

Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation  
Direction des affaires financières et économiques  
Sous direction études programmes évaluation  
Bureau évaluation et prospective

# **LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DE LA PAC DANS LES PAYS MEMBRES DE UE**

R. Carles, J. Blanchet, A. Revel

Institut National de la Recherche Agronomique  
Economie et sociologie rurale  
Unité de recherche de Grignon  
Equipe de recherche sur les systèmes de production agricole  
et les changements techniques, économiques et structurels

RAPPORT DE LA CONVENTION DAFE INRA  
Du 27 septembre 1995  
PROGRAMME 95.H1.01.02

**RAPPORT DE LA CONVENTION DAFE INRA  
Du 27 septembre 1995  
PROGRAMME 95.H1.01.02**

**LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DE LA PAC  
DANS LES PAYS MEMBRES DE L'UE  
R. Carles, J. Blanchet, A. Revel  
REF: daferap2.doc 21 06 96**

**SOMMAIRE**

<b>LES INTENTIONS ET LES CONDITIONS DE L'ETUDE</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>2</b>
<b>I - LA DIVERSITE D'APPLICATION DES REGLEMENTS PAR LES ETATS-MEMBRES EST PLUS IMPORTANTE QUE PREVU</b>	<b>3</b>
<b>I - 1 - Le découpage des surfaces nationales de base plus poussé en Espagne et en Allemagne</b>	<b>3</b>
I - 1 - 1. Allemagne : Une base par Länder et l'exception de l'Est	3
I - 1 - 2. Espagne : Un système de surfaces de base très décentralisé	4
I - 1 - 3. Royaume-Uni : 6 surfaces de base	4
I - 1 - 4. Italie: Une base et une SMG	4
<b>I - 2. Des dépassements de surface de base, sauf en Italie</b>	<b>5</b>
<b>I - 3. Des rendements de référence très affinés en Italie, en Espagne et en France</b>	<b>5</b>
I - 3 - 1. 439 Rendements de référence en Italie	5
I - 3 - 2. Le plan de régionalisation différencié en Allemagne	6
I - 3 - 3. Complexité du calcul des primes d'irrigation en Espagne	6
I - 3 - 4. Le Royaume Uni n'a que 7 rendements de référence	6
<b>I - 4. L'avantage du blé dur en Espagne</b>	<b>6</b>
<b>I - 5. Des disparités dans le calcul des primes</b>	<b>6</b>
I - 5 - 1. Les primes à l'hectare différent en Italie et en France	6
I - 5 - 2. Les paiements compensatoires en Allemagne	7
<b>I - 6. Des disparités dans le versement des primes</b>	<b>7</b>
I - 6 - 1. Un calendrier des versements des compensations en Espagne	7
I - 6 - 2. Les retard de paiement en Italie	8
I - 6 - 3. La France est le seul pays à anticiper les paiements	8
<b>I - 7. Un taux de jachère géré différemment selon les Etats</b>	<b>8</b>
I - 7 - 1. La Jachère fixe attire les nouveaux Länder en Allemagne	8
I - 7 - 2. Le gel en Italie est augmenté optionnellement de 5%	8
I - 7 - 3. Au Royaume Uni une exception pour le gel libre, majoré de 3% seulement	9

<b>I - 8. L'entretien des surfaces gelées: l'Allemagne et le Royaume Uni sont en avance</b>	<b>9</b>
I - 8 - 1. En Allemagne couvert obligatoire et traitements interdits	9
I - 8 - 2. Au Royaume Uni des indemnités pour les jachères de randonnées	9
<b>I - 9. Un transfert du gel autorisé en Italie, RU et Allemagne, mais pas en France</b>	<b>10</b>
I - 9 - 1. En Italie, la mutation peut être totale ou partielle	10
I - 9 - 2. En Allemagne on peut transférer à deux exploitants	10
I - 9 - 3. Au Royaume Uni un marché de la jachère s'installe	10
<b>I - 10. Le gel blanc non rémunéré en Espagne</b>	<b>10</b>
<b>Conclusion sur les conséquences de la décentralisation de la NPAC</b>	<b>18</b>
<b>II - LA MAITRISE DE LA PRODUCTION A ETE OBTENUE</b>	<b>18</b>
<b>II - 1. Par la limitation de la production et des stocks</b>	<b>18</b>
II - 1 - 1. L'évolution du secteur des céréales vient surtout de la jachère	18
II - 1 - 2. Le secteur des oléagineux et des protéagineux est chaotique	18
II - 1 - 3. L'évolution du secteur bovin est forte	24
<b>II - 2. Par l'efficacité de la jachère et son évolution vers la jachère libre</b>	<b>26</b>
<b>II - 3. La limitation des dépenses budgétaires est donc assurée</b>	<b>27</b>
<b>III - L'ADAPTATION DES EXPLOITATIONS A LA NPAC EST TRES RAPIDE</b>	<b>27</b>
<b>III - 1. Les assolements évoluent</b>	<b>28</b>
III - 1 - 1. Les primes ont pesé sur le choix des agriculteurs	28
III - 1 - 2. Les pays se répartissent en trois catégories selon la diminution de leur sole céréalière	29
III - 1 - 3. Les agriculteurs évoluent vers le gel libre au fur et à mesure des années	29
<b>III - 2 - La consommation d'intrants diminue et les coûts de production se diversifient à travers l'Europe</b>	<b>29</b>
III - 2 - 1. Les exploitants accentuent l'économie d'intrants	29
III - 2 - 2. Les coûts de production du blé tendre dans l'Union Européenne étaient très dispersés avant la mise en place de la réforme	30
<b>III - 3 - Les cultures non alimentaires et spécialisées se développent</b>	<b>44</b>
III - 3 - 1. La jachère industrielle pour les biocarburants progresse en France, Allemagne, RU et Italie	44
III - 3 - 2. Les cultures spécialisées s'étendent	44
<b>III - 4 - La réduction des charges fixes se poursuit</b>	<b>45</b>
III - 4 - 1. Par la réduction de la main-d'oeuvre permanente	45
III - 4 - 2. Par le développement progressif des groupements	45
<b>III - 5. Les revenus agricoles sont stables ou ont augmenté</b>	<b>46</b>

<b>III - 6. Les préoccupations environnementales et socio-structurelles sont de plus en plus fortes</b>	<b>47</b>
III - 6 - 1. Des mesures agro-environnementales sont adoptées par certains Etats-membres	47
III - 6 - 2. La forestation gagne du terrain	47
III - 6 - 3. Les préretraites ont moins de succès que prévu	47
III - 6 - 4. Les exploitations bovines intensives disparaissent aux Pays Bas	48
<b>III - 7. La pluriactivité se développe en Italie et Allemagne de l'Est</b>	<b>48</b>
<b>III - 8. Les exploitations s'agrandissent plus rapidement</b>	<b>48</b>
<b>IV - LES PREVISIONS DES MODELES UTILISES SE SONT ELLES REALISEES ?</b>	<b>49</b>
<b>IV - 1. Des résultats qui confortent plus les prévisions de la Commission que les mises en garde contre une baisse des revenus</b>	<b>49</b>
<b>IV - 2. Des modélisations qui se sont avérées indispensables pour juger les résultats</b>	<b>50</b>
<b>IV - 3. Les bases de données sont de valeur inégale</b>	<b>50</b>
<b>IV - 4. Les modélisations d'exploitation arrivent à des résultats similaires pour les divers pays-membres</b>	<b>50</b>
<b>IV - 5. Possibilités et limites des modèles d'exploitations agricoles</b>	<b>53</b>
<b>V - DES EVOLUTIONS DE LA PAC SONT A PREVOIR</b>	<b>54</b>
<b>V - 1. Tirons les premiers enseignements de l'introduction des droits à produire</b>	<b>54</b>
<b>V - 2. Les Contraintes internationales se renouvellent</b>	<b>60</b>
V - 2 - 1. avec l'élargissement à l'Est en 1998	60
V - 2 - 2. Avec la reprise des négociations à Genève en 1999	63
V - 2 - 3. Avec l'éternel problème des PSC	64
V - 2 - 4. Avec les conséquences de l'accord de Blair House sur les oléagineux	65
<b>V - 3. La PAC doit aussi faire face à ses contraintes internes</b>	<b>65</b>
<b>V - 4. Des aménagements sont toujours possibles</b>	<b>67</b>
<b>V - 5. Propositions d'aménagement et de réforme</b>	<b>69</b>
V - 5 - 1. Les aménagements	69
V - 5 - 2. Les réformes	71
<b>CONCLUSION</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXE : LE RESEAU EUROPEEN</b>	<b>82</b>

## LES INTENTIONS ET LES CONDITIONS DE L'ETUDE

La présente étude regroupe sous forme de synthèse, pour le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation certains des résultats du travail de recherche, mené par l'équipe Spactes de l'INRA ESR GRIGNON en liaison avec un réseau d'économistes européens, sur l'adaptation des agriculteurs européens à la réforme de la PAC, décidée en juin 1992 et mise en oeuvre progressivement en 1993, 1994 et 1995.

Dès que les grandes lignes de la réforme ont été connues, de nombreux économistes se sont mis à la tâche et ont essayé d'en apprécier les conséquences sur l'économie des exploitations agricoles. De nombreux calculs économiques ont été opérés. Compte tenu de cette mise en oeuvre progressive, des modélisations ont permis de cerner avec un peu d'avance les résultats escomptés.

A l'initiative de l'équipe INRA Grignon, un réseau européen de chercheurs en économie s'est mis en place: il a permis de donner à cette étude un caractère délibérément concret, les résultats des réflexions et des calculs étant systématiquement confrontés avec les informations issus des panels d'exploitations agricoles suivis par ce réseau de chercheurs européens. Des informations concernant certains pays ont pu être regroupées, en particulier celles concernant l'Allemagne (et l'Allemagne de l'Est en particulier), la Belgique, la France, l'Italie, les Pays Bas et le Royaume Uni.

Il ne faut donc pas s'étonner si les matériaux constituant ce rapport sont encore disparates et si de nombreuses lacunes demeurent. Il s'agit d'un travail en cours. Les résultats ne sont que préliminaires et tous les pays n'ont pas été couverts de la même façon. Ces résultats seront, au cours des mois à venir, complétés, consolidés, étayés. Ils pourront être présentés au titre d'une convention ultérieure, si les méthodes d'analyse utilisées et la teneur des résultats présentent un intérêt pour le Ministère. Le travail se poursuit.

Selon les problèmes posés les études ont revêtu des caractéristiques différentes: pour certaines il s'agit d'études particulières faites par chacun des pays concernés avec leurs méthodologies propres, pour d'autres il s'agit de travaux réalisés en France [CARLES 1996] avec des données concernant l'ensemble des pays membres (le RICA européen par exemple), pour d'autres enfin des données établies par la Commission ont pu être obtenues et analysées.

Néanmoins les réflexions en cours ont paru intéressantes et il a été jugé utile de porter à la connaissance du Ministère les résultats de cet important travail d'information, de réflexion et de coordination internationale, réalisé, malgré la modestie des financements impliqués dans cette opération, grâce à la bonne volonté des chercheurs français et étrangers concernés. Mais il est à craindre, si de nouvelles sources de financement ne sont pas trouvées, que ce travail de recherche novateur et transnational ne doive prendre fin

Le plan adopté pour ce rapport à la demande du Ministère est le suivant :

- I - Diversité d'application des règlements par les Etats membres
- II - Maîtrise de la production
- III - Adaptation des exploitations à la NPAC
- IV - Jugement sur les prévisions des modèles utilisés
- V - Evolutions prévisibles de la PAC

La continuation en 1996 de la réforme de la PAC décidée en 1992 suppose que les objectifs aient été au moins partiellement atteints. Bien que les responsables politiques nient l'éventualité d'une " réforme de la réforme " de crainte que celle-ci n'alimente une floraison de demandes de primes diverses visant à compenser des situations particulièrement défavorisées, il est probable que certains aménagements soient apportés en 1998, au moment d'intégrer les PECO, ou même avant de façon à atténuer les incohérences les plus évidentes. Telle est la raison pour laquelle il a semblé à l'INRA utile de faire connaître les résultats encore partiel de ce premier bilan.

## INTRODUCTION GENERALE

La politique agricole commune a été décidée en application du traité de Rome signé en 1957 par les six Etats-membres fondateurs de la Communauté européenne. On date sa création de la décision de Sicco Mansholt de fixer en 1962 un prix unique pour les céréales européennes et de leur permettre de circuler librement entre les "6". Elle a subi depuis de très nombreuses évolutions, mais très peu de réformes de fonds, jusqu'à l'imposition des quotas laitiers en 1984 et la création des QMG, les quantités maximum garanties, en 1986. Mais une réforme en profondeur s'imposait au vu de coûts budgétaires toujours croissants et d'une modification dans les objectifs poursuivis, la situation de l'agriculture européenne passant d'une position déficitaire à celle d'un exportateur permanent sur le marché mondial.

L'agriculture européenne doit rester compétitive par rapport à celle de ses grands concurrents internationaux, c'est-à-dire qu'elle doit produire avec des coûts de production modérés au moins dans certaines parties notables de sa population d'entreprises. Elle doit alors assurer des revenus convenables aux agriculteurs concernés par la réforme.

Mais elle doit aussi apporter sa contribution à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement en permettant une occupation de sol dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire en assurant là aussi des revenus décents aux agriculteurs, tout en limitant son intensité productive : la période récente a montré que les fortes consommations d'intrants d'origine chimique ou animale avaient des effets négatifs sur l'environnement, la pollution des eaux par exemple.

Enfin elle ne doit pas coûter trop cher à la collectivité, avec le souci de l'équité dans l'affectation des fonds publics aux différents groupes sociaux.

Les objectifs de la réforme de la PAC décidée en mai 1992 étaient donc multiples.

En premier lieu il s'agissait de réduire les excédents céréaliers et donc freiner les dépenses du FEOGA. L'obligation de mise en jachère d'une partie des terres et la baisse des prix des produits devaient provoquer ce retournement de tendance.

Ensuite il s'agissait de mettre un terme à la poursuite d'une intensification de l'agriculture jugée préoccupante à cause de ses effets sur l'environnement. La mise en jachère d'une partie des terres, notamment la jachère tournante, c'est-à-dire intégrée dans l'assolement, devait conduire à une diminution mécanique des doses d'engrais et de produits phytosanitaires à l'hectare, tandis que la baisse des prix des produits devait inciter les agriculteurs à adopter des modes de conduite des cultures plus économes, suivant en cela et empiriquement le déplacement de l'optimum économique suggéré par la théorie de la production. En matière d'élevage, des seuils de chargement devaient pénaliser les élevages les plus intensifs et donc promouvoir à terme des élevages plus respectueux de l'environnement.

Enfin les réformateurs visaient à remplacer dans l'alimentation de nos animaux les PSC, ces produits de substitution aux céréales (manioc et corn gluten feed en particulier), par nos céréales autochtones devenues moins chères.

## **I - LA DIVERSITE D'APPLICATION DES REGLEMENTS PAR LES ETATS MEMBRES EST PLUS IMPORTANTE QUE PREVU**

Si les principes étaient les mêmes partout, un certain degré de liberté a néanmoins existé dans les différents Etats-membres de l'Union européenne pour la définition de modalités pratiques de calcul des aides. Il s'agissait là, non pas d'une première application du principe de subsidiarité, car ce principe réaffirmé récemment comme un des modes de gestion préférentiel, prôné en particulier par le Traité de Maastricht, ne s'applique pas à la PAC qui en est explicitement exemptée par le traité.

Il s'agit, en revanche, d'une volonté délibérée de la Commission et du Conseil des ministres de l'agriculture de l'UE de voir la PAC gérée, pour certaines mesures d'applications qui ne touchent pas les principes du marché unique comme les prix par exemple, au niveau le plus près possible de l'agriculteur. C'est dire que le niveau de décentralisation des décisions dépasse de beaucoup les Etats membres et peut aller au niveau des régions, voire des départements (ou des cantons en Espagne et Italie). D'où des incidences qui peuvent varier selon les Etats et les régions.

En outre des primes spécifiques ont parfois été ajoutées au schéma initial, par exemple les primes blé dur hors des zones traditionnelles de production et la prime à l'herbe en France. La question monétaire, avec les bouleversements de parités entre monnaies nationales au cours de la période récente, a pu jouer aussi un certain rôle.

Certes en 1996, au vu des résultats des deux premières années de mise en oeuvre de la réforme, il doit être possible de mieux cerner les contours des véritables conséquences de la réforme et des premières adaptations que les agriculteurs des divers pays membres de l'UE ont mises en oeuvre pour tenter d'en tirer le meilleur parti. Cependant les délais de dépouillement des observations de terrain font qu'il est encore trop tôt pour un bilan complet, même limité aux deux premières années de la réforme, mais ce travail se poursuivra.

L'application de la PAC n'est pas uniforme d'un pays à l'autre.

- Chacun des pays enquêtés a dans les interstices du règlement communautaire inséré des mesures tenant compte des particularités de son secteur céréalier (ex. 439 rendements de référence ont été calculés en Italie, contre 7 au RU).
- Les mesures d'accompagnement n'ont pas reçu le même écho (exemple, la prime à l'herbe en France).

Les sources des résultats et des observations présentées dans ce rapport sont très diverses et sont citées dans la bibliographie. Elles émanent essentiellement du réseau européen indiqué en annexe.

### **I - 1 - Le découpage des surfaces nationales de base plus poussé en Espagne et en Allemagne**

#### **I - 1 - 1. Allemagne : Une base par Länder et l'exception de l'Est**

La surface de base nationale s'élève à 10 millions d'hectares, divisée en 18 surfaces de base régionales (contrairement à l'Allemagne occidentale, les surfaces de base en ex-RDA n'ont pas été calculées à partir de références historiques. Elles ont été fixées à 3,57 millions d'hectares) et une surface maximale garantie (SMG) pour les oléagineux.

L'Allemagne ne distingue pas les surfaces sèches des surfaces irriguées. Par ailleurs, elle compte 3 types de surface de base (une surface de base pour toutes les céréales et le maïs, une surface de base comprenant toutes les céréales sauf le maïs - Bavière et Bade Wurtemberg ont une surface de base maïs).

Le calcul de la surface de base (différent entre l'Allemagne de l'Ouest et les anciens Länder de l'est) se fait de la manière suivante. Pour l'Allemagne de l'ouest, la surface de base est égale à la moyenne des SCOP et du gel quinquennal entre 1989 et 1991 augmentée des surfaces de lin non textile à partir de 1993 et 1994. Pour l'Allemagne de l'est, la surface de base, faute de référence 1989-91 est fixe et est de 3,57 millions d'hectare.

Pour la campagne 93-94, la surface maximale garantie en oléagineux (SMG) a été de 5,128 millions d'hectare

Lors de la campagne 1993, l'Allemagne a redistribué la SMG nationale aux Länder dans le but de leur déléguer les responsabilités du dépassement de surfaces. Malgré, ces aménagements les nouveaux Länder ont été obligé de baisser leurs surfaces en oléagineux d'environ 60% pour la récolte 1994.

Par ailleurs, le maintien de la SMG s'est avéré délicat. La campagne 1993/94 a vu un dépassement de la SMG de 43%. En 1994/95, pour éviter que cela ne se reproduise, les ministères de l'Agriculture dans les nouveaux Länder ont fixé un taux de surface d'oléagineux pour chaque exploitation, ce dernier étant fixé proportionnellement à la surface totale des exploitations (6% Brandebourg et Saxe, 8% Saxe et Thuringe, 17% Meklembourg). Enfin il est à prévoir que ces taux augmenteront légèrement en 1996.

### **I - 1 - 2. Espagne : Un système de surfaces de base très décentralisé**

L'Espagne a poussé très loin le principe de la décentralisation en instaurant une gestion de type fédéraliste. En effet, celle-ci est " découpée " en 17 régions autonomes qui possèdent leur propre charte, leur gouvernement et leur parlement. Les communautés sont divisées en provinces autour d'une ville " capitale ". Chaque province est elle même divisés en Comarcas.

Conséquence logique de l'autonomie laissée aux diverses provinces, le système de surfaces de références est très décentralisés. Les 9 millions d'hectares de SCOP ont été divisés en 18 surfaces de bases, soit 17 pour les communautés autonomes et une pour la surface nationale irriguée.

Malgré l'effort du gouvernement espagnol pour rendre sa politique agricole compatible avec la réforme de la PAC, certaine spécificité demeure, tant pour la référence tournesol, que pour le blé dur ou les légumineuses graines. Le problème du tournesol et celui de la jachère blanche sont examinés dans les paragraphes suivants.

Les légumineuses graines (lentille et pois chiches) ne rentrent pas dans le calcul de la SCOP. La superficie accordée est de 430 000 hectares et subventionné à 75 ECU par hectare (1993). Les productions concernées sont: les lentilles, les pois chiches, les fèves destinées à l'alimentation humaine.

### **I - 1 - 3. Royaume-Uni : 6 surfaces de base**

4,4 millions d'hectares de surface ont été divisés en 6 surfaces de base (Angleterre, Pays de Galles, plus une surface de base séparée pour le maïs dans ces 2 pays, Irlande et zones en Ecosse) et une SMG.

### **I - 1 - 4. Italie: Une base et une SMG**

La surface de base est de 5 801 200 hectares dont 1 200 000 hectares de maïs. La surface maximum garantie d'oléagineux est de 542 000 hectares.



## **I - 2. Des dépassements de surface de base, sauf en Italie**

A la suite d'une erreur de calcul, la surface de base des nouveaux Länder a été dépassée de 8,7% en 1993 et 3,4% en 1994 malgré une augmentation de la surface de 133 000 ha pour la campagne 1993-1994. Il en est résulté une diminution des paiements compensatoires en 1994.

La SMG consacrée aux oléagineux a été dépassée dans plusieurs pays membres pour la campagne 1993-1994 :

- En Allemagne (43%), suite à la réunification il convient de remarquer que pour la campagne 1993/94, la surface maximum garantie a été dépassée. Pour éviter une nouvelle diminution des aides compensatoires (17,87% l'année précédente) pour 1994-1995, les Ministères de l'Agriculture des nouveaux Länder ont fixé un taux de surface d'oléagineux pour chaque exploitation.
- En Espagne (193%), le dépassement a été très large pour la campagne 1992-1993, car l'aide au tournesol était plus attrayante que celle appliquée dans les autres pays de l'UE. Certaines mesures ont permis d'éviter tout nouveau dépassement, notamment la diminution de 35% des paiements compensatoires au tournesol. Lors de la campagne 92/93, la différence d'aides entre les céréales et le tournesol a entraîné un dépassement de la superficie de base. Pour éviter cela pour la campagne suivante (1993/94), le MAPA a imposé des mesures de restriction. En premier lieu, seuls les cantons ayant un rendement en céréales supérieur à 2 tonnes par hectare peuvent produire du tournesol (exception faite des zones de production historique). En second lieu, obligation est faite de justifier de semences certifiées. Enfin, la SCOP en céréales est limitée à 50%, et ce, avec non reconduction sur l'année suivante. Ces mesures ont eu pour conséquence de freiner le développement conjoncturel du tournesol, ce dernier étant dopé par l'attrait de la prime dans une période de précarité économique due à la sécheresse.
- Au RU (26%).
- La France n'a dépassé sa SMG que de 7,8% (et encore de 0,6% en 1994-95 et de 4,1% en 1995-96).
- Seule l'Italie n'enregistre aucun dépassement et au contraire, on constate un faible emblavement en oléagineux en 1993.

## **I - 3. Des rendements de référence très affinés en Italie, en Espagne et en France**

### **I - 3 -1. 439 Rendements de référence en Italie**

Le Plan de régionalisation divise l'Italie en 254 zones agronomiques homogènes. On effectue un calcul de 439 rendements de référence calculés sur la base de données historiques différenciées par :

- Culture : maïs, autres céréales, oléagineux, protéagineux, et jachère.
- Les 95 provinces italiennes.
- L'altitude: plaine, colline, montagne.

Le but de ce découpage était d'obtenir une correspondance réelle entre le rendement de référence et le rendement de la petite région. Néanmoins, cela a créé beaucoup de problèmes dans la mesure où l'inexactitude des données historiques agricoles et la présence de nombreuses petites propriétés ont faussé les résultats. En conséquence, les exploitations des zones agronomiques homogènes sont différenciées par les rendements de référence et ne perçoivent pas la même prime à l'hectare.

### **I - 3 - 2. Le plan de régionalisation différencié en Allemagne**

Il a été prévu un plan de régionalisation, ce système facilitant le contrôle par le Länder.

- 11 Länder ont opté pour un rendement unique toutes céréales. La fourchette des rendements 43,8 quintaux par hectare (Saxe) à 68,1 quintaux par hectare (Schleswig-Holstein).
- 3 Länder ont opté pour une différenciation d'un zonage des rendements par petite région naturelle: Brandebourg, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat.
- 2 Länder ont opté pour une différenciation maïs-céréale à paille: Bavière, Bade-Wurtemberg.

### **I - 3 - 3. Complexité du calcul des primes d'irrigation en Espagne**

En Espagne, les rendements de référence sont fixés au niveau du Comarca qui est une subdivision des régions et le contrôle des déclarations est laissée à l'organisation des communautés autonomes qui doivent rendre des comptes à Madrid.

La clé du calcul des primes est l'évaluation du rendement de référence dans chacune des comarcas. Cette évaluation est faite par les services du MAPA en se basant sur des sources statistiques couvrant la période 1986-1990.

De cette évaluation découle le plan de régionalisation de janvier 1993 qui définissait 8 niveaux de rendement (5 niveaux pour les cultures irriguées, alors que Le RU et l'Allemagne ne distinguent pas entre cultures sèches et irriguées). Cette stratification, insuffisante pour prendre en compte la diversité des terroirs est, de ce fait, imparfaite.

### **I - 3 - 4. Le Royaume Uni n'a que 7 rendements de référence**

1 en Angleterre, 2 aux pays de Galles, 2 en Ecosse et 2 en Irlande. Un seul rendement de référence est fixé pour toute l'Angleterre avec une prime qui a atteint 315 Livres par hectare. L'Ecosse, Le Pays de Galles, l'Irlande du Nord ont également un rendement de référence pour les zones classées en LFR, c'est à dire les moins favorisées.

## **I - 4. L'avantage du blé dur en Espagne**

En Espagne le paiement supplémentaire du blé dur instauré en 1986 a été maintenu (soit 297 ECU par hectare pour les zones de production traditionnelles). Cette aide est accordée sur la base d'un quota individuel. Pour le calcul de la superficie, la référence s'établit sur 100% de la superficie moyenne en blé dur pour les campagnes 1989, 90, 91, 92 et 25% pour la campagne 1993. Ainsi, cette méthode de calcul permet d'éviter d'allouer des références à des producteurs occasionnels. A partir de 1994, la superficie est augmentée de 20 000 hectares dédiées aux mêmes zones de production.

## **I - 5. Des disparités dans le calcul des primes**

### **I - 5 - 1. Les primes à l'hectare différent en Italie et en France**

Leur montant varient selon les 439 rendements et les 2 régimes. La valeur des aides est ainsi (en ECU vert/ha- source DG VI, référence 1993):

	Italie	France
- Régime simplifié		
. prime unique	99,75	140,85
- Régime normal		
. base maïs irrigué	210,75	206,10
. autres céréales	91,75	162,60
. oléagineux	579,57	473,26
. protéagineux	288,60	435,11
. blé dur	297,00	297,00
. gel	180,00	205,00

Les différences s'expliquent par les rendements moyens largement supérieurs en France, sauf en maïs irrigué, en oléagineux et en blé dur.

### **I - 5 - 2. Les paiements compensatoires en Allemagne**

- Le calcul de primes est basé sur le rendement moyen historique de 1986-1990 en enlevant la moins bonne et la meilleure des années.
- Il n'y a qu'un rendement de référence par Länder (sauf Bavière et Bade Wurtemberg),
- Depuis 1992/93 le secteur des oléagineux est concerné par le système de paiement compensatoire à l'hectare (359 ECU par hectare pour toute l'Allemagne).

### **I - 6. Des disparités dans le versement des primes**

#### **I - 6 -1. Un calendrier des versements des compensations en Espagne**

L'argent des aides est décentralisé de l'Etat aux communautés autonomes qui se chargent des paiements. A titre d'exemple, il paraît intéressant d'observer la distribution des compensations pour la récolte 94.

- Avant le 30 septembre: le paiement anticipé correspond aux graines oléagineux pour le système général et pour le tournesol dans le système simplifié petit producteur.
- Entre le 16 octobre et le 31 décembre 1994 :
  - . les primes compensatrices pour les céréales et protéagineux,
  - . les primes pour le gel des terres dans le système général,
  - . les suppléments de paiement pour le blé dur,
  - . les aides aux graines de légumineuses et les paiements compensatoires pour les oléagineux (sauf tournesol) dans le régime petit producteur.
- Entre le 1/2 et le 31/3/95 :
  - . le paiement intégral des producteurs oléagineux dans le système général et de tournesol dans le système simplifié.

