



Les grains et les vins : la nouvelle PAC, symphonie inachevée

L.P. Mahé, . Société Schering, paris (fra)

► To cite this version:

L.P. Mahé, . Société Schering, paris (fra). Les grains et les vins : la nouvelle PAC, symphonie inachevée. Journées vertes, Oct 1994, Athènes, Grèce. 15 p. hal-02278974

HAL Id: hal-02278974

<https://hal.science/hal-02278974>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LMJV1994 - octobre 14 1994



Ecole Nationale Supérieure Agronomique

**Département des Sciences
Economiques et Sociales**



Institut National de la Recherche Agronomique

**Station d'Economie
et Sociologie Rurales**

LES GRAINS ET LES VINS : La nouvelle PAC, symphonie inachevée

Louis MAHE

Septembre 1994

Communication aux Journées Vertes : Société Schering

65, rue de St-Brieuc - 35042 Rennes cedex - France -

tél. (33) 99.28.53.82 - fax. (33) 99.28.53.80

DOCUMENTATION ÉCONOMIE RURALE RENNES



INTRODUCTION

La négociation du GATT a finalement débouché sur un accord signé le 15 avril dernier, avec quelques accommodements de nature à réduire les risques d'incompatibilité avec la réforme de la PAC. La réforme elle-même est entrée avec la campagne 1994-95 dans sa deuxième année de transition sans trop d'effets négatifs sur les revenus moyens et même avec quelques bonnes surprises. Les dernières décisions en cours d'année et lors de la fixation des prix ont apporté plus de flexibilité dans l'application concrète des mesures, ainsi que des compensations améliorées qui allègent le poids de l'ajustement.

La crise économique, la plus profonde de l'après-guerre dans les pays industrialisés, semble atteindre son point de retournement qui annonce la reprise. Les perspectives de croissance chez les pays en développement importateurs de produits agricoles sont meilleures.

Faut-il dans ces conditions considérer que la PAC a atteint un nouvel équilibre, que l'ajustement structurel de l'agriculture est achevé et que par conséquent les perspectives de débouchés pour l'agrofourriture et particulièrement l'agrochimie vont reprendre leur croissance d'antan ?

Rien n'est moins sûr ! Entre le catastrophisme d'hier que les incertitudes et les craintes à l'égard de la réforme avait pu engendrer et l'optimisme béat, il y a un moyen terme plus réaliste dont je me propose de dessiner les contours en examinant : (1) les développements récents sur la scène économique européenne et internationale ainsi que l'accord final du GATT, (2) les aménagements de la réforme et les projets d'adaptations de certaines OCM - et particulièrement celle de la viticulture, deuxième marché dans votre secteur - et (3) les questions laissées en suspens par la réforme de la PAC qui portent en germe des problèmes futurs et donc de nouveaux aménagements. La réforme de la PAC reste en effet une symphonie inachevée. Il faudra réformer la réforme. De ce constat, je tirerai quelques leçons pour l'agrofourriture face aux adaptations inéluctables de l'agriculture et de la politique agricole.

1. L'accord final de Marrakech et la conjoncture internationale

Le contexte macro-économique est à la reprise dans le monde, en Europe et ... même en France où les frémissements de la reprise sont si nets que les prévisions de croissance sont constamment révisées à la hausse. Les dernières phases de l'Uruguay Round se sont déroulées selon le scénario "raisonnable" annoncé et bien des aménagements de dernière minute ont allégé les contraintes imposées par le GATT sur

l'agriculture française et européenne. L'année agricole s'est bien passée et, en dépit d'une évolution hétérogène selon les secteurs, le revenu agricole par exploitation s'est stabilisé.

A. La croissance redémarre

Les prévisions de l'OCDE et de la Banque Mondiale indiquent une reprise de la croissance mondiale après la dépression des années 1991-93, la plus profonde de l'après-guerre.

(Graphique n° 1. Phases de croissance et d'inflation dans les pays industrialisés : 1960-2003).

