux-ci se vendent à meilleur prix que des produits de moindre qualité ? Dans ce domaine, il est vrai qu'il reste beaucoup à faire, en ce qui concerne l'étiquetage des produits et la protection juridique des labels notamment. La Commission européenne partage ces préoccupations et se réjouit des initiatives prises par les États membres à cette fin. Il serait également judicieux de s'inspirer de la politique de promotion et de marketing international pratiquée par les États-Unis, la croissance des dépenses dans ce domaine étant parfaitement compatible avec les règles de l'OMC ;

- en écoutant les propos de M. Christian Jacob, il est possible d'inverser les termes de la boutade dont celui-ci a fait part : premièrement, la Commission a toujours tort ; quand bien même il lui arriverait d'avoir raison, il faudrait immédiatement revenir à l'affirmation première. La vérité se situe probablement à mi-chemin ;

- il est vrai qu'il existe une divergence d'opinion fondamentale sur l'avenir de la PAC. Cependant, en admettant que le mécanisme actuel de prix garantis ne soit pas modifié, il n'est pas certain que le marché ne respecterait pas ses propres lois et l'on ne peut absolument pas exclure qu'il n'y aurait pas une pression à la baisse des prix. En outre, il apparaît que, même si l'on maintenait le système en vigueur, il serait de plus en plus difficile à l'avenir d'écouler nos produits. Ce n'est pas seulement l'avis de la Commission ; des experts ont abouti à des conclusions analogues ; ainsi, pour ne prendre que cet exemple, il faudrait passer à 25 % de jachère pour les céréales dans 6 à 7 ans. Ce n'est évidemment pas l'objectif recherché. Dès lors, toute la difficulté reste de répondre à cette

question : comment peut-on vendre davantage tout en maintenant les prix actuels ? Tant qu'elle n'aura pas de réponse, la Commission ne voit pas d'alternative à ses propositions ;

- s'agissant de l'OMC, l'Union européenne ne fait pas de concession supplémentaire ; bien au contraire, elle utilise à son profit les dispositions existantes, afin d'éviter de réduire de plus en plus les quantités produites. Or, aussi longtemps que nous continuerons à verser des restitutions à l'exportation, nous serons obligés de diminuer ces quantités, si nous ne baissons pas les prix. Il s'agit donc d'un carcan, dont nous essayons de nous libérer. Dans le même ordre d'idées, l'application de l'accord de Blair House a entraîné une baisse de 20 % des prix pour les oléagineux dans certains États membres ;

- les normes européennes étant très strictes, la Commission n'a nullement l'intention d'en proposer de nouvelles ;

- dans le passé, le cadre dans lequel s'insérait la PAC était différent et le modèle européen de l'époque était adapté. Aujourd'hui, les conditions ont changé et nous ne pouvons plus donner les mêmes réponses. Il convient de ne pas se leurrer : chaque intervenant sur le marché mondial, y compris les Etats-Unis, veut de bons prix. Au sein de l'OMC, l'Union européenne est l'objet d'attaques de la part des Etats-Unis, mais aussi des pays en développement et des membres du groupe de Cairns, à propos des restitutions à l'exportation, qui nous permettraient d'exporter davantage grâce à des prix artificiellement bas et s'apparenteraient à des pratiques de dumping. Ainsi, les Etats-Unis et le Canada nous reprochent nos exportations d'orge sur leur marché, alors que nous sommes dans notre droit : l'Union européenne peut exporter vers les Etats-Unis et le Canada à niveau normal de restitutions, dès lors que la demande existe. Pourquoi serions-nous condamnés à plier devant les Américains ? Au demeurant, nous devons respecter les engagements que nous avons pris ;

- en ce qui concerne l'adhésion future de nouveaux Etats membres, les négociations viennent seulement de commencer et elles promettent d'être longues et difficiles. L'essentiel est de préparer ces pays à affronter le choc du grand marché, à renforcer leur compétitivité tout en réduisant leurs faiblesses. Il faudra prévoir des périodes de transition, à défaut desquelles l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire des pays d'Europe centrale et orientale ne pourront résister à notre concurrence. Il est significatif que, dans le cadre des actuels accords d'association, alors que les concessions communautaires envers ces pays sont plus élevées, leurs importations augmentent plus que leurs exportations ;

- l'objectif de la Commission européenne ne peut être aujourd'hui de changer de cap mais elle doit affiner les réponses qu'elle apporte aux problèmes posés. Elle pourra mieux tenir compte des difficultés concrètes des Etats grâce à l'application du principe de subsidiarité. La question de savoir s'il faut s'attaquer d'abord au problème spécifique de l'installation des jeunes ou à celle de la préservation de l'environnement mérite d'être posée. En toute hypothèse, de nombreuses questions devront être résolues au niveau des régions, les plus au contact des problèmes posés ;

- lors de l'*Uruguay round*, la Communauté européenne s'est présentée dans la dernière phase des négociations avec une ligne de conduite consistant à conclure un accord n'entraînant aucune modification de la politique agricole commune ; cette méthode a conduit à un échec des négociations. La Communauté européenne a ultérieurement engagé une réflexion sur la réforme de la politique agricole commune mais le cadre de celle-ci était en fait imposé dans une large mesure par les Etats-Unis, l'Australie et le groupe de Cairns lors des négociations multilatérales. Aujourd'hui, la Commission estime qu'une négociation internationale n'est possible que si la Communauté européenne dispose d'une marge de manoeuvre. Avec la réforme de la politique agricole commune cette marge de manoeuvre sera créée ;

- si " la boîte bleue " n'existe plus, le modèle agricole européen sera anéanti. Il faut donc, vis-à-vis des pays étrangers, montrer que l'on est disposé à évoluer là où c'est possible. Ainsi, l'article 20 des accords de Marrakech a déjà donné une orientation pour les prochaines négociations multilatérales car il stipule que la clause de paix expire en 2003 ; la Communauté européenne sera de plus en plus sur la défensive si elle n'est pas disposée à faire évoluer sa position. Il faut donc tout faire pour avoir une position commune aussi claire que possible pour présenter un front uni lors de la négociation multilatérale ;

- la Commission aurait pu envisager une baisse moins forte des prix d'intervention sur le blé que celle proposée (-20 %), mais il faut également tenir compte des possibilités d'exportation des céréales fourragères et de celles utilisées pour l'alimentation des porcs et volailles. En tout état de cause la protection commerciale extérieure est maintenue ;

- en matière d'oléagineux, il est indispensable d'avoir une position commune de principe : en uniformisant les primes, la Communauté européenne pourra sortir du carcan imposé par l'accord de Blair House. Il faut également réfléchir à la manière de rendre les oléagineux communautaires compétitifs ;

- la réforme de la prime à l'extensification en matière d'élevage de bovins sera favorable aux éleveurs spécialisés, comme ceux du Massif central. Il est en outre possible de renforcer considérablement, notamment en France, la prime à l'herbe. Enfin, pour le soutien des productions de viande, la Communauté européenne prendra non seulement en compte les viandes issues des animaux mâles mais aussi celles des bovins femelles ;

- en matière de qualité des viandes, un nouveau système d'identification des animaux est en vigueur depuis le 1er janvier 1998. Quand la réforme entrera en vigueur, l'identification de tous les animaux sera obligatoire, ce qui confortera la position des bovins du Limousin et du Charolais par exemple ;

- s'agissant de la convergence des objectifs entre les productions, la principale différence entre elles tient au fait que les céréales sont vendues comme une matière première alors que le lait et la viande sont des produits transformés dont la compétitivité dépend de plus en plus de la qualité de la transformation. Comme les Américains exploitent surtout des matières premières et les Européens plutôt des produits transformés, l'Union européenne pourrait créer dans l'avenir des milliers d'emplois si elle développait pleinement cette orientation ;

- le prix mondial n'existe pas, sauf peut-être pour les céréales avec les bourses des matières premières, et il n'est pas question de l'inventer. Même sur un marché sans obstacles comme le marché commun agricole, on observe des différences de prix de 30 %, comme pour le lait. Le seul point d'interrogation est de déterminer le prix qui permette de vendre et d'exporter davantage sans payer de restitutions. Il faut d'ailleurs pouvoir aussi exporter avec des restitutions, comme pour la poudre de lait écrémé, le beurre, le fromage, mais à condition de cibler le dispositif autrement, de manière que les restitutions servent à créer de nouveaux marchés plutôt que d'être utilisées pour des marchés déjà conquis. Ce raisonnement s'applique également à la viande bovine pour laquelle l'Europe devrait développer une bonne stratégie de commercialisation ;

- en ce qui concerne les prix de revient, il faut distinguer deux aspects : d'abord quel prix permet de vendre, sachant qu'un négociant japonais ne s'intéresse pas au prix de revient d'un produit, mais au rapport qualité-prix, et que les prix sont relativement élevés en Europe ; ensuite comment compenser les coûts européens en général plus élevés ;

- il est inexact de dire que les Européens suivent toujours les Américains. Ainsi le fait que les Européens aient fixé des règles sanitaires plus strictes que les autres ne doit pas être un obstacle à la vente de nos

produits sur les marchés, mais un argument prouvant leur meilleure qualité ;

- enfin ce qui a été annoncé sera fait : la proposition pour le secteur viti-vinicole sera présentée en juin.