Il est à noter que ce calendrier a été reconduit pour la récolte 1995.

L'absence de formation et d'information des agriculteurs espagnols en matière de déclaration ainsi que les problèmes d'adéquation entre références cadastrales et pratiques orales, n'ont pas toujours permis de respecter les délais de paiement.

## **I - 6 - 2. Les retard de paiement en Italie**

Les parcelles doivent être emblavées avant le 15 mai (avant le 31 mai pour le soja et maïs).

C'est surtout en Italie où les retards de paiement sont les plus importants. Les versements de primes arrivent aux exploitants en hiver ou au printemps de l'année suivante. Pour avoir une trésorerie suffisante, les agriculteurs sont alors obligés de vendre leurs céréales plutôt que de les stocker et attendre le moment propice pour les commercialiser.

## **I - 6 - 3. La France est le seul pays à anticiper les paiements**

A priori, quelque soit le pays enquêté et contrairement à la France, il n'y a pas d'anticipation des règlements.

## **I - 7. Un taux de jachère géré différemment selon les Etats**

### **I - 7 - 1. La Jachère fixe attire les nouveaux Länder en Allemagne**

En ce qui concerne la jachère, seuls y sont soumis les agriculteurs qui demandent une aide compensatoire pour des surfaces correspondant à une production supérieure à 92 tonnes de céréales.

Pour la détermination du taux de jachère en 1994/1995, les agriculteurs ont eu le choix entre 2 options :

- Une jachère tournante sur 6 ans, soit un minimum de 12% et un maximum de 16,9%.
- Une jachère libre d'un minimum de 17% et d'un maximum de 33%. Par ailleurs, tout cultivateur dispose d'une option consistant à engager tout ou partie du gel libre pour un gel de 60 mois.

L'attrait des primes a suscité une forte adhésion des agriculteurs allemands au système de la jachère. 1,61 millions d'hectares, soit 16% de la surface de base nationale fut gelé pour la récolte 1994. Par ailleurs, le taux de jachère atteint 38% en Bavière et 58% en Basse-Saxe dans les grandes exploitations bovines, fortement touchées par le plafonnement de la prime aux 90 premiers taurillons. et qui se tournent vers les cultures. 430 000 ha, soit 61% du gel fixe, viennent des nouveaux Länder.

### **I - 7 - 2. Le gel en Italie est augmenté optionnellement de 5%**

Le pourcentage de surface obligatoire à geler a diminué de 3 points en 1995. Mais les agriculteurs peuvent choisir de mettre en jachère jusqu'à 5% de plus de terre. Aussi les limites fixes sont calculées par un pourcentage de gel selon le type de jachère:

	minimum	maximum
- Gel tournant	12%	17%
. fixe	17%	22%
. libre	17%	22%

Les parcelles sont gelés du 15 janvier au 31 août de chaque année. Il faut ajouter que l'épandage de lisier est permis.

### **I - 7 - 3. Au Royaume Uni une exception pour le gel libre, majoré de 3% seulement**

Pour la campagne 1994-95, 650 000 hectares sont soumis au gel obligatoire et cela concerne 50 000 agriculteurs.

Il convient de retenir que la Grande-Bretagne constitue (avec le Danemark pour des raisons écologiques) une exception notable dans le régime du soutien aux producteurs de culture arables. A ce titre, le taux de gel libre est de 18% (20% pour les autres Etats). Ce chiffre inférieur s'explique par le fait qu'en 1993 le taux de gel effectivement réalisé était supérieur pour 13% de la SCOP. La taille moyenne élevée des exploitations britanniques expliquent qu'elles soient nombreuses à être soumises au gel pour bénéficier des mesures de soutien.

De plus, le gel volontaire est rémunéré jusqu'à concurrence de 50% de la SCOP de chaque exploitation (maximum autorisé par la réglementation communautaire).

Les exploitants du Royaume Uni ont la possibilité de geler jusqu'à 50% de leur SCOP.

Le gel tournant est préféré au gel libre en 1994/95 et en 1995/96 (comme en Belgique, en Italie et au Pays Bas) :

- En 1994/95 534 000 ha contre 129 000
- En 1995/96 337 000 ha contre 267 000, soit 56% contre 44% alors que le reste de l'UE opte cette année là pour 40% seulement en faveur du gel tournant contre 60% au gel libre.

Par ailleurs, force est de constater que la jachère industrielle n'est pas beaucoup encouragée. Les surfaces de terres gelées consacrées aux cultures non-alimentaires (colza uniquement) :

- 1993/94 : 40 000 hectares
- 1994/95 : 110 000 hectares + 15 000 ha de lin à grasse

Une des raisons avancées pour expliquer cette situation est la pression exercée par les groupes pétroliers.

### **I - 8. L'entretien des surfaces gelées: l'Allemagne et le Royaume Uni sont en avance**

#### **I - 8 - 1. En Allemagne couvert obligatoire et traitements interdits**

Au regard de l'entretien des surfaces gelées, force est de constater que l'Allemagne est en avance sur ses autres partenaires. La mise en herbe est obligatoire. Ainsi la jachère nue est prohibée pour des raisons écologiques puisqu'il faut au moins une couverture spontanée pour éviter l'érosion de la terre. De plus, un couvert implanté est permis. Quant à la fertilisation des parcelles gelées, cette pratique est tout simplement prohibée.

Il est interdit de fertiliser les parcelles, notamment par l'épandage de lisier comme en Italie. Il est également interdit d'épandre des phytosanitaires, contrairement à la France.

#### **I - 8 - 2. Au Royaume Uni des indemnités pour les jachères de randonnées**

En Grande Bretagne pour les surfaces laissées en jachères, diverses couvertures sont possibles pour éviter des répercussions funestes sur l'environnement. Par exemple, les cultivateurs peuvent avoir recours aux couverts spontanés, aux couverts implantés (à l'exception du maïs et des légumineuses

limitées à 5%). Au niveau de certaines activités, le respect de certaines dates est requis. Par exemple, le travail du sol superficiel est autorisé à partir du 1er mai, le travail du sol en profondeur l'est depuis le 15 juillet (à la condition que la jachère soit suivie d'une culture d'hiver).

Les programmes de gel fixe sont bien accueillis par le public car cela induit un contexte favorable aux oiseaux et gibiers. La jachère a fait l'attention d'une vaste campagne d'information.

Depuis 1994/95, une indemnité complémentaire à la prime jachère pour l'agriculture qui autorise le passage des randonneurs dans les parcelles gelées et balise les parcours pédestres. Ainsi, la participation socio-environnementale est encouragée par le biais de ces indemnités. Celles-ci se chiffrent à 90 Livres par hectare pour les Landes et 45 £/ha pour les parcelles complètes.

## **I - 9. Un transfert du gel autorisé en Italie, RU et Allemagne, mais pas en France**

Le règlement européen prévoit qu'un Etat membre peut autoriser le transfert à condition qu'il s'effectue au sein d'une même zone distante de 20 Km au plus ou au profit d'un agriculteur pouvant bénéficier de programmes agri-environnementaux.

### **I - 9 - 1. En Italie, la mutation peut être totale ou partielle**

Si elle est partielle, la loi italienne a prévu que la jachère non transférée doit être fixe. Depuis 1995 le transfert de jachère est autorisé en Italie. Seulement cela est autorisé qu'entre adhérents au régime général pour des exploitations dans un rayon de 20 kilomètres et se trouvant dans la même zone du Plan de régionalisation.

Enfin, les agriculteurs encaissent les primes pour les surfaces emblavées et pour les surfaces en jachère qui se trouvent effectivement sur leurs exploitations.

### **I - 9 - 2. En Allemagne on peut transférer à deux exploitants**

L'exploitation "exportatrice" doit transférer sa jachère à deux autres exploitations au maximum si elle transfère toute sa jachère et à une seule si elle n'en transfère qu'une partie.

### **I - 9 - 3. Au Royaume Uni un marché de la jachère s'installe**

Un marché de la jachère se met en place au RU. "L'importateur" peut recevoir une indemnité de "l'exportateur" d'environ 1 000 francs par hectare transféré.

Le Royaume-Uni a depuis la campagne 94/95 autorisé le transfert des obligations de gel des terres, sous la condition expresse que le **taux soit** majoré de 5% et la distance maximum de 20 kilomètres.

## **I - 10. Le gel blanc non rémunéré en Espagne**

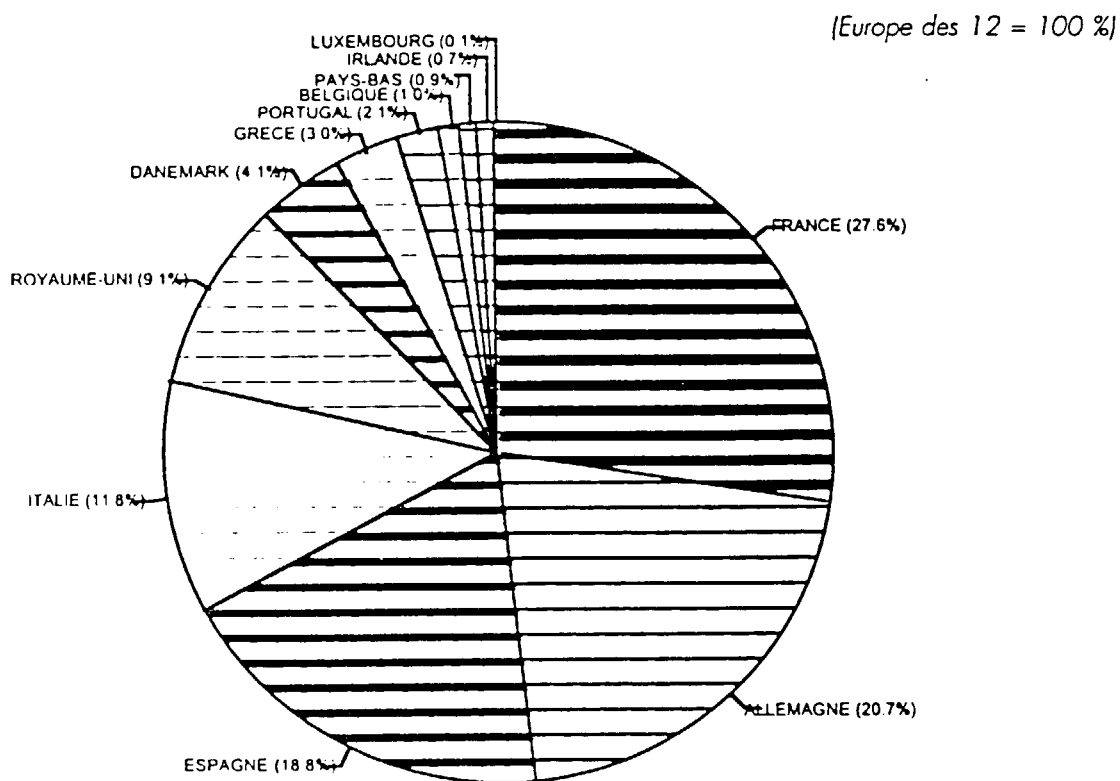
La pauvreté des sols espagnols nécessitait traditionnellement la pratique d'un gel agronomique un an sur deux pour permettre aux sols de se reposer. Ce gel n'avait pas pour objectif de réguler la production espagnole, il n'est donc pas réglementé par la NPAC et n'ouvre pas droit à compensation. Mais la distinction des 2 types de gel doit être faite: des indices de gel blanc ont été établis sur références historiques.

La superficie de gel blanc est de 3 979 000 ha, soit 49% de la SCOP nationale.

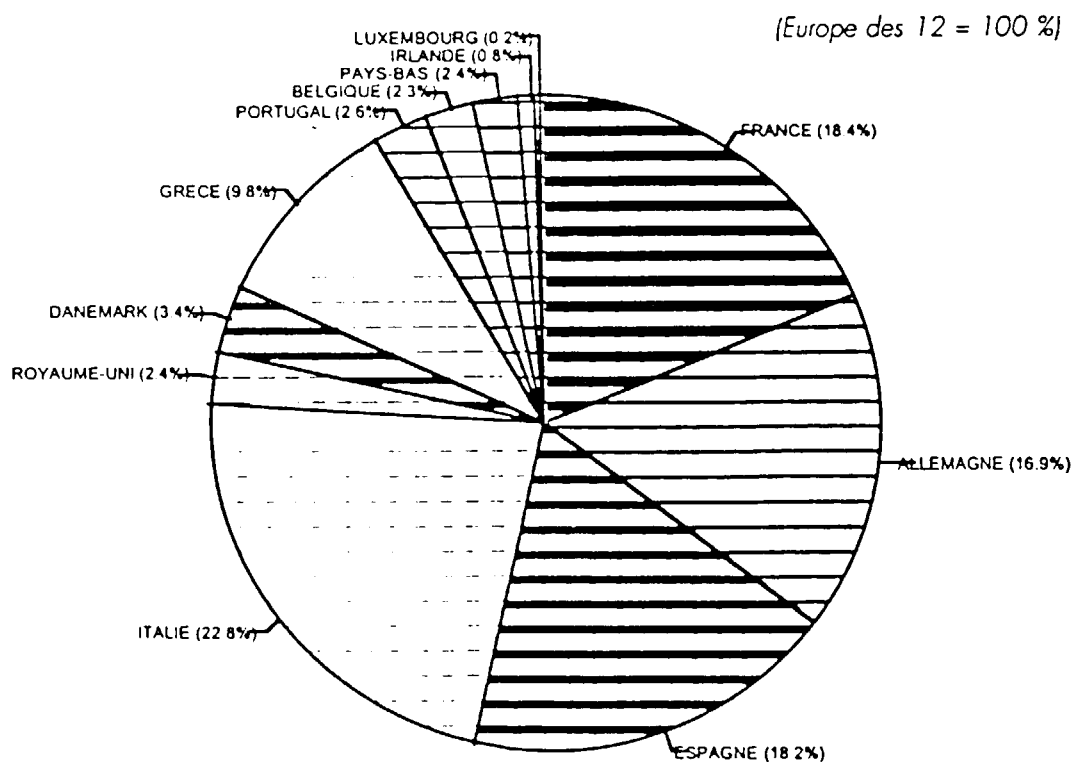
Tableau 1 - Union européenne : Surfaces en grande culture et en jachère (1000 ha) 1994-95

Pays membres	Europe des 12	France	Allemagne	Espagne	Italie	Royaume-Uni	Danemark	Grèce	Portugal	Belgique	Pays-Bas	Irlande	Luxembourg
<b>A. Données générales</b>													
Surface de base totale	49031	13526	10156	9220	5801	4461	2016	1492	1054	479	437	346	43
S. Base Pays/EUR	100.0%	27.59%	20.71%	18.80%	11.83%	9.10%	4.11%	3.04%	2.15%	0.98%	0.89%	0.71%	0.09%
dont Surf. de base Maïs	3060	578	540	403	1200	34	0	0	0	97	208	0	0
Surface Fourragère	1023	277	277	59	118	111	27	26	51	45	19	10	3
Surf. de Gel Quinquennal	1359	198	221	88	762	66	8	0	0	1	14	1	0
Surface totale concernée	47663	13726	10165	8852	5079	4493	2005	1335	784	474	410	301	39
dont Surf. de base Maïs	3032	613	540	246	1171	81	0	0	0	161	217	3	0
<b>B. Surfaces en culture</b>													
Surf. totale en culture	39277	11317	8281	7385	3950	3634	1701	1291	666	402	363	253	34
dont Céréales	32704	9022	6996	5888	3562	2937	1463	1271	538	393	359	242	33
Oléagineux	5223	1614	1166	1384	358	415	130	20	125	4	1	5	1
Protéagineux	1261	676	93	113	30	226	107	0	3	5	3	5	0
Lin non textile	89	5	26	0	0	56	1	0	0	0	0	1	0
<b>C. Blé dur traditionnel</b>													
Surface en blé dur	2814	173	0	582	1445	0	0	597	17	0	0	0	0
<b>D. Petits producteurs</b>													
Surf. tot. Petits Prod.	11978	2200	2024	2185	2726	285	404	1168	308	272	292	90	24
S. Petits Prod./S. tot. conc.	25.13%	16.03%	19.91%	24.68%	53.6%	6.34%	20.15%	87.49%	39.29%	57.38%	71.2%	29.90%	61.54%
S. Petits Prod. Pays/EUR	100.0%	18.37%	16.90%	18.24%	22.7%	2.38%	3.37%	9.75%	2.57%	2.27%	2.44%	0.75%	0.20%
dont Céréales	11669	2184	2012	1976	2691	281	400	1162	286	272	291	90	24
Maïs	1480	159	237	102	638	25	0	0	0	125	192	2	0
Oléagineux	253	9	8	195	11	1	2	6	21	0	0	0	0
Protéagineux	55	7	4	14	24	2	2	0	1	0	1	0	0
Lin non textile	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>E. Producteurs professionnels</b>													
Surf. totale Prof.	33303	11051	7643	6520	1473	4031	1566	141	425	156	85	200	12
S. Prof./S. tot. conc.	69.87%	80.51%	75.19%	73.66%	29.0%	89.72%	78.10%	10.56%	54.21%	32.91%	20.7%	66.45%	30.77%
S. Prof. Pays./EUR	100.0%	33.18%	22.95%	19.58%	4.42%	12.10%	4.70%	0.42%	1.28%	0.47%	0.26%	0.60%	0.04%
dont Surf. de Gel Annuel	6004	1934	1386	1320	249	682	269	18	67	26	14	37	2
Gel Ann./Surf. Prof.	18.03%	17.50%	18.13%	20.25%	16.9%	16.92%	17.18%	12.77%	15.76%	16.67%	16.4%	18.50%	16.67%
Gel Ann./S. tot. conc.	12.60%	14.09%	13.64%	14.91%	4.90%	15.18%	13.42%	1.35%	8.55%	5.49%	3.41%	12.29%	5.13%
dont Surface en culture	27299	9117	6257	5200	1224	3349	1297	123	358	130	71	163	10
Oléagineux	4970	1605	1158	1189	347	414	128	14	104	4	1	5	1
Protéagineux	1206	669	89	99	6	224	105	0	2	5	2	5	0
Lin non textile	88	5	26	0	0	55	1	0	0	0	0	1	0
Céréales	21035	6838	4984	3912	871	2656	1063	109	252	121	68	152	9
Maïs	1068	370	195	122	323	47	0	0	0	5	5	1	0
Autres céréales	19967	6468	4789	3790	548	2609	1063	109	252	116	63	151	9
<b>F. Gel annuel et quinquennal</b>													
Surface gelée totale	7363	2132	1607	1408	1011	748	277	18	67	27	28	38	2
Gel total/S. tot. conc.	15.45%	15.53%	15.81%	15.91%	19.9%	16.65%	13.82%	1.35%	8.55%	5.70%	6.83%	12.62%	5.13%
Gel total Pays/EUR	100.0%	28.96%	21.83%	19.12%	13.7%	10.16%	3.76%	0.24%	0.91%	0.37%	0.38%	0.52%	0.03%

Graphique 1 - Part de la surface de base de chaque Etat-membre de l'Union européenne

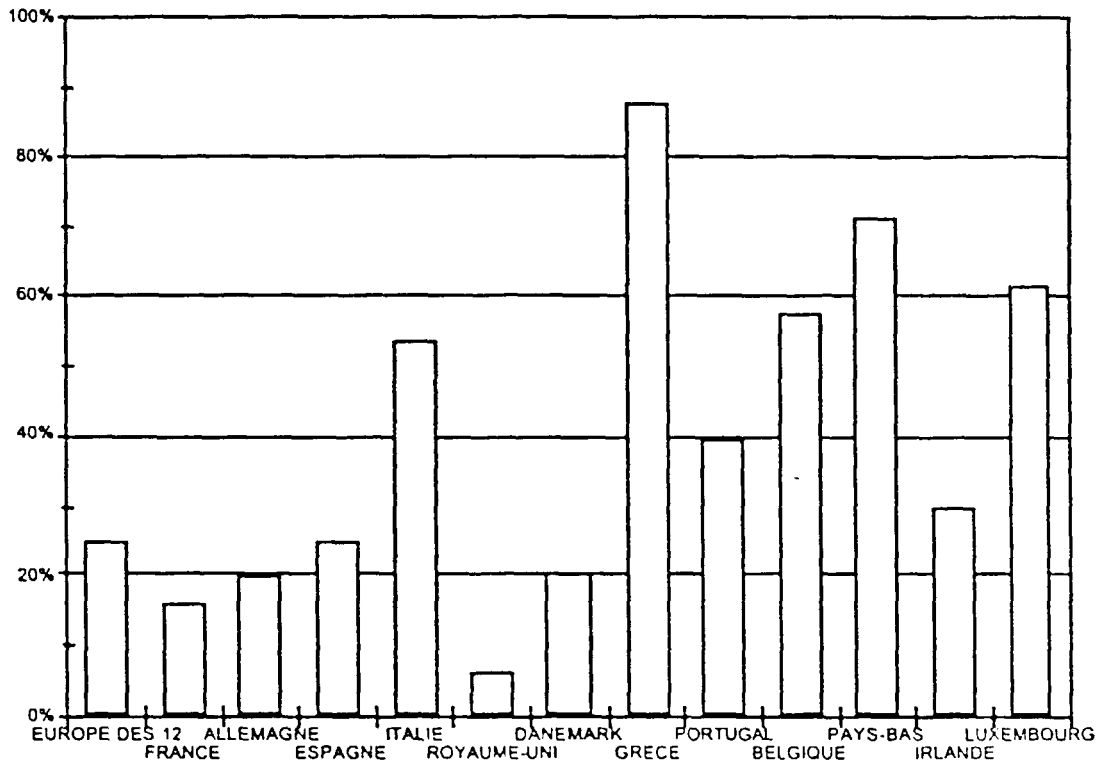


Graphique 2 - Part des surfaces des exploitations des petits producteurs de chaque Etat-membre de l'Union européenne

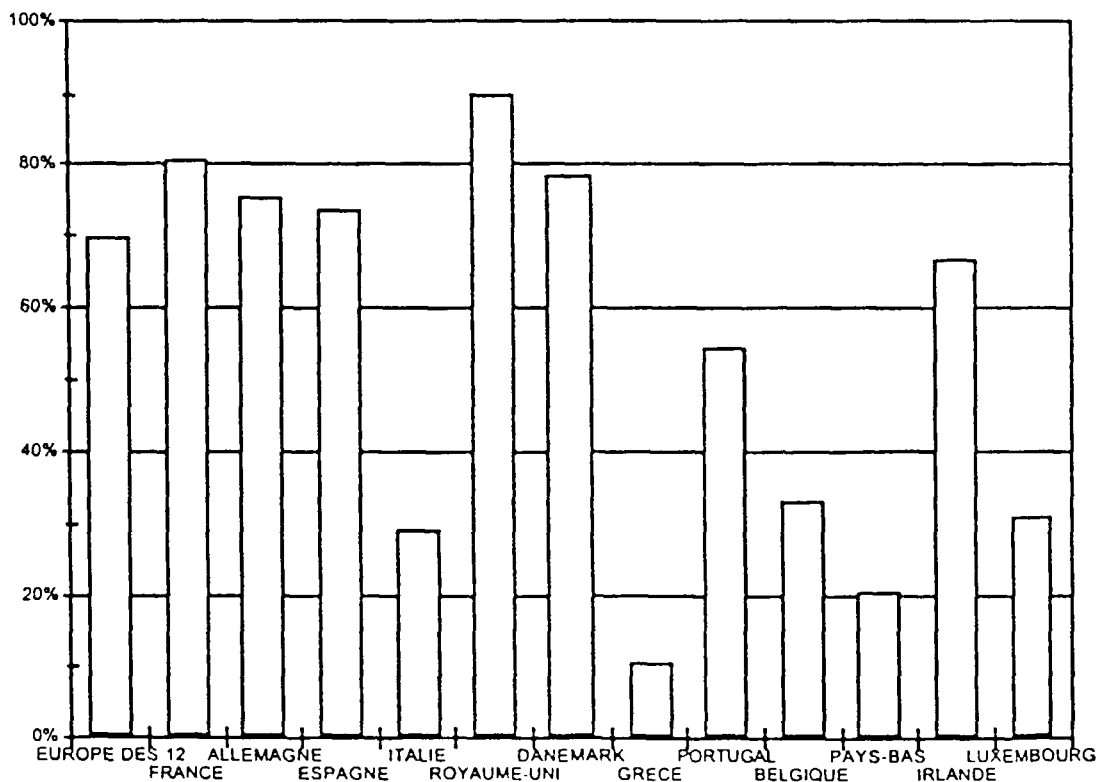




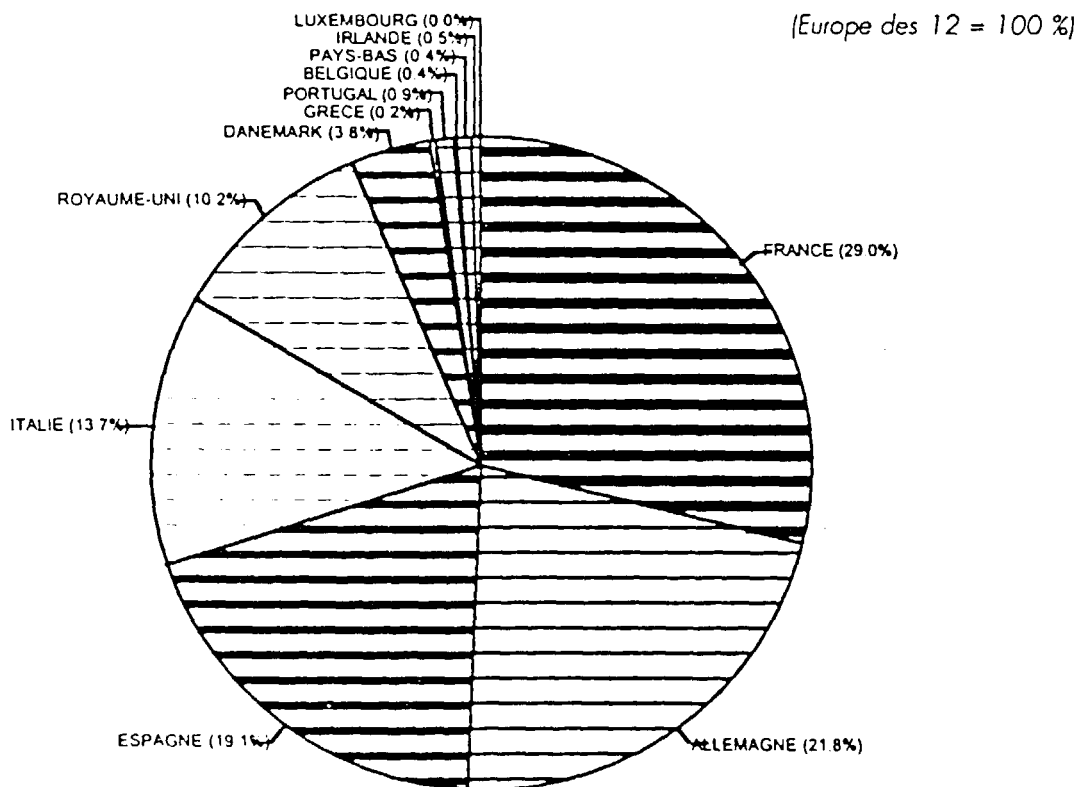
Graphique 3 - Proportion des surfaces des exploitations des petits producteurs dans la surface totale concernée par Etat-membre de l'Union européenne



Graphique 4 - Proportion des surfaces des exploitations des producteurs professionnels dans la surface totale concernée par Etat-membre de l'Union européenne



Graphique 5 - Part de surface gelée de chaque Etat-membre de l'Union européenne



Graphique 6 - Proportion de gel total (annuel et quinquennal) dans la surface totale concernée de chaque Etat-membre de l'Union européenne