Après la croissance sans inflation des années 1960, la croissance inflationniste des années 70 (dont l'inflation fut alimentée par le boom sur les matières premières et les chocs pétroliers), la crise (dépression inflationniste) du second choc pétrolier (1979) et la reprise de la seconde partie des années 1980, le début des années 1990 est marqué par un arrêt de la croissance et une stabilisation de l'inflation mondiale.

La reprise a eu lieu aux Etats-Unis mais elle s'est fait attendre en Europe à cause des niveaux élevés des taux d'intérêt réels, eux-mêmes liés à l'endettement public élevé. L'investissement a été déprimé par ces taux élevés et une faiblesse de la demande liée à une consommation hésitante face à l'incertitude de l'emploi. La réunification de l'Allemagne et le choc de la transition des pays de l'Est ont largement exacerbé les contraintes sur la croissance en Europe et ses faiblesses de compétitivité.

C'est la croissance internationale qui va faire redémarrer l'économie européenne, particulièrement dans les pays en développement et surtout ceux de l'Asie de l'Est. Le raffermissement du dollar et un bon rythme de croissance aux Etats-Unis, de même que la décélération de la crise des pays de l'Est, contribuent à stimuler ce démarrage.

Tableau n° 1. Perspectives de croissance mondiale

Régions	1966-73	1974-80	1981-90	1991-93	1994-2003
Total Monde	4,9	3,5	3,3	1,1	3,2
Pays à haut revenus	4,7	3,2	3,2	1,2	2,7
Pays en développement dont :	6,4	4,8	3,5	0,9	4,8
Asie de l'Est	8,0	7,0	7,9	8,3	7,6
Chine	8,9	6,3	9,9	11,2	8,5
Afrique sud-saharienne	5,0	3,0	1,9	1,7	3,9
Europe et Asie centrales	7,0	4,5	2,3	-9,8	2,7

Concernant les marchés internationaux, certains produits de base ont connu la fièvre avec des hausses très fortes (café,...). Le marché des céréales est orienté à la stabilité à moyen terme (OCDE, 1994). La récolte mondiale attendue en 1994 est en légère baisse pour le blé (de -10 à -20 millions de tonnes), mais en nette reprise pour les céréales secondaires à cause d'une bonne récolte de maïs aux Etats-Unis (+ 40 %, Abel et al., 1994). L'état des stocks mondiaux est orienté à la baisse pour le blé et l'ensemble des céréales, mais légèrement à la hausse pour les céréales secondaires.

Ces bas niveaux de stocks vont maintenir la tension sur les prix, que des commandes plus fortes de la Chine ou des pays de la CEI pourraient même tirer nettement à la hausse. Les tendances de consommation sont stables pour le blé mais soutenues pour les céréales secondaires. Cette conjoncture plutôt favorable explique les adaptations récentes de la politique agricole des Etats-Unis. Le taux de gel courant des terres a été ramené à zéro pour la campagne 1994-95 pour l'ensemble des cultures (OCDE, 1994) et les prix planchers ont été relevés pour la campagne 1993-94 (blé, sucre).

L'ensemble de ces évolutions est plutôt en accord avec l'analyse de la situation présentée à Séville l'an passé, et comme la récolte 1994 a été assez médiocre en Europe, des voix s'élèvent pour demander une réduction de la jachère¹.

Tableau n° 2. Stocks mondiaux de fin de campagne (millions de tonnes)

	1990-91	1992-93	1993-94	1994-95*
blé	144	145	140	129
céréales secondaires	140	165	125	130
riz	59	51	41	35
Total céréales	343	361	306	294

* prévisions (Abel et al.)

¹ Cf. Déclaration, AGPB, O.F. 3-4/09/94.

(paragraphe revenu agricole 1993)

B. De Washington à Marrakech

Après l'accord de Blair House, la compatibilité de la réforme de la PAC avec le GATT semblait ne présenter en fin de période qu'un problème modeste pour les céréales, mais plus sérieux pour les fromages, le sucre, la viande porcine et surtout la viande bovine. L'accord final améliore les perspectives de compatibilité pour les céréales et surtout pour les viandes. De plus, il atténue les effets de la consolidation et de la baisse des droits de douane.

