Réforme de la politique agricole commune : la maldonne du nouveau soutien public à l'agriculture

D. Vermersch

▶ **To cite this version:**

D. Vermersch. Réforme de la politique agricole commune : la maldonne du nouveau soutien public à l'agriculture. 1992. hal-02282287

HAL Id: hal-02282287
https://hal.science/hal-02282287

Preprint submitted on 9 Sep 2019

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

INRA-ESR
REN-DV n°18

REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : LA MALDONNE DU NOUVEAU SOUTIEN PUBLIC A L'AGRICULTURE

D.Vermersch

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

Novembre 92

Adoptée le 21 Mai 1992 par le Conseil des Ministres de l'Agriculture de la CEE, la réforme de la Politique Agricole Commune n'a pas fini de susciter , notamment en France,de nombreux débats tant informels, conflictuels qu'institutionnels. Il apparaît difficile, dans un tel dossier, de s'affranchir soit d'une logique affective (nous assistons à l'agonie des paysans) soit, à un autre extrême, d'un discours technocratique essayant de vous démontrer le plus formellement possible que, dans cette réforme, tout le monde y gagne: les consommateurs, les contribuables... et les paysans restants. On devine ici la prétention normative de l'économie libérale grignotant le champ propre de la politique, édictrice d'une 'loi morale' substituant l'avantage collectif (autrement dit du plus grand nombre) au Bien Commun. Entre une vision champêtre de l'agriculture et le credo néo-libéral (dernière version de notre cours d'instruction civique), la ligne de crête est périlleuse , ce qui faisait dire à Mr Mermaz, ex-Ministre français de l'agriculture, "qu'il n'est pas aisé de trouver les mots justes pour expliquer les enjeux de la réforme du 21 Mai et éclairer l'opinion publique"[1] La question est alors très simple : ces mots justes existent-ils pour une réforme de la PAC qui fait fi dans certains cas d'un souci élémentaire de justice sociale ? Il semble ainsi opportun à ce propos de préciser quelque peu la nature exacte et les conséquences de la nouvelle forme du soutien public à l'agriculture

LES MODALITES DE LA REFORME DE MAI 92[2]

La réforme de la PAC consiste au passage d'un système d'aide à l'agriculture fondé sur le soutien des prix à un système de soutien sous forme d'aides directes liées pour l'essentiel à la surface cultivée de l'exploitation agricole. La diminution des prix institutionnels des produits agricoles est compensée par des aides à l'hectare (cultivé et gelé) ou à la tête de bétail. Chaque année, en effet, le Conseil des ministres de l'agriculture fixe les prix institutionnels pour la campagne de production et de commercialisation des produits qui sont soumis à une organisation commune de marché (OCM). C'est le cas de la plupart des produits mais seules quelques-uns, prédominants dans le panier de production communautaire, sont directement concernés par la réforme : céréales, oléo-protéagineux, lait , viandes bovine et ovine. Quelques modifications sont apportées également dans la règlementation commune du marché du tabac ; d'autres secteurs non moins importants tels que le sucre, le vin, les fruits et légumes et les plantes textiles sont en attente d'un réexamen et n'ont pas fait l'objet de la réforme 92. L'analyse

[1] in Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, n° 1392-juillet 92

[2] Le texte de la réforme se trouve in Cahiers de la PAC 92, la réforme de la Politique Agricole Commune. Commission des Communautés Européennes Direction Générale de l'Agriculture.

des mesures par produit permet de préciser la nouvelle logique de régulation des marchés agricoles européens.