**Le Président André Lajoinie** a conclu en espérant que, face aux divergences qui subsistent, le Commissaire tiendrait compte des points de vue exprimés par les parlementaires français, partagés par de nombreux pays et reflets de l'opinion des peuples.

### **3. Examen du rapport d'information le 26 novembre 1998**

**Le Président Henri Nallet** a salué la présence de Mme Armelle Guinebertière, M. Edouard des Places et M. Jean Querbès, membres de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, et celle de M. Joseph Parrenin, membre de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale.

Après que Mme Béatrice Marre ait présenté les grandes lignes de son rapport, **le Président Henri Nallet** a félicité le Rapporteur pour le travail très approfondi qu'elle avait effectué tout au long des six derniers mois. Il a suggéré que la Délégation débâte de l'ensemble du rapport, l'examen de la proposition de résolution étant inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

Après avoir salué le travail accompli par le Rapporteur et indiqué qu'il partageait certaines de ses analyses, **M. Christian Jacob** s'est déclaré hostile au cofinancement, qui correspond à une renationalisation de la PAC. Il a relevé que cette logique du cofinancement avait été ouverte par le projet de loi d'orientation agricole, le Gouvernement ayant donc joué, dans cette affaire, le rôle du pompier pyromane.

Il a estimé qu'il aurait mieux valu attendre la fin des négociations de l'OMC avant de se prononcer sur la réforme de la PAC.

La logique de baisse généralisée des prix, sur laquelle repose le projet de réforme, conduira les Etats membres, et notamment la France, dans des opérations de *dumping* pour concurrencer les Etats-Unis ; elle sera néfaste à la fois pour les pays en voie de développement, producteurs de matières premières, et pour les agriculteurs européens, qui seront placés dans une situation peu enviable, le plus clair de leurs ressources ne provenant plus du fruit de leur travail mais des aides directes. Les

négociations à l'OMC devront porter sur la définition de normes sanitaires et sociales, qui sont la condition d'une compétition saine et loyale. S'agissant des critiques émises par le Rapporteur sur les différences d'aide à l'hectare, selon les régions et les exploitations, il a estimé que les inégalités résultaient des différences de coûts de production dans l'Union européenne.

Estimant que le rapport de Mme Béatrice Marre s'inscrivait dans une logique d'occupation de l'espace - qui implique l'uniformisation des montants d'aides - il a déclaré privilégier le concept d'aménagement de l'espace, qui prend en compte l'apport économique des régions, la rentabilité des exploitations et la création d'emplois.

**M. Alain Barrau** a souhaité que la préférence communautaire, qui est l'un des principes fondateurs de la PAC, soit réaffirmée par le projet de réforme. Le maintien de ce principe garantit que l'Europe ne deviendra pas une zone de libre-échange et conservera les moyens de préserver son autonomie alimentaire, développer ses exportations et favoriser l'essor d'activités créatrices d'emplois productifs.

L'option qui a été choisie de réformer la PAC avant les négociations commerciales multilatérales est pertinente, car elle pourrait permettre à l'Union européenne de définir les éléments de consensus et de résistance face aux pressions internationales, stratégie préférable à celle consistant à entamer les négociations en ordre dispersé. Dans le même espoir, l'Union devrait se rapprocher du Mercosur, afin d'avoir des alliés dans le cadre de ces futures négociations.

La PAC, qui s'est construite historiquement sur le développement des produits de l'Europe du Centre et du Nord, devrait mieux prendre en compte les productions de l'Europe du Sud. Face à une diminution de la population agricole conduisant à transformer les agriculteurs en conservateurs de la nature, il convient d'affirmer leur fonction de producteur, qui conditionne à la fois l'autonomie alimentaire et le dynamisme des exportations, et de favoriser la création de valeur ajoutée.

Des mesures agri-environnementales n'en demeurent pas moins nécessaires pour améliorer la qualité des produits, lutter contre la pollution et contribuer à l'aménagement du territoire.

Enfin, l'accent doit être mis sur l'installation et la formation des jeunes agriculteurs, objectifs pour lesquels la France peut obtenir un soutien de ses partenaires, à la fois pour éviter l'aggravation du

déséquilibre démographique et développer une agriculture qualitative et à forte valeur ajoutée.

Selon **M. Gérard Fuchs**, la principale contrainte pesant sur cette réforme résulte de la pression exercée par l'Allemagne pour réduire son solde contributeur net et du souhait du Parlement européen de réduire la part de l'agriculture dans le budget de l'Union européenne. Il a estimé satisfaisant l'ordre dans lequel se présentent les réformes et les négociations : la loi d'orientation agricole d'abord, puis la révision de la PAC, enfin les négociations de l'OMC. Si la PAC a permis une évolution positive des revenus et un développement de la production agricole, elle s'est traduite aussi par une diminution du nombre des exploitations et des déséquilibres supplémentaires dans l'aménagement du territoire. Il a souhaité que la proposition de résolution de la Délégation fasse ressortir la nécessité de maintenir des mécanismes de fixation des prix et d'aides au revenu, sans pour autant abandonner les dispositifs de contrôle des volumes de production et les quotas.

Le contrôle de la production doit préserver des capacités d'exportation tandis que les aides doivent être réparties entre les différents types d'exploitations selon leur niveau de revenu. S'interrogeant sur les risques, en termes de compétitivité, d'une « nationalisation » des plafonds d'aide, il a souhaité que le système de plafonnement reste communautaire tout en reposant sur une fourchette de plafonds. Il a également suggéré une modulation des aides en fonction de l'unité de travail afin d'établir un lien entre la PAC et les contrats territoriaux d'exploitation et l'encouragement au développement de la transformation agricole, dans un contexte où les agriculteurs ne sont pas seulement étranglés par les prix mais sont victimes d'un effet de ciseau dû aux règles de la PAC d'une part, aux pressions de la transformation et de la distribution d'autre part.

**M. Yves Dauge** s'est interrogé sur les incidences de la réforme de la PAC sur les arboriculteurs et les maraîchers. Evoquant l'exemple d'un verger de qualité, bien aménagé et employant 2 000 personnes, et dont, pourtant, la situation se dégrade, il a insisté sur les thèmes de la valorisation et de la transformation des productions. Au-delà de cette réforme de la PAC, il a souhaité la définition d'un projet politique nouveau.

**Mme Armelle Guinebertière**, députée européenne, a estimé dangereux de réformer la PAC avant le lancement des négociations de l'OMC : l'Union européenne sera en position de faiblesse, notamment vis-à-vis des Etats-Unis. Citant les propos du Rapporteur selon lesquels la réforme préalable de la PAC permettrait aux Quinze d'avoir une position

commune dans les négociations de l'OMC, elle s'est demandé s'il était vraiment nécessaire de réformer pour se mettre d'accord.

Elle a souligné la forte pression exercée par les mouvements écologiques en faveur d'un renforcement de la réglementation du bien-être des animaux, qui risque de bouleverser les conditions de production et de créer des distorsions de concurrence par rapport aux pays tiers.

**M. Edouard des Places**, député européen, a souligné que la PAC occupait une place déterminante dans la construction européenne et qu'il s'agissait de la seule véritable politique communautaire. La France, qui a largement contribué à sa mise en oeuvre, a un rôle important à jouer pour en préserver les acquis. Les agriculteurs sont bien placés pour accomplir les objectifs que nous poursuivons en termes d'aménagement du territoire, d'environnement, d'emploi et de stabilité sociale. Il a regretté que le Parlement européen ne puisse donner qu'un avis simple sur les crédits de la PAC - qui ont le statut de dépenses obligatoires - alors qu'ils représentent la moitié du budget communautaire, avant de rappeler qu'il est appelé à donner un avis conforme pour les fonds structurels, qui correspondent à des dépenses non obligatoires et représentent un tiers de ce budget.