La possibilité d'étaler les réductions à partir du niveau de 1991-92 au lieu de la période de base (1986-90), permet d'accroître le total cumulé des exportations subventionnées sur l'ensemble de la période de l'accord (1995-2001) : c'est ce que l'on a appelé l'effet "lissage". Pour le blé, c'est environ 8 millions de tonnes d'exportations supplémentaires qui deviennent possibles.

(Graphique n° 3. L'"Amélioration" de l'accord du GATT)

Le second élément nouveau d'importance dans l'accord de Marrakech est la confirmation de l'interprétation "européenne" de l'accès qui conduit à des niveaux "faibles" des contingents d'importation (écart entre les importations de l'année de base et 5 % de la consommation) et surtout l'agrégation de l'ensemble des viandes, ce qui permet de limiter les importations de viande de porc et de volailles grâce aux contingents existants de viande de boeuf et de mouton. Néanmoins des problèmes sérieux de compatibilité pour les exportations subventionnées vont subsister pour le boeuf, le sucre, le fromage, la poudre de lait et pour les porcs et volailles si les coûts de l'alimentation animale ne sont pas alignés sur ceux des concurrents².

Le dernier aspect d'importance concerne la préférence communautaire, c'est-à-dire des droits de douane et leur consolidation. Comme pour tous les engagements commerciaux, ce sont les listes déposées par les pays qui font foi et non des règles (comme par exemple - 36 % de baisse) sujettes à interprétations et donc à désaccords ultérieurs. Pour l'Union Européenne, les listes contiennent des équivalents tarifaires (droits de douane estimés par différence entre prix intérieurs et prix mondiaux) qui ont été confortablement

² Il faut noter que les Etats-Unis peuvent, à cause de leur niveau d'aide à l'exportation dans l'année de base, subventionner plus fortement leurs exportations de volailles que l'U.E. (environ 3,40 F/kilo au lieu de 2,43 pour l'U.E. avec un dollar à 5,5 F).

majorés. Ceci a pour conséquence que les tarifs abaissés de 36 % en moyenne non pondérée restent en fin de période assez élevés pour ne pas contraindre la PAC réformée. L'exemple du blé est parlant, en utilisant le prix FOB et un prix d'intervention majoré, la Communauté arrive à un équivalent tarifaire de 149 écus/tonne et de 95 écus (- 36 %) en fin de période. C'est beaucoup plus que les 55 écus de préférence communautaire prévus par la réforme. Ce n'est donc pas la menace des importations qui pèse sur la compatibilité en matière de céréales.

Il est amusant de noter que Etats-Unis et Union Européenne ont utilisé la règle de la moyenne arithmétique pour minimiser les baisses de tarif sur les produits sensibles, c'est-à-dire ceux peu touchés par la réforme (Europe) et la loi de 1990 (Etats-Unis).

Tableau n° 3. Baisse d'équivalents tarifaires sur quelques produits sensibles aux Etats Unis et dans l'Union Européenne

Etats-Unis		Union Européenne	
produits	% de baisse	produits	% de baisse
viande bovine	15	céréales	26
coton	15	viande bovine	36
arachides	15	sucré	20
fromages	15	huile d'olive	20
beurre	15	mouton	30
poudre écrémé	15	vin	20
		poudre écrémé	20

Au total l'accord final est plutôt moins contraignant dans l'ensemble³, avec quelques exceptions toutefois⁴. La mise en oeuvre de la réforme va-t-elle dans le même sens ?