Grandes cultures : baisse des prix et aides aux producteurs

La réforme de Mai 92 se focalise sur le secteur grandes cultures et, plus particulièrement, les céréales. Ceci s'explique par leur importance dans l'assolement des exploitations agricoles de même que par leur utilisation comme ingrédient de base dans l'alimentation animale. La France est le premier producteur céréalier européen et assure près de 54% du total des exportations de la CEE. Une baisse significative ramènera de 1993 à 1996 le prix indicatif à 110 écus/tonne et le prix d'intervention à 100 écus/tonne[3]. Concernant les oléo-protéagineux (colza, tournesol, soja, pois , fèves, féveroles, lupin doux), la réglementation de marché a été modifiée dès Décembre 1991 : celle-ci supprime les prix garantis et propose un soutien sous forme de 'paiements compensatoires' ajustés chaque année pour les oléagineux en fonction du cours mondial. Avec la réforme de Mai 92, ce soutien est désormais couplé avec celui des céréales, de façon à ne pas favoriser une production au détriment d'une autre. Le système de compensation suppose établie tout d'abord une surface de base nationale, régionale et individuelle incluant les soles en céréales, oléo-protéagineux et terres mises en jachère volontaire, sous forme de moyenne des superficies cultivées entre 1989 et 1991. Le versement de primes de compensation est conditionné par la mise hors-culture (ou gel) de 15% de la surface de base individuelle ; ce taux peut être révisé ultérieurement suivant les conditions de production et de marché. Sont exemptés du gel une catégorie dite de 'petits producteurs' dont la surface de base est inférieure à celle nécessaire à la production de 92 tonnes de céréales[4]. Ont été enfin déterminés des rendements de référence régionaux, moyenne écrêtée des rendements céréaliers constatés entre 1986/87 et 1990/91 ; au niveau français, le rendement de référence retenu est en fait la moyenne pondérée du rendement national pour 1/3 et du rendement départemental pour 2/3. L'aide directe, effectuée à l'hectare, se monte à 25(1993-94), puis 35 (1994-95) et enfin 45 écus/tonne en 1995-96, multiplié par le rendement de référence. L'aide aux protéagineux se fait sur la base de ce même rendement de référence, multiplié par 65 écus/tonne. Quant aux oléagineux, l'aide à l'hectare est également régionalisée en tenant compte des rendements historiques moyens de ces cultures ; le montant s'ajuste en fonction notamment des cours mondiaux et des rendements céréaliers régionaux. Enfin, l'aide aux hectares gelés est identique à celle des hectares cultivés en céréales, soit 45 écus/tonne.

Productions animales : quotas, primes et souci environnemental

Etablie en Mars 84, le régime des quotas laitiers attribue à chaque producteur une référence laitière, volume maximal de production à ne pas dépasser sous peine de prélèvement supplémentaire égal à 115% du prix indicatif. Le régime des quotas est prorogé pour au moins un an. Concernant les prix, seule une réduction de 2,5% du prix d'intervention du beurre est prévue pour 1993-94 et 1994-95. Les quantités de référence pourront être éventuellement réduites de 1% sur ces mêmes périodes si la situation du marché le nécessite.

La viande bovine fera par contre l'objet d'une baisse de 15% du prix d'intervention, baisse étalée sur trois ans. La fixation du plafond d'achat à l'intervention passerait de 750000 tonnes en 1993 à 350000 tonnes en 1997. L'aide compensatoire revêt ici la forme de droit à prime par unité de gros bétail (UGB)[5]. En vue de freiner une intensification dommageable à

---

[3]un écu=7,90FF environ ; le prix indicatif est le prix que l'OCM s'efforce d'assurer aux producteurs ; le prix d'intervention sert à calculer le prix d'achat garanti des organismes d'intervention.

[4]Ce chiffre de 92 tonnes correspond en fait au rendement CEE moyen des céréales (4,6 T/ha) sur une superficie de 20ha

[5]Les unités de gros bétail prises en compte ici sont: les vaches allaitantes(1 UGB),les bovins mâles de plus de 2 ans(1UGB),les bovins mâles de 6 mois à 2 ans(0,6UGB), les brebis(0,15UGB) et les vaches laitières(1UGB).