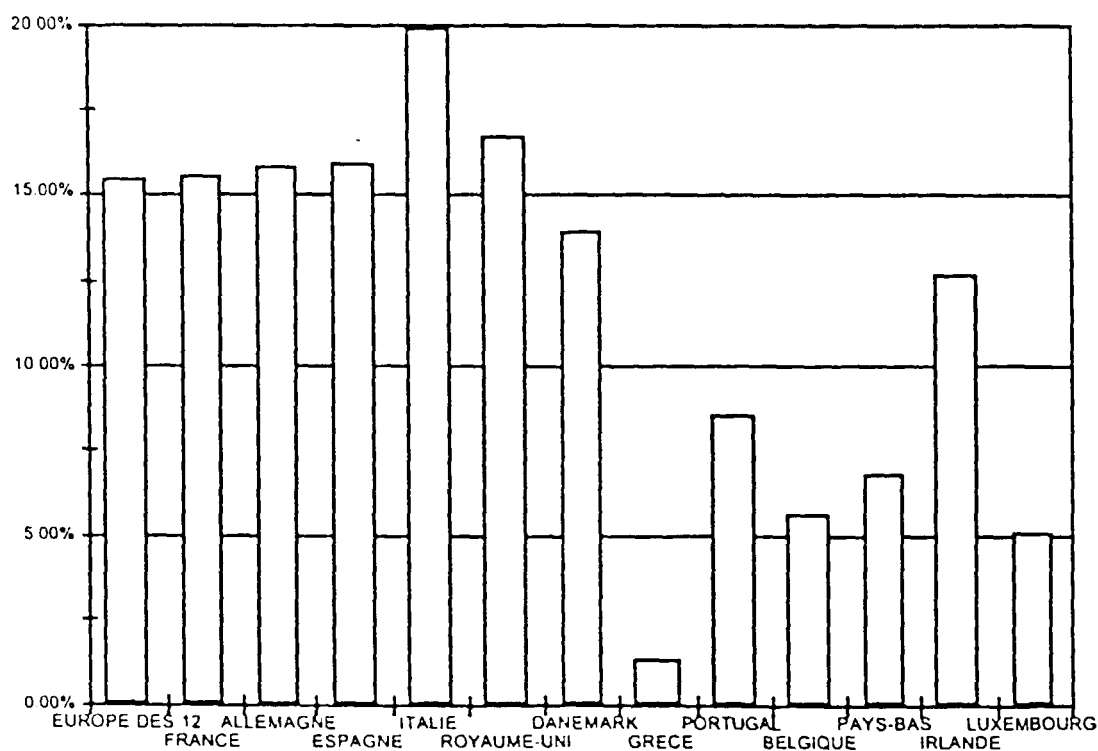
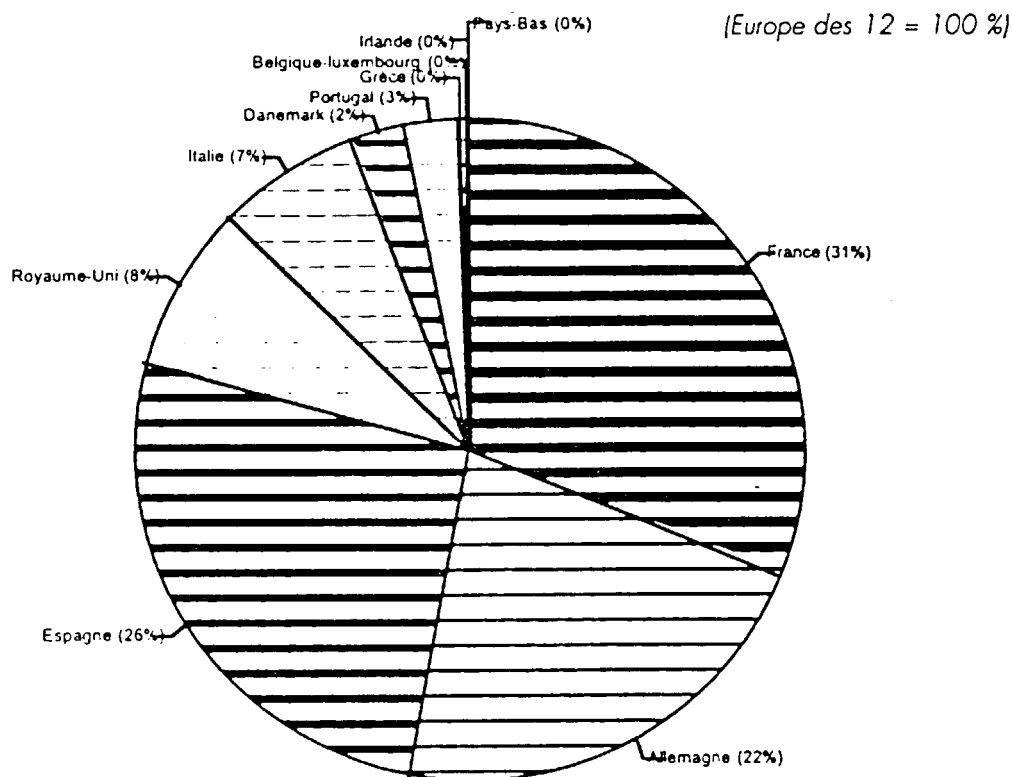


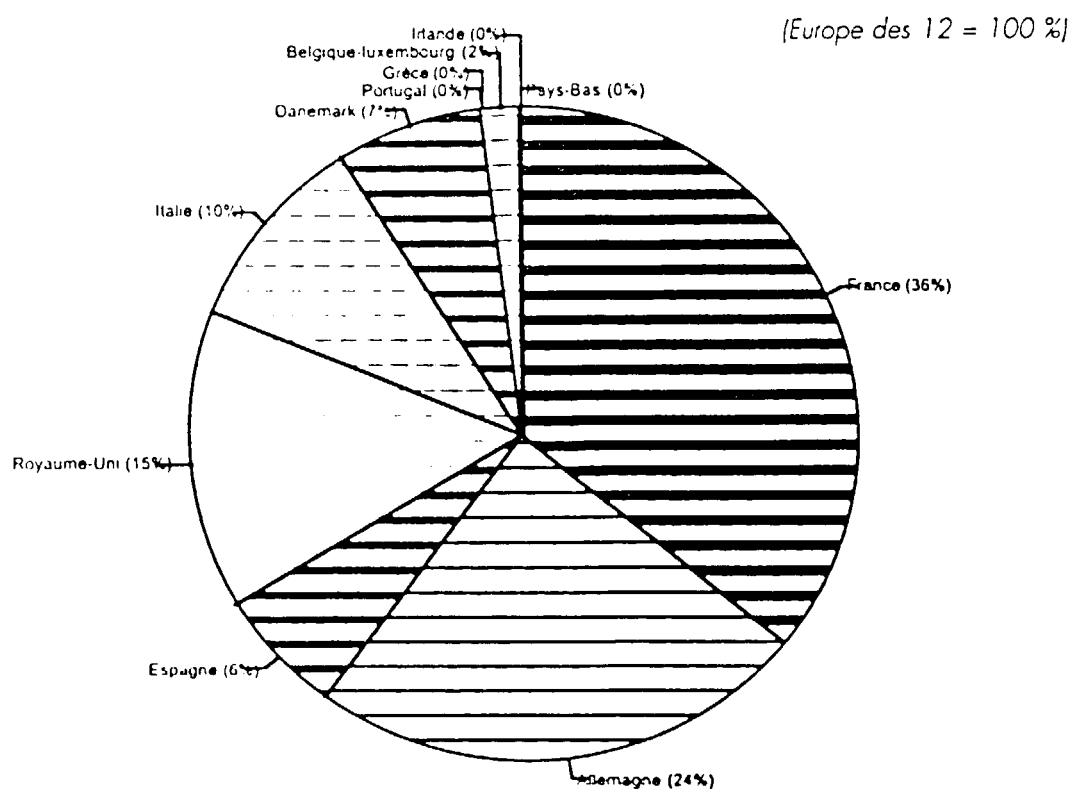
Tableau 2 - Les oléoprotéagineux et la jachère non alimentaire dans l'Union européenne (1994-95)

Pays membres	Europe des 12	France	Allemagne	Espagne	Royaume-Uni	Italie	Danemark	Portugal	Grèce	Belgique et Luxembourg	Irlande	Pays-Bas
<b>A. TOTAL OLEAGINEUX</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	5782	1823	1288	1404	506	416	171	132	20	15	6	1
dont Alimentaire	5164	1601	1138	1366	414	354	129	131	20	5	5	1
Part Pays/EUR 12	100%	31%	22%	26%	8%	7%	2%	3%	0%	0%	0%	0%
dont Non alimentaire	618	222	150	38	92	62	42	1	0	10	1	0
Part Pays/EUR12	100%	36%	24%	6%	15%	10%	7%	0%	0%	2%	0%	0%
Surf. Non alim./Surf. Olé.	11%	12%	12%	3%	18%	15%	25%	1%	0%	67%	17%	0%
Surface de Gel Annuel	6004	1934	1386	1320	682	249	269	67	18	28	37	14
Surf. Non al./Surf. Gel An.	10%	11%	11%	3%	13%	25%	16%	1%	0%	36%	3%	0%
Rendement moyen (t/ha)	2.04	2.43	2.53	0.80	2.55	2.70	2.07	0.78	1.53	3.00	3.30	3.30
Production (1000t)	11778	4434	3256	1117	1291	1124	354	103	31	45	20	3
dont Alimentaire	10330	3884	2872	1087	1052	990	277	103	31	15	17	3
Part Pays/EUR 12	100%	38%	28%	11%	10%	10%	3%	1%	0%	0%	0%	0%
dont Non alimentaire	1447	551	384	30	239	135	76	0	0	30	3	0
Part Pays/EUR12	100%	38%	27%	2%	17%	9%	5%	0%	0%	2%	2%	2%
Prod. Non alim./Prod. Olé.	12%	12%	12%	3%	19%	12%	22%	0%	0%	67%	17%	0%
<b>B. TOTAL PROTEAGINEUX</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	1284	672	75	98	229	84	106	1	4	6	5	4
Part Pays/EUR 12	100%	52%	6%	8%	18%	7%	8%	0%	0%	0%	0%	0%
Rendement (t/ha)	3.95	5.08	3.20	1.00	3.16	1.56	3.59	0.80	2.00	4.40	5.44	4.63
Production (1000t)	5068	3414	240	98	724	131	381	1	8	26	27	19
Part Pays/EUR 12	100%	67%	5%	2%	14%	3%	8%	0%	0%	1%	1%	0%
<b>C. TOURNESOL</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	2920	1023	206	1329	-	211	-	131	20	-	-	-
dont Alimentaire	2782	998	189	1293	-	151	-	131	20	-	-	-
dont Non alimentaire	138	25	17	36	-	60	-	0	0	-	-	-
Surf. Non alim./Surf. Tour.	5%	2%	8%	3%	-	28%	-	0%	0%	-	-	-
Rendement (t/ha) Alim.	1.51	2.31	1.99	0.79	-	2.34	-	0.79	1.53	-	-	-
Non Alim	1.83	2.32	1.99	0.78	-	2.20	-	-	-	-	-	-
Production (1000t)	4442	2363	410	1050	-	485	-	103	31	-	-	-
dont Alimentaire	4190	2305	376	1021	-	353	-	103	31	-	-	-
dont Non alimentaire	252	58	34	28	-	132	-	0	0	-	-	-
Prod. Non alim./Prod. Tour	6%	2%	8%	3%	-	27%	-	0%	0%	-	-	-
<b>D. COLZA</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	2567	702	1082	69	506	14	171	1	-	15	6	1
dont alimentaire	2087	505	949	67	414	12	129	0	-	5	5	1
dont non alimentaire	480	197	133	2	92	2	42	1	-	10	1	0
Surf. Non alim./Surf. Colza	19%	28%	12%	3%	18%	14%	25%	100%	-	67%	17%	0%
Rendement (t/ha) Alim.	2.52	2.60	2.63	0.80	2.54	2.10	2.15	0.60	-	3.00	3.30	3.30
Non Alim	2.49	2.50	2.63	0.80	2.60	1.35	1.82	0.00	-	3.00	3.30	3.30
Production (1000t)	6447	1806	2846	55	1291	28	354	0	-	45	20	3
dont Alimentaire	5251	1313	2496	54	1052	25	277	0	-	15	17	3
dont Non alimentaire	1196	493	350	2	239	3	76	0	-	30	3	0
Prod. Non alim./Prod. Colza	19%	27%	12%	3%	19%	10%	22%	0	-	67%	17%	0%
<b>E. SOJA</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	295	98	-	6	-	191	-	-	-	-	-	-
Rendement (t/ha) Alim.	3.01	2.71	2.22	1.99	-	3.2	-	-	-	-	-	-
Production (1000t)	889	266	0	12	-	611	-	-	-	-	-	-
<b>F. POIS PROTEAGINEUX</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	982	661	45	76	80	7	104	-	1	4	1	3
Rendement (t/ha) Alim.	4.38	5.10	3.34	1.00	3.41	3.30	3.59	-	2.00	4.60	4.00	4.50
Production (1000t)	4305	3371	150	76	273	23	373	-	2	18	4	14
<b>G. FEVEROLES</b>												
Surface Cultivée (1000ha)	302	11	30	22	149	77	2	1	3	2	4	1
Rendement (t/ha) Alim.	2.53	3.87	2.98	1.00	3.03	1.40	3.60	0.8	2.00	4.00	5.80	5.00
Production (1000t)	763	43	89	22	451	108	7	1	6	8	23	5

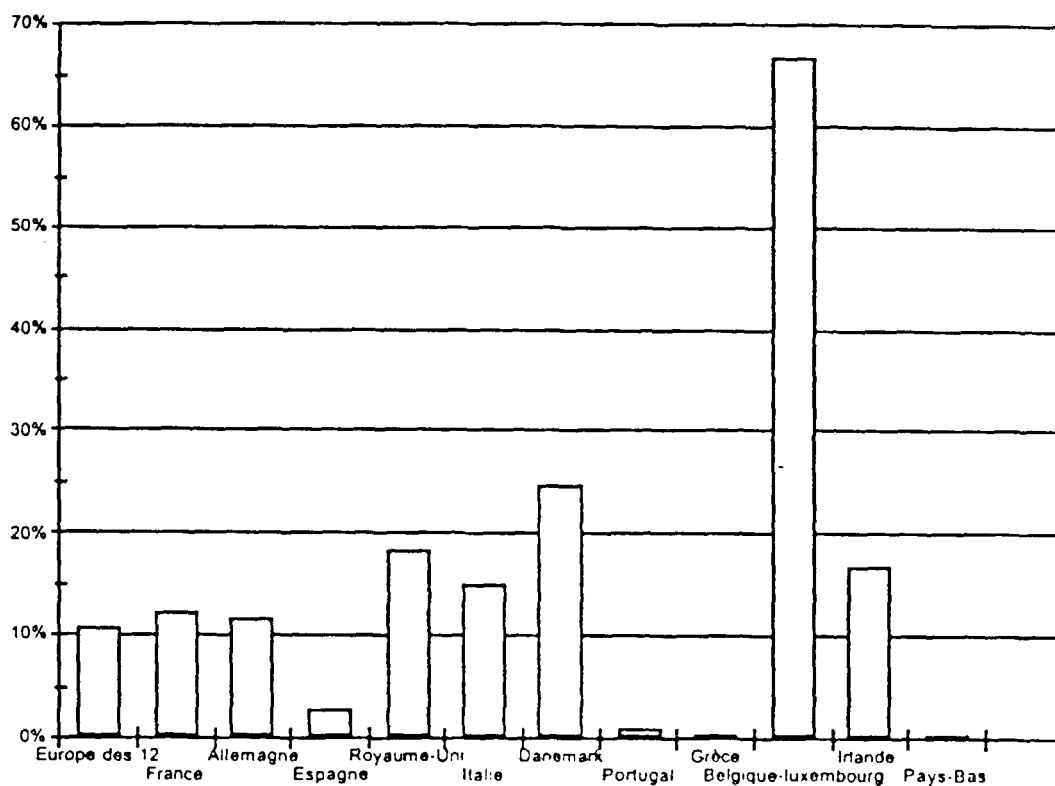
Graphique 7 - Part des surfaces oléagineuses alimentaires de chaque Etat-membre de l'Union européenne



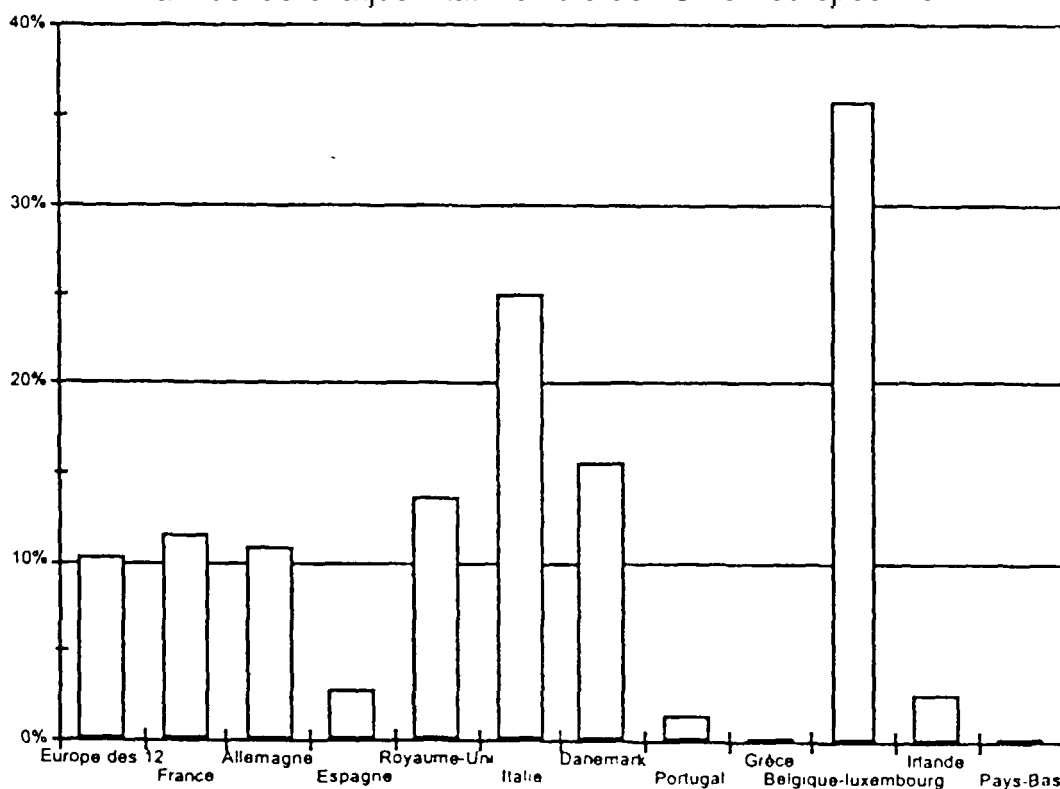
Graphique 8 - Part des surfaces oléagineuses non alimentaires de chaque Etat-membre de l'Union européenne



Graphique 9 - Part des cultures non alimentaires dans les surfaces oléagineuses de chaque Etat-membre de l'Union européenne



Graphique 10 - Part des surfaces oléagineuses non alimentaires dans les surfaces de gel annuel de chaque Etat-membre de l'Union européenne



## **Conclusion sur les conséquences de la décentralisation de la NPAC**

Il sera utile de suivre les conséquences de cette décentralisation (ou plutôt de cette déconcentration) de la politique agricole européenne, car il est vraisemblable que les divergences vont aller s'accroissant. De véritables politiques de production vont se mettre en place dans les Etats membres, voire les régions, selon des modalités et avec des résultats de plus en plus différents et de plus en plus difficiles à suivre et à analyser.

## **II - LA MAITRISE DE LA PRODUCTION A ETE OBTENUE**

### **II - 1. Par la limitation de la production et des stocks**

Au début de la troisième année de la réforme, les résultats sont à peu près conformes aux objectifs qui avaient été fixés.

- La production de céréales, qui atteignait 180,5 millions de tonnes (Mt) en 1991/92 et 168,4 en 1992/93 est descendue à 166,1 en 1993/94 et à 161,5 Mt en 1994/95.

- Les stocks d'intervention de l'UE sont quasiment éliminés.

#### **II - 1 - 1. L'évolution du secteur des céréales vient surtout de la jachère**

Si l'on prend 1991 comme année de référence, le gel de 5,9 millions d'hectares, la baisse de 11,1% de la superficie céréalière et la quasi-stagnation des rendements ont permis une baisse de la production céréalière de 19 millions de tonnes en 1994, supérieure à la baisse prévue par la Commission (de l'ordre de 15 millions de tonnes).

La forte baisse des prix intérieurs des céréales en 1993 et les tensions inverses sur le marché mondial dues aux inondations américaines qui ont fait remonter le prix des PSC ont stimulé la reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale. Celui-ci a augmenté de l'ordre de 6 millions de tonnes pour atteindre 86 millions de tonnes en 1993. Cette situation ne s'est pas poursuivie en 1994, année où la consommation animale de céréales européennes, handicapée par des prix intérieurs qui restent élevés, a régressé de 900 000 tonnes. On assiste par ailleurs à une régression de plus de 6 millions de tonnes de la consommation humaine de céréales entre 1991 et 1994 et à une stagnation de la demande globale.

Rappelons que parmi les conditions de compatibilité de la réforme et du GATT, la Commission indique que la production céréalière de l'Europe des 12 peut aller jusqu'à 175 millions de tonnes en 2000, à condition que la reconquête du marché intérieur céréalière atteigne 10 à 12 millions de tonnes (Cahiers de la PAC, 1994), hypothèse qui semble aujourd'hui trop optimiste. Le maintien d'un volume important d'exportations a permis de dégager les stocks d'intervention qui sont tombés à 6 millions de tonnes fin 1995. Si la superficie céréalière se stabilise autour de 32 millions d'hectares dans l'Europe des 12, avec un rendement moyen de l'ordre de 51 q/ha, l'objectif fixé par la Commission devrait pouvoir être tenu, même avec une reconquête de l'alimentation animale limitée à 6 millions de tonnes.

#### **II - 1 - 2. Le secteur des oléagineux et des protéagineux est chaotique**

Le régime des oléagineux a été modifié dès la campagne 1992/93 pour répondre au panel soja. La surface maximale subventionnée est fixée à 5 128 000 ha avec un gel égal à celui des autres grandes cultures et au minimum de 10%. Une baisse de 1% des paiements compensatoires est prévue pour tout dépassement de 1% de la surface de base. Cette surface a été dépassée en 1994, mais elle semble respectée en 1995.

Tableau  
Secteur céréalier (EUR 12 )

ANNEE	1991	1992	moy 91+92	1993	1994 93/moy91+92	94/moy91+92
Superficie cultivée céréalière (millions ha)	33,8	35,2	34,5	32,3	31,8	-6,4%
83.21% du Gel PAC: part des céréales	0	0	0	3,8	5	
Superficie affectée aux céréales	33,8	35,2	34,5	36,1	36,8	-6,4%
						-7,8%
Rendement réel (q/ha cultivé)	53,5	47,8	50,7	51,4	50,8	1,5%
Rendement apparent(q/ha affecté)	53,5	47,8	50,7	46,0	43,9	-9,2%
						-13,4%
Production (millions t.)	180,9	168,2	174,55	166,1	161,5	-4,8%
Consommation (millions t.)	140	136	138	140	139	1,4%
-dont animale	80,3	79,5	79,9	86	85,1	7,6%
-dont humaine	37,4	37,3	37,35			
Exportation (millions t.)	34,8	37,4	36,1	32,5	28	-10,0%
Importation (million de t)	5,5	3,4	4,45			
Stock au 31 décembre (millions t.)	28,0	33,0	30,5	25	18	-18,0%
						-41,0%

Source : Commission de l'UE. DG VI

Secteur céréaliier (sans riz) EUR 12 (1991-1994)		1991	1992	1993	1994	1995	93/92	94/92	95/92	93+94+95/92
<b>ANNEE</b>										
<b>Superficie (million ha)</b>										
<b>EUR 12</b>		33,8	35,24	32,28	31,8	32,70	-8,40%	-9,76%	-7,21%	-8,46%
France		9,2	9,32	8,52	8,2	9,02	-8,58%	-12,02%	-3,22%	-7,94%
Espagne		7,7	7,32	6,34	6,4	5,89	-13,39%	-12,57%	-19,54%	-15,16%
Allemagne		4,4	6,51	6,22	6,2	7,00	-4,45%	-4,76%	7,53%	-0,56%
Italie		4,2	4,01	3,84	3,8	3,56	-4,24%	-5,24%	-11,22%	-6,90%
UK		3,5	3,49	3,03	3,0	2,94	-13,18%	-14,04%	-15,76%	-14,33%
Danemark		1,6	1,61	1,45	1,4	1,46	-9,94%	-13,04%	-9,32%	-10,77%
Grèce		1,5	1,39	1,35	1,3	1,27	-2,88%	-6,47%	-8,63%	-6,00%
Portugal		0,9	0,76	0,70	0,7	0,54	-7,89%	-7,89%	-28,95%	-14,91%
Belgique		0,3	0,31	0,31	0,3	0,39	0,00%	-3,23%	25,81%	7,53%
Irlande		0,3	0,3	0,28	0,3	0,24	-6,67%	0,00%	-20,00%	-8,89%
Pays-Bas		0,2	0,18	0,19	0,2	0,36	5,56%	11,11%	100,00%	38,89%
Luxembourg		0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>ANNEE</b>										
<b>Production</b>										
<b>EUR 12</b>		169,00	168,37	166,04	161,50		-1,38%	-4,08%		120%
France		60,30	60,45	55,71	63,50		-7,84%	5,05%		249%
Espagne		18,60	13,95	17,00	14,80		21,86%	6,09%		99%
Allemagne		27,50	34,76	35,55	36,30		2,27%	4,43%		114%
Italie		17,80	18,62	18,46	17,60		-0,86%	-5,48%		92%
UK		22,60	22,06	19,48	20,00		-11,70%	-9,34%		125%
Danemark		9,20	6,95	8,24	7,80		18,56%	12,23%		113%
Grèce		6,10	4,95	4,78	4,80		-3,43%	-3,03%		114%
Portugal		1,24	1,09	1,31	1,45		20,18%	33,03%		34%
Belgique		2,00	2,00	2,18	2,10		9,00%	5,00%		54%
Irlande		2,10	2,02	1,69	1,60		-16,34%	-20,79%		98%
Pays-Bas		1,30	1,38	1,51	1,40		9,42%	1,45%		29%
Luxembourg		0,14	0,15	0,15	0,13		0,00%	-13,33%		n.d.

Source: Commission Européenne, DG VI, Cahiers de la PAC 1995, Cultures arables



date6

## OLEAGINEUX EUR 12 1991 A 1994

Superficies en Milliers d'hectares	1991	1992	92/91	1993	1994	moy93+94/91
Colza et Navette	2463	2379	-3,4%	2227	2566	-2,7%
Tournesol	2421	2747	13,5%	3169	2923	25,8%
Soja	482	430	-10,8%	218	296	-46,7%
<b>TOTAL</b>	<b>5366</b>	<b>5556</b>	<b>3,5%</b>	<b>5614</b>	<b>5785</b>	<b>6,2%</b>
<b>Rendement en t/ha</b>						
Colza et Navette	3,00	2,61	-13,0%	2,78	2,51	-11,8%
Tournesol	1,73	1,46	-15,6%	1,09	1,52	-24,6%
Soja	3,27	2,80	-14,4%	3,12	3,01	-6,3%
<b>TOTAL en t/ha</b>	<b>8,00</b>	<b>6,87</b>	<b>-14,1%</b>	<b>6,99</b>	<b>7,04</b>	<b>-12,3%</b>
<b>Production en milliers de tonnes</b>						
Colza et Navette	7400	6261	-15,4%	6189	6448	-14,6%
Tournesol	4181	4020	-3,9%	3443	4444	-5,7%
Soja	1576	1203	-23,7%	581	889	-53,4%
<b>TOTAL en milliers de tonnes</b>	<b>13157</b>	<b>11484</b>	<b>-12,7%</b>	<b>10213</b>	<b>11781</b>	<b>-16,4%</b>

Source: Commission Européenne DG VI, Cahiers de la PAC Cultures arables

Secteur oléagineux EUR 12 (1991-1993)									
ANNEE	1985	1992	1992/1985	1993	1994	92+93+94/92	94/moy91+92		
COLZA ET NAVETTE									
Superficie (millier ha)									
EUR 12	1287	2380	84,9%	2227	2567	86%	-65%		
France	474	686	44,7%	558	702	37%	-70%		
Espagne	10	9	-10,0%	10	69	193%	82%		
Allemagne	266	1050	294,7%	1061	1082	300%	-59%		
Italie	6	9	50,0%	4	14	50%	-53%		
UK	296	420	41,9%	421,0	506,0	52%	-65%		
Danemark	218	189	-13,3%	161	171	-20%	-79%		
Belgique	2	8	300,0%	8	15	417%	-25%		
Irlande	4	5	25,0%	2	6	8%	-67%		
Pays-Bas	10	4	-60,0%	2	1	-77%	-96%		
Production									
TOURNESOL									
EUR 12	1813,0	2712	49,6%	3173	2920	62%	-68%		
France	60,3	60,5	0,3%	55,7	63,5	-1%	-74%		
Espagne	18,6	13,9	-25,3%	17,0	14,8	-18%	-77%		
Allemagne	27,5	34,8	26,5%	35,5	36,3	29%	-71%		
Italie	17,8	18,6	4,5%	18,5	17,6	2%	-76%		
UK	22,6	22,0	-2,7%	19,5	20,0	-9%	-78%		
Danemark	9,2	7,0	-23,9%	8,2	7,8	-17%	-76%		
Grèce	6,1	5,0	-18,0%	4,8	4,8	-20%	-78%		
Portugal	1,24	1,09	-12,1%	1,31	1,45	3%	-69%		
Belgique	2,0	2,0	0,0%	2,2	2,1	5%	-74%		
Irlande	2,1	2	-4,8%	1,7	1,6	-16%	-80%		
Pays-Bas	1,3	1,4	7,7%	1,5	1,4	10%	-74%		
Luxembourg	0,14	0,15	7,1%	0,15	0,13	2%	-78%		

Source: Commission Européenne, DG VI, Cahiers de la PAC 1995, Cultures arables

Tableau  
Viande bovine (EUR 12)

	"1987"	1991	1992	1993	93/"87"	93/92
Production mondiale			53356	52969		-0,73%
Production nette EUR 12	7962	8705	8396	7746	-2,7%	-7,74%
Part Prod EUR 12 / Monde			15,74%	14,62%		-7,07%
Echanges intra-UE	1640		2110	1704	3,9%	-19,24%
Utilisation intérieure totale	7557		7425	7695	1,8%	3,64%
Consommation brute en kg/tête:an	23,4	22,2	21,5	22,1	-5,6%	2,79%
Exportation hors UE sauf animaux vivants	912		1239	1085	19,0%	-12,43%
Importation hors UE sauf animaux vivants	412		480	419	1,7%	-12,71%
Degré d'auto-apvisionnement	104,4	113,5	112,9	100,7		-10,81%
Variation de Stock			212	-615		
Stock public au 31 décembre		1011	1166	720		-38,25%
<b>Production nette par Pays membre</b>						
France	1899		1877	1704	-10,3%	-9,22%
Allemagne	1662		1829	1604	-3,5%	-12,30%
Italie	1171		1218	1188	1,5%	-2,46%
Royaume Uni	1030		960	857	-16,8%	-10,73%
Pays Bas	531		635	612	15,3%	-3,62%
Irlande	481		564	528	9,8%	-6,38%
Espagne	442		532	485	9,7%	-8,83%
Belgique	314		352	367	16,9%	4,26%
Danemark	232		217	203	-12,5%	-6,45%
Portugal	107		123	115	7,5%	-6,50%
Grèce	83		80	76	-8,4%	-5,00%
Luxembourg	9		7	7	-22,2%	0,00%

"1987" =moyenne triennale 1987-1988-1989 Source: CE DG VI, Rapport 1994

La production de tourteaux à partir des surfaces gelées, destinée à la transformation en biocarburants est limitée à 1 million de tonnes d'équivalent tourteaux de soja, soit environ 1 million d'ha de colza-tournesol, plafond pratiquement atteint en 1995.