2. Mise en oeuvre et extensions de la réforme de la PAC : les grains et le vin

Sans doute pour préserver les chances de faire aboutir son projet de réforme devant le Conseil des Ministres, la Commission de l'Union Européenne l'avait centré sur les grandes cultures, pour lesquelles la pression internationale était la plus forte. Elle annonçait cependant d'autres révisions des Organisations Communes de marché : viticulture, sucre, fruits et légumes, huile d'olive. L'année passée a été marquée par des améliorations des

³ L'arroseur arrosé : les contestations de calcul des équivalents droits de douane en cas d'exportations contingentées se sont parfois retournées contre les contestataires. L'Australie et la Nouvelle Zélande ont soutenu dans les débats à l'OCDE que les Etats-Unis se protégeaient d'environ 40 % ; ces derniers assurant que leur équivalent tarifaire était faible. Mais au GATT ils ont tiré argument de ces débats pour consolider leur droit sur les importations de boeuf à un niveau substantiel de 31 %.

⁴ En particulier pour les oeufs.

compensations financières et l'autorisation d'une certaine flexibilité dans la conduite de la jachère. La réforme des autres OCM n'est pas très avancée : c'est la viticulture qui maintenant est sur la sellette devant le Conseil des Ministres. L'OCM fruits et légumes sera examinée en automne.

A. Le suivi de la réforme : le coût de la flexibilité

Pour une bonne part, les mesures d'application de la réforme en cours de l'année 1993 et lors de la fixation des prix 1994-95, vont dans le sens d'un adoucissement de la "pilule" amère de la réforme. Le Conseil des Ministres est toujours allé, sous la pression des Etats Membres, au-delà des recommandations précédentes de la Commission, soucieuse d'assurer la compatibilité avec le GATT.

L'application du gel des terres a été rendue plus incitative et plus souple : plus incitative, grâce à l'augmentation de la prime qui passe de 45 à 57 écus par tonne de rendement de référence ; plus souple, par l'introduction d'un gel non rotationnel (version jachère fixe et version libre) à un taux plus élevé de 20 % qui a cependant été ramené à 18 % au Royaume-Uni et au Danemark⁵. De même la possibilité pour les exploitations situées dans deux régions contigües de geler dans seulement l'une d'elles, va réduire l'efficacité du gel comme moyen de contrôle des surplus. D'autre part, la relaxation des contraintes liée au pâturage et leur délicat contrôle vont stimuler la production bovine.

Les premiers signes des conséquences de ce relâchement se traduisent déjà en France par le dépassement des surfaces de références, évalué à 9 % pour les oléagineux lors de la récolte 94 et non négligeable, selon les estimations provisoires, pour les céréales.

D'autres décisions vont dans le même sens pour la viande bovine et la production laitière. Les troupeaux de référence pour la prime bovine ont été accrus de 180 000 têtes pour l'ensemble de l'Union par rapport aux propositions de la Commission (effectif de 10,1 millions). La France, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal en ont été les principaux bénéficiaires. Ces décisions ne vont pas faciliter le respect des engagements au GATT étant donné les trends de la production (stable) et de la consommation (légère décroissance). Certaines sources⁶ évaluent le dépassement à 500 000 tonnes en l'an 2000.

⁵ sur l'argument des deux Etats Membres que leur taux moyen de gel était plus élevé que la moyenne communautaire à cause de leurs structures d'exploitations plus grandes.

⁶ Agra Europe Londres 22/07/94.

Le prix de soutien du beurre n'a été réduit que de 3 % au lieu des 5 % proposés par la Commission⁷. Pour la seconde année consécutive la réduction des quotas laitiers de 2 % a été différée. De plus, des références supplémentaires (900 000 tonnes) ont été accordées à l'Italie conformément aux engagements de l'an passé.

Ces décisions concernant le secteur lait, tout comme le report de l'aménagement de l'OCM sucre, ne préparent pas la transition vers les exigences de l'accord de Marrakech.

B. La réforme de l'OCM viticulture

L'OCM vin qui établit l'intervention des pouvoirs publics nationaux et communautaire est encore plus complexe que celle des grandes cultures. Elle est probablement la forme achevée d'une sorte de monstre administratif destiné en grande partie à isoler un secteur des évolutions du marché et qui, sous diverses pressions, a créé des incitations trompeuses aux régions confrontées aux ajustements nécessaires.