l'environnement, cette prime d'élevage est plafonnée par hectare : la norme maximale passera progressivement de 3,5UGB/ha de fourrage en 1993 à 2UGB/ha de fourrage en 1996. Notons que dans le calcul de la surface fourragère, l'agriculteur peut y déclarer les hectares de céréales autoconsommés, soit inclure ces derniers dans la sole éligible à l'aide directe pour les céréales.La réforme propose 4 types de primes aux producteurs de viande bovine : pour les bovins mâles (90 écus payables au maximum 2 fois dans la vie de l'animal) ; pour les vaches allaitantes (prime déjà existante fixée à 120 écus/vache) ; pour la transformation des veaux (prime de 100 écus par veau mâle de race laitière retiré de la production avant l'age de 10 jours ou à l'intervention pour un poids de carcasse compris entre 150 et 200kg) ; prime à l'extensification (augmentation de la prime aux bovins mâles et aux vaches allaitantes de 30 écus si la densité de charge est inférieure à 1,4UGB/ha de fourrage).
Concernant enfin la production de viande ovine, le système de droits à primes individuels est maintenu et limité à un plafond de 1000 brebis en zones défavorisées et de 500 ailleurs.

Mesures d'accompagnement

A côté des mesures de régulation de l'offre agricole, des mesures dites 'd'accompagnement' viennent compléter le dispositif de la réforme ; elles visent à favoriser l'utilisation des terres à des fins autres qu'agricole, à encourager des techniques moins productives mais plus soucieuses de l'environnement, enfin à améliorer la viabilité des exploitations agricoles en agrandissant leur taille et en réduisant la main d'oeuvre utilisée (régime de pré-retraite).
Suite à cette présentation de la réforme, nous nous proposons de la commenter successivement sous trois angles complémentaires: l'efficacité attendue, le souci environnemental et la nature véritable du nouveau soutien public à l'agriculture.

INCERTITUDES SUR LES EFFETS ESCOMPTES

Conformément à une logique libérale d'économie de marché, les effets économiques escomptés sont relativement clairs. Par l'entremise d'une régulation par les prix de l'offre céréalière, les protagonistes de la réforme espèrent ainsi une reconquête du marché intérieur, et notamment celui de l'alimentation animale où les céréales ont longtemps fait figure d'ingrédient de base mais qui sont aujourd'hui de plus en plus largement concurrencés par des produits de substitution des céréales (PSC)[6], l'un des objets du contentieux euro-américain dans le cadre des négociations du GATT. La baisse des prix des céréales est censée par ailleurs renforcer la compétitivité des productions de porcs, volailles et oeufs et, dans une moindre mesure, celle des productions bovines, ces dernières utilisant plus ou moins intensivement l'ingrédient céréalier. En bref, la mécanique est apparemment claire ; les plus grandes incertitudes sont liées cependant au coefficient de transmission de l'effet-prix céréales, ce que les économistes appellent l'élasticité dans son sens de variation et dans son intensité. On ne peut oublier par exemple que jusqu'à maintenant l'augmentation des rendements céréaliers a constitué l'amortisseur essentiel de la baisse des prix, en termes réels, des céréales[7]. Les gains potentiels de productivité sont encore énormes et continueront à être exploités afin de restaurer le revenu agricole suite à la baisse des prix. De ce fait, pour certaines exploitations agricoles, l'élasticité d'offre serait négative, la baisse des prix stimulant une augmentation de la production par résorption des inefficacités techniques. Ce mouvement sera d'autant plus sensible que la baisse des prix céréaliers est étalée sur trois années et non d'un seul tenant comme l'avaient

[6]Il s'agit notamment des tourteaux protéiques, du manioc, du gluten de maïs, des mélasses et des sons. Certains de ces PSC sont importés des USA sans droit de douane.

[7]Vermersch D;, 'Une mesure des économies d'échelle locales de court terme : application au secteur céréalier'. Revue d'Economie Politique 1990, 3 : 439-53.

recommandé certains économistes. Il apparaît tout autant d'indétermination concernant l'élasticité de substitution entre céréales et PSC. En effet, la plupart de ces derniers sont des sous-produits industriels dont l'offre est susceptible de réagir sensiblement à la baisse des prix céréaliers ; l'économie de certains pays en développement tels que la Thaïlande avec le manioc repose pour partie sur ces exportations. Par ailleurs, la substitution annoncée compte sur un rééquilibrage de la protection à l'encontre des PSC dont certains entrent dans la CEE sans acquitter de droit de douane. A ce niveau, les USA, gros exportateur de corn gluten feed, ne sont pas prêts à lâcher du lest sur les concessions qui leur ont été accordées dans les années soixante.