Les résultats des premières années d'application de la NPAC, qui en fait pour les oléagineux a été anticipé d'un an et a commencé avec la campagne 1992-1993, ont été contrastés selon les productions et selon les pays.

Le nouveau régime des oléagineux, appliqué par la Commission à la suite du deuxième panel du GATT condamnant l'UE à modifier sa politique, a été appliqué dès 1992. Il prévoit que les cours mondiaux s'appliquent sans protection aux oléagineux européens, les producteurs recevant une prime compensatoire qui peut être modifiée si les cours mondiaux de référence varient de plus de 8%: il s'agit donc en fait d'un véritable deficiency payment.

En 1992 les surfaces en colza et soja ont baissé de 3 et 11%, tandis que celles en tournesol augmentaient de 13,5%. Au total les surfaces en oléagineux augmentaient de 3,5% (voir tableau). Cette situation s'est maintenue et même accentuée en 1993 et en 1994. Les productions ont suivi un cheminement parallèle, le colza et le soja reculant de 15 et 53%, mais sous l'influence de la forte baisse des rendements en 1993 la production de tournesol a elle aussi baissé de 6%.

Des études en cours à l'INRA SPACTES montrent que ces évolutions contrastées sont prévisibles. Des hausses de prix ou de primes relativement faibles des oléagineux se traduisent par une reprise du colza et une baisse de la production des protéagineux.

### **II - 1 - 3. L'évolution du secteur bovin est forte**

La production de viande bovine diminue de 1 million de tonnes entre 1991 et 1993. On constate une légère reprise du cycle de production en 1994 qui devrait culminer en 1997 avec une production prévue par la Commission de 8,3 millions de tonnes puis se ralentir avec 8,1 millions de tonnes prévues en 2000 (COM (95) 34 final). D'après la Commission la consommation par tête devait baisser légèrement jusqu'en 1996 en raison de la compétition des viandes blanches puis se stabiliser. Elle évalue la consommation totale de viande bovine à 7,5 millions de tonnes en 2000 dont 500 000 tonnes importées. Avec de telles hypothèses le contingent d'exportations subventionnées en 2000 (820 000 tonnes) risque d'être dépassé de 300 000 tonnes, sans parler de l'onde de choc provoquée par la crise de la vache folle.

La stabilisation des importations et le maintien des exportations à un niveau élevé ont permis une réduction spectaculaire des stocks de viande bovine qui s'élèvent à 130 000 tonnes en 1994 contre 1,2 million de tonnes en 1992.

En France, plus de 85% des exploitations d'élevage bovin pour la viande ont un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha, et comme elles représentent 75% des UGB, la prime d'extensification s'applique. Mais, conséquence de cette situation propre à la France, ces exploitations pourront intensifier leur production et bénéficier de nouvelles aides à l'hectare si elles peuvent augmenter leur surface en SCOP, sans atteindre le seuil de 15 ha. La seconde prime aux bovins mâles de plus de 22 mois n'a pas eu d'effet à cause de l'annonce simultanée du choix de l'année 1992 comme référence pour le nombre de vaches allaitantes primées sur l'exploitation, ce qui a incité à accroître leur nombre. Elle vient d'ailleurs d'être supprimée à partir de 1996, signe que la NPAC peut évoluer dès maintenant.

ANNEXE

c. 14/11/95 1993/94	CULTURES ARABLES - INFORMATION SUR LE GEL (1) (avant abattements)											FILIANCES 3UENS			14/11/95 Total		
	B	Dk	D	Gr	Esp	Fr	Iri	It	Lux	NI	OS	P	SF	SV		UK	
GEL																	
1993/94 (ha)	18928	207742	1050400	14762	875457	1589542	25796	195283	1715	7815	-	61195	-	-	567541	4616176	
1994/95 (ha)	26097	267462	1385516	17641	1340008	1934340	36564	249402	2147	13922	-	67129	-	-	662131	6002359	
1995/96 (ha)	21986	247185	1324710	18133	1425969	1726527	32160	247692	2097	11847	123170	66666	212000	329183	603860	6393185	
1993/94	15.2%	15.3%	15.2%	15.2%	15.5%	15.2%	15.2%	16.8%	15.4%	15.2%	-	15.3%	-	-	15.1%	15.3%	
Taux de sel aside	16.3%	17.1%	18.1%	14.4%	20.3%	17.5%	18.3%	16.9%	16.4%	16.5%	-	16.0%	-	-	16.5%	18.0%	
1995/96	14.6%	15.3%	17.2%	15.1%	20.0%	15.8%	16.5%	14.5%	14.3%	14.5%	17.1%	14.9%	24.5%	25.7%	15.1%	18.7%	
1994/95	19625	119571	703184	17641	993822	1111960	22902	209566	1835	12325	-	59478	-	-	533516	3805425	
Gel rotationnel (ha)	6472	147891	682332	0	346186	822380	13662	39836	312	1597	-	7651	-	-	128615	2196934	
Gel non rotationnel (ha)	75.2%	44.7%	50.8%	100.0%	74.2%	57.5%	62.6%	84.0%	85.5%	88.5%	-	88.6%	-	-	80.6%	63.4%	
% gel rotationnel	24.8%	55.3%	49.2%	0.0%	25.8%	42.5%	37.4%	16.0%	14.5%	11.5%	-	11.4%	-	-	19.4%	36.6%	
1995/96	14126	46503	469482	9677	418767	748937	19053	182650	1641	9406	57902	-	153000	82855	337281	2551280	
Gel rotationnel (ha)	7860	200682	855228	8456	1007202	977590	13107	65042	456	2441	65268	-	59000	246328	266579	3775239	
Gel non rotationnel (ha)	64.2%	18.8%	35.4%	53.4%	29.4%	43.4%	59.2%	73.7%	78.3%	79.4%	47.0%	0.0%	72.2%	25.2%	55.9%	39.9%	
% gel rotationnel	35.8%	81.2%	64.6%	46.6%	70.6%	56.6%	40.8%	26.3%	21.7%	20.6%	53.0%	0.0%	27.8%	74.8%	44.1%	59.1%	

(1) autre que le gel quinquennal  
Source: Commission UE - DG VI

## II - 2. Par l'efficacité de la jachère et son évolution vers la jachère libre

La récolte mondiale de blé en 1995/96 a été comme en 1994/95 très faible, 533 Mt après 528 Mt, aussi les stocks mondiaux seront au plus bas depuis vingt ans (Conseil International des Céréales, 25 août 1995) avec 92 Mt et les prix mondiaux en hausse de 25% en 1995 et bien plus en 1996, montrant bien que c'est désormais l'UE qui détient, seule depuis que les Américains ont renoncé au set aside, la lourde responsabilité de fixer le prix mondial par le biais de la fixation de son taux de gel annuel, en cas de pénurie comme en cas d'excédent conjoncturel. Le niveau de la jachère annuelle a donc pu être fixé à 10% (gel libre seul prévu) pour 1996 après 12% (17% en gel libre) l'année précédente, contre 15% (20% en gel libre) en 1994 et 15% en gel tournant, seul autorisé, en 1993. Ces niveaux et mode de gel ont des conséquences différentes de celles qui sont anticipées à cause du phénomène de "slippage", c'est à dire du choix des plus mauvaises terres pour localiser le gel (voir étude en cours à INRA SPACTES).

Un certain nombre de conséquences de l'application de la réforme sont cependant appréciables dès maintenant. Il en est ainsi de l'effet gel qui joue dès la première année (4,6 millions d'hectares en 1993) et qui a été renforcé par la mise en oeuvre du gel libre en 1994 (6,0 millions d'hectares soit 2,5 millions de t de céréales produites en moins) et en 1995 (5,8 millions d'hectares dans l'UE à 12).

Les tableaux et graphiques (pp. 11, 14, 15, 17 et 25) ci contre montrent comment les mécanismes de gel des terres ont fonctionné dans les différents pays membres (Mise en oeuvre de la réforme finale de la PAC, IP/95/676, Porte parole de la Commission Européenne, Bruxelles, 29 juin 1995 et DG VI 14 janvier 1995).

En 1994/95, le gel quinquennal représente 1 360 000 ha, soit 2,8% de la surface de base en grandes cultures. L'Italie avec 762 000 ha a plus de la moitié de cette surface, la France et l'Allemagne ont chacune 200 000 ha environ. En Grande-Bretagne, l'option pour le gel quinquennal a été relativement forte, mais ce programme s'achève en 1997 et il n'est plus possible d'y souscrire depuis 1992.

Les petits producteurs, qui sont dispensés de gel obligatoire, représentent 25% de la SCOP européenne, soit 12 Mha. Les disparités sont très grandes entre les pays membres selon la taille moyenne de leurs exploitations en GC. Les petits producteurs couvrent 88% de la SCOP en Grèce, 57% en Belgique, 54% en Italie, 39% au Portugal. En revanche les petits producteurs ne représentent que 25% de la SCOP en Espagne, 20% en Allemagne et au Danemark, 16% en France et 6% au Royaume Uni.

Le gel annuel (jachère tournante et non tournante) représente 6 Mha, soit 12,25% de la Surface de Base. Ce résultat moyen très satisfaisant provient, comme cela est expliqué plus en détail dans les études par pays, du recours des producteurs professionnels (PP) non seulement à la jachère obligatoire au taux de 15%, mais aussi à la jachère non tournante au taux majoré de 5% ou 3% ainsi qu'à la jachère supplémentaire (majoration indemnisée de 20% des surfaces en jachère annuelle). Aussi le taux moyen européen atteint 18% de la surface des PP, largement au dessus des 15% obligatoires. Seule l'Italie avec 12,8% est au dessous de ce taux minimum. L'Espagne atteint 20,3%, l'Irlande 18,5%, l'Allemagne 18%, la France 17,5%, le Danemark 17,2%, le Royaume Uni 16,9% (86% du gel de terre du RU est concentré en Angleterre).

Si le gel tournant a été préféré au gel libre en 1994/95 : 63,4% du total, c'est l'inverse qui s'est produit en 1995/96 : 39,9% du total. En Belgique, en Italie et au RU toutefois le gel tournant a continué à être préféré. Au RU on constate cependant une décroissance du gel tournant :

- En 1994/95, 534 000 ha contre 129 000 en gel libre, soit 80% contre 20%.
- En 1995/96, 337 000 ha contre 267 000, soit 56% contre 44%.

Cette évolution irrésistible en faveur du gel libre, qui s'explique parfaitement (voir étude à paraître), a conduit la Commission à abolir le gel tournant à compter de 1996-97.

### II - 3. La limitation des dépenses budgétaires est donc assurée

L'analyse des dépenses totales du FEOGA (Garantie + Orientation) montre un accroissement de 10,4 milliards d'écus entre 1989 et 1993 (+ 38%) et une réduction de 1,3 milliard d'écus en 1994, premier exercice comptable incluant les principaux effets de la réforme.

Tableau 4  
L'évolution des dépenses du FEOGA de 1989 à 1994 (milliards d'écus)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
FEOGA Garantie						
- Ligne directrice	28,6	30,6	32,5	35	36,7	36,5
- Dépenses réelles	25,9	26,5	31,8	32	34,6	33
Dépenses FEOGA Orientation	1,4	1,9	2,4	2,9	3,1	3,4
Dépenses totales FEOGA	27,3	28,4	34,2	34,9	37,7	36,4
Dépenses/actif agricole (en écus)	3 221	3 472	4 343	4 576	5 134	5 148
Dépenses FEOGA / budget communautaire (%)	63	62,2	61,8	58,1	55	49,7

Source : Situation de l'agriculture dans l'Union Européenne 1994

Compte tenu des dépenses non exécutées et reportées en 1995 (634 millions d'écus) le FEOGA Garantie voit une réduction de ses dépenses de 3 571 millions d'écus par rapport au budget de 36,5 milliards d'écus prévu pour 1994. Les deux grands secteurs touchés par la réforme sont pour une bonne part à l'origine de cette forte baisse des besoins de financement. Les financements en viande bovine sont inférieurs de 1,2 milliard d'écus par rapport aux prévisions du fait notamment du quasi-arrêt de l'achat à l'intervention et de la décroissance du stock public. Les économies sont de l'ordre de 800 millions d'écus dans le secteur céréalier du fait notamment d'une économie de 600 millions sur les aides directes (due à la surestimation de la déclaration des petits producteurs en Italie et en Espagne) et de la diminution des frais de stockage et de restitution. Globalement l'augmentation de 7,7 milliards d'écus des aides directes est plus que compensée par la diminution de 8,1 milliards d'écus des aides transitant par le marché (Agreste n° 29, 1994). Les dépenses totales du FEOGA passent en 1994 sous la barre des 50% des crédits communautaires et les dépenses par actif agricole, après une croissance de 59% entre 1989 et 1993, semblent se stabiliser à un peu plus de 5 100 écus. Là encore la bonne tenue des marchés en 1994 et la parité écu/dollar supérieure à celle prévue, auront bien aidé le budget communautaire.

### III - L'ADAPTATION DES EXPLOITATIONS A LA NPAC EST TRES RAPIDE

A l'ambiguïté du statut économique et social des nouvelles aides s'ajoutent les contraintes pratiques de leur mise en oeuvre. Elles risquent d'exiger, à terme, une sérieuse adaptation du dispositif actuel. En effet, après avoir longtemps exclu tout dispositif individualisé d'attribution des aides, au nom de l'unicité du marché, et de la neutralité économique des soutiens par les prix, mais aussi pour des raisons pratiques, l'Union Européenne a mis sur pied, sans doctrine structurante claire, un dispositif d'évaluation et de distribution des aides d'une extraordinaire complexité. La gestion des soutiens implique désormais sur chaque exploitation, la collecte et la confrontation d'indicateurs techniques extrêmement sophistiqués (surfaces ensemencées, surfaces gelées en jachère tournante et non tournante, jachère "industrielle", chargements des surfaces fourragères dont le calcul dépend des choix de chaque exploitant- évalués de manière différente selon le type de prime concernée, affectation individuelle des quotas et des primes adaptée dans chaque pays et chaque région etc.). En dépit de vigoureuses protestations contre la réforme, les agriculteurs européens ont montré une capacité d'adaptation extrêmement rapide, et leur remarquable ingéniosité à " optimiser " les soutiens

multiples qu'autorise le nouveau mode de gestion des aides. Extrêmement précis dans sa définition, ce nouveau système d'aide s'accompagne en même temps d'une gestion très décentralisée, qui laisse aux départements, aux régions et aux Etats des marges d'adaptation importantes. Dans ces conditions, personne ne paraît aujourd'hui réellement en mesure d'appréhender sérieusement les effets macro-économiques qui résulteront à terme du dispositif mis en place. Quelle capacité ont les différentes instances de gestion de maîtriser effectivement les effets du nouveau dispositif ? Nul ne peut aujourd'hui prétendre que des effets déviants inattendus ne l'emporteront pas sur les effets initialement recherchés tant semblent complexes les mesures actuelles, et tant apparaissent nombreuses les possibilités de les pervertir. Ces nouvelles contraintes de gestion risquent à terme d'exiger une remise en ordre profonde du régime d'aides actuellement en vigueur.

### **III - 1. Les assolements évoluent**

En France comme ailleurs, les agriculteurs ont modifié leur comportement afin de s'adapter le plus rapidement possible au nouveau contexte de la PAC et assurer la pérennité du système de production.

#### **III - 1 - 1. Les primes ont pesé sur le choix des agriculteurs**

##### **- En Allemagne**

La prime importante pour les protéagineux rend cette culture plus rentable qu'avant la réforme, reléguant le blé tendre à une moindre place [KLEINHANSS 1995].

##### **- En Italie**

L'orge a quasiment disparu.

Le blé dur est abandonné dans la Plaine du Pô car il ne bénéficie pas d'aides supplémentaires comme au centre et au sud de l'Italie. C'est surtout dans les exploitations d'élevage, grandes utilisatrices de paille, que l'on garde une partie considérable de l'assolement en blé.

N'étant pas primé, le maïs en culture dérobée disparaît, tout comme le soja.

Le tournesol, dont le paiement des aides est anticipé, a convaincu les agriculteurs italiens.

##### **- En Espagne**

La superficie de tournesol qui avait été multipliée par trois en Castille, entre les récoltes 1992-1993, retrouve un niveau inférieur à celui d'avant la PAC. Il faut y voir "l'effet prime". A Cordoue, les cultures irriguées disparaissent au profit du blé dur. Il s'agit de producteurs de coton ou de betteraves qui pratiquent en fait une culture de céréales, notamment de blé, pour la rotation de leurs cultures irriguées car la prime est intéressante en période de sécheresse.

Augmentation en 1994 de la superficie en légumineuse liée au passage de la prime à 1 000 F/ha.

Les décisions d'assolement se font parfois dans un climat d'incertitude. L'agriculteur Espagnol a jusqu'au 30 avril pour modifier sa déclaration, quitte parfois à retourner la céréale qui ne lève pas et à semer du tournesol pour au moins toucher la prime.

##### **- En Grande Bretagne**

L'intérêt du schéma simplifié de primes sans jachère a conduit à un retour des céréales sur les petites exploitations, avec en revanche un mouvement de certains petits producteurs en faveur du schéma principal afin de bénéficier des primes majorées accordées aux oléagineux, passées de 372£/ha en 1992 à 476£/ha en 1995 du fait de la dévaluation de la £. La jachère de ce fait passe de 13,9% de la surface arable en 1993 à 16,3% en 1994. L'interdiction de brûler les chaumes et la dévaluation de la £ (22%) ont eu des effets spécifiques qui ont conduit à une baisse des surfaces en orge, lin et colza, tandis que l'obligation de jachère a conduit à une baisse de la surface en blé compensée l'année suivante par prélèvement sur les surfaces autrefois en produits divers.



Malgré la réforme le blé fourrager continue à être préféré au RU du fait de la fermeté des prix mondiaux et intérieurs, mais l'apparition de variétés boulangères dont les rendements sont simplement inférieurs de 7% à celui des blés fourragers pourrait changer cette situation si les prix du marché s'alignent sur ceux de l'intervention. Par ailleurs la jachère non tournante au niveau pourtant réduit à 18% au RU ne semble pas avantageuse et ne peut être choisie que pour des raisons écologiques ou d'hétérogénéité des sols.

### **III - 1 - 2. Les pays se répartissent en trois catégories selon la diminution de leur sole céréalière**

Au vu du résultat des deux premières années de la réforme, L'Europe des 12 a vu sa sole céréalière diminuer de 10% environ, mais les divers pays membres se sont répartis en trois catégories :

- Ceux dont la diminution de surface céréalière a dépassé ces deux années 1993 et 1994 14%; ce sont le Portugal (18%), l'Espagne (16 et 15%), le Royaume Uni (14%). Cette tendance s'est accentuée en 1995.
- Ceux dont la diminution a été moyenne; ce sont la France (8 et 11 %), l'Italie (7%) et la Grèce (3 et 10%).
- Ceux qui ont maintenu leur surface céréalière, au demeurant très faible (inférieure à 400 000 ha); ce sont la Belgique, l'Irlande, les Pays Bas et le Luxembourg.

L'Allemagne pose un problème particulier, car sa surface céréalière augmente de 14%, mais il semble que la Commission n'ait pas de référence sur l'Allemagne de l'Est antérieure à 1992.

### **III - 1 - 3. Les agriculteurs évoluent vers le gel libre au fur et à mesure des années**

Il a été étonnant de constater que le gel tournant préféré par les deux tiers des agriculteurs en 1994 n'a été conservé en 1995 que par un tiers d'entre eux. Une étude en cours montre que ce comportement est parfaitement rationnel. Pour qu'un agriculteur préfère la jachère tournante, il faut que la non culture touche d'abord ses plus mauvaises terres, mais dès la deuxième année il doit toucher une compensation pour abandonner des terres moins marginales, à partir de la troisième année cette compensation doit dépasser la limite de 5% de jachère supplémentaire fixée de manière uniforme par la règle communautaire, sans tenir compte de la progression annuelle vers des terres de plus en plus fertiles.

## **III - 2 - La consommation d'intrants diminue et les coûts de production se diversifient à travers l'Europe**

### **III - 2 - 1. Les exploitants accentuent les économies d'intrants**

L'interdiction faite en Allemagne d'utiliser des engrais et des produits phytosanitaires sur les terres gelées, a entraîné une diminution des quantités utilisées. Mais la NPAC n'a fait que renforcer cette tendance à la baisse amorcée déjà depuis quelques années. La réduction des intrants fait partie d'une évolution générale ces dernières années. Ainsi, le taux de TVA de 15% sur les intrants est l'une des mesures prises par le Gouvernement allemand pour réduire les quantités (cette solution avait conduit certains agriculteurs à acheter leur produit à l'étranger).

La réforme a également eu peu d'incidences sur l'utilisation des intrants en Espagne. La fertilisation s'est maintenue selon les habitudes de chacun, les uns par sécurité les autres parce qu'ils sont au seuil maximum d'extensification. Seule la pluviométrie semble modifier le comportement des agriculteurs.

La consommation d'engrais et de produits phytosanitaires a légèrement augmenté en Italie jusqu'en 1992. Depuis, la consommation se stabilise. La conduite des cultures est plus raisonnée et la précision des matériel (épandeurs, pulvérisateurs...) permet d'affiner précisément les doses apportées sur chaque parcelle.

Au RU, la consommation d'intrants est restée stable. L'achat de matériel performant (pulvérisateur, épandeurs d'engrais) et la hausse du prix des semences ainsi que celui des phytosanitaires expliquent cette stabilité (certains agriculteurs rencontrés au cours de l'enquête achètent, depuis 2 ans, de l'engrais russe au moins 6 mois à l'avance. Ils ne sont livrés qu'au moment souhaité et le paiement s'effectue à la livraison).

L'impact de la réforme semble avoir été plus important en France. Le RICA montre une diminution de la charge d'engrais à l'hectare de 33% en Ile-de-France et en Midi-Pyrénées, de 30% chez les irriguants et de 31% chez les non-irriguants. Cependant, beaucoup d'agriculteurs estiment qu'ils arrivent aujourd'hui à un plancher au niveau de l'utilisation des intrants car ils souhaitent, dans leur majorité, maintenir des rendements.

### **III - 2 - 2. Les coûts de production du blé tendre dans l'Union Européenne étaient très dispersés avant la mise en place de la réforme**

Cette étude de l'INRA SPACTES est destinée à servir d'année de référence 1992 pour les futures études européennes sur la NPAC

La connaissance de certains éléments de l'économie des exploitations agricoles européennes grâce au Réseau d'Information Comptable Agricole de l'Union Européenne permet d'opérer un calcul de coûts de production des principaux produits de grande culture en 1992 seule année disponible actuellement avec le RICA Euro. On utilise à cette fin une méthode particulière développée par l'équipe de recherche SPACTES. Il s'agit d'une méthode simplifiée de type comptable, appliquée ici, à titre d'exemple, au cas du blé tendre dans l'ensemble des pays européens. La comparaison avec le prix de vente correspondant permet aussi d'obtenir un "revenu" par quintal produit. Cet indicateur de revenu ainsi que le coût de production permettent une première approche de la compétitivité relative des producteurs spécialisés "céréaliers" et "grande culture" des pays membres et régions de ces pays membres de l'Union Européenne.

#### ***Méthodologie de calcul des coûts de production en grande culture***

Cette étude s'inscrit dans une série de travaux menés depuis quelques années par la même équipe de l'unité de recherche d'économie et sociologie rurales de Grignon (INRA) sur les marges et les coûts de production des principaux produits de grande culture et sur les exploitations de grande culture en France.

Il s'agit cette fois, comme on l'avait fait il y a déjà quelques années), d'étendre l'analyse au niveau européen, en utilisant des résultats du RICA européen publiés au titre de l'année 1992 (d'autres résultats devraient suivre sous peu dès que le RICA Euro 1993 sera disponible). Cette année de référence permettra des comparaisons sur les effets de la NPAC dans les divers pays européens et leurs régions.

Cette tentative est toutefois différente de la précédente, qui reposait sur un certain nombre d'estimations économétrique (par régression linéaire multiple) des coûts, mais cette méthode économétrique rencontrait certaines difficultés, compte tenu de colinéarités existant entre produits.

Nous avons donc préféré ici une méthode simplifiée de calcul des coûts de production, de caractère comptable, qui privilégie la solidarité existant entre cultures au sein d'un même assolement.

D'autres travaux sont en cours sur la France, avec une méthodologie plus raffinée de type analytique, en particulier pour l'analyse de la dispersion des coûts de production du blé tendre dans une région-pilote, l'Ile-de-France.

Enfin une rétrospective est préparée sur la période 1989-1994 pour la France et les différentes régions françaises, à partir de résultats du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA).

On se propose d'estimer les coûts de production des principaux produits de grande culture céréales ou oléagineux à l'aide d'une méthodologie comptable simplifiée, faisant appel aux résultats du Réseau d'information comptable agricole (RICA) pour l'Union européenne<sup>1</sup>. Cette méthodologie s'applique de préférence sur les exploitations spécialisées de grande culture, ce qui évite le problème de la répartition des charges issues des activités de production animale.

### ***Caractéristiques de la méthode***

Le coût de production d'un produit de grande culture est estimé à partir du niveau moyen des charges de production à l'hectare SAU *dans le groupe des producteurs spécialisés du produit considéré*.

Le produit considéré, par exemple le blé tendre supporte un montant moyen de charges à l'hectare, qui est celui observé dans l'exploitation faisant partie du groupe. On peut ensuite calculer une moyenne à l'intérieur du groupe.

Dans cette approche comptable, on ne considère par définition que des charges effectivement constatées. Par conséquent, celles-ci n'incluent pas une rémunération du travail familial ou du capital propre apporté par l'exploitant.

Ce montant est ensuite affecté au quintal produit en fonction du rendement physique de la culture.

Cette méthodologie est particulièrement robuste : elle est peu sensible à la présence de valeurs singulières dans le groupe. Elle est également simple : elle peut s'appliquer sur des données de comptabilité générale, comme celles disponibles dans bon nombre de fichiers. Elle évite en particulier toutes les conventions de répartition qui interviennent généralement dans ce type de calcul. Les paramètres explicatifs privilégiés sont le niveau des charges, qui renvoie aux structures productives, et le niveau des rendements physiques, qui renvoie aux potentialités et aux techniques mises en oeuvre.

La justification de ce choix tient à deux raisons :

- La première est la solidarité qui existe à l'intérieur de l'exploitation entre des cultures participant au même assolement.
- La seconde est contingente : en l'absence de données analytiques dans la plupart des bases de données existantes, force est d'utiliser celles fournies par la comptabilité générale.