- Les symptômes ⁸

(Transparent G.5 puis G.6)

Le secteur vin est certes très complexe, mais il est caractérisé par un " déséquilibre structurel, systématique et permanent du marché qui n'a pas été maîtrisé par les mécanismes de l'OCM ".

La consommation baisse de 1,6 % par an (environ 2 millions d'hl) et concerne surtout les vins de table, la demande de VQPRD étant considérée comme saturée globalement. Les nouveaux produits de la vigne n'offrent guère de perspectives substantielles. Le potentiel de production reste excessif (environ 3,5 millions d'ha) même s'il diminue également en particulier sous l'influence des arrachages définitifs subventionnés (environ 50 000 ha/an). Les rendements progressent toujours (environ 0,5 hl/ha/an).

(Transparent G.6.)

Comme les fins palais le savent, la situation des VQPRD est sensiblement différente de celle des vins de table qui sont en fait au centre du problème. Mais celui-ci est encore rendu plus complexe pour le chevauchement des deux catégories, en particulier d'une application, certes difficile, mais aussi laxiste, de la réglementation. Le marché des VQPR n'est que faiblement excédentaire. Il contribue de plus très fortement à notre commerce

⁷ La baisse des prix de soutien des produits laitiers en semble pas être le problème majeur de compatibilité en raison du niveau élevé des Equivalents Tarifaires.

⁸ Cahiers de la PAC vin 91/2 et 93/7 ; COM (93) 380 final.

extérieur et de façon très saine sur le plan économique puisque les exportations se font sans aides. Il en va différemment des vins de tables dont les excédents considérables ne sont que peu exportés (aucune aide) mais vont à la distillation (cf. Tableau n°4).

Tableau n°4. Bilan d'approvisionnement du vin (millions hl)

	1985/86	1989/90	1990/91
1. VQPRD			
production	44,6	60,5	56,7
utilisation			
inférieure	32,5	46,7	51,7
2. Vins de table			
production	120,9	105,3	111,3
Consommation	86,8	73,5	75,0
Distillation(UE)	21,9	13,1	26,1

Ce constat doit être complété par l'examen de la situation internationale qui n'est pas favorable. L'Union Européenne est de loin le premier producteur et consommateur mondial,⁹ ce qui ne peut surprendre car, tout comme le froment et l'huile d'olive, le vin est à la base de la civilisation européenne. Cependant de nouveaux concurrents à bas coûts de production apparaissent (pays de l'Est, Argentine, Chili, Australie, Etats-Unis) et l'accord du GATT va faciliter les importations et freiner les exportations subventionnées.

La Commission prévoit un excédent structurel de l'ordre de 39 millions d'hl en fin de décennie¹⁰, excédent qui rebondit sur celui des alcools à débouché rémunérateur (excédent évalué à 4,4 millions d'hectolitres).

- Les causes directes

(Transparent G.7)

Près du quart de la production de vin de table est distillée. C'est en fait l'instrument essentiel de soutien et le plus coûteux avec les primes d'arrachages. Les aides aux exportations restent limitées, essentiellement à cause de l'absence d'un marché international.

⁹ Chiffres de 1990 en millions d'hl ; Monde : production 296,7 consommation 236,5 et Europe à 11 (-Portugal) 177,1 et 124,9 respectivement. Ensemble Europe 232,2 et 174,4 (situation de l'Agriculture Commission des CE, 1992).

¹⁰ soit environ 800 000 ha au rendement de 50 hl/ha.

Tableau n°5. Dépenses du FEOGA sur le vin (1993) (million Ecus)

Stockage distillation	900
Aide aux moûts	150
Arrachage	450
Restitutions	100
Total	1600

La distillation obligatoire conçue à l'origine comme pénalisante a été en fait détournée par le recours aux distillations volontaires, les aides des Etats Membres, les exonérations des moûts, les fraudes etc ... Les règles relatives aux rendements des VQPRD ne sont pas appliquées. Les primes d'arrachage accompagnent les évolutions sans porter sur les parcelles à haut rendement (elles ne sont pas assez discriminantes). Fondamentalement, c'est l'absence d'incitation à réduire les rendements, à cause des mesures de tolérance d'enrichissement des vins à faible degré naturel, qui conduit à faire de la distillation un débouché quasi normal.