Il a regretté que les incidences de la crise russe et asiatique n'aient pas été prises en compte dans le rapport, alors qu'un pays comme le Danemark, qui est le premier pays producteur de porcs de l'Union et qui exporte 40% de sa production en Asie, se voit contraint de réorienter une grande partie de sa production vers l'Europe. Observant que le dossier agri-monnaire n'ait pas été abordé, il a rappelé que la disparition de l'écu vert se traduira par une perte de 1,5%, même si d'aucuns disent que cette perte donnera lieu à une compensation. Il a exprimé des doutes sur le fait que les perspectives financières prévues pour la période 2000/2006 puissent répondre aux attentes de l'opinion. S'agissant de l'OCM viande, il a indiqué que certaines propositions auront pour conséquence d'encourager l'engraissement de jeunes bovins, au risque d'accroître l'engorgement du marché. La responsabilité de chaque Etat devra être établie dans l'accumulation de stocks prévus à hauteur de 1,2 million de tonnes en 2002.

Interrogé par **M. Alain Barrau** sur son souhait en matière de classification des dépenses agricoles au sein du budget communautaire, **M. Edouard des Places** a précisé que bon nombre de parlementaires européens votent contre les dotations prévues dans les projets de budget pour le FEOGA-Garantie, dans la mesure où il s'agit de dépenses

obligatoires sur lesquelles le Conseil détient une compétence de dernier ressort.

Le **Président Henri Nallet**, tout en déclarant partager l'essentiel des opinions exprimées par Mme Béatrice Marre, a présenté plusieurs observations. Il a tout d'abord regretté l'emploi récurrent de l'expression « logique productiviste » - qui lui paraît revêtir une connotation péjorative - pour définir un phénomène économique d'accroissement de la production qui, dans d'autres secteurs d'activité, ne suscite pas une telle qualification. S'agissant de la réforme de la PAC intervenue en 1992, il a souligné que celle-ci n'avait pas été faite dans l'urgence et que le projet *Mac Sharry*, tout comme le concept de « stabilisateurs » inventé par la France, existaient avant même les délicates négociations engagées par l'Union européenne au sein du GATT. Evoquant ensuite les propositions visant à introduire un cofinancement des dépenses agricoles, il a estimé que l'on ne pouvait qualifier ce dispositif de « renationalisation », rappelant que l'apport essentiel de la PAC réside dans l'existence de règles communes d'organisation et de contrôle permettant le fonctionnement loyal d'un marché unique en matière agricole.

Il fait observer que la réforme de la PAC telle qu'elle est envisagée ne revêt pas un caractère conjoncturel : c'est une réforme de fond, qui tend à diminuer les prix d'intervention et à découpler les aides et les quantités produites. Insistant sur les incidences financières de cette réforme, il s'est interrogé sur la possibilité de réaliser simultanément la réforme de la PAC, celle des actions structurelles et l'élargissement. Il a souhaité que la Délégation mette en relief tous les bénéfices que la France a retirés de la PAC, aussi bien avant qu'après la réforme de 1992.

**M. Maurice Ligot** ayant souhaité nuancer ce dernier propos en rappelant la forte diminution du nombre des exploitations agricoles dans notre pays, le **Président Henri Nallet** a considéré que ce phénomène - observé dans tous les autres Etats membres - résulte surtout d'une structure démographique défavorable.

Regrettant la logique de « chasse à la prime » à laquelle a conduit la réforme de 1992, **M. Christian Jacob**, tout en reconnaissant l'intérêt d'étudier une politique d'installation des agriculteurs à l'échelon communautaire, a souligné l'importance des mesures nationales dans ce domaine : la Charte d'installation lancée à l'initiative du Président de la République a ainsi conduit à une augmentation de 20 % du nombre d'installations, tandis que l'arrêt de cette politique a entraîné une diminution de 10 % de celles-ci en l'espace d'un an.

Dans ses réponses aux intervenants, **Mme Béatrice Marre** a rappelé que le fait de ne pas avoir réformé la PAC avant les dernières négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay du GATT avait placé l'Union européenne dans une situation difficile, qui l'avait obligée ensuite à y procéder en urgence. Si une réforme de la PAC est nécessaire, il ne s'agit nullement d'anticiper les demandes des Etats-Unis et du groupe de Cairns, mais de définir une position commune aux Quinze indiquant les points sur lesquels l'Union européenne ne cédera pas. Il faut introduire dans la négociation de l'OMC, outre les discussions sur les prix, d'autres éléments, comme les normes sanitaires, de qualité ou de travail. Une réforme de la PAC préalable aux négociations de l'OMC constituerait une réponse - ou un équivalent européen - au *Fair Act* américain. Pour la recherche des alliés de l'Union européenne, un cadre multilatéral de négociation est préférable au cadre bilatéral, qui subirait les difficultés inhérentes au morcellement des discussions.

Le projet de réforme de la PAC ne fait qu'approfondir l'évolution amorcée en 1992, mais ne constitue pas la refonte attendue, qui aurait dû englober un statut européen des exploitations, une définition de l'emploi agricole, une politique des structures et un statut fiscal.

Face aux demandes exprimées par les autorités allemandes en matière de réduction des soldes nets, il convient de définir une solution reposant à la fois sur une stabilisation en termes réels de la dépense et sur une modification de la ressource. Il faut cependant garder à l'esprit que, en deçà d'un seuil minimum, les dépenses agricoles seraient insuffisantes pour permettre à la politique agricole commune d'exister, ce qui remettrait en cause le niveau souhaité d'intégration européenne. C'est ainsi que les propositions de cofinancement des dépenses agricoles risquent de provoquer un démantèlement de la PAC, la rupture de l'unité budgétaire et la fin du marché unique.

Si la production doit rester la fonction première de l'agriculture, il convient de ne pas dériver vers une vocation exportatrice indifférenciée qui ne correspondrait pas à la nécessité, pour notre pays, de valoriser ses avantages comparatifs, c'est-à-dire les produits à forte valeur ajoutée. La PAC doit devenir une politique agricole et rurale commune, le maintien de l'emploi rural étant indispensable à l'occupation de l'espace. Le système des références historiques doit être révisé, car même s'il a permis à la France de bénéficier de retours budgétaires importants, il tend à introduire de fortes disparités dans la répartition des aides. Il est également indispensable à une refonte de la PAC que les produits méditerranéens soient intégrés dans la réforme.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité que le rapport fasse apparaître le fait que la France a largement bénéficié de la PAC et qu'elle souhaite pouvoir continuer à en bénéficier. Or, à vouloir étendre la PAC au financement du développement rural ou de l'aménagement du territoire, on risque de priver le soutien à la production de moyens financiers suffisants.

La France doit chercher à maintenir ses avantages comparatifs, qui reposent sur sa capacité à être un fournisseur important du marché européen en produits agricoles compétitifs. Plutôt que l'exportation sur le marché mondial, c'est le maintien de nos parts de marché dans l'Union qui doit être notre priorité.

**Mme Béatrice Marre** a ajouté qu'il était souhaitable de conforter les avantages comparatifs de la France, qui exporte surtout vers le reste de l'Union européenne, mais qu'il serait dangereux de prôner une vocation exportatrice indifférenciée. La PAC étant la seule grande politique commune, il convient d'accroître le budget communautaire plutôt que de réduire la dépense agricole.

A l'issue de ce débat, **le Président Henri Nallet** a indiqué que la Délégation débattrait, lors de sa prochaine réunion, de la proposition de résolution élaborée par le Rapporteur, dont il a souhaité que le texte exprime un large consensus sur les objectifs fondamentaux de la réforme, pour convaincre nos partenaires de l'intérêt d'une agriculture moderne et compétitive.

#### **4. Examen de la proposition de résolution le 3 décembre 1998**

**Le Président Henri Nallet** a présenté les grandes lignes de la proposition de résolution élaborée par **Mme Béatrice Marre**.

Son examen a donné lieu ensuite à un large débat.

Soulignant le rôle de la politique agricole commune dans le développement de la construction européenne, la Délégation a approuvé la suggestion de **M. François Guillaume** d'ajouter au deuxième considérant le développement des exportations agricoles comme résultat positif de la politique agricole commune. Approuvé par **le Président Henri Nallet** – qui a rappelé le soutien donné par les pouvoirs publics à l'exportation des produits agricoles – **M. François Guillaume** a estimé que, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, l'exportation des produits agricoles n'est pas un résultat « fortuit » de la politique agricole commune, mais

bien un enjeu très important pour notre agriculture et notre solde commercial.