### ***Avantages et inconvénients***

A la différence de la méthodologie comptable "normale", mise en oeuvre dans d'autres travaux<sup>2</sup>, les charges d'approvisionnements ne sont donc pas affectées aux cultures. Mais on sait que cette affectation a quelquefois été contestée, notamment en ce qui concerne les fumures, des effets d'arrière-fumure, dont bénéficie la culture suivante, existant généralement. Certains agriculteurs mettent en effet systématiquement des fumures de fond pour plusieurs années...

---

<sup>1</sup> Résultats standards 1992, Agreste

<sup>2</sup> Cf. Carles R., Chitrit J.J., Millet G.- Le coût de production du blé tendre

On sait aussi que le rendement d'une culture, par exemple un blé, dépend du précédent.

Par ailleurs le poids des charges de structure est tel dans le niveau des coûts de production (souvent plus de 60%), que l'affectation des approvisionnements aux cultures ne joue qu'un rôle mineur.

L'inconvénient de la méthode est cependant de minorer quelque peu les charges des cultures relativement gourmandes au profit de cultures qui le sont moins. Pour le blé, culture relativement "moyenne" de ce point de vue, l'inconvénient paraît acceptable, d'autant que les écarts de consommations de facteurs de production entre cultures sont aujourd'hui moindres qu'autrefois. Par exemple les temps de travaux ont diminué fortement dans l'ensemble des cultures, et ainsi ceux du blé et de la betterave sucrière se sont rapprochés.

### ***Prix et coûts de production du blé tendre dans l'Union européenne en 1992***

La source de données est constituée par la publication standard des résultats européens 1992 disponible en France (Agreste, Agriculture n°68, juin 1995). Les valeurs monétaires sont exprimées en francs sur la base des parités de pouvoir d'achat.

Les résultats considérés sont ceux des deux orientations présentes dans cette publication au titre des producteurs spécialisés :

- Les producteurs spécialisés dans les céréales (orientation 11), que l'on désignera ici par l'appellation de spécialisés "céréales".
- Les producteurs spécialisés dans une combinaison de céréales, d'oléagineux, de protéagineux, de légumes de plein champ et de cultures industrielles (orientation 12) que l'on désignera sous l'appellation de spécialisés "grande culture".

Dans l'une et l'autre de ces orientations la marge brute standard de la production de grande culture représente plus des deux tiers de la marge brute standard de l'exploitation agricole.

Les prix des produits sont obtenus en calculant d'abord le produit à l'hectare de la culture considérée (produit blé divisé par le nombre d'hectares de blé par exemple). Ensuite le produit à l'hectare de la culture est divisé par le rendement physique de la culture.

Les charges de production considérées sont les charges courantes, ce qui correspond aux charges d'exploitation augmentées des charges financières (par rapport aux charges réelles, les charges exceptionnelles ne sont pas intégrées). Elles sont rapportées à l'hectare SAU puis au rendement physique de la culture considérée.

Le revenu qui résulte de la différence entre le prix et le coût de production du quintal (à l'exception des coûts exceptionnels) est un solde (appelé ici revenu net) qui doit rémunérer le travail familial et l'apport de capital propre de l'agriculteur. Au-delà de cette rémunération, il s'agit d'un profit (tableau 1).

Pour caractériser la dispersion des coûts de production en Europe le calcul a été réalisé sur le blé tendre qui est la culture la mieux représentée dans l'Union européenne. Elle figure dans les 10 pays-membres et dans de nombreuses régions : dans le groupe des spécialisés "céréales", on dénombre 28 régions et dans le groupe des spécialisés "grande culture", 57 régions.

On a considéré ici que les exploitations de l'échantillon du RICA européen produisent toutes du blé tendre faute pour le moment de disposer d'échantillons spécifiques.

**Tableau 1 - Prix, coûts de production et revenus nets du blé tendre  
dans l'Union Européenne (1992)**

(francs par quintal)

	Céréaliers			Grande culture		
	Prix	Coût de production	Revenu net	Prix	Coût de production	Revenu net
<b>Europe à 12</b>	<b>120</b>	<b>78</b>	<b>42</b>	<b>115</b>	<b>116</b>	<b>-1</b>
<b>Ex - RFA</b>	<b>111</b>		<b>5</b>	<b>96</b>	<b>141</b>	<b>-45</b>
Schleswig Holstein	-	-	-	102	121	-20
Rhénanie Basse-Saxe	-	-	-	101	122	-21
Nord Westphalie	-	-	-	88	148	-59
Hesse	-	-	-	92	139	-48
Rhénanie Palatinat	-	-	-	105	163	-58
Bade Württemberg	-	-	-	102	190	-89
Bavière	-	-	-	90	160	-70
<b>France</b>	<b>111</b>	<b>89</b>	<b>22</b>	<b>107</b>	<b>103</b>	<b>4</b>
Ile de France	111	78	33	116	91	25
Champagne Ardennes	106	68	38	108	84	24
Picardie	-	-	-	102	123	-21
Haute Normandie	-	-	-	109	105	4
Centre	116	84	32	112	97	15
Basse Normandie	-	-	-	98	106	-8
Bourgogne	108	64	44	107	73	34
Nord Pas de Calais	-	-	-	107	148	-42
Lorraine	-	-	-	109	67	42
Alsace	-	-	-	104	159	-55
Pays de Loire	-	-	-	93	112	-19
Bretagne	-	-	-	87	205	-118
Poitou Charente	-	-	-	103	86	17
Aquitaine	87	178	-91	93	210	-117
Midi Pyrénées	101	127	-26	102	90	12
Rhône Alpes	-	-	-	104	163	-59
Languedoc Roussillon	-	-	-	87	240	-153
Provences Alpes Côte d'Azur	-	-	-	99	302	-203
<b>Italie</b>	<b>131</b>	<b>95</b>	<b>36</b>	<b>134</b>	<b>147</b>	<b>-13</b>
Piémont	126	171	-45	120	164	-44
Lombardie	126	159	-33	140	156	-16
Venetie	143	121	23	132	160	-28
Frioul Venetie	96	192	-96	128	162	-34
Ligurie	-	-	-	184	527	-343
Emilie Romagne	-	-	-	133	146	-13
Toscane	128	86	42	128	124	4
Marches	128	108	20	133	123	10
Ombrie	128	95	33	129	137	-8
Latium	120	113	7	127	159	-32
Abruzzes	-	-	-	112	159	-47
Molise	-	-	-	137	94	43
Campanie	-	-	-	118	283	-165
Calabre	144	112	32	130	205	-75
Pouille	144	77	67	-	-	-
Basilicate	-	52	-	128	210	-82
Sardaigne	-	-	-	146	181	-35

**Tableau 1 (suite)**

(francs par quintal)

	Céréaliers			Grande culture		
	Prix	Coût de production	Revenu net	Prix	Coût de production	Revenu net
<b>Europe à 12</b>	<b>120</b>	<b>78</b>	<b>42</b>	<b>115</b>	<b>116</b>	<b>-1</b>
<b>Danemark</b>	<b>87</b>	<b>104</b>	<b>-17</b>	<b>82</b>	<b>120</b>	<b>-38</b>
<b>Grèce</b>	<b>148</b>	<b>141</b>	<b>7</b>	<b>151</b>	<b>281</b>	<b>-130</b>
Macédoine Thrace	147	137	10	147	269	-122
Crète Peloponnèse Arch. Ionien	-	-	-	172	239	-67
Thessalie	158	186	-28	177	272	-95
Archipel Egéen	-	-	-	107	248	-141
<b>Royaume-Uni</b>	<b>130</b>	<b>92</b>	<b>38</b>	<b>129</b>	<b>124</b>	<b>5</b>
Angleterre Nord	127	83	44	129	109	20
Angleterre Est	-	-	-	129	128	1
Angleterre Ouest	-	-	-	119	147	-28
Angleterre Sud	129	93	36	-	-	-
Ecosse	-	-	-	133	102	31
<b>Espagne</b>	<b>132</b>	<b>77</b>	<b>55</b>	<b>137</b>	<b>135</b>	<b>2</b>
Galice	-	-	-	132	247	-115
Pays Basque	-	-	-	136	153	-17
Navarre	130	33	97	135	140	-5
Rioja	-	-	-	132	192	-61
Aragon	133	51	83	136	69	67
Catalogne	143	81	63	140	105	35
Baléares	-	-	-	-	176	-176
Castille Leon	132	101	31	133	159	-26
Castille Manche	136	83	53	136	168	-32
Communauté de Valence	-	-	-	-	-	-
Murcie	-	-	-	-	-	-
Estramadure	-	-	-	86	1407	-
Andalousie	129	61	68	135	131	4
<b>Portugal</b>	<b>179</b>	<b>218</b>	<b>-39</b>	<b>201</b>	<b>251</b>	<b>-50</b>
<b>Irlande</b>	<b>290</b>	<b>76</b>	<b>214</b>	<b>115</b>	<b>106</b>	<b>9</b>
<b>Belgique</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>118</b>	<b>150</b>	<b>-32</b>
<b>Pays-bas</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>111</b>	<b>190</b>	<b>-79</b>

## **Prix et coûts dans les pays-membres (graphique.1)**

### a) Les prix des marchés

Certains prix du blé sont particulièrement élevés dans les pays défavorisés, ainsi en Irlande. Ensuite ce sont les pays du sud de l'Europe qui bénéficient des meilleurs prix : le Portugal, la Grèce, l'Italie et l'Espagne. Mais on peut aussi y ajouter le Royaume-Uni.

La France est dans une position intermédiaire, précédant l'Allemagne et le Danemark. Cette situation est pratiquement la même chez les spécialisés "céréales" et les spécialisés "grande culture".

### b) Les coûts de production

Les coûts de production les plus élevés sont ceux de la Grèce et du Portugal. L'Italie et l'Allemagne ont des coûts importants dans le groupe grande culture, le Danemark dans le groupe des céréaliers purs.

Les pays les plus performants, c'est-à-dire supportant les coûts de production les plus bas, sont la France, l'Espagne, l'Irlande chez les céréaliers purs, la France en grande culture.

### c) Les revenus nets

- En dehors de l'Irlande qui bénéficie d'un prix anormalement élevé, on trouve l'Espagne, puis au même niveau le Royaume-Uni et l'Italie, puis la France.
- Viennent ensuite la Grèce et l'ex-RFA.
- Le Danemark et le Portugal sont mal placés.

Chez les spécialisés "céréaliers", les revenus les plus élevés par quintal sont ceux de l'Irlande, puis on trouve un groupe formé par l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie, puis la France, et enfin l'Allemagne.

Pour le Danemark et le Portugal, ces résultats sont négatifs.

Chez les spécialisés "grande culture", en gros même situation, seuls l'Irlande, la France, le Royaume-Uni s'en sortent bien.

## **Analyse par région de l'UE**

Nous disposons de résultats dans deux groupes : les spécialisés céréaliers et les spécialisés en grande culture. L'Allemagne n'est pas représentée dans le groupe des spécialisés céréaliers.

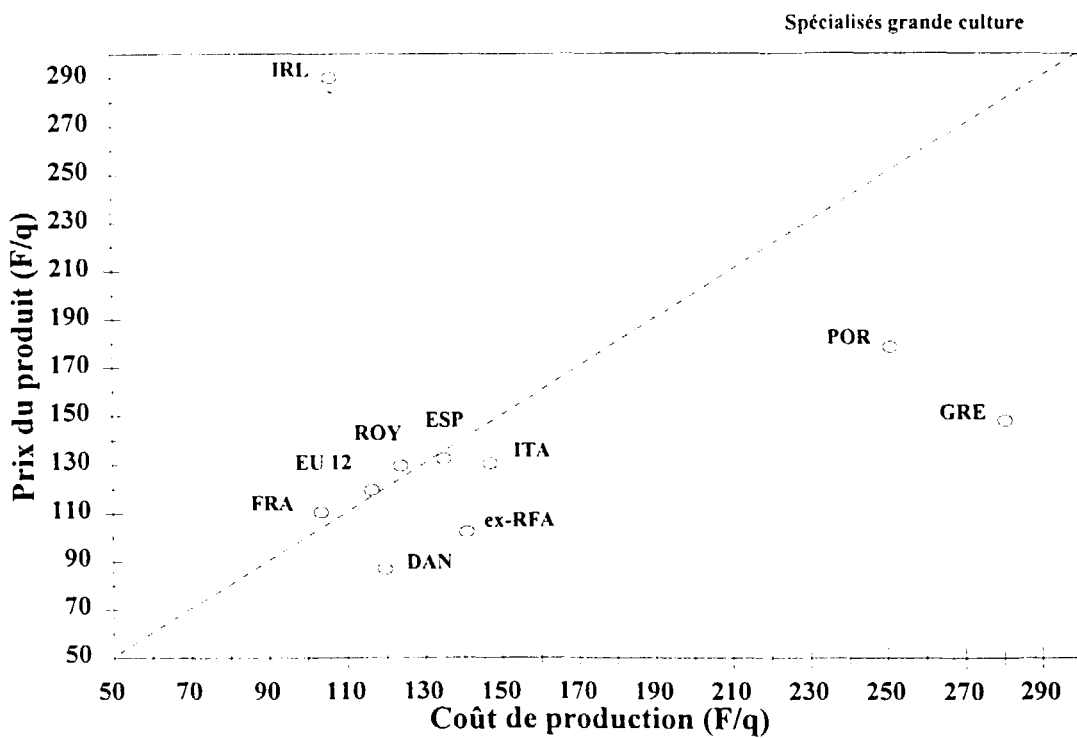
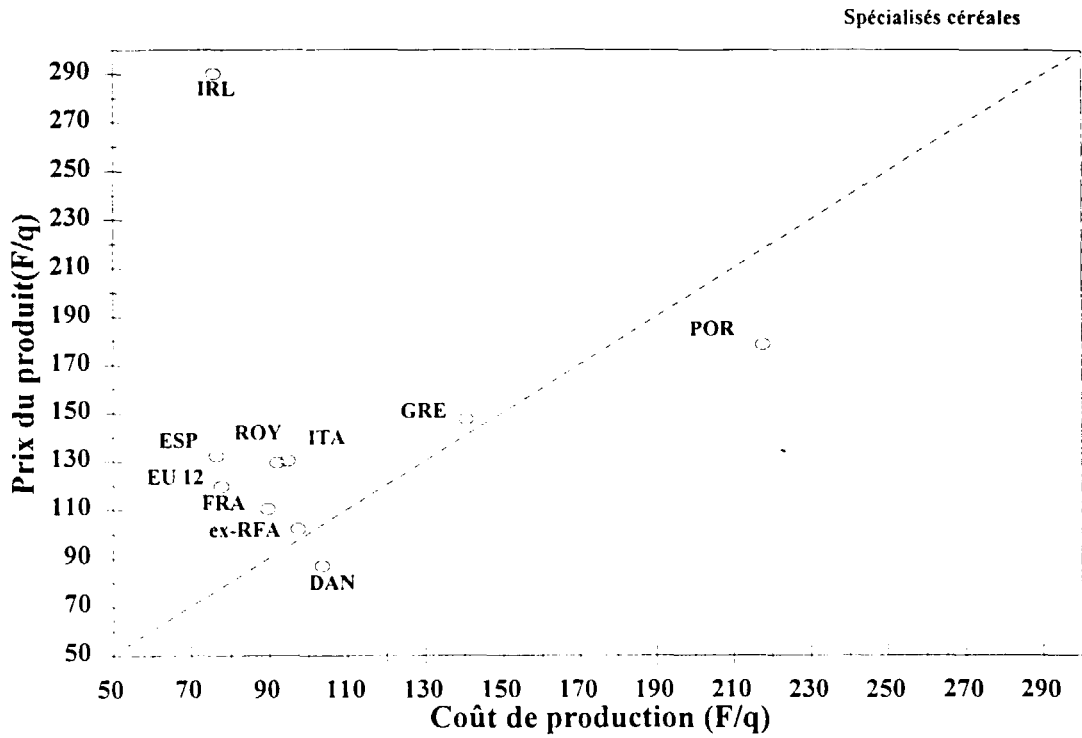
### a) Groupe des spécialisés "céréaliers"

Les charges d'exploitation sont souvent relativement faibles et il en résulte que le revenu net du blé tendre est souvent très élevé (c'est aussi un effet de la méthode de calcul).

Si on examine les résultats régionaux, ceux-ci montrent une grande dispersion au moins dans la plupart des pays, sauf le Royaume-Uni et l'Espagne.

Par contre il existe de forts contrastes régionaux ailleurs.

**Graphique .1 - Prix et coût de production du blé tendre dans les pays membres de l'union Européenne (1992)**





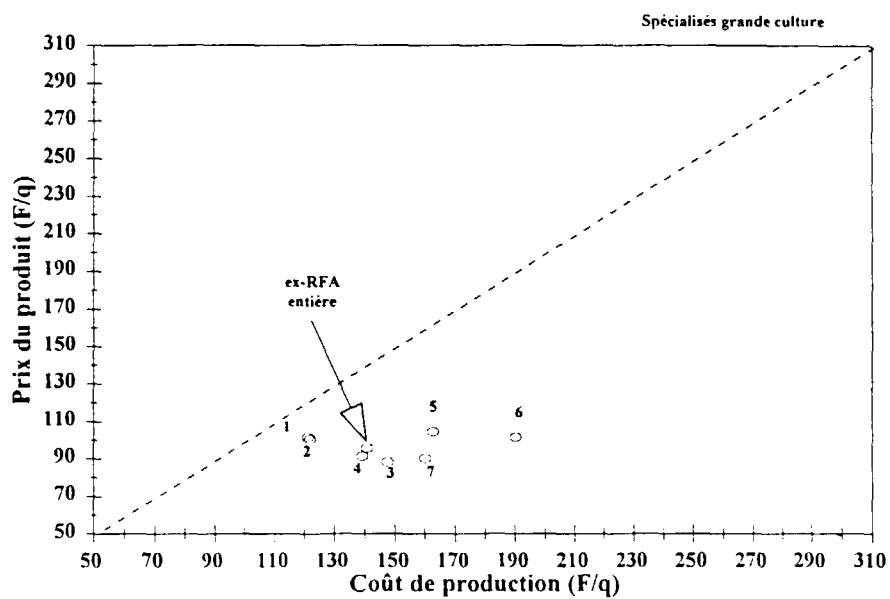
- Ainsi en France, les régions du sud, Aquitaine et Midi-Pyrénées, caractérisées par des coûts excessifs par rapport aux prix reçus, s'inscrivent à l'opposé des régions telles que Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Centre ou Bourgogne, dont les performances sont très bonnes (graphique 3).
- En Italie, la Vénétie, la Toscane, les Marches, l'Ombrie, la Calabre, les Pouilles, voire le Latium ont de bons résultats, ce qui n'est pas le cas du Piémont, de la Lombardie et surtout du Frioul-Vénétie (graphique 4).
- Au Royaume-Uni, les deux régions représentées, le Nord et le Sud de l'Angleterre se situent nettement au dessus du seuil de rentabilité (graphique 5).
- En Grèce, on observe un bon résultat en Macédoine-Thrace et un résultat négatif en Thessalie (graphique 6).
- En Espagne enfin, toutes les régions représentées se trouvent dans des conditions favorables : Navarre, Aragon, Andalousie, Catalogne, Castille Manche et Castille Léon ont des coûts de production, notamment les premières citées, qui sont très bas (graphique 7).

#### b) Groupe des spécialisés "grande culture"

Dans ce groupe, les résultats sont beaucoup plus nombreux, tant il est vrai que la culture du blé tendre est présente dans des systèmes associant des productions très variées. La conséquence de cette diversité est souvent un niveau de charges plus lourd qui pénalise particulièrement le blé.

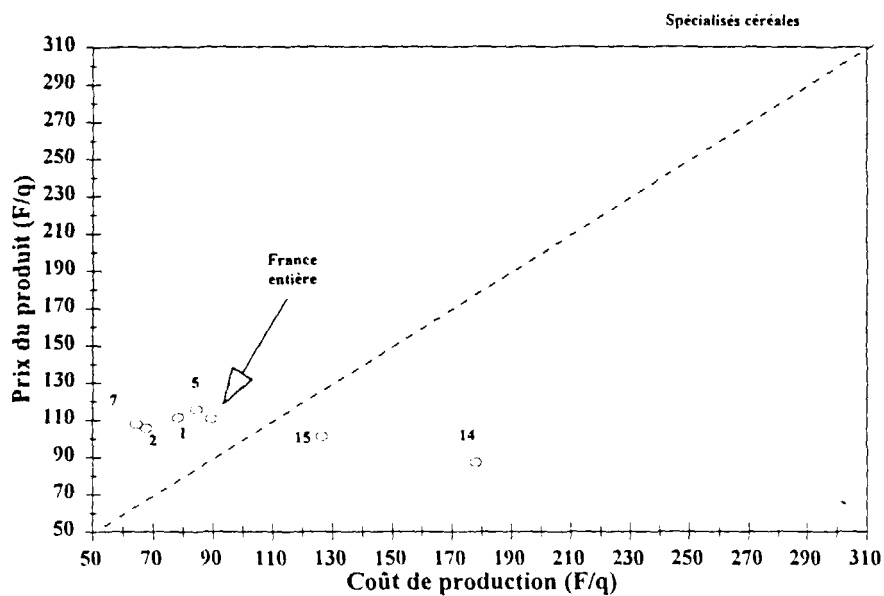
- En Allemagne, tous les revenus nets sont négatifs, c'est-à-dire en dessous du seuil de rentabilité. Les régions les moins mal placées sont le Schlesvig-Holstein et la Rhénanie Basse -Saxe. Ils sont plus mauvais en Bavière et Bade-Würtemberg (graphique 2).
- En France, les résultats des régions se situent de part et d'autre de l'axe qui définit le seuil de rentabilité et il existe donc une fréquence assez élevée de revenus positifs : les régions performantes sont l'Ile-de-France, la Champagne-Ardenne, le Centre, la Bourgogne, la Lorraine, le Poitou-Charente, le Midi-Pyrénées. La Haute-Normandie est dans une position intermédiaire. Mais de nombreuses régions obtiennent des résultats peu satisfaisants : la Basse-Normandie, la Picardie, les Pays de Loire puis le Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes.
- Les résultats les plus mauvais sont ceux de Bretagne, du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes Côte d'Azur, qui sont des régions de moindre importance quant aux volumes produits. (graphique 3).
- En Italie, la dispersion des résultats est également très marquée. La Molise, les Marches, la Toscane ont de bons résultats. A l'opposé ceux de la Campanie ou de la Ligurie sont particulièrement négatifs (graphique 4).
- Au Royaume-Uni, l'homogénéité des résultats est plus grande et ceux-ci sont généralement bons, à l'exception de l'Ouest-Angleterre. L'Est-Angleterre a cependant un revenu moins bon que ceux du Nord-Angleterre ou de l'Ecosse (graphique 5).
- Tous les résultats de la Grèce sont négatifs, les coûts de production étant particulièrement élevés, même en Crète, Péloponnèse, Archipel ionien, région la mieux placée (graphique 6).
- En Espagne, parmi les régions représentées, un tiers obtient de bons résultats : il s'agit de l'Aragon, puis de la Catalogne et enfin de l'Andalousie, dont le revenu net est très faiblement positif. La Navarre est dans une situation intermédiaire. Le Pays basque et la Castille-Léon ont des performances inférieures, puis la Castille-Manche et enfin la Rioja et surtout la Galice (graphique 7).

Graphique .2 - Prix et coût de production du blé tendre en ex-RFA et dans les régions allemandes (1992)

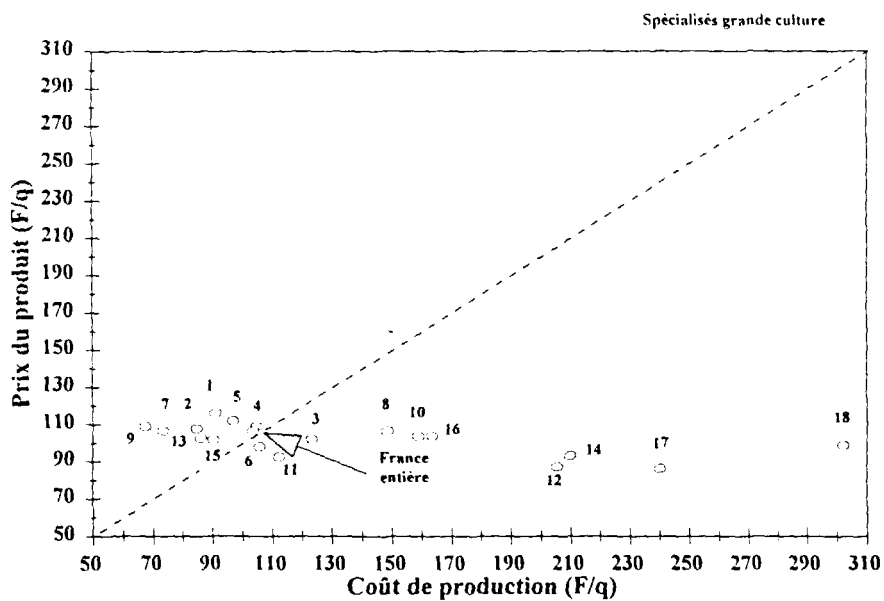


Régions	Code
Schleswig Holstein	1
Rhénanie Basse-Saxe	2
Nord Westphalie	3
Hesse	4
Rhénanie Palatinat	5
Bade Wurtemberg	6
Bavière	7

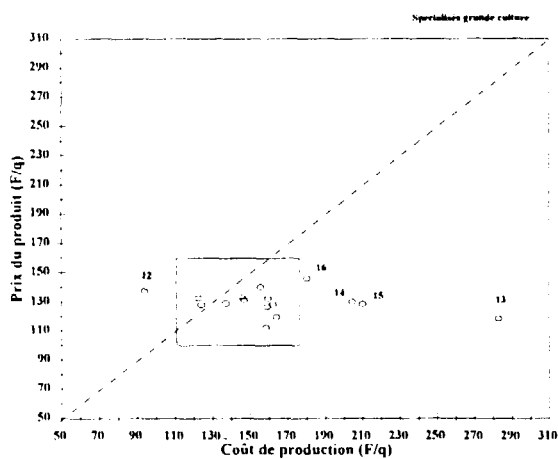
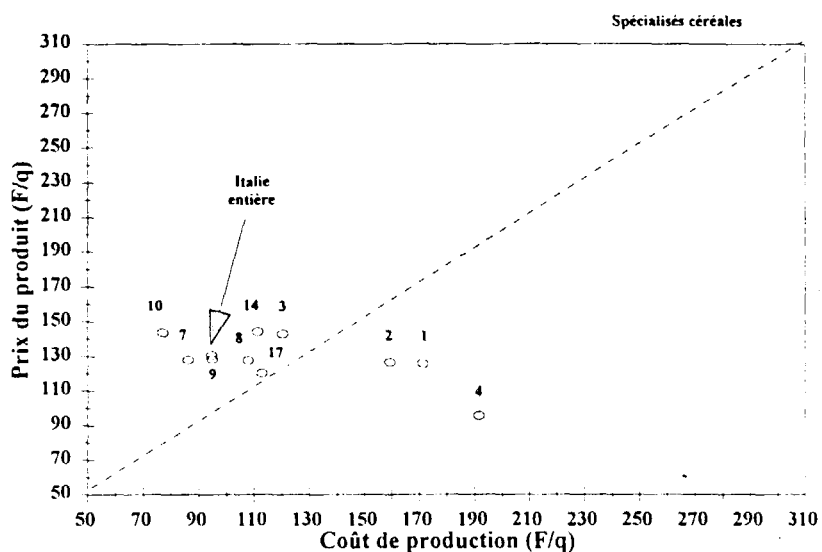
Graphique .3 - Prix et coût de production du blé tendre en France et dans les régions françaises (1992)



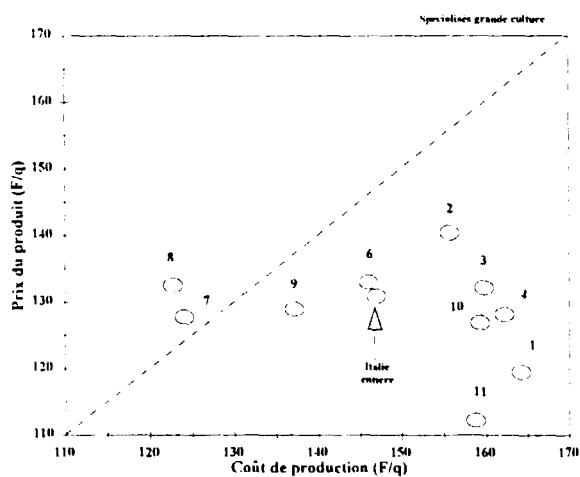
Régions	Code
Ile de France	1
Champagne Ardennes	2
Picardie	3
Haute Normandie	4
Centre	5
Basse Normandie	6
Bourgogne	7
Nord pas de Calais	8
Lorraine	9
Alsace	10
Pays de Loire	11
Bretagne	12
Poitou Charente	13
Aquitaine	14
Midi Pyrenees	15
Rhone Alpes	16
Languedoc Roussillon	17
Prov. Alpes Côte d'Azur	18