L'incertitude demeure également quant à l'effet de la réforme sur les productions animales. Il est attendu un premier effet d'expansion (autrement dit d'augmentation de la production) sur les productions animales hors-sol : porcs, volailles, oeufs. La demande pour de tels produits est cependant relativement saturée et cet effet d'expansion escompté fournira peut-être le prétexte d'une nouvelle vague de concentration de la production, dommageable pour certaines régions La tentative de l'industriel allemand Poehlmann d'établir une unité de production de 5 millions d'oeufs par jour dans la Marne en est une première illustration. Concernant enfin la production de viande bovine, c'est le paradoxe qui prédomine au sens où d'un côté la baisse des prix céréaliers motive une intensification de la production ; de l'autre, les aides accordées sont modulées, nous l'avons vu, suivant le caractère extensif de l'atelier (rapport UGB/ha). Cet écartèlement révèle bien que l'environnement n'est pas au coeur de la réforme.

LE SOUCI ENVIRONNEMENTAL : UN LEURRE

L'option de la réforme choisie le 21 Mai 92 rend celle-ci pour le moins paradoxale eu égard à ses intentions premières. On pouvait lire , en effet, dans le document de réflexion de la Commission, préliminaire au projet Mc Sharry, le premier objectif énoncé suivant :

"Il est nécessaire de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre. Il n'y a pas d'autre moyen de préserver l'environnement naturel, un paysage millénaire et un modèle d'agriculture familiale qui traduit un choix de société[8]

L'essentiel était affirmé et il s'agissait d'un choix ou plutôt d'une fin éminemment politique, au sens propre du terme. Au-delà de l'utilité commune de l'activité agricole, utilité rémunérée par la valeur d'échange (autrement dit et le plus souvent les prix des produits agricoles), le document de la Commission reconnaissait également l'utilité propre de l'économie agricole: façonner et gérer tout ou partie du patrimoine naturel, aménager le territoire, réguler les divers processus de concentration de nos sociétés modernes, maintenir une économie de type familial...Voilà autant d'externalités agricoles positives, c'est à dire produits ou consommés en dehors d'un échange marchand ; la collectivité reconnaissant une valeur à ces aménités, la politique économique doit tenter de les "internaliser" par l'entremise de subventions, politiques de label, aides au tourisme rural,...Comme de manière symétrique, elle tente d'internaliser les effets externes négatifs (intensification des systèmes de production et pollution azotée,...) par le biais de taxes et redevances.

La réforme de Mai 92 apparaît en réalité comme une peu convaincante politique d'internalisation, les mesures agri-environnementales proposées n'étant que l'emballage d'une gestion draconienne de l'offre céréalière. En premier lieu, l'effet désintensifiant de la baisse des prix sera en fait contrebalancé par l'obligation du gel de 15% des terres pour les gros producteurs, ce qui signifie une production plus faible/mais une surface proportionnellement plus réduite. D'une manière générale et en observant ce qui s'est passé aux Etats-Unis, les mesures de gel des terres risquent d'avoir un effet contraire à celui de la taxation des engrais.

[8] in 'Bulletin des Communautés européennes' ; supplément 5/91.