S'agissant du considérant qui justifie une nouvelle réforme de la politique agricole commune par la nécessité de « *remédier à de graves dysfonctionnements* », de « *prévenir les déséquilibres déjà visibles des marchés* », de « *préparer l'élargissement de l'Union européenne* » et de « *doter la PAC de bases plus légitimes vis-à-vis des opinions publiques* », **M. François Guillaume**, approuvé par **M. Christian Jacob**, a estimé que l'option retenue d'une réforme de la PAC préalable à la reprise des négociations commerciales multilatérales – et précédée elle-même du dépôt d'un projet de loi d'orientation agricole – placera l'Europe dans une position difficile lors des prochaines négociations à l'OMC.

Après que **M. François Loncle** ait au contraire approuvé cet ordonnancement, la Délégation a rejeté l'amendement de **M. François Guillaume** tendant à supprimer toute référence aux négociations de l'OMC comme motif d'une réforme de la PAC, mais a décidé, sur la suggestion de **M. Jacques Myard** d'en faire un considérant distinct.

Après les observations de **MM. Christian Jacob, Pierre Brana, René André, Jacques Myard, François Loncle** et de **Mme Michèle Rivasi**, la Délégation a également supprimé toute référence à la nécessité de « *doter la PAC de bases plus légitimes vis-à-vis des opinions publiques* ».

Le cinquième considérant de la proposition de résolution du Rapporteur - indiquant que la baisse généralisée des prix proposée par la Commission aurait pour conséquence « *d'accélérer la concentration des exploitations, de favoriser les modes de production intensifs, de pénaliser les régions les plus fragiles, en entraînant l'agriculture européenne dans la voie d'une vocation exportatrice indifférenciée* » - a donné lieu à un large débat.

Contestant le fait que la baisse des prix favorise le développement des productions intensives, **M. François Guillaume** a souligné que les derniers volumes produits étaient au contraire ceux dont les coûts marginaux étaient les plus élevés, tandis que **M. Christian Jacob** a rappelé que l'intensification s'est développée en Europe à partir du début des années soixante-dix, lorsque les prix communautaires se situaient à un niveau élevé.

Après que **le Président Henri Nallet** ait rappelé que les agriculteurs réagissent à une baisse des prix en fonction des facteurs de production

disponibles, c'est-à-dire soit en agrandissant la surface de leurs exploitations, s'il existe des terres disponibles, soit, dans le cas contraire, en cherchant à développer leur production, la Délégation a rejeté l'amendement présenté par M. François Guillaume, tendant à supprimer toute référence aux modes de production intensifs, avant d'approuver une nouvelle rédaction de cette disposition sur proposition de Mme Michèle Rivasi.

A la demande de plusieurs membres de la Délégation, le Rapporteur a ensuite précisé ce qu'elle entendait par « *vocation exportatrice indifférenciée* » de l'agriculture européenne. L'exportation ne figurait pas parmi les objectifs initiaux de la PAC, cette dernière ayant été instituée pour sortir l'Europe de la situation de pénurie alimentaire où elle se trouvait au début des années soixante. Si certains secteurs de l'agriculture sont exportateurs d'une partie importante de leur production et doivent le rester, d'autres ne sont pas dans cette situation, mais pourraient le devenir avec la baisse des prix des produits agricoles proposée par la Commission, ce qui ne serait pas sans conséquences graves pour l'environnement et l'occupation du territoire. Pour elle, la vocation exportatrice de l'agriculture européenne est un concept qui doit s'appliquer aux produits à forte valeur ajoutée – pour lesquels l'Europe dispose d'avantages comparatifs spécifiques – mais pas aux autres productions.

Se déclarant en désaccord avec cette analyse qui repose, selon lui, sur une distinction erronée entre les matières premières – dont l'exportation serait ainsi jugée inopportune – et les productions transformées, **M. François Guillaume** a estimé qu'il n'y avait aucune raison pour que des productions susceptibles d'être vendues ne puissent être exportées, ce point de vue étant approuvé par **MM. Christian Jacob** et **René André**, qui ont souligné que l'exportation était créatrice d'emplois et de richesses.

Après que le **Président Henri Nallet** ait indiqué qu'il ne pourrait, lui non plus, se rallier à un texte qui jugerait illégitime l'activité d'exportation, l'agriculture française ayant construit sa prospérité, avec le soutien des financements publics, sur l'exportation de productions aussi importantes que celles des céréales, du vin et des fromages, la Délégation a décidé de supprimer toute réserve à l'égard d'une vocation exportatrice indifférenciée.

Elle a également rejeté l'amendement de substitution proposé par le **Rapporteur** tendant à indiquer que, si la vocation exportatrice de l'agriculture européenne doit être soutenue, il convient de favoriser

l'exportation de produits agricoles à forte valeur ajoutée, **MM. François Guillaume** et **Christian Jacob** ayant rappelé que les productions à forte valeur ajoutée sont justement celles dont l'exportation n'est pas subventionnée et qu'une telle rédaction donnerait des arguments supplémentaires à la Commission européenne pour limiter, comme elle l'a toujours souhaité, les exportations de céréales.

A propos du septième considérant portant sur la modulation des aides directes, **M. François Guillaume** a estimé que le dispositif de modulation proposé par la Commission – qui consiste à prélever des aides sur certains agriculteurs pour les redistribuer au profit de quelques autres – ne pouvait s'appliquer à des aides directes dont l'objet est de couvrir une partie des coûts de production. Ces aides sont, de surcroît, distribuées sur la base de plans de régionalisation qui correspondent à une forme de péréquation entre producteurs sans toutefois porter atteinte aux conditions de concurrence entre Etats membres. Tel n'est pas le cas de la modulation, qui donnera la possibilité aux autres Etats membres de concentrer les soutiens sur les secteurs susceptibles de gagner des parts de marché à l'exportation et qui jouera donc au détriment de nos producteurs nationaux.

Après avoir rappelé que les aides directes avaient été mises en place en 1992 pour compenser les baisses de prix et que les plans de régionalisation reposent déjà sur une pondération entre rendement national et rendements départementaux, **M. Christian Jacob** a estimé qu'il était difficile d'aller plus loin dans cette voie, l'idée évoquée au Parlement européen de prévoir une référence unique en Europe étant dangereuse pour la France : le dispositif de modulation proposé par la Commission consisterait à retirer des aides aux céréaliers pour les donner aux viticulteurs.

Estimant que, sur ce sujet, l'unanimité serait difficile à obtenir, **M. Gérard Fuchs** a soutenu l'approche de Mme Béatrice Marre, qui souligne dans son rapport l'impossibilité de parvenir à un système unique de distribution des aides compte tenu de la diversité des systèmes nationaux de production. La modulation est justifiée dans son principe car elle devrait permettre de lier une partie des aides à des objectifs de maintien de l'emploi et d'aménagement du territoire.

Après avoir indiqué qu'il fallait distinguer, dans les propositions de la Commission, entre la modulation verticale – qui est instituée dans certaines OCM et qui risque de créer des distorsions de concurrence – et la modulation horizontale des aides, qui vaut pour tous les paiements directs, **Mme Béatrice Marre** a rappelé que, si les aides directes

représentaient en moyenne 50 % du revenu des exploitations, ce taux pourrait être dans certains cas de 200 %. Instituées pour compenser des baisses de prix datant de plusieurs années, sur la base de références historiques qui ont pour effet d'accroître les inégalités de revenu, les aides directes sont désormais un élément essentiel de soutien des revenus des exploitations, ce qui justifie qu'elles puissent être modulées sur la base de critères adaptés.

Après que le **Président Henri Nallet** ait suggéré de distinguer la nature des aides, selon qu'elles sont destinées à compenser des baisses de prix, à soutenir les revenus ou à servir de contreparties, la Délégation a adopté le considérant relatif à la modulation des aides, après une modification d'ordre rédactionnel proposée par son Président, puis le huitième considérant relatif aux aspects financiers.

Sur le titre I, portant sur la réforme de l'OCM grandes cultures, **M. Christian Jacob** s'est prononcé en faveur d'une fluctuation des prix des céréales à condition qu'elle soit compensée, ce point de vue étant approuvé par **M. François Guillaume**, qui a par ailleurs mis en doute la nécessité de lier la baisse des prix avec l'élargissement des débouchés.