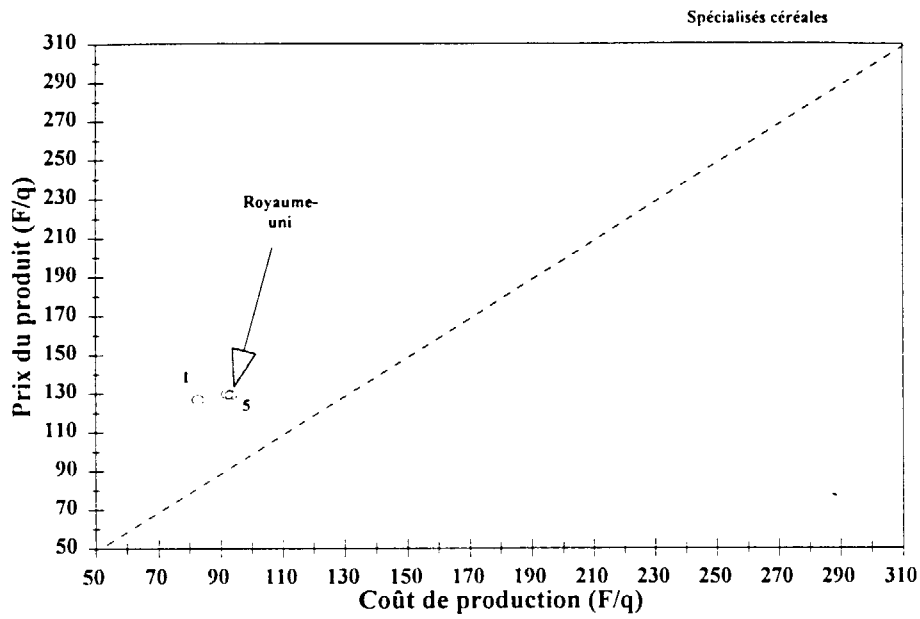
**Graphique .4 - Prix et coût de production du blé tendre en Italie et dans les régions italiennes (1992)**



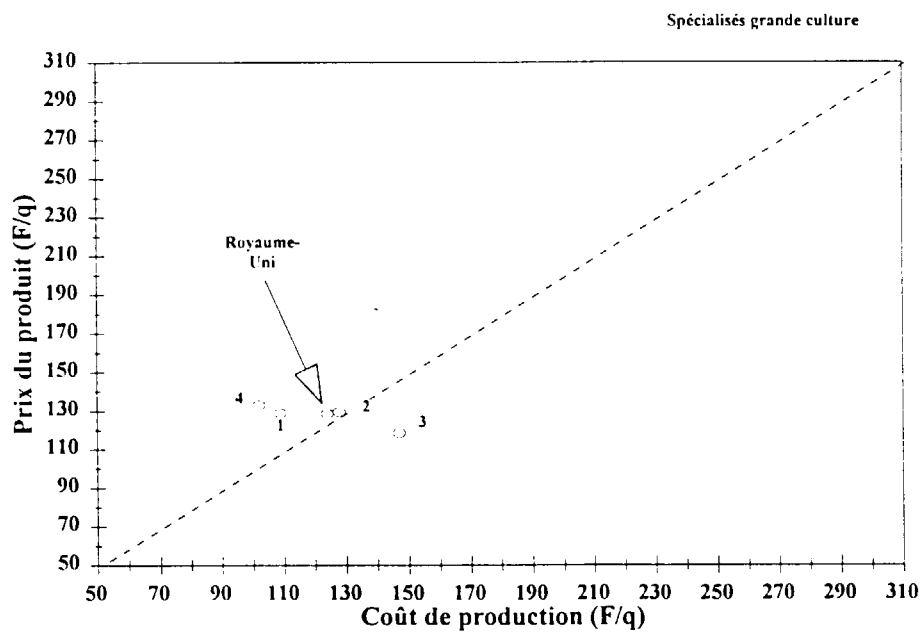
Régions	Code
Piémont	1
Lombardie	2
Vénétie	3
Frioul Vénétie	4
Ligurie	5
Emilie Romagne	6
Toscane	7
Marches	8
Ombrie	9
Latium	10
Abruzzes	11
Molise	12
Campanie	13
Calabre	14
Basilicate	15
Sardaigne	16
Pouille	17



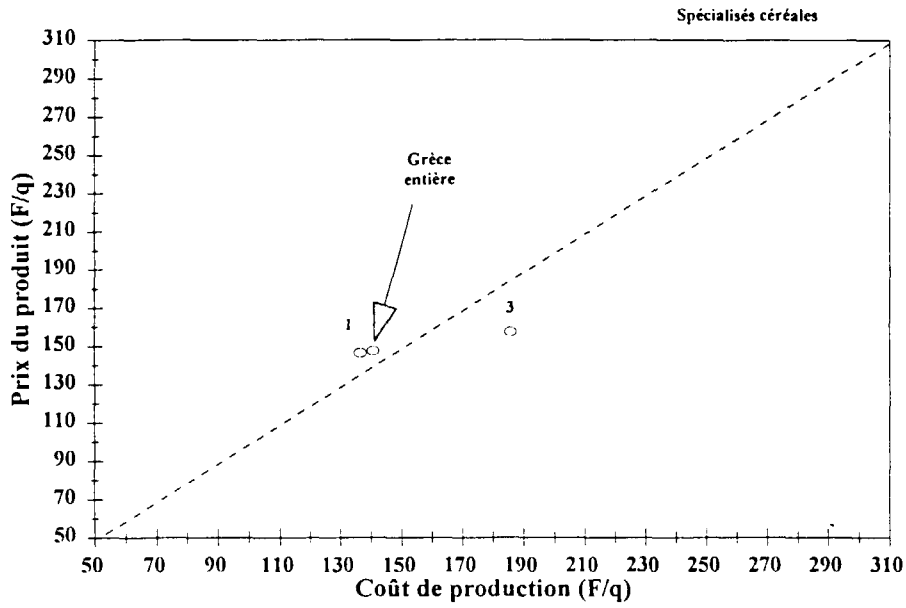
Graphique .5 - Prix et coût de production du blé tendre au Royaume-uni et dans les régions anglaises (1992)



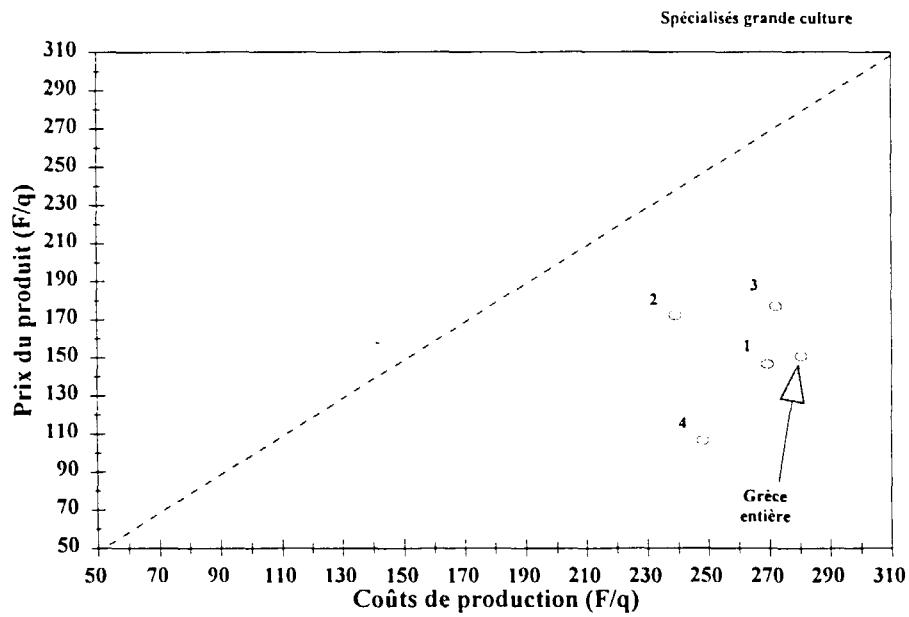
Régions	Code
Angleterre Nord	1
Angleterre Est	2
Angleterre Ouest	3
Ecosse	4
Angleterre Sud	5



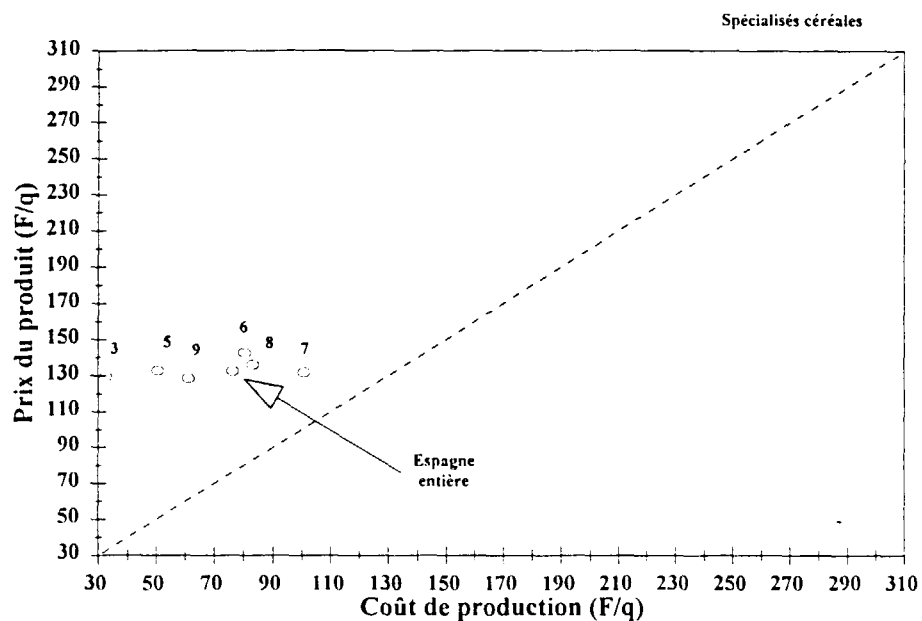
Graphique .6 - Prix et coût de production du blé tendre en Grèce et dans les régions grecques (1992)



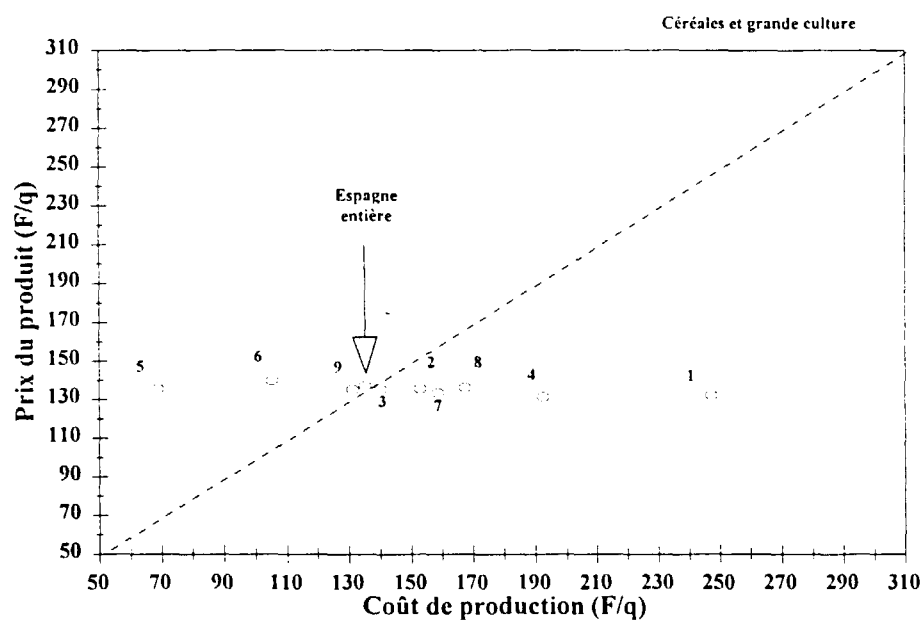
Régions	Code
Macédoine Thrace	1
Crete Peloponnese	2
Archip Ionien	3
Thessalie	3
Archipel Egéen	4



Graphique .7 - Prix et coût de production du blé tendre en Espagne et dans les régions espagnoles (1992)



Régions	Code
Galice	1
Pays Basque	2
Navarre	3
Rioja	4
Aragon	5
Catalogne	6
Castille Leon	7
Castille Manche	8
Andalousie	9



### **III - 3 - Les cultures non alimentaires et spécialisées se développent**

#### **III - 3 - 1, La jachère industrielle pour les biocarburants progresse en France, Allemagne, RU et Italie**

La surface ensemencée en oléagineux non alimentaire atteint en 1994-95 618 000 ha (dont 36% en France, 24% en Allemagne, 15% au RU, 10% en Italie, 7% au Danemark et 6% en Espagne), soit 11% de la surface cultivée en oléagineux (19% de la surface en colza; 5% de la surface en tournesol).

Elle n'occupe que 10% de la surface en gel annuel, avec de grandes disparités selon que les pays ont favorisé ou non ce type de culture et surtout la passation de contrats avec des industriels transformateurs (25% de la surface gelée en Italie; 16% au Danemark; 13% au RU; 11% en France et en Allemagne).

Mais ces taux semblent avoir progressé l'année suivante. Les agriculteurs choisissent la jachère industrielle pour des raisons économiques, elle permet d'absorber la main-d'oeuvre excédentaire, et pour éviter que les terres ne se salissent.

En 1995-96, plus de la majorité des céréaliers Italiens semblent avoir opté pour la jachère industrielle, la plupart avec du tournesol.

En Allemagne, la plupart des gros agriculteurs ont choisi la jachère industrielle. L'ensemble des cultures industrielles a augmenté à partir de la campagne 1994-1995. Les résultats montrent que les régions qui disposent de surfaces en betteraves et en biocarburants, échappent au mouvement général de réduction des intrants. Les biocarburants sont en effet cultivés sur 13% des jachères de Basse-Saxe, 18% de celles de Bavière et 28% de celles des N.L.

Des réticences subsistent au RU. Seulement 18% de la surface oléagineuse est utilisée pour des cultures non-alimentaires. La jachère industrielle est privilégiée par les agriculteurs qui psychologiquement ne supportent pas de laisser des terres non cultivées.

#### **III - 3 - 2. Les cultures spécialisées s'étendent**

En France, en Espagne, en Italie, en Allemagne et au RU, les agriculteurs diversifient leur activité pour plusieurs raisons :

- Développer des activités plus rémunératrices que la culture de céréales.
- Diversifier les sources de revenu.
- Cultiver des espèces qui réduisent les coûts opérationnels et la main-d'oeuvre.
- Etre moins dépendant des primes de la NPAC.

Différents créneaux sont exploités: l'arboriculture, la sylviculture, l'élevage, l'horticulture, le maraîchage. Pour certains, le nouveau créneau est en train de devenir l'activité principale.

En Italie des stratégies de spécialisation (production laitière ou viande, culture des oliviers, de la tomate) ou de qualification (production de mouton avec agrément sanitaire) se développent dans les mêmes régions où la pluriactivité s'étend par ailleurs.



### **III - 4 - La réduction des charges fixes se poursuit**

#### **III - 4 - 1. Par la réduction de la main-d'oeuvre permanente**

##### ***La baisse des charges passe par la diminution de la main-d'oeuvre***

Plus d'1/3 des employeurs espagnols vont se séparer d'un salarié. Un tiers des postes ne sera pas renouvelé. La moitié aura recours à des occasionnels.

En Italie, le nombre de salariés agricoles a diminué légèrement en 1993.

Nombre de grandes entreprises agricoles de l'Est de l'Allemagne ont licencié à la suite de leur restructuration.

Au RU comme ailleurs, le nombre des ouvriers à plein temps a diminué. Toutefois, la réduction de la main-d'oeuvre avait déjà été amorcée avant 1992.

L'attitude des agriculteurs français s'inscrit dans cette logique.

#### **III - 4 - 2. Par le développement progressif des groupements**

##### ***Les achats en commun***

Afin de renforcer leur pouvoir de négociation et obtenir des remises, les agriculteurs se regroupent pour l'achat d'intrants.

L'approvisionnement en commun de produits phytosanitaires et d'engrais existaient déjà dans l'ex-RDA.

De tels groupements existent également au RU et en Italie pour l'achat d'engrais et phytosanitaires.

Certains agriculteurs allemands et italiens sont arrivés à réduire leurs charges de mécanisation tout en améliorant leur parc matériel, en achetant en commun du matériel agricole. Cependant, cette solution reste marginale au RU et en France.

Avoir du matériel en commun n'est courant au RU et en France que pour les machines très spécialisées. Les producteurs français et espagnols préfèrent différer leurs investissements. L'achat en commun de matériel agricole n'est pas entré dans les mentalités. D'autres solutions tout aussi marginales consistent à louer le matériel ou bien à s'attacher les services d'un entrepreneur.

##### ***Les groupements de producteurs pour la vente en commun***

Depuis que la loi allemande permet les ententes sur les prix et les encaissements d'aides de l'Etat, le nombre des groupements de producteurs est passé de 131 à 1478 en 1993 (9 agriculteurs enquêtés sont associés à ces groupements de commercialisation: blé de qualité, orge de brasserie, seigle et autres produits non céréalières).

La mise en marché en commun est cependant moins courante que les groupements d'achat.

### III - 5. Les revenus agricoles sont stables ou ont augmenté

C'est certainement le domaine où il est le plus difficile de démêler les effets conjoncturels et structurels qui débouchent sur l'évolution constatée des revenus agricoles. Depuis la mise en oeuvre de la réforme de la PAC les revenus auraient progressé de 0,5% en 1993 et de 5,7% en 1994. Pour la première fois depuis une dizaine d'années les prix à la production baissent moins fortement que les prix des facteurs de production en 1994. Cet arrêt de la dégradation des termes de l'échange n'est cependant pas à mettre uniquement au compte de la réforme, car les prix constatés sont plus élevés que ceux prévus par la réforme pour des raisons qui lui sont largement extérieures. Par ailleurs, les subventions augmentent de 10,3% en termes réels. Rappelons que la hausse annuelle de 1,2% de la VAN/UTA constatée entre "1981" et "1993" (moyennes triennales) est largement due à la diminution considérable (3% par an) du nombre d'UTA.

Tableau 5  
Evolution des prix et des revenus agricoles (termes réels - EUR 12)

	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
Prix agricole à la production	- 5,2	- 3,6	- 9,2	- 4,1	- 1,1
Production finale (volume)	+ 1	+ 1,2	+ 2,2	- 2,5	- 0,5
Prix des facteurs de production	- 4,8	- 2,5	- 2,7	- 1,6	- 2,2
VAN/UTA	- 2	+ 0,5	- 5,6	+ 0,2	+ 6,7

Source : Commission de l'UE, Rapport sur l'agriculture 1994

La hausse des revenus agricoles en 1994 est le fait de la presque totalité des Etats membres à l'exception du Luxembourg (- 0,9%) et de l'Italie (- 7,6%). Les hausses vont de 2,9% au Danemark à 12,9% en Espagne et 20% au Portugal (12,1% en France où la réduction du nombre d'exploitant a atteint 5% en 1993). Ces hausses ne peuvent être uniquement mises au compte de la réforme, car elles concernent également les secteurs des fruits et légumes et des vins de qualité. Cependant les revenus augmentent en céréaliculture et en systèmes herbivores ce qui tendrait à prouver que les aides nouvelles compensent effectivement les baisses de prix (cependant moins importantes que prévues).

Les études réalisées avant la mise en application de la nouvelle PAC, prévoyaient une baisse de revenu des agriculteurs du RU de l'ordre de 25%. Or le revenu des céréaliers Britanniques a augmenté en £ de 35% en 1993 et 13,6% en 1994. Cette augmentation est due au fait que la baisse des prix escomptée avec la PAC n'a pas eu lieu (le prix du blé a même augmenté) et que la dévaluation de la Livre a revalorisé les primes (La perte de marge occasionnée par l'introduction de la jachère et les modifications de l'assolement s'élève à 13 197 livres. L'effet variation de prix et aides se solde par une valeur positive de 26 878 livres par exploitation).

Tout comme les exploitants Britanniques, les exploitants Italiens ont amélioré leur revenu. L'effet de la dévaluation sur le montant des primes à l'hectare a favorisé les céréaliers.

En revanche, ceux de l'ex-RFA ont enregistré une légère baisse. Les céréaliers de l'Est gagnent 2 fois plus que ceux de l'Ouest car ils possèdent de grandes exploitations et bénéficient de mesures spécifiques (impôts plus faibles, aides, moindre coût des cotisations sociales).

Les producteurs Français font également partie de ceux qui ont enregistré une amélioration de leur revenu (11,3% en 1994; 12% en 1995).

En revanche, une simulation sur le revenu effectuée en Espagne, montre que la réforme a entraîné une baisse des revenus en 1994 d'environ 9%.

### **III -6. Les préoccupations environnementales et socio-structurelles sont de plus en plus fortes**

#### **III - 6 - 1. Des mesures agro-environnementales sont adoptées par certains Etats membres**

Le recours aux mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC a été plus important que prévu à l'origine. Cela conduit à une hausse des dépenses, aujourd'hui estimées à 6,6 milliards d'Ecus sur la période 1993-1997 (Agra Europe 1848).

Fin 1994, les programmes agri-environnementaux présentés à Bruxelles (plus de 150 à la fin de 1994) couvrent près de 11 millions d'ha pour un coût de 4 milliards d'Ecus.

Par tradition, les programmes agri-environnementaux sont importants en Allemagne et au RU. A la suite de la réforme de la PAC, l'Etat Allemand a redéfini un nouveau plan destiné à favoriser les pratiques extensives et à les encourager par des primes. Ces primes peuvent être majorées de 40% et minorées de 20% suivant les Länder. En outre, chaque Gouvernement régional est autorisé à encourager le démarrage et éventuellement la pérennité des mesures environnementales. En 1993, l'Etat a alloué 180 millions de DM aux actions agri-environnementales.

Suite à la réforme, les programmes existants au RU ont été reconduits et d'autres ont été introduits.

A l'inverse, ces mesures ont rencontré peu de succès en Espagne (la Castille a développé un programme de protection de la faune. Le premier bilan révèle que peu d'agriculteurs sont intéressés et moins d'1/3 des crédits ont été utilisés.

#### **III - 6 - 2. La forestation gagne du terrain**

Ceux concernant le boisement portent sur 700 000 ha, pour une dépense de 1,3 milliards d'Ecus. Enfin les programmes de préretraite, qui ont moins de succès que prévu, devraient impliquer 200 000 personnes et 3 millions d'ha pour un coût estimé à 1,3 milliards d'Ecus.

Ces mesures forestières existaient déjà en Allemagne et au RU. La réforme de la PAC ne constitue pas un changement dans la politique forestière allemande et britannique, mais elle a eu l'avantage de décharger le budget agricole de ces pays.

En revanche, en Italie ces mesures n'ont été mises en oeuvre qu'en 1995 et seulement dans quatre régions de la Plaine du Pô.

#### **III - 6 - 3. Les préretraites ont moins de succès que prévu**

A l'exception de l'Allemagne (et de la France où ils existaient déjà), les programmes de préretraite ont peu ou pas été mis en place. Le régime de la préretraite existe en Allemagne depuis 1989; un agriculteur allemand de 55 ans peut donc cesser son activité. Ce régime est intégralement pris en charge par l'Etat fédéral qui lui a affecté un budget de 199 millions de DM en 1994.

En Espagne, un nombre minimum d'agriculteurs y a souscrit. Les primes liées à l'hectare ont accru la fixité du marché de la terre et ont encouragé les plus de 60 ans à rester sur leurs terres.

En Italie, elle est à l'étude.

Cette mesure ne revêtant pas un caractère obligatoire pour les Etats membres, aucun programme n'a été élaboré au RU.

D'autres préoccupations transparaissent aussi en matière d'environnement à travers le degré d'intensité de l'agriculture et toutes les mesures qui visent à encourager une agriculture et un élevage plus économes et moins polluants (aux Pays Bas en particulier).

### **III - 6 - 4. Les exploitations bovines intensives disparaissent aux Pays Bas**

Un des objectifs essentiels des lois nationales est de réduire les nuisances de l'élevage aux Pays-Bas en adoptant des contraintes de rejet maximum de fumure, fondées sur les mêmes limites de charge à l'ha que celles prévues dans la nouvelle PAC bovine (2 UGB/ha). Mais l'élevage bovin y est très diversifié, le plus souvent (63%) lié à la production laitière et souvent très intensif : c'est le cas pour les ateliers de taurillons dont la taille dépasse toujours 90 têtes. Leur avenir est donc compromis. Au contraire des élevages extensifs pourront se trouver confortés, conduisant à l'élevage de taurillons dans des exploitations laitières extensives et au doublement du nombre de vaches allaitantes (de 56 000 en 1990 à 110 000 en 1996). Mais au total le cheptel bovin passerait, essentiellement du fait des exploitations principalement laitières, de 4,6 millions de têtes en 1985 à 4,0 en 1994 et à 3,5 en 2000. Néanmoins les Pays-Bas resteraient exportateurs nets de 20% de leur production de viande bovine.

### **III - 7. La pluriactivité se développe en Italie et Allemagne de l'Est**

Le recours à une seconde activité au sein ou en-dehors de l'exploitation est désormais courant.

En Italie on note un abandon des productions animales avec réduction ou vente du matériel agricole, licenciement des ouvriers agricoles, celui-ci étant facilité par la présence d'opportunités d'emploi dans les régions proches des grandes villes. De même des stratégies de sous location ou location des terres apparaissent. Les fermes horticoles irriguées du sud se maintiennent bien, mais dans le centre les petites exploitations céréalières ont tendance à réduire leur activité agricole et à profiter des opportunités locales du marché du travail.

Dans les sociétés de capitaux des nouveaux Länder, la double activité des épouses des chefs d'exploitation joue un rôle important. Elle permet d'approcher le niveau de vie des Allemands de l'ouest.

### **III - 8. Les exploitations s'agrandissent plus rapidement**

La réponse la plus immédiate pour préserver la logique de fonctionnement du système de production existant, est d'acquérir, par l'achat ou la location, un complément de surface au moins équivalent aux surfaces gelées.

Les projets d'agrandissement sont nombreux: 60% à 80% des enquêtés en France ont la volonté de s'agrandir, 49% en Italie. Tous les agriculteurs britanniques rencontrés estiment que l'agrandissement est incontournable, mais les réalisations sont inférieures aux souhaits. De 1991 à 1994, 40 à 60% des producteurs français enquêtés se sont agrandis grâce aux programmes de préretraite, seulement 10% en Italie depuis 1993.

Le contexte actuel n'est pas favorable :

- Le prix du fermage et le prix des terres sont souvent élevés, sauf en France.
- La législation des baux ruraux n'incite guère à recourir à ce mode de faire-valoir.
- La terre est rare et la réforme de la PAC n'a fait qu'accentuer le phénomène. En associant la compensation des revenus à la possession de la terre, la PAC conforte l'idée selon laquelle la terre est une valeur spéculative.

Les moyens utilisés pour s'agrandir dans les pays où la terre est rare sont alors :

- Les sociétés de personnes

Afin de lutter contre les exploitations immenses des nouveaux Länder, et à défaut de pouvoir s'agrandir, les exploitations familiales en Allemagne de l'ouest se sont regroupées sous la forme de société de personnes (GbR). En 1994, les GbR occupaient 21% de la SAU alors que les exploitations familiales représentaient 79%.

La GbR se compose d'au moins deux associés dont la responsabilité est illimitée. Les bâtiments ainsi que le foncier restent la propriété de l'associé et sont mis à la disposition de la société.

- Le "contract farming" est très répandu au RU

Deux agriculteurs passent un accord grâce auquel l'agriculteur A cultive les terres détenues par l'agriculteur B sans toutefois devenir son fermier. Pour l'agriculteur A, l'objectif est d'accroître son profit en s'agrandissant et en réalisant ainsi des économies d'échelle sur les frais de mécanisation et de main-d'oeuvre. Dans les faits, l'agriculteur A s'occupe de toutes les opérations culturales en fournissant le matériel et la main-d'oeuvre. Le coût des fertilisants et engrais est à la charge de l'agriculteur B. La vente est également assurée par B.

#### **IV - LES PREVISIONS DES MODELES UTILISES SE SONT ELLES REALISEES?**

##### **IV - 1. Des résultats qui confortent plus les prévisions de la Commission que les mises en garde contre une baisse des revenus**

Sans tirer de conclusions définitives on constate que les premiers résultats de la réforme en matière de production, de budget et de revenu agricole sont positifs et parfois meilleurs que ceux prévus par la Commission. La conjoncture en matière de prix et de marché a été très favorable à la réussite des deux premières années de réforme. Il reste cependant des inconnues concernant notamment la poursuite du processus de reconquête du marché de l'alimentation animale, l'évolution des rendements céréaliers, la stabilisation de la consommation de la viande bovine ainsi que les conséquences des désordres monétaires sur les prix et revenus qui peuvent encore bousculer certaines évolutions et remettre en cause les prévisions communautaires. A moyen terme, c'est la contrainte du GATT qui représente la plus forte pression pour aménager la réforme de la PAC.