Elles conduiront à freiner la substitution entre intrants polluants et foncier, d'autant plus que cet outil de gestion de l'offre conduit en général à retirer de la culture les terres les moins fertiles, alors que l'on concentre l'intensification productive sur les meilleures. Quant aux aides directes relatives aux surfaces céréalières et spécifiées régionalement, loin de représenter une rémunération des externalités positives, il s'agit, nous le verrons dans la suite de l'exposé, d'une rente foncière différentielle qui permet de geler, au niveau actuel, le degré d'intensification des productions. En outre, il y a fort à craindre que ces rentes ne soient des catalyseurs potentiels de délocalisation d'autres productions. C'est ce à quoi on assiste avec l'apparition de nouvelles zones maraîchères concurrentes des régions plus traditionnelles (carotte nantaise, pommes de terre primeurs de Bretagne,...). En résumé, la réforme de la Politique Agricole Commune, dans sa version céréalière, continue à soumettre le secteur agricole à la logique parétienne[9] sans prendre vraiment en compte les externalités positives et négatives. Au sein du secteur agricole, cette recherche d'un optimum de Pareto est à l'oeuvre et conduit inexorablement à une géographie agricole française pour le moins simplifiée et où le milieu naturel se voit atteint tant par une intensification des systèmes de production que, à l'autre extrême, par un abandon de toute activité rurale, deux conséquences de la recherche d'efficacité microéconomique et globale. Exposée aujourd'hui à une mondialisation accrue des échanges, cette polarisation régionale sera maintenue par un système de rentes foncières : telle est, à notre avis et nous allons le voir maintenant, la véritable nature du nouveau soutien public à l'agriculture.

UNE ECONOMIE DE RENTE

Certes, il ne s'agit pas de contester la nécessité d'un soutien aux revenus agricoles. Cela étant, le fait de coupler principalement cette aide à l'hectare et aux rendements céréaliers passés amène à considérer celle-ci comme une véritable rente foncière différenciée suivant les potentialités agronomiques du terroir. Lorsqu'on constate que les rendements régionaux de référence varient pratiquement du simple au triple, il apparaît difficile de soutenir le souci de justice sociale d'une telle mesure. Par ailleurs, le premier document de réflexion de la Commission[10] se plaisait à rappeler que 80% du soutien public se destinait à 20% des agriculteurs. Cruelle désillusion : ce soutien est passé aujourd'hui d'une formule de prix garantis à la rémunération d'une rente foncière, ce qui ne modifiera que très peu le ratio précédent. Le Président de l'AGPB (Association Générale des Producteurs de Blé) reconnaît lui-même les limites de la solidarité d'un tel système[11] ; il est vrai que ce dernier possède le mérite d'une plus grande transparence de l'aide accordée, au regard d'un soutien des revenus par les prix. Se pose en fait ici la question de l'éligibilité , voire de la légitimité des aides accordées, la collectivité publique souhaitant octroyer davantage ce soutien en termes de rémunération de services essentiellement non marchands fournis par l'activité agricole: occupation et entretien de l'espace, maintien d'emplois en milieu rural,...Se situe également ici le dilemme du décideur politique, partagé entre la fidélité aux choix affichés (agriculture familiale,...), le maintien d'une compétitivité sur les marchés internationaux et la pression des autres partenaires européens pour une plus grande libéralisation des échanges.

Arrêtons-nous maintenant sur les effets proprement économiques d'un tel système d'aides. Visant, nous l'avons vu, un découragement à l'intensification et, par voie de conséquence, à la croissance des rendements, l'aide directe à l'hectare ne rémunère en contre-partie aucune activité économique, aucun souci d'entretien du paysage et de préservation environnementale.

---

[9]Logique parétienne: relative à l'obtention d'un optimum de Pareto , c'est à dire d'un état dans lequel il est impossible d'augmenter l'utilité d'un agent sans diminuer celle d'un autre.

[10]in 'Bulletin des Communautés européennes' ; supplément 5/91.

[11]in 'Agra France', n°380, 10 Octobre 92.