Après s'être opposée à ce qu'il soit fait mention d'une baisse des prix « *compensée* » dans la proposition de résolution, car ce terme pourrait laisser entendre que la compensation devrait être intégrale, ce qui n'est pas justifié dans le secteur des grandes cultures, **le Rapporteur** a estimé qu'une baisse des prix des céréales devrait permettre aux producteurs de mieux bénéficier de la croissance du marché mondial.

La Délégation a approuvé le point 1 du titre I de la proposition de résolution dans la version proposée par le Rapporteur, puis le point 2 relatif au soutien aux cultures déficitaires, avec une modification de rédaction suggérée par M. Christian Jacob.

Sur le titre II, relatif aux propositions de réforme de l'OCM viande bovine, **M. François Guillaume** a estimé, au point 1, qu'il était difficile d'évoquer le rôle des systèmes d'élevage extensifs dans le « *maintien de l'emploi* », comme le propose le Rapporteur, alors que, pour remplir les conditions de chargement à l'hectare exigées pour le versement du complément d'aide extensif, ces producteurs sont amenés à accroître la superficie de leurs exploitations, au détriment de l'installation de jeunes agriculteurs.

Après que **le Rapporteur** ait rappelé que le durcissement des conditions d'éligibilité au complément extensif, proposé par la

Commission, allait mettre un certain nombre d'éleveurs du bassin allaitant dans une situation difficile, la Délégation a décidé de substituer au point 2 du titre I, le terme « *maintien des exploitations* » à celui de « *maintien de l'emploi* ».

Elle a ensuite repoussé un amendement de **M. Christian Jacob** tendant à faire mention des conséquences de la proposition de la Commission sur le revenu « *des éleveurs laitiers* ». M. Christian Jacob ayant indiqué que ces producteurs auront à subir les conséquences de la baisse du prix de la viande bovine au même titre que les producteurs du bassin allaitant, **le Rapporteur** a rappelé que les éleveurs laitiers bénéficieront du rétablissement de la prime au maïs ensilage et souhaité ne pas introduire de « faille » dans le refus, ultérieurement préconisé par la proposition de résolution, de toute réforme de l'OCM lait.

Après l'adoption du titre III relatif à l'OCM du lait et au régime des quotas laitiers, et après les observations de **M. René A ndr é**, qui a jugé indispensable le maintien d'une gestion souple des quotas laitiers, la Délégation a abordé le Titre IV sur la proposition relative au développement rural.

Contestant le point 1 du titre IV proposé par le Rapporteur, qui « *approuve le principe du transfert d'une partie des dépenses structurelles au FEOGA-Garantie, qui devrait permettre de mieux articuler les politiques de développement rural et les politiques de marché* », **MM. Christian Jacob** et **Francis Guillaume** ont souligné que l'imputation sous la ligne directrice agricole (LDA) des dépenses de développement rural introduirait une brèche dans la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires et aurait pour effet de réduire la marge disponible sous la LDA au détriment des intérêts de la France.

**Le Rapporteur** a indiqué que le passage sous la LDA des dépenses de développement rural permettrait au contraire d'améliorer le taux de retour de la France et de parvenir au découplage, dans la perspective des négociations de l'OMC, d'une partie des dépenses agricoles.

Après que **M. Gérard Fuchs** ait estimé que, dans le souci de conforter la position du Gouvernement, il ne fallait sans doute pas approuver une concession à l'avance, la Délégation a décidé de supprimer la référence à une approbation de principe au transfert au FEOGA-Garantie de dépenses de développement rural. Elle a également rejeté un amendement du Rapporteur tendant à approuver le transfert vers le FEOGA-Garantie des dépenses de développement rural ayant un lien direct avec le monde agricole.

Au point 2 du titre IV, la Délégation a également supprimé la demande d'un « *réexamen des nouvelles conditions écologiques* » exigées pour l'attribution des indemnités pour compensation de handicaps naturels (ICHN) proposée par **le Rapporteur**. Après que Mme Béatrice Marre ait rappelé que la proposition de la Commission tendait à lier l'octroi de ces indemnités – jusqu'ici accordées pour des raisons de « *handicap géographique* » - à des « *pratiques culturelles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement* » et que cette nouvelle condition devrait être, sinon supprimée compte tenu des pratiques intensives de certains producteurs de montagne, du moins assouplie, **MM. François Guillaume, Christian Jacob** ainsi que **le Président Henri Nallet** ont marqué leur opposition de principe aux exigences écologiques nouvelles posées pour l'octroi des ICHN, jugeant que les agriculteurs de montagne n'avaient pas de pratiques agressives à l'égard de l'environnement, et ont proposé à la Délégation, qui les a suivis, de ne pas évoquer ce point particulier dans la proposition de résolution.

La Délégation a ensuite adopté le point 1 du titre V, qui approuve dans son principe le triple dispositif de plafonnement, d'éco-conditionnalité et de modulation des aides, l'amendement de suppression de M. Christian Jacob ayant été repoussé.

Au point 2, **M. Christian Jacob** s'étant inquiété des conséquences difficiles pour la France d'une modulation liée au critère emploi, **M. Gérard Fuchs** a au contraire approuvé la démarche proposée par le Rapporteur consistant à donner la possibilité aux Etats, dans le cadre du plafonnement communautaire, et de manière compatible avec le maintien de la compétitivité de leur agriculture, d'instituer des plafonds nationaux liés à l'emploi.

Au titre VI de la proposition de résolution, relatif au manque d'ambition du projet de réforme, la Délégation a estimé que l'amendement de **M. Camille Darsières**, tendant à demander la prise en compte des régions ultra-périphériques victimes de la concurrence déloyale des producteurs d'Amérique latine, était satisfait par la rédaction du point 1. Elle a également rejeté un amendement de **M. Christian Jacob**, tendant à supprimer la nécessité exprimée d'une réforme des structures agricoles, après que le Rapporteur ait indiqué qu'elle visait par cette formulation l'absence de définition européenne de l'exploitation et du travail agricoles.

Sur suggestion de **M. Pierre Brana**, qui a souhaité que l'inclusion des cultures méditerranéennes fasse l'objet d'une demande explicite, la Délégation a modifié la rédaction du titre VI.

La Délégation a ensuite décidé de déposer la proposition de résolution ainsi modifiée.

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**La Délégation,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu les propositions de règlements du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune (COM[98] 0158 final / n° E 1052),**

**Considérant le rôle essentiel joué par la politique agricole commune dans le développement de la construction européenne ;**

**Considérant la capacité d'évolution de la politique agricole commune, qui a permis le développement d'agricultures modernes, celui des exportations agricoles, l'approvisionnement des marchés en produits de qualité à des prix accessibles aux consommateurs, tout en assurant le revenu des agriculteurs ;**

**Considérant qu'une nouvelle réforme de la politique agricole commune s'avère toutefois nécessaire pour remédier à des dysfonctionnements et prévenir les déséquilibres déjà visibles des marchés ;**

**Considérant qu'il convient de préparer l'élargissement de l'Union européenne ;**

**Considérant la reprise prochaine des négociations commerciales de l'OMC ;**

Considérant que les propositions de la Commission reposent essentiellement sur une baisse généralisée des prix, qui aurait pour conséquence d'accélérer la concentration des exploitations et de pénaliser les régions les plus fragiles et pourrait favoriser les modes de production intensifs ;

Considérant que le principe d'une modulation des aides directes devrait permettre de rendre plus équitable la répartition des soutiens et de mieux prendre en compte les multiples missions de l'agriculture, à condition que la modulation ne comporte pas des risques de distorsion de concurrence ;

Considérant que, si les contraintes budgétaires imposent un effort de stabilisation des dépenses communautaires, la PAC ne doit pas devenir la variable d'ajustement financier des négociations de l'Agenda 2000.

*I. Sur la proposition de réforme de l'OCM grandes cultures :*

1. approuve le principe d'une baisse des prix et d'un système de compensation, nécessaire pour élargir les débouchés et prévenir ainsi les risques d'accumulation de stocks, mais souhaite que cette baisse soit modérée pour maintenir la préférence communautaire ;

2. demande au Gouvernement, afin de soutenir les cultures déficitaires, d'obtenir : le maintien d'un système particulier de soutien aux cultures d'oléagineux et une revalorisation de l'aide aux protéagineux qui sont nécessaires à l'indépendance protéique de l'Europe ; le maintien d'une base spécifique pour le maïs, mais dans le cadre d'un engagement de réforme du système des références historiques; la mise en place d'un dispositif de soutien spécifique au développement de l'agriculture biologique et des cultures non

alimentaires.