On tentera pourtant ici cette gageure grâce à la collaboration d'un certain nombre d'experts européens qui ont bien voulu dresser un premier constat des effets de la réforme sur les principaux secteurs de production de leur pays (Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays Bas et Royaume Uni).

Notre préoccupation première est de cerner les conséquences de la réforme au niveau de l'exploitation agricole. Que se passe-t-il dans les exploitations de grande culture (Allemagne, Belgique, France et Royaume Uni), dans les exploitations d'élevage (France et Pays Bas) ou dans celles de moyenne montagne (Italie)? Quelle est l'évolution des revenus suite à l'application de la réforme (ou plus exactement au début d'application de la réforme)? Comment les agriculteurs et les éleveurs s'adaptent-ils, ou bien pourront-ils s'adapter, à des prix des produits fortement en baisse, à des aides directes couplées à l'activité de production elle-même, mais découplées de leur rendement? Comment s'accommoderont-ils du gel de terres ou des normes en matière de chargement de surfaces fourragères? Vont ils intensifier les rendements sur les terres restant en culture, compensant ainsi les effets de la jachère?

Pour répondre à ces questions et à bien d'autres, les experts se sont appuyés sur les premières indications statistiques recueillies, soit au niveau des chiffres nationaux, soit au niveau des réseaux d'exploitations suivies dans le RICA ou dans certains pays (sondes), mais aussi très largement sur des modélisations du fonctionnement de l'exploitation agricole. Il s'agit donc, on le voit, d'analyses essentiellement microéconomiques, mais souvent fondées sur des échantillons représentatifs ou ajustés sur des résultats statistiques régionaux ou nationaux.

## **IV - 2. Des modélisations qui se sont avérées indispensables pour juger les résultats**

Les modèles sont ainsi calés, soit à partir de cas individuels observés dans un panel de quelques centaines à quelques milliers d'exploitation, soit à partir d'exploitations-type, représentatives de telle ou telle catégorie d'exploitations dans des zones géographiques particulières.

Différents scénarios de politique agricole ou bien différentes modalités d'adaptation sont simulées de façon à éclairer le devenir des entreprises des secteurs les plus concernés par la réforme.

Les méthodologies employées sont elles-mêmes assez diverses, avec des simulations non-optimisantes (France, Royaume Uni), mais aussi, dans certains cas, une utilisation forte de la programmation linéaire (Allemagne, Belgique, Pays Bas).

## **IV - 3. Les bases de données sont de valeur inégale**

Aujourd'hui le RICA européen (Réseau d'Information Comptable Agricole) joue un rôle notable dans la fourniture d'une information précieuse pour connaître les situations économiques réelles dans l'agriculture européenne. Cette connaissance a souvent permis d'élaborer les situations de départ ou de référence considérées dans les simulations. Mais d'autres sources sont aussi mobilisées, comme les réseaux nationaux ou les banques de données professionnelles, souvent plus développés que le RICA, en matière de marges par production par exemple.

Les préoccupations relatives à l'analyse économique des revenus ou du fonctionnement des exploitations agricoles sont fortes : certains développements concernent par exemple les effets de la réforme sur le niveau et la répartition des revenus, le maintien ou la réduction des disparités, les répercussions sur l'offre de produits, notamment pour les céréales et les oléagineux.

## **IV - 4. Les modélisations d'exploitation arrivent à des résultats similaires pour les divers pays membres**

Le travail effectué par les experts européens en microéconomie de l'exploitation agricole a permis d'effectuer des études particulières par pays. On trouvera donc ici des analyses concernant la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la France. Les problèmes de la grande culture et de l'élevage bovin lait et/ou viande y sont particulièrement étudiés, tant en matière de revenus des exploitations correspondantes qu'en matière de changements imputables à la réforme dans les comportements de leurs gestionnaires.

Du côté français on s'est attaché particulièrement aux exploitations spécialisées de grande culture. Les analyses ex-ante prévoyaient que cette réforme entraînerait un handicap de revenu dans les exploitations de grande culture du Bassin parisien, étudié à travers le cas de l'Ile-de-France. Au contraire, elle permettaient d'envisager une amélioration du niveau de revenu dans les régions du sud, telle la région Midi-Pyrénées, deuxième région de l'étude. L'étude explore alors les moyens à la disposition des agriculteurs pour combler ce handicap ou faire progresser encore le revenu.

L'adaptation des combinaisons culturales, la réduction du niveau des intrants, certaines modifications dans la conduite des cultures doivent permettre d'adopter des stratégies d'amélioration de la performance économique des entreprises. Certaines économies de frais de mécanisation et plus généralement une autre façon de gérer l'équipement pourraient aussi contribuer très fortement à cette amélioration. Cependant c'est bien souvent la solution de l'agrandissement de l'entreprise, sans trop augmenter les charges de structure, que les agriculteurs ont privilégiée à juste titre.

L'étude belge prévoit à l'aide d'un modèle récursif de programmation linéaire, de comparer un certain nombre de stratégies et scénarios. La technique utilisée est intéressante puisqu'elle permet d'introduire les résultats de la première période d'optimisation comme données pour la période suivante : on sait que les agriculteurs réagissent lors de chaque campagne en fonction des nouvelles informations dont ils disposent.

L'influence de la qualité des sols et celle des fréquences de rotation des cultures interviennent dans le modèle, ainsi que les précédents culturaux sur les rendements. Le modèle calcule une marge brute moyenne par exploitation pour les six scénarios envisagés sur la base :

- Des prix 1992, constants.
- Des prix 1992 amputés de 3% par an jusqu'en 1995.
- Des prix 1992 amputés de 3% par an jusqu'en 1999.
- La réforme Mac Sharry sans primes compensatoires.
- Mac Sharry avec compensation et 15% de jachère tournante.
- Mac Sharry avec compensation et 20% de jachère fixe.

Les effets sur la production totale de céréales sont discutés. Les effets sur les revenus sont limités: pour 40% ils proviennent en effet, dans cette approche normative, des aides. La comparaison avec l'évolution réelle n'est pas faite, mais on constate effectivement que la Belgique n'a été que très peu touchée par la réforme, pour les grandes cultures du moins.

Les experts allemands examinent la situation de trois régions, la Basse-Saxe, la Bavière, et les nouveaux Länder (N.L.). Ces derniers posent des problèmes spécifiques, car le colza s'y est développé. Ils bénéficient en compensation d'une surface de base supplémentaire en céréales de 181000 ha accordée en 1994 et augmentée sous condition en 1995 de 150000 ha. La modélisation en programmation linéaire en nombres entiers d'exploitations mixtes, développée en 1994 par le FAL, est fondée sur une matrice standard pour une exploitation individuelle dans laquelle sont spécifiées toutes les méthodes, règlementation et alternatives d'adaptation possibles. Un générateur de matrice permet de produire les matrices spécifiques à l'exploitation. Les données sont issues de fichiers. Des épreuves de plausibilité et d'ajustement aux données comptables régionales sont réalisées. Un regroupement des exploitations de même type permet de créer des exploitations-type représentatives des diversités locales et structurelles.

Une étude comparative statique avec modification des prix, des aides et des taux de jachère est réalisée. L'adaptation des niveaux d'intensification est réalisée en ajustant les apports d'engrais et de produits phytosanitaires en fonction des rendements, ce qui induit un recalcul des charges opérationnelles. Les besoins en temps de travail et les coûts de mécanisation sont calculés selon des normes en fonction des modalités de la production. Chaque surface en culture peut augmenter de 10% par an.

Pour les exploitations bovines d'autres spécifications sont utilisées prenant en compte les variations possibles de cheptel et de chargement à l'ha.

On prévoit deux scénarios :

- La situation de référence 1989-1992, sauf pour les N.L., pour lesquels on a dû prendre 1991-1992
- Et celui de la nouvelle PAC.

L'Allemagne dispose d'un réseau de 40000 exploitations agricoles (LAND.DATA), avec 193 données comptables disponibles par exploitation pour 1989 à 1993.

Conformément aux prévisions, seules les petites exploitations bovines voient leurs revenus (valeur ajoutée) augmenter, tandis que les grandes exploitations bovines et celles de grande culture voient leurs revenus diminuer de presque 10%.

Le contrôle de l'offre de céréales et d'oléagineux en Allemagne sont obtenus, mais des dépassements des surfaces de base sont à prévoir, imposant un recours aux quotas individuels.

La situation au Royaume Uni est étudiée grâce au modèle d'ADAS Cambridge. 84% des surfaces arables sont situées dans des exploitations de 50 ha ou plus. Les études réalisées avant la mise en application de la nouvelle PAC, prévoyaient une baisse de revenu des agriculteurs du RU de l'ordre de 25%. Or le revenu des céréaliers Britanniques a augmenté de 35% en 1993 et 13,6% en 1994. Cette augmentation est due au fait que la baisse des prix escomptée avec la PAC n'a pas eu lieu (le prix du blé a même augmenté) et que la dévaluation de la Livre a revalorisé les primes.

Les conséquences de la réforme sur l'économie des élevages bovins sont examinées aux Pays-Bas. Le modèle mathématique, très simple, de simulation statique est fondé sur l'économie d'une exploitation bovine confrontée aux contraintes environnementales ou de la nouvelle PAC limitant les surfaces consacrées à des productions polluantes ou trop intensives. Les surfaces libérées sont alors reconverties en élevage bovin extensif, sans transport de fumier hors de l'exploitation. Comme prévu par le modèle on voit disparaître toutes les exploitations bovines intensives.

Le travail effectué en France au niveau des exploitations d'élevage [COLSON 1995] montre que la capacité plus rapide que prévu des éleveurs français à s'adapter à la réforme est un enseignement dont il faut se souvenir quand on se réfère aux modèles très simples utilisés en 1992. En particulier les éleveurs ont doublé dès 1993 le rythme de leurs accroissements de surface. L'amélioration prévue de leur situation a été accentuée par une série d'événements non prévus en 1992 :

- La bonne tenue des cours de la viande.
- La baisse du prix des intrants.
- L'introduction en France de la prime à l'herbe au titre des mesures agri-environnementales.
- L'attribution de la prime compensatoire aux surfaces en céréales, y compris au maïs fourrage, et en oléoprotéagineux (SCOP) autoconsommés (cette SCOP étant en général inférieure au seuil de déclenchement de l'obligation de jachère).

Deux régions montagneuses du centre et du sud de l'Italie sont soumises à examen. La méthodologie a consisté à définir à partir du RICA et d'un questionnaire complémentaire 15 exploitations modèles (de 11 à 76 ha et de 18 à 60 UGB) représentatives des techniques de production et de management de ces régions. Deux index de compétitivité et de viabilité ont été calculés en valorisant le travail familial aux prix locaux du travail et aux prix d'opportunité du capital. L'intérêt de cette étude est de montrer que des stratégies de désintensification drastique peuvent être adoptées, par exemple abandon des productions animales, réduction ou vente du matériel agricole, licenciement des ouvriers agricoles. celles-ci sont facilitées par la présence d'opportunités d'emploi dans la région. En revanche des stratégies de spécialisation peuvent aussi apparaître (production laitière ou viande, culture des oliviers, de la tomate) ou de qualification (production de mouton avec agrément sanitaire). De même des stratégies de sous location ou location des terres apparaissent. Les fermes horticoles irriguées du sud se maintiennent bien, mais dans le centre les petites exploitations céréalières ont tendance à réduire leur activité agricole et à profiter des opportunités locales du marché du travail.



Ces études par pays s'inscrivent dans le travail encours sur des aspects plus spécifique de la réforme, aspects qui avaient paru particulièrement intéressant aux experts internationaux.

#### **IV - 5. Possibilités et limites des modèles d'exploitations agricoles**

Il est certain que tous ces modèles ont sous estimé l'évolution des revenus engendrée par la NPAC. En effet ces modèles micro économiques ne pouvaient prévoir que les prix, au lieu de se situer au niveau des nouveaux prix d'intervention, allaient se maintenir à des niveaux proches des anciens prix garantis.

Une étude toute récente effectuée par le laboratoire SPACTES (CARLES et MILLET 1996) donne des résultats très intéressants grâce à une méthodologie permettant de quantifier les effets conjugués ayant influé sur l'évolution des revenus en en séparant tous les paramètres.

De nombreuses explications interviennent dont on a pu isoler l'effet, toutes choses étant égales par ailleurs :

- L'effet prix a la plus grande incidence: il a multiplié le résultat d'exploitation par 1,51.
- L'accroissement de la taille de l'exploitation : 1,15.
- Les économies réalisées sur les charges autres que les engrais : 1,12 (dont phytosanitaires +6%, semences +4%, travaux par tiers et taxes professionnelles +2%).
- La réduction du taux de jachère et l'abandon de la jachère tournante : 1,08 (taux +5%, slippage +2%).
- Les économies réalisées sur les engrais : 1,06 (baisse du prix des engrais +4%, baisse du volume des engrais +2%).

Le produit de tous ces coefficients doit donner le coefficient de majoration du résultat d'exploitation: il est égal à 2,22, soit un peu plus élevé que le coefficient obtenu en appliquant simultanément l'ensemble des explications: 2,14. Il est donc probable que ces explications ne sont pas totalement indépendantes les unes des autres. Néanmoins la différence est suffisamment faible pour conclure à leur quasi indépendance.

On peut donc affirmer que l'effet prix a été largement dominant, expliquant presque la moitié (+51%) de la majoration du résultat net d'exploitation de 114%, l'effet agrandissement et l'effet économie d'intrant expliquant chacun environ +15%, la baisse de la jachère (prévue initialement à 15% en gel tournant) et la modification en gel libre expliquant le reste.

Mais est-ce que les modèles macroéconomiques disponibles avaient prévu cette évolution? Nous ne le pensons pas car ces modèles étaient conçus au niveau français pour la plupart, quelques uns au niveau européen, presque aucun au niveau mondial. Or c'est à ce niveau que se forment les prix et c'est à ce niveau que la conjonction de la jachère européenne et de la sécheresse et des inondations américaines pouvait être étudiée.

L'avantage des modèles micro économiques est de permettre d'étudier des séries de scénarios plus ou moins probables et de connaître les réactions des agriculteurs à ce type de prix ou de politique. En cela les divers modèles utilisés par les experts européens ont bien éclairé les situations potentiellement issues de la nouvelle politique européenne. Il est donc important de leur permettre d'unifier leurs efforts en comparant les capacités de leurs divers modèles, en les utilisant au niveau européen et en améliorant leurs bases de données et leurs panels de fermes de référence afin de pouvoir étudier plus finement les réactions des agriculteurs dans leurs activités agricole et non agricoles.

## **V - DES EVOLUTIONS DE LA PAC SONT A PREVOIR**

### **V - 1. Tirons les premiers enseignements de l'introduction des droits à produire**

La notion de quota individuel de production n'est pas nouvelle en elle-même; le système existe depuis longtemps pour la betterave sucrière. La nouveauté réside dans le fait qu'elle concerne depuis 1984, un secteur-clé de la production agricole: le lait, qui est une base essentielle de l'économie des petites et moyennes exploitations des zones herbagères ou fourragères. Des régions entières ont ainsi vu plafonné un secteur qui comptait pour près de 50% de leur production en valeur (Basse-Normandie, Franche-Comté). Au niveau national; l'instauration des quantités de référence laitière a eu des répercussions sur l'ensemble des activités de production agricole. En effet, la production laitière constituait l'ossature de nombreux plans de développement en cours; et pour nombre d'agriculteurs, le remboursement des emprunts contractés pour la mise en place d'équipements lourds (bâtiments, salle de traite...) dimensionnés en fonction des objectifs du projet, est devenu problématique lorsque la production fut brutalement limitée.

Par ailleurs, les possibilités de diversification des systèmes laitiers n'étant pas nombreuses, les petites exploitations herbagères ne peuvent guère transformer de l'herbe en fournissant un emploi et une rémunération à une main-d'oeuvre familiale structurellement abondante. De même là où les herbages peuvent être labourés, l'orientation vers les céréales ou les oléo-protéagineux n'est plus, loin s'en faut, un champ d'expansion sans limite. Enfin, là où les superficies sont plus importantes, la diversification se heurte aujourd'hui à d'autres secteurs également touchés par la crise (viande bovine et ovine) et pour lesquels l'accès à la production est limité sous la forme de droits à primes.

La simple question des possibilités d'une certaine extensification de la production laitière (réaliser le quota sans réduire les superficies occupées, voire en les augmentant en cas d'agrandissement) pose un type de problème redoutable pour les économistes et les spécialistes de la gestion agricole. En effet, l'Union Européenne, considérant le problème du lait réglé par les quotas, a exclu cette production du champ des aides à l'extensification. Ce qui réduit encore la marge de manoeuvre des agriculteurs !

Cette étude montre l'étendue des problèmes nés de l'expérience de l'instauration des droits à produire dans notre pays. Et tous les conflits sont révélateurs des difficultés rencontrées par les politiques agricoles publiques, communautaires ou nationales. Quoi qu'il en soit, depuis quelques années, on assiste, particulièrement dans le domaine de l'élevage, à une généralisation des références individualisées, de façon à limiter les niveaux de la production européenne en fonction du marché.

La récente loi de modernisation agricole du 1<sup>er</sup> février 1995 a fixé le cadre dans lequel les droits à produire devront désormais être gérés; elle cherche à répondre à un certain nombre d'impératifs :

- Ne pas pénaliser l'installation de nouveaux agriculteurs ou le développement des exploitations récemment installées, en leur imposant des charges financières disproportionnées.
- Eviter les délocalisations de droits à produire, sans pour cela empêcher tout transfert (par le biais de réserves nationales).
- Concevoir des équivalences entre les différents droits pour permettre l'évolution des productions sur les exploitations agricoles. (Pourrait-on envisager d'échanger des droits à prime animales contre des références laitières?).
- Considérer les mises en société impliquant plusieurs exploitations comme des réunions d'exploitations agricoles.

Ces propositions marquent le rôle très important joué par les droits à produire en France et dans l'Union Européenne, puisqu'ils constituent non seulement des instruments de maîtrise des volumes de production, mais aussi des outils de la politique d'aménagement du territoire et de la politique des structures des exploitations agricoles.

Cette orientation se traduit nettement dans la mise en oeuvre du dispositif de transfert des droits à primes dans le secteur des viandes bovine et ovine.

Compte tenu des textes communautaires, la loi de modernisation de l'agriculture française est restée très prudente en ce qui concerne la valorisation des droits à produire.

Pour autant, pouvons-nous prétendre que le modèle défini en France, en matière de droits à primes, c'est-à-dire le système non marchand, soit généralisable aux autres denrées ?

Observant la situation qui prévaut dans le secteur du lait, nombreux sont ceux qui reconnaissent qu'il n'est pas convenable que certains gagnent plus en négociant leurs références qu'en les utilisant. Lors de la discussion de la loi, certains parlementaires, avaient au nom de la "morale de l'argent", souhaité la gratuité totale des droits, mais en vain. Au contraire, les agriculteurs qui ont monnayé leurs droits directement ou à travers un pas de porte ou des parts sociales, et qui sont conscients de leur valeur, sont soucieux de voir affirmé le caractère marchand des droits. La loi a notamment pour objectif de réduire les charges des exploitations, on n'imagine donc pas que les textes d'application laissent s'instaurer une valorisation de ces droits incorporels sans contrôle étatique. Il convient estimer-t-on d'éviter d'alourdir le poids des transmissions d'exploitations qui écartent nombre de jeunes désirant s'installer en agriculture.

Les premières campagnes de mise en place du système marchand dans les autres Etats membres, et ses conséquences sur le renouvellement des producteurs, laissent entrevoir les pressions qu'exerceront les politiques et professionnels Français sur leurs collègues Européens.

Au delà des problèmes posés par la simple valorisation des droits, deux éléments objectifs amènent à s'interroger sur les conséquences prévisibles d'une généralisation du système des références de production aux autres produits agricoles. Premièrement, il faut bien reconnaître que de nombreuses productions aujourd'hui sans quotas risquent de devenir excédentaires au motif que les agriculteurs anticipent et prennent position pour le jour où, à la suite de contingentements, des références individuelles seraient attribuées. Cette simple observation du comportement des producteurs appelle une réponse rapide et précise sur les perspectives de contingentement. Deuxièmement, l'article 15 de la loi de modernisation de l'agriculture du 1<sup>er</sup> février 1995 qui préconise la mise en place d'équivalences pour des droits concernant des productions différentes, autrement dit une sorte de fongibilité au sein d'une Bourse de droits, laisse entrevoir l'extension du nombre des références quantitatives (quotas de production) ou qualitatives (quotas d'intrants) au niveau national.

Rappelons que pour réduire les niveaux de production, l'alternative aux régimes de limitations quantitatives réside dans les aides directes. Or, la lourde expérience budgétaire communautaire de ce type d'aides ne séduit plus personne, et particulièrement pas les contribuables européens. De plus, ces aides risquent de poser à terme un problème d'incompatibilité avec les règles agricoles définies au plan international..

En outre, peut-on imaginer la coexistence de contingents (et donc de droits) pour certaines productions et d'un principe de liberté des volumes pour d'autres ? De toute évidence, cette différenciation va provoquer des distorsions de concurrence sur les marchés: viandes blanches ou surfaces fourragères fortement soutenues, au détriment des viandes rouges et des surfaces en herbe déjà moins bien dotées.

Enfin, tels qu'ils sont gérés en France, les droits à primes et plus globalement les droits à produire, se révèlent être un instrument beaucoup plus efficace dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire et d'une politique de gestion des structures, que n'importe quel contrôle administratif existant auparavant. En effet, la départementalisation de la gestion des droits, affirmée comme un principe de base du dispositif, évitera les "fuites" de références entre régions de production. Et cela, en dépit des lourdeurs inhérentes à toute gestion administrative et des problèmes éthiques survenant lors de l'attribution des droits.

Dans l'hypothèse d'une généralisation des quotas, les responsables politiques devront assumer le fait que la création, la vie et la transmission d'une entreprise agricole puissent dépendre essentiellement de décisions administratives d'attributions de droits à produire. Il s'agit donc là d'un choix politique important qui engage l'avenir. Ce surcroît d'administration, qui peut prêter à contestation, répond à un souci d'éviter les fraudes et les débordements d'un système marchand de transmission des droits à produire.

Quoi qu'il en soit, le caractère prioritaire de la politique d'installation, le contrôle des concentrations et la surveillance de l'utilisation des regroupements sociétaires, principes fondamentaux posés dans la Loi de modernisation, ont été largement affirmés et pris en compte dans le cadre de la mise en oeuvre des transferts de droits à primes.

L'élaboration de la loi a été l'occasion d'aborder les droits à produire dans le cadre des relations bailleurs-preneurs. Nous avons vu que les droits à produire ont généré de sérieuses difficultés dans ce domaine, parce que les problèmes de fond du régime juridique n'ont toujours pas été résolus. Or, l'expérience passée, avec toutes les hésitations et les contradictions que l'on sait, tant au niveau de l'administration que de la profession, à l'échelon national, comme au plan communautaire montre la nécessité de clarifier les conséquences juridiques de la décision politique de transfert des références sur les patrimoines privés. D'autant que l'addition de droits à produire d'ordres très variés, tels que les droits à primes s'est encore développée, ce qui pose un véritable défi aux juristes et brouille la vision des professionnels sur l'ensemble de ces mécanismes.

Au delà du problème de l'interprétation de la norme communautaire par les Etats-membres de l'Union Européenne qui révèle des divergences d'appréciation juridique profondes en matière de propriété foncière et de baux ruraux, nous devons en France ne pas oublier le rôle primordial d'aménagement des terroirs que jouent les droits à produire. Personne ne se hasarde à contester une telle évidence.

Si l'on opte pour un système gratuit ou quasi-gratuit, il faut considérer les droits à produire comme des autorisations administratives affectées aux entreprises agricoles qui les utilisent pendant toute la durée au cours de laquelle elles se livrent à la production contingentée. Au moment de la cessation d'activité, les droits seraient à nouveau disponibles pour la collectivité, et seraient redistribués par l'administration, après avis de la commission d'orientation. C'est pratiquement le schéma retenu en matière de transferts des droits à primes.

De toute évidence, depuis 1984, les droits à produire ont à de nombreux égards, provoqué une évolution des mentalités et des comportements. La récente loi de modernisation agricole française est venue consacrer les principes mis en oeuvre en matière de droits à primes animales et elle a essayé d'une certaine manière de tirer les leçons du passé.

En tout état de cause, la mise au point de ces mécanismes ne doit pas amener à sacrifier le long terme. En effet, de nombreux observateurs s'accordent pour prédire que les excédents de productions ne sont sans doute pas éternels: il convient de veiller, dans la conjoncture présente, à ne pas perdre nos savoir-faire, nos potentiels de productions, à ne pas désorganiser de façon irréversible nos territoires, ni à entraver les futures transmissions d'entreprises agricoles. Il convient donc de se situer dans le long terme.

Depuis une décennie ou deux, le phénomène de la rareté substantielle s'est déplacé: il a abandonné le secteur des facteurs de la production qui sont soudainement apparus comme surabondants et comme devant être pour certains d'entre eux mis au chômage (jachère obligatoire). Il a également abandonné le produit devenu excédentaire et créant de ce fait, sur un marché trop soutenu, des problèmes insurmontables d'intervention, de stockage, de financement et d'écoulement.

Une solution simple aurait pu être adoptée: celle que fournit le marché qui par sous-rémunération des facteurs inutiles, démobilise ceux-ci et les écarte, les exclut du système productif.

Pour toutes sortes de raisons qu'il serait trop long d'exposer ici, les pouvoirs publics tant européens que français n'ont pas voulu de cette solution. Dans ces conditions, il fallait s'en remettre à un mécanisme de sélection désignant ceux des facteurs de production qui seraient autorisés à produire et ceux qui ne le seraient pas, ou, autre formule, il fallait imposer une limitation à leur faculté productrice. Certaines terres ont été écartées du système de production. Des exploitations se sont vu imposer des contraintes quantitatives de production (quota laitier). Un effort a été mené en vue de favoriser l'extensification.

En d'autres termes, devant l'apparition d'une nouvelle rareté, non pas celle de l'offre, mais celle de la demande, il fallait instaurer au niveau même de l'activité agricole une limite à l'accès aux ressources productives; il fallait recréer une nouvelle rareté dûment contrôlée et gérée: celle de la faculté non pas naturelle mais juridique de produire. Aux contraintes physiques venaient se substituer des contraintes institutionnelles; les nouvelles raretés prenaient la forme d'autorisations, de "droits à produire".

Mais, rapidement une grande différence apparaissait entre le secteur végétal et le secteur animal. Alors que dans le secteur végétal il semblait possible de neutraliser, de stériliser partiellement un facteur de production, la terre cultivable, une telle mesure ne paraissait pas pouvoir être adoptée dans le secteur animal et "la mise en jachère des prairies" n'était pas à l'ordre du jour.

D'autres "goulots d'étranglement" devaient donc être mis en place: ce furent les quotas de primes, qui en quelque sorte correspondent aux quotas de surface mis en place dans le secteur des grandes cultures.

L'objectif dans un cas comme dans un autre consistait certes à limiter la production, mais aussi à freiner les dépenses du FEOGA. L'économie même des droits à produire ne consiste pas à interdire de produire, mais à limiter la quantité de production susceptible de bénéficier de l'aide financière des pouvoirs publics.

Une nouvelle rareté artificielle ayant été créée (celle des primes), il fallait la gérer et là deux solutions étaient envisageables: la gestion marchande et la gestion administrée. La France s'est prononcée très clairement en faveur de la seconde formule, et c'est la une décision d'une portée considérable dans un contexte où domine le libéralisme et où l'économie de marché triomphe dans le domaine des produits pour tous les secteurs. Contrairement à certains de ses partenaires européens qui ont fait le choix d'un système relativement simple (celui du marché), la France se trouve désormais confrontée à des problèmes redoutables. En effet, si la distribution initiale a pu se faire dans des conditions assez transparentes, dès lors que les règles de répartition posées par Bruxelles étaient précises, par contre la gestion du système fondé sur le transfert des primes suppose et nécessite la mise en oeuvre d'une véritable politique de structuration du secteur. Qui définira une telle politique, dans quel cadre, avec quels objectifs? Dès lors que ce n'est pas le marché qui procède (d'une façon aveugle, dit-on) à la dévolution des primes, quel sera l'organisme qui en prendra la responsabilité: l'administration, le secteur para-administratif, la profession ou l'ensemble de ces institutions? A quel niveau se fera la répartition?

La création de nouveaux droits annonce donc la création de nouveaux pouvoirs avec tous les dangers que l'on peut craindre: népotisme local, corporatisme, bureaucratie, encadrement rigoureux d'une activité qui jusque là se caractérisait par son indépendance, culture de la rente et du droit acquis, frein au dynamisme des plus entreprenants, dangers d'inefficacité économique, fermeture de la profession... Toutes sortes de dérives et d'effets pervers sont à craindre...