- Les remèdes proposés

La Commission a produit un document de réflexion et un projet de règlement qui est en discussion. Les principes de la nouvelle OCM sont les suivantes :

- maîtriser le potentiel viticole
- faire reposer les pratiques oenologiques sur un relèvement du titre alcoométrique naturel (baisse de la chaptalisation)
- réduire l'importance de la distillation systématique
- améliorer la qualité des vins

Le nouveau règlement (COM (94) 117 final) prévoit un ensemble de mesures allant dans ce sens.

a) La définition d'objectifs de production par la fixation d'une production communautaire (et nationale) de référence.

b) La mise en place de programme régionaux d'adaptation (titre I) comprenant

la fixation de plafonds de rendement avec aides compensatoires (11,3 écus/hl).

des abandons de superficies (compensés à hauteur de 7000 écus/ha, sur base régionalisée)

la prise en compte des caractéristiques des zones de coteaux et collines qui peuvent être réaménagées en viticulture améliorée (aide de 3000 écus par ha abandonné ¹¹).

c) Amélioration des pratiques et réglementation des traitements oenologiques (titre II)

augmentation du titre naturel

chaptalisation limitée (2 % en zone nord 1 % en zone sud)

maintien de l'aide aux moûts concentrés rectifiés ¹²

d) Assainissement du marché (titre III)

fixation d'une quantité totale à distiller

baisse du prix d'achat des vins à l'intervention (fixé à 1,10 écu par % vol. et par hl. en 95/96 et 0,5 en 97/98).

maintien des prestations viniques

limitation de la distillation conjoncturelle à 6 millions d'hl (ensemble U.E.)

e) Promotion de la qualité (titre IV)

f) Conditions de reconnaissance des organisations interprofessionnelles (titre V)
(pour améliorer les contrôles et réduire la fraude)

g) Interdiction de toute plantation jusqu'en 2001 (dérogation 90/91 ?) mais transférabilité des droits (titre VII).

h) Mise à jour d'un casier viticole simplifié (titre X).

D'autres projets de réforme s'annoncent également pour d'autres secteurs : fruits et légumes, sucre, viande bovine. L'ensemble de ces réformes constitue une réponse aux excès de capacité de l'agriculture européenne face aux débouchés solvables internes et

¹¹ Le texte est ambigu sur le caractère incitatif de cette aide par rapport au régime général.

¹² contredit le document de réflexions de 1993

externes, excès de capacité qui sont liés aux incitations à augmenter les rendements et la productivité à cause du " couplage " du soutien de prix avec les volumes produits.

La réforme de l'OCM vin est une illustration supplémentaire de la difficulté du mode de décision communautaire à prendre à temps des mesures qui s'imposent face à des évolutions inéluctables. Néanmoins, même si des compensations substantielles sont prévues comme pour l'OCM grandes cultures, la tendance générale est quand même à l'orientation de l'agriculture par le marché, à la remise en cause des incitations à produire des volumes toujours importants, et à la promotion des efforts en faveur de la qualité que le marché est prêt à rémunérer. On constate aussi la généralisation des droits à produire subventionnés, qui s'étend progressivement à la majeure partie de l'agriculture.

3. REFORMER LA REFORME OU LA SYMPHONIE INACHEVEE

La réforme de la PAC est un compromis entre les pressions internes favorables au statu quo et la pression du GATT qui a fini par s'imposer. C'est cette nature de " cote mal taillée " qui porte en germe, à terme, de nouveaux problèmes. L'accord du GATT, avec lequel elle n'est que presque compatible, va la contraindre dans le futur à une plus grande discipline, tout comme il va contraindre les secteurs fortement régulés des autres pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Le premier problème de la nouvelle instrumentation de la PAC réside dans l'institution de droits à produire avec primes qui vont maintenir les valeurs patrimoniales de la terre et des exploitations bovines, sans réellement soutenir le revenu du facteur travail proprement dit. Ni les salariés ni les futurs entrants dans la branche n'en bénéficieront beaucoup car ils devront racheter (à défaut d'en hériter) des droits à produire, dont le financement viendra alourdir les coûts. De ce point de vue, les nouvelles aides liées aux facteurs de production sont dans la ligne des quotas de production déjà en place pour le lait et le sucre.