**II. *Sur la proposition de réforme de l'OCM viande bovine :***

**1. s'inquiète des conséquences de cette proposition sur le revenu des producteurs en système extensif, qui jouent un rôle essentiel dans le maintien des exploitations, l'occupation des territoires et la préservation de l'environnement ;**

**2. demande au Gouvernement d'obtenir, pour faire face aux déséquilibres structurels du marché de la viande bovine, une baisse des prix limitée à ce qui est strictement nécessaire au maintien du rapport de compétitivité entre les viandes rouges et les viandes blanches, assorti d'un renforcement des dispositifs de maîtrise de la production, outils indispensable de régulation du marché ;**

**3. demande également au Gouvernement d'obtenir, afin de prévenir les difficultés que ces propositions pourraient entraîner pour les producteurs : le maintien du régime d'intervention publique pour remédier aux situations de crise grave du marché ; un supplément de soutien à l'élevage allaitant ; une modification du dispositif des enveloppes nationales dans le sens d'une diminution de l'enveloppe globale, d'une modification de sa clé de répartition et du renforcement des critères communautaires pour la distribution nationale des aides.**

**III. *Sur les proposition relatives à l'OCM lait et au régime des quotas :***

**demande au Gouvernement de s'opposer à une réforme de l'OCM qui n'apparaît pas nécessaire compte tenu de l'équilibre actuel et prévisible du marché, du coût budgétaire élevé de la proposition faite par la Commission et de son inutile complexité ; d'obtenir en**

revanche la prorogation du régime des quotas laitiers qui sont, pour l'instant, un élément essentiel de contrôle de l'offre et de maîtrise des dépenses, ainsi que l'introduction d'une souplesse dans leur gestion.

**IV. *Sur la proposition relative au développement rural :***

demande un renforcement du dispositif d'indemnités pour compensation de handicaps naturels (ICHN), qui joue un rôle essentiel dans le maintien des exploitations dans les régions défavorisées et dans les zones de montagne.

**V. *Sur la proposition établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct :***

1. approuve, dans son principe, le triple dispositif de plafonnement, d'éco-conditionnalité et de modulation, qui tend à favoriser une meilleure répartition des aides et une plus grande intégration dans la PAC des préoccupations liées à l'emploi et à l'environnement ;

2. demande au Gouvernement d'obtenir que le mécanisme de plafonnement communautaire ouvre aux Etats la possibilité d'écrêter les aides en fonction du critère d'emploi, que le dispositif communautaire d'éco-conditionnalité définisse le niveau des exigences environnementales requises pour l'octroi des aides directes et que les critères de modulation soient élargis et diversifiés pour permettre aux Etats de disposer de ressources stables et prévisibles pour rémunérer la multifonctionnalité de l'agriculture.

**VI. Demande au Gouvernement de souligner le manque d'ambition du projet de réforme qui : ne prend pas en compte l'ensemble des productions européennes et, en particulier, les cultures**

**méditerranéennes, les cultures des régions ultra-périphériques et les autres productions de l'Union européenne, soumises ou non à des organisations de marché ; ne contribue pas à la simplification des mécanismes de soutien ; n'aborde aucune des réformes de structure pourtant nécessaires à la pérennité de la PAC dans une Union européenne plus intégrée.**

## **Annexe : Liste des entretiens**

### **A – EN FRANCE**

- M. Jacques DELORS, ancien Président de la Commission européenne

#### **I - AUTORITES FRANCAISES**

- **Premier ministre**
  - MM. Jean VIDAL, Secrétaire Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) et conseiller du Premier ministre pour les questions européennes, et Marc EL NOUCHI, conseiller-adjoint pour les questions européennes
  - M. Claude CHEREAU, Conseiller du Premier ministre pour les questions agricoles
- **Ministère des Affaires européennes**
  - M. Pierre MOSCOVICI, Ministre des Affaires européennes
  - M. Jean-Michel CASA, Directeur de Cabinet du Ministre,
  - M. Pascal ROSEAU, Conseiller technique
- **Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**
  - M. Louis LE PENSEC, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche (septembre 1998)
  - M. Jean GLAVANY, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
  - M. Jean-François COLLIN, Directeur de Cabinet du Ministre Louis LE PENSEC (juin 1998)

- MM. Bertrand HERVIEUX et Pascal BRICE, Conseillers techniques des Ministres Louis LE PENSEC et Jean GLAVANY
- M. Jean-Luc DAIRIEN, Conseiller technique du Ministre Louis LE PENSEC pour le secteur des Grandes Cultures (septembre 1998)
- MM. Rémi TOUSSAIN, Directeur de la Production et des Echanges (DPE), François de la GUERONNIERE, Chef du service des Affaires internationales, et Philippe VINÇON, Chef du Bureau Union européenne
- M. Pierre ROSENBERG, Chef du service de la Production et des Marchés à la DPE
- M. Denis HAIRY, sous-Directeur à la Direction des Affaires Financières et Economiques et MM. Christophe BLANC et Joël MATHURIN, chargés d'études
- **Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire**
  - Mme Dominique VOYNET, Ministre de l'Environnement de l'Aménagement du Territoire
  - M. Laurent ROY, Conseiller technique du Ministre
  - M. Joseph RACAPÉ, chargé de mission à la Direction de la Nature et des Paysages
  - Réunion de travail avec des représentants de la DATAR et des services du Ministère de l'Environnement
- **Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie**
  - M. Dominique STRAUSS-KAHN, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

- M. Arnaud CHNEIWEISS, Conseiller technique du Ministre
- M. Serge GUILLON, Conseiller technique du Secrétaire d'Etat au Budget
- M. Jean-François STOLL, Directeur de la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE)
- Mme Françoise DELASALLES, Chef du Bureau Europe à la Direction du Budget
- M. Henri LAMOTTE, Chef du Bureau Agriculture à la Direction de la Prévision (septembre 1998)
- **Attachés agricoles français en poste à l'étranger**
  - M. Bruno HOT, Conseiller agricole à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne et porte-parole au CSA (Conseil Supérieur Agricole)
  - M. Jean-Louis BARJOL, Attaché agricole à l'Ambassade de France en Espagne
  - M. Jean-Jacques BENEZIT, Attaché agricole à l'Ambassade de France en Grande-Bretagne
  - M. Michel HELFTER, Attaché agricole à l'Ambassade de France aux Pays-Bas
  - M. Jean-Christophe PAILLE, Attaché agricole à l'Ambassade de France aux Etats-Unis
- **Commissariat général du Plan**
  - Mlle Hacina BENAHMED, chargée de mission

## II - ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

### 1) Organisations généralistes

- M. Jean-François HERVIEU, Président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
- MM. Luc GUYAU, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et Paul BASTIAN, Vice-Président
- M. Pascal COSTES, Président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)
- MM. Gérard CHAPPERT, Président de la Confédération nationale des Syndicats d'exploitants familiaux (MODEF) et Raymond GIRARDIE, Secrétaire général
- M. Pierre-André DEPLAUDE, Secrétaire général de la Confédération paysanne, et Mme Bénédicte HERMELIN, administrateur
- MM. Jacques LAIGNEAU, Président de la Coordination rurale, Claude CARRÉ, Vice-Président, et Christian PRADEAU, Directeur
- M. Joseph BALLÉ, Président de la Confédération française de la Coopération agricole (CFCA), M. Roland COMBIER, Directeur général de la Confédération nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit agricoles (CNMCCA) et Mme Catherine LION, Directrice du CFCA
- M. Hervé MORIZE, Secrétaire général de la Société des agriculteurs de France (SAF)

## 2) Organisations spécialisées

- MM. Henri de BENOIST, Président de l'Association générale des Producteurs de blé (AGPB), et Pascal HURBAULT, responsable de la communication
- M. Marcel CAZALÉ, Président de l'Association générale des Producteurs de maïs (AGPM)
- MM. Joseph DAUL, Président de la Fédération nationale bovine (FNB), et Claude ALLO, Directeur
- M. Jean-Michel LEMETAYER, Président de la Fédération nationale des Producteurs de Lait (FNPL) et M. Guy de HAUT de SIGY, Directeur
- MM. Jacques SIRET, Vice-Président de la Fédération française des Producteurs d'oléagineux et de protéagineux, et Olivier de GUASQUE, Directeur
- M. Nicolas DOUZAIN, Directeur de la Confédération des entreprises de bétail et de viande (CEBV)
- M. Dominique DUCROQUET, Président de la Confédération générale des planteurs de betteraves et M. Alain JEANROY, Directeur général
- M. Benoît CANIS, Président de la Fédération nationale d'Agriculture Biologique des régions de France et Mme Emmanuelle LATOUCHE, Déléguée générale
- M. Jérôme BEDIER, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)
- M. Benoît MANGINOT, Directeur général de l'Association nationale des Industries alimentaires (ANIA)