En outre et de manière formelle, cette rente foncière peut se traduire également comme une diminution correspondante du coût réel du foncier agricole ; dès lors, le risque encouru à moyen terme est l'appropriation de cette rente par le jeu des transactions sur les marchés fonciers, appropriation réalisée par les propriétaires. Le caractère d'aide directe serait alors fortement conditionné par le mode de faire-valoir (en propriété ou en fermage). Une telle capture, dans les transactions foncières, de la prime à l'hectare ne sera en fait qu'une réédition quelque peu analogue de celle déjà existante dans les transactions incluant les droits à produire associés aux quotas laitiers. En final, il en résulte une augmentation des charges à l'installation des jeunes agriculteurs, ce qui ne peut que porter atteinte à la compétitivité de notre agriculture ; en effet, le surcroît de charges foncières ou relatives aux droits à produire contribuera à freiner l'obtention de nouveaux gains de productivité issus de l'adoption des progrès techniques futurs.

LE LIBERALISME AUX PRISES AVEC LA JUSTICE SOCIALE[12]

Il apparaît ainsi en définitive que l'on ait largement sous-estimé les conséquences , ne serait-ce qu'économiques, de la nouvelle donne du soutien public à l'agriculture : celui-ci ne fera qu'accélérer la dramatique éviction du travail agricole, ultime source aujourd'hui de nouveaux "gains potentiels de productivité". Cette maldonne prend son origine dans une vision bien myope de la compétitivité des exploitations agricoles ; la tendance perdure en effet à ne percevoir la compétitivité, l'efficacité qu'au prix de la poursuite d'une restructuration agricole et foncière, ce qui aboutit notamment à ce système de rentes foncières privilégiant indûment les grandes exploitations agricoles présentant des prix de revient pour les produits agricoles relativement faibles. Ce prix de revient, encore appelé coût privé de production, se différencie du coût social[13], résultante du coût privé et de l'ensemble des aménités positives et négatives générées par l'activité agricole. Sans tomber dans la naïveté du "Small is beautiful", utiliser le coût privé ou le coût social comme unité de mesure de la compétitivité modifie considérablement le classement des systèmes de production agricoles en terme d'efficacité. Ceci précisé, n'y a-t-il pas lieu dès lors de fonder la compétitivité d'une exploitation sur ce coût social sur lequel serait calée intégralement une aide compensatoire, non à l'hectare mais à la personne ou à l'exploitation agricole familiale comme communauté de personnes ? Nous rejoignons ici d'une certaine manière le souci d'une "agriculture durable", intégrant une efficacité économique et une préoccupation d'écologie humaine. Pour y parvenir, il apparaît au moins deux conditions nécessaires : d'une part, modifier la hiérarchie actuelle des prix relatifs afin que ceux-ci puissent valoriser à nouveau les externalités agricoles positives[14] ; d'autre part et peut-être à l'encontre des courants actuellement dominants, entreprendre une vaste opération de démystification des pseudo-vertus du libre-échange. Autant, pouvons-nous nous soucier, à la suite de Dupuy[15], "de l'incapacité bien française à penser le marché dans ses dimensions morale et politique", autant, il nous faut rappeler Populorum Progressio, à savoir que "la liberté des échanges n'est équitable que soumise aux exigences de la justice sociale" (PP n°58-60). Au-delà des déclarations de bonnes intentions, du déprimant spectacle des parties de poker menteur sous l'égide du GATT, il y a urgence aujourd'hui à une réflexion combinant l'économique , l'éthique et le spirituel et traitant de cette mondialisation sans frein des échanges

---

[12]Sous-titre du récent ouvrage de Jean-Pierre Dupuy:'Le sacrifice et l'envie',Calmann-Lévy,1992

[13]Le coût social est la somme du coût privé et de l'évaluation monétaire des aménités positives (comptées négativement) et des aménités négatives(comptées positivement).

[14]Voir à ce sujet:Rainelli,P.-Vermersch D., 'Efficacité Economique et Environnement:le cas de l'Agriculture' INRA-ESR Rennes,Juillet 92, 14p.

[15]ibid note 11.

profitant à peu et excluant beaucoup et partout. Cette "dérive totalitaire du libéralisme", titre d'un récent ouvrage de Michel Schooyans, nous concerne tous : au courage, Zorobabel !

Dominique Vermersch
Chargé de Recherches
INRA-Economie Rennes