Les aides compensatrices de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles devraient donc être transitoires et dégressives dans le temps (la dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité). Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs basés sur une référence passée et de rompre le lien avec le foncier, en d'autres termes d'accroître leur caractéristique "découplée", afin d'éviter la constitution d'actifs immatériels qui grèvent les coûts et les évolutions structurelles.

Le second grand problème est lié au gel des terres qui a été conçu, dans la phase ultime de la réforme décidée par le Conseil des Ministres, trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Tout d'abord le gel des terres va maintenir la pression foncière. L'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la baisse des prix garantis vont ainsi être fortement atténuées car un prix des terres cultivées maintenu à un niveau élevé va perpétuer les incitations à l'usage d'intrants (engrais, traitements, ...). De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité des régions de grande culture est une perte de richesse (nationale) dans la mesure où ces terres permettraient - et c'est le cas de beaucoup - de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut. En fait ce gel des terres n'est justifié que dans la mesure où le prix d'intervention est considéré comme une priorité fondamentale alors qu'il n'apporte qu'une très faible protection par rapport au prix mondial anticipé en fin de période d'application. Le gaspillage de ressources est d'une ampleur considérable.

Les prix intérieurs des céréales devraient donc être alignés sur les cours mondiaux de façon à améliorer la compétitivité internationale des céréales Communautaires, à annuler la "fausse" nécessité du gel des terres et à s'affranchir de la contrainte quantitative au GATT de réduction des exportations subventionnées. Une étape intermédiaire dans ce sens serait de mettre en oeuvre un double marché des céréales ce qui aurait, en outre, l'avantage d'une cohérence accrue avec les règles de fonctionnement de l'OCM oléagineux¹³.

La même nécessité politique d'éviter la baisse des revenus, et peut être encore plus des valeurs patrimoniales créées par les politiques de prix élevés, a conduit à manquer l'occasion du virage écologique de l'utilisation de l'espace. Le gel, dit rotationnel, va freiner la restauration des usages antérieurs de terres dont la vocation naturelle est le retour aux prairies, aux zones tampons des basses vallées qui piègent les effluents, aux zones boisées, ... Paradoxalement, ces usages de la terre qui sont créateurs d'externalités positives, sources de résorptions des pollutions agricoles et d'amélioration des qualités des paysages, ne sont pas subventionnées (ou très faiblement). La raison en est bien sûr que la défense de ces biens publics ne bénéficie pas de l'effort de groupes d'intérêt aussi organisés que les producteurs spécialisés des grandes cultures.

Il faudrait mettre en oeuvre, à la place du système actuel, des aides directes qui rémunèrent les externalités positives (conservation des ressources) et encouragent les pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement. Ces aides "écologiques" devraient, au contraire des aides instaurées par la PAC, être explicitement couplées,

¹³ Le problème des distorsions de prix qui restent entre céréales et produits de substitution serait, en outre, en grande partie réglé.

permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la bio-diversité, de développement rural et régional, ..., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles. La prime à l'herbe accordée en France est un premier pas dans ce sens.

La réforme de la PAC est un pas, significatif mais insuffisant, dans la direction d'une agriculture Communautaire plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement. Les aménagements proposés ci-dessus devraient permettre d'accroître encore cette compétitivité et d'encourager le rôle de l'agriculture dans la préservation de l'espace rural et de l'environnement.