### **III - OFFICES D'INTERVENTION**

- M. Jacques DREGE, Directeur de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)
- M. Daniel PERRIN, Directeur de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) (août 1998)
- MM. Guy GEOFFROY, Directeur de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT), et Pierre JAMES, responsable Communication-Marchés-Etudes

### **IV - EXPERTS**

- M. Bernard VIAL, Inspecteur général de l'Agriculture
- Mme Dominique BRINBAUM, Directeur-adjoint de l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture
- M. Jean-Claude GUESDON, Chef du département " Economie des filières " de l'Institut de l'élevage
- MM. Jean-Paul BUTAULT et Hervé GUYOMARD, experts à l'Institut national de Recherche agronomique (INRA)
- M. Jean-Christophe KROLL, professeur à l'Etablissement Supérieur d'Agronomie de Dijon
- M. Alain POULIQUEN, expert à l'INRA de Montpellier
- M. Jean-Pierre MONOD, membre de l'Académie d'agriculture, Président de Pro-maïs et ancien Président du Groupement national interprofessionnel des industries de semence (GNIS)

### **V - AMBASSADES EN FRANCE**

- Mme Christa BAUER, Attaché agricole à l'Ambassade d'Autriche en France

- M. Axel REICH, Attaché agricole à l'Ambassade d'Allemagne en France
- Mme Elizabeth MORRIS, Attaché agricole à l'Ambassade de Grande-Bretagne en France
- M. Vincenzo GRASSI, Attaché agricole à l'Ambassade d'Italie en France
- M. Antonio RIÑO, Attaché agricole à l'Ambassade d'Espagne en France
- M. BRAAKENBURG, Attaché agricole à l'Ambassade des Pays-bas en France

## **VI - ENTRETIENS DANS L'OISE**

- M. Constant LECOEUR, Directeur départemental de l'agriculture et des forêts
- M. Joël MARTINE, Chef du service des statistiques agricoles à la direction départementale de l'agriculture et des forêts de l'Oise. Il a été muté et est remplacé par Mme Nathalie SUCHAIL
- M. Christian PATRIA, Président de la Chambre d'agriculture de l'Oise
- M. Jean-Luc POULAIN, Président de la FDSEA et de l'ADASEA (association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles de l'Oise)
- M. Didier VERBECKE, Président du CDJA de l'Oise
- M. Michel BLANCHARD, responsable pour l'Oise de la confédération paysanne
- Mme Yvette AUTRIQUE, Directeur-adjoint de la Chambre d'agriculture de l'Oise, accompagnée d'une délégation composée

de M. Hubert TRANCART, maire de Omécourt, M. Alain VALLAEYS de Sully, M. Jean-Luc TOURNEUR de Monceaux l'Abbaye, de Laurent INGLARD de Haucourt, de Sylvie LEFEVRE de Boutavent-La-Grange, de Benoît COUSIN et Sylvie DOUCHET, administrateurs de la Chambre d'agriculture de l'Oise

- M. Bertrand GERNEZ, Président du centre de gestion, de la comptabilité et de la fiscalité agricole de l'Oise
- M. Gabriel SIMAR, Secrétaire général du centre de gestion, de la comptabilité et de la fiscalité agricole de l'Oise
- Rencontre avec quelques 150 exploitants du département de l'Oise au cours de réunions thématiques ouvertes.

## **B – EN EUROPE**

### **I - PARLEMENT EUROPEEN**

- M. Colino SALAMANCA, Président de la Commission de l'Agriculture et du Développement rural
- M. Jan SONNEFELD, Rapporteur sur les aides de pré-adhésion
- M. Georges GAROT, Rapporteur sur l'OCM viande bovine
- M. Friedrich-Wilhem GRAEFE ZU BARINGDORF, Rapporteur sur les règles communes pour les régimes de soutien direct

### **II - COMMISSION EUROPEENNE**

- M. Guy LEGRAS, Directeur général de l'Agriculture (DG VI)
- M. Jean-Paul MINGASSON, Directeur général du Budget (DG XIX)
- M. Jean-Luc DEMARTY, Directeur des Affaires budgétaires et financières agricoles à la DG VI
- M. Corado PIRZIO-BIROLI, Chef de cabinet de M. Franz FISHLER, Commissaire européen à l'Agriculture
- Mlle Claire SAUVAGET, membre du cabinet de M. Franz FISHLER, Commissaire européen à l'Agriculture
- M. Jean-Paul THEBAULT, chargé de la cellule de prospective auprès de M. Jacques SANTER, Président de la Commission européenne
- M. Christophe DAULMERIE, membre du cabinet de M. Yves-Thibault de SILGUY, Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières et des affaires monétaires

### **III – ORGANISATION PROFESSIONNELLE**

- M. Risto VOLANEN, Secrétaire général du Comité des Organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA)

### **IV - ENTRETIENS DANS LES ETATS-MEMBRES**

#### **1) Mission en Allemagne (en septembre 1998)**

##### **• A Bonn**

- M. Franz-Joseph FEITER, Secrétaire d'Etat au Ministère Fédéral de l'Agriculture
- M. Peter Harry CARSTENSEN, Président de la Commission de l'Alimentation et des Forêts du Bundestag
- M. Helmut BORN, Secrétaire général du DBV
- Dr. Klaus-Martin LOTZ, représentant du DBV
- M. François SCHEER, Ambassadeur de France en Allemagne
- M. Michel FERRET, Attaché agricole à l'Ambassade de France
- M. Jean-Pierre ROUSSEAU, Attaché agricole adjoint à l'Ambassade de France

##### **•En Bavière**

- M. Reinhold BOCKLET, Ministre de l'Agriculture de Bavière
- M. Sepp RANNER, Député au Landtag de Bavière
- M. Christian ROUYER, Consul général de France à Munich

• **En Saxe-Anhalt**

- M. Konrad KELLER, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts du Land de Saxe-Anhalt
- MM. KARBE et LINDAU, Directeurs d'exploitation de la Coopérative de Wörmnitz.

**2) Mission en Autriche (en septembre 1998)**

- M. Andra Georg RUPPRECHTER, Conseiller du Ministre fédéral de l'Agriculture et des Forêts
- M. Heinz GRADWOHL, Député
- M. Gerhard STEGER, Directeur du Budget au Ministère des Finances
- M. August ASTL, Secrétaire général du Praesidium des Chambres d'Agriculture
- M. Mathias SCHNEIDER, expert au WIFO (Institut Economique autrichien)
- M. Jean CADET, Ambassadeur de France en Autriche
- Mme Françoise LALANNE, Attaché agricole à l'Ambassade de France

**3) Mission en Pologne (en septembre 1998)**

- M. Jerzy PLEWA, Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Agriculture
- M. Gabriel JANOWSKI, Président de la Commission de l'Agriculture de la Diète, et MM. Jerzy PILARCZYK et Piotr DABROWSKI, Vice-Présidents de la Commission ; M. Jan CHODKOWSKI, Vice-Président de la Commission de l'Agriculture du Sénat

- M. Jan KULAKOWSKI, représentant de la Pologne pour les négociations d'élargissement
- M. Marek TABOR, Directeur-adjoint du Comité pour l'intégration européenne et le professeur
- M. Benoît d'ABBOVILLE, Ambassadeur de France en Pologne
- M. Jean GAULT, Attaché agricole à l'Ambassade de France
- M. Yves DISCORS, expert national détaché auprès du Ministère de l'Agriculture polonais

## **GLOSSAIRE : OU COMMENT S'Y RETROUVER DANS LE VOCABULAIRE AGRICOLE**

<b>AIDES DIRECTES (VOIR PRIMES).....</b>	<b>P. 62-86-90-152-155</b>
<b>APCA (ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE) .....</b>	<b>P.39-57-61-163-194- 198-200-212-214</b>
<b>BOITES</b>	
- BLEUE .....	P.50-81-127-158-248
- ORANGE (OU MESURE GLOBALE DE SOUTIEN) .....	P. 50-127-196
- VERTE .....	P.49-81-127-209-216
<b>CHEPTEL</b>	
- ALLAITANT .....	P.53-71-110-114-197
- LAITIER .....	P.53-106-110-114-174
<b>CNJA (CENTRE NATIONAL DES JEUNES AGRICULTEURS) .....</b>	<b>P.92-212-214-220</b>
<b>COFINANCEMENT .....</b>	<b>P.171-184</b>
<b>COMPENSATION DES BAISES DE PRIX .....</b>	<b>P.33-44-58-64-91-97- 109-174-177-217-243- 260-265</b>
<b>COPA (COMITE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE L'UNION EUROPEENNE) .....</b>	<b>P.58-148</b>
<b>CHARGEMENT .....</b>	<b>P.110</b>
<b>CTE (CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION) .....</b>	<b>P.206</b>
<b>DBV (DEUTSCHE BAUERNVERBAND)</b>	
- SYNDICAT AGRICOLE ALLEMAND.....	P.172
<b>DECOUPLAGE DES AIDES .....</b>	<b>P.45-47-100-158-195- 204-209</b>