4. CONCLUSIONS POUR L'AGROFOURNITURE ET L'AGROCHIMIE

Il est clair que les excès de capacité liés à l'intensification poussée de l'agriculture européenne sont de plus en plus confrontés à la pression internationale et au coût des déséquilibres structurels internes des marchés européens. Même si les organisations agricoles et les institutions communautaires rendent possible le maintien des avantages acquis par l'instauration de droits à produire, il semble que l'on ait atteint une limite et que le GATT ait favorisé une prise de conscience qui devrait aboutir à une stabilisation sinon à un reflux des incitations à produire.

Cela ne signifie pas une disparition des techniques modernes de production, mais cela implique une stabilisation du marché global des intrants en Europe, particulièrement dans les Etats Membres (et les nouveaux membres) de l'Union Européenne où l'agriculture est très intensifiée. Cette stabilisation-régression quantitative sera nette dans les secteurs clients classiques qui constituent le coeur de notre marché ; les grandes cultures, la viticulture, l'arboriculture fruitière voir l'horticulture légumière.

De plus, autre vague de fond, le respect de l'environnement, de l'eau, de la biodiversité, et les exigences en matière de santé liée aux résidus et aux effluents vont s'affirmer comme des priorités, car ces biens et aménités prendront une valeur croissante dans les sociétés riches.

Cette tendance va se renforcer avec la reprise économique et une atténuation (sans disparition) des préoccupations en matière d'emploi. Elle va aussi se renforcer à la faveur de l'élargissement en cours vers les Pays Nordiques, dont les cultures et les législations sont plus avancées que celles des pays méditerranéens en matière de protection de la nature et du consommateur.

Cette stabilisation du marché va clairement accroître la concurrence dans le secteur de l'agrofourniture, faire pression sur les marges, pousser à des restructurations, des concentrations, rendre encore plus nécessaire les stratégies intelligentes de marketing, et de différenciation des produits pour conquérir ou tenir les divers créneaux du marché.

Il n'y a pas lieu cependant d'afficher un pessimisme extrême et de jeter le bébé avec l'eau du bain. En effet quelques éléments fondamentaux maintiendront le besoin de produits de traitement :

- Ils sont de grandes économiseurs de travail, dont le coût relatif ne fera que croître relativement aux substituts mécaniques ou chimiques : c'est la rançon du progrès technique et de la croissance économique. On ne voit pas comment on peut remplacer les herbicides en particulier par d'autres techniques et les pesticides resteront incontournables sans doute avec des dosages et des principes actifs à affiner. La fonction d'assurance des traitements reste en outre un atout fondamental.

- De nouveaux créneaux liés à de nouveaux usages du sol vont créer des besoins de substitution en produits phytosanitaires. Déjà la jachère cultivée offre de telles perspectives pour l'entretien du couvert végétal. De plus, les mesures d'accompagnement des réformes prévoient d'autres usages du sol qui nécessiteront un entretien sélectif raisonné ou des traitements avant implantation comme la forêt. Il est clair cependant que des contraintes plus strictes d'emploi seront imposées à des usages du sol à finalités environnementales.

- Le rétrécissement du marché au gel des terres et au contrôle de l'offre par des droits à produire peut aussi être desserré en cas de modification de l'environnement international ou de réelle révolution culturelle des groupes de pression agricoles (économiques plutôt que syndicaux). Il est remarquable que le gel des terres soit fortement remis en question aux Etats-Unis comme technique de contrôle de l'offre, car on est proche de conclure qu'il a conduit à favoriser les concurrents d'autres pays. Le gel des terres arables de bonne qualité en Europe n'est justifié que par la volonté de conserver des restitutions (céréales) ou des soutiens (oléagineux, sucre, ...). On peut imaginer que des contre groupes de pression - dont l'agrofourniture et l'agroalimentaire seraient naturellement les catalyseurs - fassent évoluer la PAC en permettant à un secteur compétitif - non aidé - de se développer pour satisfaire certains marchés internationaux qui existent et qui sont accessibles à des prix à la marge plus faibles. Le gel malthusien des terres perdrait alors sa justification.

C'est là une stratégie qui mérite réflexion pour les partenaires industriels de l'agriculture.