<b>DEGRESSIVITE DES AIDES .....</b>	<b>P.167-177-202</b>
<b>DISTORSIONS DE CONCURRENCE .....</b>	<b>P.19-114-132-185-195</b>
<b>DO – DNO (DEPENSES OBLIGATOIRES ET NON-OBLIGATOIRES) .....</b>	<b>P.141</b>
<b>ECO-CONDITIONNALITE .....</b>	<b>P.133-179-210</b>
<b>ENVELOPPES DE FLEXIBILITE (OU ENVELOPPES NATIONALES) .....</b>	<b>P.114-128-178-95</b>
<b>FAIR ACT .....</b>	<b>P.81</b>
<b>FEOGA (FONDS EUROPEEN D’ORIENTATION ET DE GARANTIE AGRICOLE)</b>	
- GARANTIE .....	P.8-40-42-55-69
- ORIENTATION .....	P.136
<b>FNSEA (FEDERATION NATIONALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES) .....</b>	<b>P.212-214</b>
<b>FONDS DE COHESION .....</b>	<b>P.184-186</b>
<b>FONDS STRUCTURELS.....</b>	<b>P.135-180-186-230</b>
<b>GATT (ACCORDS DU).....</b>	<b>P.45-154-156</b>
<b>HORS-SOL .....</b>	<b>P.193</b>
<b>ICHN (INDEMNITES COMPENSATRICES D’HANDICAPS NATURELS) .....</b>	<b>P.138-140-262-267</b>
<b>INTERVENTION.....</b>	<b>P.72-109-188</b>
<b>JACHERE (OU GEL) .....</b>	<b>P.51-72-94-105-178</b>
<b>LDA (LIGNE DIRECTRICE AGRICOLE) .....</b>	<b>P.42-139-143-180-261</b>
<b>LOA (LOI D’ORIENTATION AGRICOLE).....</b>	<b>P.88-92-206</b>
<b>MAJORATIONS MENSUELLES.....</b>	<b>P.97</b>
<b>MODEF (MOUVEMENT DE DEFENSE DES EXPLOITANTS FAMILIAUX) .....</b>	<b>P.220</b>
<b>MODULATION DES AIDES .....</b>	<b>P.132-202-206-208</b>
<b>OCM (ORGANISATION COMMUNE DE MARCHE) .....</b>	<b>P.93-106-119-189</b>

<b>OMC (ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE)</b> .....	<b>P.80-121-157</b>
<b>PECO (PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE)</b> .....	<b>P.76-155</b>
<b>PRIME</b>	
- A L'ABATTAGE DES PETITS VEAUX .....	<b>P.119-198</b>
- A L'HECTARE DE PRAIRIE PERMANENTE.....	<b>P.195</b>
- A LA VACHE LAITIERE.....	<b>P.127</b>
- A L'HERBE .....	<b>P.66</b>
- AU MAINTIEN DU TROUPEAU DE VACHES ALLAITANTES (PMTVA) .....	<b>P.110-117-194</b>
- SPECIALE BOVIN MALE (PSBM).....	<b>P.109</b>
- COMPLEMENT EXTENSIF.....	<b>P.112-193</b>
- SUPPLEMENT AUX OLEO-PROTEAGINEUX .....	<b>P.98-189</b>
- AU MAIS ENSILAGE .....	<b>P.112</b>
<b>PLAFONNEMENT DES AIDES</b> .....	<b>P.130-180-211</b>
<b>PANEL (ARBITRAGE A L'OMC)</b> .....	<b>P.201</b>
<b>PRIX</b>	
- D'ENTREE .....	<b>P.96</b>
- D'INTERVENTION .....	<b>P.93-106</b>
- MONDIAUX.....	<b>P.96-164-187-230-244</b>
<b>PSC (PRODUITS DE SUBSTITUTION DE CEREALES)</b> .....	<b>P.52</b>
<b>QUOTAS LAITIERS</b> .....	<b>P.41</b>
<b>QUOTAS DE PRODUCTION</b> .....	<b>P.199</b>
<b>REFERENCES HISTORIQUES</b>	
- BASE IRRIGUEE.....	<b>P.103</b>
- BASE MAÏS .....	<b>P.104</b>
<b>RESTITUTIONS A L'EXPORTATION</b> .....	<b>P.46-80-87-96-125-136</b>
<b>SAU (SURFACE AGRICOLE UTILE)</b> .....	<b>P.63-66</b>
<b>SCOP (SYSTEMES CEREALES – OLEAGINEUX – PROTEAGINEUX)</b> .....	<b>P.154</b>
<b>SFP (SURFACE FOURRAGERE PRINCIPALE)</b> .....	<b>P.195</b>
<b>SOLDES NETS</b> .....	<b>P.180-183</b>
<b>STABILISATEURS BUDGETAIRES</b> .....	<b>P.43</b>

**SUBSIDIARITE AGRICOLE ..... P.89-152-158**

**TAUX DE RETOUR..... P.144-171**

**UGB (UNITE DE GROS BETAIL)..... P.64**

**UTA (UNITE DE TRAVAIL) ..... P.146**

## TABLE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

(G : Graphique – T : Tableau)

	PAGES	
G	Evolution de la marge sous la LDA	42
G	Exportations de céréales UE à 15 – 1991-2001	47
T	Bilan céréales de l'Union européenne entre 1991 et 1998	51
G	Evolution des cheptels de vaches UE à 12 (1984-1997)	53
T	Evolution du budget du FEOGA-Garantie (1970-1999)	55
G	Evolution des dépenses totales de l'Union européenne (1976-1996)	55
T	Dépenses du FEOGA-Garantie par Etat en 1991	56
T	Dépenses du FEOGA-Garantie par Etat en 1996	56
G	Evolution du revenu brut agricole moyen par exploitation en France	57
G	Revenu net agricole et revenu par habitant en France (1970-1995)	58
G	Démographie des exploitations et de l'emploi en France (1963-1997)	60
G	Variation du nombre d'exploitations en France (1980-1995)	61
T	Répartition des aides directes en France en 1997	62
G	Aides directes par hectare de SAU	63
T	Répartition des dépenses agricoles UE (moyenne 1995-1997)	65
G	Part des produits dans la production finale de l'UE – 1996	69
G	Part des produits dans la répartition du FEOGA-Garantie (1996)	70
G	Comparaison des consommations volaille-viande bovine en France (1959-1995)	74
T	Surfaces agricoles UE et PECO	76
T	Prévision des excédents agricoles pour 2003 : UE + PECO	78
T	Primes céréales et protéagineux avant et après réforme	101
T	Evolution des surfaces irriguées et surfaces maïs depuis 1992	103
G	Prix et consommation de viande bovine dans l'Union européenne (1984-1997)	108
T	Prévisions pour le marché du lait (1997-2005)	121
G	Prix du lait aux producteurs dans le monde (1990-2000)	124
T	Quotas laitiers des 15 avant et après réforme	126
T	Conséquences du plafonnement des aides pour les exploitations françaises	131
T	FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation	236
T	Evolution des dépenses agricoles de l'Union européenne (2000-2006)	144
T	Evolution des taux de retour des Etats-membres	146
G	Evolution du revenu net agricole dans l'Union européenne après réforme	150
T	Evolution du revenu net agricole en France après réforme	151
T	Conséquences de la réforme sur l'évolution des aides directes dans l'UE	152
T	Evolution des aides directes en France après réforme	153
T	Evolution du poids des aides directes dans le revenu agricole en France après réforme	153
T	Evolution des aides à l'hectare après réforme	154
T	Comparaison entre le taux de retour sur les dépenses du FEOGA-Garantie et la part dans le financement du budget communautaire	173
T	Position des Etats-membres sur la proposition de réforme de la PAC	180
T	Position nette des Etats membres	182