De toute évidence, en France, les responsables des années quatre-vingt-dix ont choisi, tout particulièrement dans le secteur de l'élevage, le modèle d'une agriculture administrée, à l'encontre d'une agriculture d'entreprise, abandonnée au libéralisme et soumise au marché des facteurs de production. Ce ne sont pas les impératifs de la compétitivité qui ont été privilégiés, mais la volonté de faire triompher une certaine conception de l'agriculture, évitant la concentration capitaliste, favorisant une bonne répartition territoriale des activités, jetant les bases de structures d'exploitation à dimensions humaines et finalement donnant de nouvelles chances à une agriculture paysanne. C'est un choix de civilisation.

En tout cas, nous ne saurions trop insister sur l'importance que revêt pour nous rétrospectivement la réforme de la PAC du 21 mai 1992. Même si elle avait été précédée par des mesures partielles d'encadrement de la production, adoptées au cours de la décennie quatre-vingt, elle n'en représente pas moins, interprétée à la manière française, une véritable révolution culturelle. Elle engage largement sur la voie du contrôle administratif de la production, obligeant à créer de nouveaux droits et bien sûr de nouveaux devoirs, à forger des concepts neufs, à redéfinir les anciennes catégories abandonnées par leur sens traditionnel et à reconsidérer un certain nombre de conceptions juridiques dont la portée dépasse largement la sphère de l'économie agricole.

La formule adoptée par la France n'était pourtant pas une fatalité. D'autres pays membres de l'Union Européenne se sont prononcés en faveur de modes différents de transfert des droits à produire et ont choisi de s'en remettre au marché. D'ailleurs, les textes européens laissaient aux administrations des Etats-membres une grande latitude, subsidiarité oblige !

L'Allemagne et le Royaume-Uni par exemple ont adopté des textes d'application très libéraux, tant pour les quotas laitiers que pour les droits à primes, parce que ces deux pays attachent, semble-t-il, plus d'importance à la compétitivité de leur outil de production qu'à l'utilisation des droits à produire comme instruments d'aménagement du territoire.

Ainsi, l'Allemagne dans le cas des primes en matière d'élevage a décidé de laisser les cessions se pratiquer librement, même lorsque le transfert des droits ne s'accompagne pas du transfert de l'exploitation, l'obligation communautaire d'une ponction de 15% destinée à la réserve nationale étant bien sûr respectée.

De même, au Royaume-Uni, les transferts se font sans entraves. Toutefois, la circulation des droits à prime est contrôlée dès lors qu'elle dépasse les frontières des sept grandes régions de production, l'objectif étant de retenir ces droits lorsqu'ils se trouvent dans des zones défavorisées. Cela dit, le Ministre de l'Agriculture ne cache pas son souhait de s'orienter vers un marché totalement libre.

Dans le domaine des quotas laitiers, les transferts sans foncier sont possibles en Allemagne depuis le 1er octobre 1993, le gouvernement souhaitant permettre la restructuration de la production afin que le pays soit ou reste compétitif par rapport aux autres pays-membres. Les responsables des Länder se montrent néanmoins plus restrictifs: le Bade-Würtemberg et la Bavière ont apporté des limitations à la mobilité des quotas ou plus exactement à l'éventuelle migration de ceux-ci vers d'autres Länder.

Enfin, au Royaume-Uni, la location annuelle et le transfert des quotas laitiers sans le foncier sont pratiquement libres. Seules sont imposées, dans certains cas, des exigences de restructuration des exploitations.

Dans l'Union Européenne des Douze, seuls deux pays (la France et la Belgique) s'opposent au libre transfert des quotas laitiers sans le foncier. Les autres pays-membres n'apportent à cette faculté que des conditions ou des restrictions - nécessité de restructuration (Pays-Bas, Grèce, Royaume-Uni) - limitations géographiques (Irlande, Espagne, Italie, Allemagne) - limite à la concentration (Portugal) - rachat par un organisme public (Danemark).

La France choisissant une voie autre que celle retenue par ses partenaires, il apparaît que la recherche générale de cohérence européenne est compromise; cela ne peut que renforcer les dangers de renationalisation des politiques agricoles. Si dans notre pays la mobilité des droits à produire est entravée au plan départemental, pourquoi voudrait-on qu'elle se réalise librement au niveau international ? On ne voit comment un Etat-membre pourrait accepter sans réagir de laisser s'échapper vers un autre pays-membre ses quotas et ses droits à prime. Deux conséquences découlent de cette remarque de bon sens: " les enveloppes de primes " vont avoir tendance à se solidifier et à se consolider à tous les niveaux où les droits à produire seront gardés prisonniers. La mobilité des activités agricoles sur le territoire européen sera de plus en plus restreinte, ce qui n'est pas nécessairement dans l'intérêt de notre pays.

Au plan national, la création des commissions départementales d'orientation mérite réflexion. La départementalisation de l'attribution et de la gestion des droits à produire inaugure une forme décisive de cogestion locale de l'agriculture (administration, para-administration, profession). Mais plus largement, elle dessine une nouvelle répartition des pouvoirs, un reclassement des compétences au sein de l'ensemble institutionnel européen. La politique de production (qui doit produire, en quelle quantité, avec quels avantages, à quel endroit, dans quelles structures ?) sera de la responsabilité des instances locales, l'Union Européenne fournissant le cadrage et les Etats-membres l'accompagnement, gage d'une certaine cohérence nationale. Ainsi, peu à peu, se mettent en place des systèmes de régulation aux différents niveaux avec des tâches qui espérons-le, seront complémentaires. Nul doute que dans un tel contexte, les conditions mêmes de la production occuperont une place de choix dans les préoccupations, que ce soit au plan humain, spatial, territorial ou structurel... et cela au-delà des seules variables dont se préoccupait jusqu'à maintenant essentiellement la théorie économique classique (prix, quantités).

Au plan international, la politique malthusienne de contingentement direct ou indirect de la production européenne sera de plus en plus difficile à concilier avec la tendance, semble-t-il irréprouvable, à la libéralisation des échanges mondiaux. Il n'est pas certain que l'Union Européenne saura réaliser cette invraisemblable synthèse, car cela nécessiterait qu'elle ait la force nécessaire pour manoeuvrer d'une main ferme les " robinets " de l'alimentation tant externe qu'interne de notre marché. Or, on sait que le libre-échange représente très précisément la perte de tout pouvoir sur la régulation des flux externes. L'éternelle dialectique du global et du local se présente désormais sous un jour bien ténébreux.

Seule pourrait permettre de desserrer les freins et de faire sauter les verrous imposés à la production interne une suffisante croissance des échanges mondiaux, donnant de nouvelles marges de manoeuvre tant sur les volumes que sur le montant des primes (grâce à des niveaux de prix plus soutenus). Si les marchés mondiaux devenaient plus actifs après des années de stagnation, la sortie du système des quotas serait possible, mais elle poserait de délicats problèmes notamment à l'égard des détenteurs de références de production qui verraient fondre au soleil d'un marché trop dynamique la valeur de leur capital en biens incorporels. Le régime des droits à primes quant à lui ne devrait pas être aboli, il devrait être organisé sur des bases différentes comme nous l'avons montré dans d'autres travaux [BLANCHET-LEFEVRE 1995 et BLANCHET-REVEL 1996]<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> J. BLANCHET, D. LEFEVRE. PAC, GATT, OMC, le grand chambardement. Editions France Agricole. Paris 1995.

<sup>3</sup> J. BLANCHET, A. REVEL. L'élargissement à l'Est de l'Europe. Editions France Agricole. Paris 1996.

Mais nous n'en sommes pas là et pour l'instant l'expansion des marchés mondiaux demeure beaucoup plus à l'état d'hypothèse que de réalité.

Quelles que soient les suites de l'expérience française, une ultime réflexion de nature sociologique s'impose: les droits à produire et les modes de leur gestion peuvent certainement être considérés comme des révélateurs ou des tests faisant apparaître une des tendances profondes de notre société, attirée par le repli sur elle-même. En effet, dans le domaine qui a fait l'objet de cet ouvrage, l'Union Européenne offrait aux pays-membres un choix que nous pouvons schématiser ainsi: soit ces pays optaient en faveur d'un système sécuritaire, encadré de façon corporatiste, fondé sur la préservation de droits acquis, valorisant les rentes fournies par les biens immatériels, dans une optique de capitalisation; soit ils se déclaraient en faveur du marché, de la libre entreprise, du risque afférent au désordre éventuel, mais aussi des chances qu'offrent l'économie d'échanges et le système capitaliste.

Le choix était ouvert. Plus généralement, il l'est encore pour notre pays qui n'est ni totalement, ni définitivement engagé par l'option qu'il a prise dans le secteur bien particulier des droits à produire en matière agricole. Mais, la tendance qui s'est manifestée dans ce domaine pourrait finir par prévaloir d'une façon plus générale si le dynamisme des marchés et de l'économie venait à faiblir durablement et si chaque agent n'avait d'autre horizon que de sauvegarder la position qu'il détient au sein du système productif.

## **V - 2. Les Contraintes internationales se renouvellent**

### **V - 2 - 1. avec l'élargissement à l'Est en 1998**

L'élargissement de l'Union Européenne sur son flanc oriental semble inéluctable pour des raisons qui n'ont rien d'agricole et que de ce fait, il ne nous appartient pas de développer ici. Les rapports d'expertise commandés par la Commission appellent unanimement l'attention sur les risques potentiels engendrés par cet élargissement, de la même façon que, mais pour des raisons différentes, les études effectuées à l'occasion des adhésions précédentes avaient soulevé des craintes peut-être excessives et généré un luxe de précautions dans la négociation des accords.

Comme par le passé et renouant avec la fameuse question de "la compatibilité PAC-GATT", de faux problèmes encombrant le devant de la scène politique, obscurcissent la vue et conduisent par exemple à se demander si la nouvelle PAC (NPAC) doit être ou non réformée.

Certes il ne serait pas très habile pour les responsables européens d'expliquer aux agriculteurs de l'Ouest que moins de dix ans après sa mutation, la NPAC doit être à nouveau transformée et que donc la première réforme n'était pas la bonne. Néanmoins personne ne peut garantir dans un monde aussi instable que le nôtre la permanence des politiques, car les condamner à l'immobilisme, ce serait les vouer à disparaître. En outre, tout le monde comprend bien que si l'élargissement est inéluctable et les contraintes du GATT (considérées comme) incontournables), la seule variable d'ajustement se situe au niveau de la PAC.

Pourtant, l'application directe de la PAC aux PECO laisserait présager des problèmes économiques majeurs, notamment en ce qui concerne les coûts budgétaires, et les conséquences sur la production agricole européenne. Il semblerait donc nécessaire que des "ajustements" soient apportés à la PAC. Mais doit-on préférer au terme d'ajustement celui, plus polémique, de "réforme". Ou doit-on s'en tenir à des modalités d'adhésion adaptées aux problèmes qui pourraient surgir? Un certain nombre d'experts se sont penchés sur la question, et nous ont livré le fruit de leurs réflexions au travers de rapports destinés à la Commission Européenne [cf bibliographie et particulièrement BLANCHET-REVEL 1996]. Nous tenterons d'en classer et d'en comprendre les principes fondamentaux avant d'étudier le Livre blanc de la Commission présenté en Décembre 1995 à la réflexion du Conseil Européen.



Est-il possible de remettre en cause la NPAC ?

Si des études préalables montrent que l'application directe de la NPAC inchangée aux PECO n'est pas envisageable, il faudra l'ajuster aux nouvelles nécessités de cette intégration.

Cependant est-il possible de modifier la NPAC sans pour autant remettre en cause les fondements mêmes du système communautaire? En effet, toute remise en cause de la NPAC à l'occasion de l'intégration des PECO est potentiellement dangereuse car elle pourrait être utilisée comme prétexte pour la réformer profondément, voire la supprimer.

Prenons le cas de l'Angleterre. Elle soutient qu'une réforme de la NPAC est indispensable pour permettre l'intégration des PECO. Or ce pays n'a jamais été favorable à la PAC. En effet l'Angleterre importe un volume non négligeable de produits agricoles en provenance de pays tiers. Le FEOGA étant financé en partie grâce aux droits de douane (et autrefois grâce aux prélèvements effectués sur les importations en provenance de pays tiers), ce sont donc les pays importateurs qui participent le plus au financement du FEOGA. L'Angleterre a toujours été réticente à l'égard de deux principes fondamentaux de la politique agricole: la préférence communautaire et la solidarité financière. Cet état de fait pourrait donc laisser à penser que ce pays profitera de l'occasion pour tenter de réformer la PAC. En fait, il ne s'agit pas, à en juger par les propositions émanant de ce pays, de réformer la NPAC, mais plutôt de la démanteler purement et simplement!

Le ministre de l'agriculture anglais, Earl Howe, conservateur, a confirmé la volonté du gouvernement britannique de procéder à une réforme de la NPAC avant l'adhésion des PECO en demandant, à l'occasion d'un colloque à Londres, la suppression du système de jachère, l'alignement des prix garantis sur les cours mondiaux et la fin des systèmes de contrôle de la production.

Pour l'Allemagne au contraire, qui n'a jamais été opposée à la PAC, l'élargissement à l'Est de l'UE est une nécessité politique et ne passe pas forcément par une nouvelle réforme de la PAC.

La France est, pour des raisons évidentes, opposée à toute tentative qui modifierait profondément le système actuel de garantie des revenus et de préférence communautaire. Mais elle est loin de s'opposer à des aménagements de la NPAC qui permettraient des exportations sans restitution.

Ces trois pays influents vont donc tenter, lors des négociations concernant l'adhésion des PECO à l'UE, d'imposer leur point de vue. Toutefois la voix des petits pays membres se fera aussi entendre à l'occasion de ces négociations.

En outre, au niveau-même de la Commission Européenne naissent des divergences d'opinion. En effet Sir Leon Brittan, Commissaire européen responsable des affaires extérieures, n'est pas favorable à la PAC historique, même réformée. En revanche, Franz Fischler, commissaire européen à l'agriculture, s'est déclaré hostile à tout changement radical. De même, René Steichen, ancien commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural, déclare: " La réforme est un succès, il n'y a pas à revenir dessus. Il était important que vis à vis des PECO, l'Union puisse se présenter avec une agriculture assainie".

Dans un autre registre, d'aucuns sont partisans d'une renationalisation du financement de la PAC à l'occasion de l'élargissement de l'UE aux PECO, tandis que d'autres souhaitent au contraire préserver une PAC relevant intégralement des financements de l'UE.

En conclusion, il est possible de dire que la PAC actuelle ne ressortira pas indemne des négociations d'élargissement ou de leur préparation. Il semblerait pourtant souhaitable qu'il n'y ait pas de remise en cause profonde de la PAC, mais simplement des ajustements nécessaires avant l'entrée des PECO dans l'UE.

Mais le problème est mal posé car il provoque une querelle sémantique sur la signification même du terme de réforme. De ce point de vue nous semble-t-il, ce n'est pas l'ampleur des modifications qui importe, c'est leur nature. Ainsi sera-t-on autorisé à éviter le mot de "réforme" si l'on explique que les mesures nouvelles adoptées ou à adopter, quel que soit leur degré d'importance, ne sont pas contradictoires avec l'esprit, l'orientation, la philosophie de la réforme du 21 Mai 1992, qu'elles en sont en quelque sorte la suite, le développement, l'approfondissement. Or sur ce plan, les évolutions de la NPAC doivent se situer dans la continuité. Les mesures de politique agricole ne doivent pas être "bricolées" opportunément pour permettre d'intégrer les pays adhérents. Elles doivent être portées à maturité, achevées, accomplies.

De toute façon en 1998, date la plus proche d'entrée possible des PECO dans l'Union Européenne, le contexte politico-économique aura tellement changé que l'on ne peut pas raisonner en se référant à la situation actuelle, ni aux règles que nous connaissons. Il faut donc se transporter dans un monde nouveau et agir en conséquence. Donnons quelques exemples des changements à intervenir au niveau international :

- Nouvelles négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC avec de nouvelles clauses par rapport à celles du cycle d'Uruguay.
- Nouvelle loi agricole américaine, supprimant la jachère conjoncturelle, découplant totalement les aides de la production, amorçant une lente (-4,56%/an) décroissance des aides directes aux revenus.
- Détente prévisible sur les marchés mondiaux du fait de la croissance de la demande des PED d'Asie Orientale, pouvant remettre en cause la stratégie américaine de conquête des parts de marché conçue au cours des années quatre-vingt dix.
- Orientation plus claire de l'OMC en faveur du multilatéralisme et du libre-échange mondial.
- Structuration commerciale de pôles régionaux dominants (UE, ALENA, APEC, ASEAN, SADCC).
- Accession de l'Europe au rang de premier exportateur mondial de produits agro-alimentaires, accession confirmée par l'adhésion des PECO et donnant à l'UE des responsabilités qu'elle ne pourra plus déclinier ...

Cette énumération certainement incomplète a le mérite de montrer le changement du cadre mondial, mais elle a aussi l'avantage de prescrire à l'Union Européenne la conduite qu'elle devra tenir. En effet, de la même façon que le problème de l'adhésion des PECO ne peut être résolu au seul niveau de ces pays eux-mêmes, mais uniquement dans un cadre européen, de la même façon, les questions que se pose actuellement l'UE ne peuvent recevoir de réponse qu'au niveau mondial. La globalisation est devenue tellement prégnante de nos jours que ce qui doit déterminer les politiques internes des ensembles régionaux c'est la stratégie qu'ils adoptent au niveau qu'on nommait jusque là international, mais que l'on pourra certainement appeler, un jour, inter-régional. L'externe prend donc le pas sur l'interne et le détermine très amplement du fait des interdépendances qui se manifestent et des chaînes causales qui s'instaurent.

Quelle peut être la stratégie européenne face à et en relation avec l'adhésion des PECO ? Tout d'abord les marchés des produits agro-alimentaires étant devenus des marchés mondiaux, ils doivent être gérés mondialement. Les règles commerciales imposées par l'OMC n'y suffisent pas; il faut que les principaux exportateurs mondiaux concertent leur politique agricole (production et taux de jachère, mise en marché et stockage) qu'ils ajustent leurs aides internes, qu'ils coopèrent au niveau de leur politique commerciale, passant, en termes de théorie des jeux, à une stratégie de coopération, seule en mesure d'éviter des équilibres sous-optimaux. La situation actuelle prouve que même dans un contexte très compétitif une forme de coopération implicite peut s'instaurer et qu'il ne faut pas désespérer de la sagesse des nations, dès lors qu'il y va de leurs intérêts bien compris.

Avec des cours mondiaux moins insuffisants et, espérons le en cas de coopération euro-américaine, moins instables, l'alignement sur ceux-ci des prix internes de l'UE devient plus aisé et moins coûteux.

De ce fait l'Europe se trouve de plain pied sur les marchés internationaux et évacue implicitement les contraintes du GATT concernant la limitation des exportations subventionnées, puisque celles-ci ne nécessitent plus de restitution.

Les aides à la production conçues comme des compléments de prix, variables selon le niveau de ceux-ci, et donc très spécifiquement comme des aides de nature économique se réduisent dans toute la mesure où la gestion des marchés mondiaux s'avère efficace, allégeant le fardeau budgétaire qu'elles représentent.

Enfin dans un monde vraisemblablement multipolaire, l'Europe procède à une structuration commerciale interne (vis-à-vis des pays adhérents) et externe (vis-à-vis des pays tiers), sur la base de droits de douane et de clauses de sauvegarde devant apporter à la fois préférence communautaire, moyens de sécurité et armes de négociation; car elle ne peut se contenter d'offrir aux nouveaux pays-membres les facilités d'un libre-échange mondial auquel ils pourraient accéder sans elle.

C'est sur la base de ces prémisses que peuvent être conçues les relations avec les PECO pendant la phase de transition avec les nuances qu'il convient d'apporter en fonction des secteurs de produits en cause.

L'octroi de primes compensatoires au profit des PECO se s'impose pas, car elles ne sont pas justifiées par le niveau des coûts de production comparé aux cours mondiaux. Ainsi pourra être évitée toute explosion tant des volumes de production que des dépenses budgétaires européennes. Progressivement le prix d'objectif assigné aux PECO pourra être amené au niveau général de l'ensemble de l'Union Européenne au fur et à mesure de l'accroissement des coûts de production que provoquera l'égalisation progressive du prix de la main-d'oeuvre dans l'Europe élargie.

Il a été envisagé, comme nous l'avons rappelé, de laisser aux Etats-Membres la liberté de verser aux agriculteurs les aides de leur choix et ainsi de prendre à leur charge les primes compensatoires. Une telle renationalisation nous semble redoutable; elle risquerait de provoquer une dislocation de l'Europe agricole soumise à des règles différentes selon les pays et selon l'ampleur de leurs moyens financiers, lesquels ne correspondent nullement aux besoins des agricultures et des agriculteurs. Si on peut admettre un cofinancement (Europe - entités nationales et/ou subnationales) pour les aides qui ont trait au local (territoire et environnement), si on peut comprendre que les aides sociales (aides aux revenus les plus faibles) appartiennent au domaine de la solidarité nationale, on ne peut, par contre, accepter que les primes compensatoires qui sont des aides à la production, des aides de nature économique soient dépendantes de la générosité des Etats-Membres. L'idéal de simplification de la réglementation européenne qui passe, paraît-il, par la subsidiarité ou la déconcentration, ne constitue qu'une bien piètre argumentation en faveur de la "désintégration" de l'Europe.

Comme le propose la Commission, dans son Livre Blanc, l'Union Européenne sera vraisemblablement amenée à consentir en faveur des PECO un effort de financement particulier dans les deux secteurs des actions socio-structurelles et des mesures agri-environnementales, avec malgré tout la limite que pose la capacité administrative d'absorption locale des crédits et que suppose une utilisation rationnelle de ceux-ci: une réforme des fonds structurels s'impose.

## **V - 2 - 2. Avec la reprise des négociations à Genève en 1999**

On connaît en effet théoriquement bien l'évolution programmée de la PAC jusqu'en 2003, date où la "clause de paix" prévue par les accords de Blair House prendra fin, mais l'évolution amorcée avec la signature des accords du GATT inquiète. L'UE a certes obtenu la prolongation de la clause de paix prévue dans les accords du GATT, ce qui veut dire que les parties à l'accord s'abstiendront, à compter du 1er janvier 1995 et pour une durée de 9 ans, et non pas de 6 ans seulement, de remettre en cause les aides directes à la production. Mais que se passera-t-il au delà de 2003? En outre on ne sait pas si la

réforme rendue nécessaire par l'adhésion des PECO sera limitée ou au contraire radicale. C'est cette dernière possibilité qui semble causer l'inquiétude des agriculteurs de l'Europe de l'Ouest, généralement rassurés des conséquences immédiates de l'actuelle PAC sur le niveau de leurs revenus.

En effet, l'UE est contrainte de se conformer aux accords signés à Marrakech le 15 Avril 1994. Elle n'est donc pas totalement libre de mener la politique qu'elle entend suivre, en particulier au niveau de l'adhésion des PECO.

Les pays signataires se sont engagés à diminuer leurs barrières douanières et à ouvrir leur marché intérieur à raison de 3 puis de 5% de leur consommation intérieure. Ces dispositions pourraient s'avérer finalement bénéfiques pour l'UE puisqu'elles lui permettraient de pénétrer des marchés précédemment fermés en raison de droits de douanes élevés, sans la pénaliser véritablement au niveau de ses propres importations qui étaient déjà généralement supérieures au seuil de 5%. De même, les contingents supplémentaires d'importation imposés sur certains produits n'affecteront que peu l'UE.

D'autre part, il est demandé à chaque pays signataire de transformer les barrières non tarifaires à l'importation (tels les prélèvements qui figuraient dans l'ancienne PAC) en droits de douane appelés "équivalents tarifaires". Ces montants devront être réduits en moyenne de 36% sur six ans.

Le second point de l'accord porte sur le soutien interne aux produits agricoles calculé par l'intermédiaire de la Mesure Globale de Soutien comprenant le soutien par les prix et les aides directes aux producteurs. Chaque pays signataire devra réduire sa MGS de 20% sur 6 ans, mais les deficiency payments de la politique agricole américaine et les aides compensatoires communautaires instaurées par la nouvelle PAC sont exonérées de cette réduction jusqu'en 2003.

Enfin, la clause la plus contraignante de l'accord concerne les exportations subventionnées. Tous les pays devront ainsi réduire leurs exportations subventionnées de 36% en valeur et de 21% en volume sur 6 ans.

L'"acquis" du GATT, qui semble constituer le facteur le plus limitant de certains scénarios (compte tenu de l'engagement concernant les exportations), pourrait fort bien être renégocié lors du prochain cycle de négociation prévu pour débuter en 1999, du fait de son inadaptation à une Europe élargie. Cette hypothèse d'une renégociation des accords du GATT semble donc plaire aux agriculteurs de l'UE. Mais il faut s'attendre là aussi à de nouvelles demandes américaines en faveur d'une nouvelle réduction des subventions à l'exportation, couplée avec une revendication que l'UE aligne la baisse de ses primes compensatoires sur les dispositions du nouveau farm bill de 1996, c'est à dire prenne comme année de référence l'année 1996 et non pas 2003.

L'hypothèse d'une adaptation de la PAC préalablement à l'adhésion des PECO ne semble, en revanche, pas être encore comprise des agriculteurs français, dont c'est pourtant l'intérêt à long terme, et surtout allemands qui y voient la source de nouvelles dépenses pour le budget européen amené à compenser par des primes variables l'alignement sur les cours mondiaux. C'est donc la voie initiée par le Livre blanc sur l'élargissement aux PECO qui mérite tout notre intérêt en amorçant un nouveau rapprochement franco-allemand sur cette évolution de la NPAC.

### **V - 2 - 3. Avec l'éternel problème des PSC**

En ce qui concerne les marchés céréaliers la dynamique de reconquête du marché européen de l'aliment du bétail sur les produits de substitution importés constitue un enjeu essentiel. Elle est d'autant plus difficile à appréhender qu'elle dépend dans une bonne mesure des rapports de prix entre céréales européennes et produits de substitution (PSC) importés dont les niveaux de prix restent très aléatoires. Il s'agit pour l'essentiel de sous produits dont le prix de marché n'a pas de signification

économique immédiate. Quel sera par exemple l'impact sur le prix mondial du Corn Gluten Feed des nouvelles mesures du " Clean Air Act " adopté par les Etats-Unis en 1990 qui risque d'accroître de façon substantielle la production américaine d'éthanol et par suite celle du sous produit qu'est le " Corn Gluten Feed " (Giraud Heraud et al. 1994).

Moyennant toutes les précautions d'usage liées au poids de ces incertitudes, la Commission paraît avoir pêché par excès d'optimisme dans ses estimations des capacités de reconquête du marché des PSC. Les estimations se situent aujourd'hui entre 6 et 12 millions de tonnes selon les sources. Combiné aux perspectives d'évolution de la production [cf. par exemple modèle MONIC (ONIC 1994), modèle Magali (MAPA-DAFE 1996)] et dans l'hypothèse d'une stabilité du gel des terres, cela conduit à prévoir d'ici l'an 2000 un excédent annuel d'exportation, de 16 à 22 millions de tonnes, au-delà des 23 millions de tonnes d'exportations autorisées avec subventions. Un ajustement de la politique agricole à cette nouvelle contrainte du GATT s'imposera. Cet ajustement pourra prendre des formes multiples :

- Augmentation du gel des terres ou maîtrise des rendements pour réduire la production et les exportations au volume autorisé.
- Ou au contraire exportation du surplus au prix mondial; dans cette seconde hypothèse, quels ajustements des organisations communes de marché concernées faut-il prévoir pour gérer des exportations à double prix ?

#### **V - 2 - 4. Avec les conséquences de l'accord de Blair House sur les oléagineux**

Concernant plus particulièrement la production européenne d'oléagineux, les clauses de l'accord spécifique de novembre 1992, dit accord de Blair House, consolidées dans l'acte final, sont encore plus restrictives, puisqu'elles contingentent les surfaces cultivables en Europe à 5,13 millions d'hectares (dont 1,47 millions d'hectares pour la France en 1993-94 ; 1,52 en 1994-95 et 1,56 en 1995-96) gel des terres, de 10 % minimum, inclus (ce qui veut dire que l'accord de Blair House impose en fait une surface maximum cultivée en oléagineux de 4,62 millions d'hectares pour l'UE-12 ; 4,93 pour l'UE 15). L'effet dissuasif des réductions des paiements compensatoires à l'hectare selon les dépassements de surface, prévus dans la nouvelle PAC suffira-t-il à enrayer la progression des surfaces ensemencées, et donc à respecter l'accord? Ou au contraire un contingentement individuel plus strict des surfaces s'avèrera-t-il nécessaire, au moins dans les pays les plus proches de leur limite? N'échappent à cette surface limite que la culture des protéagineux et celle des oléagineux à destination non alimentaire, à condition pour ces derniers qu'ils ne dépassent pas l'équivalent d'une production d'un million de tonne de tourteaux de soja. Le dépassement prévu en 1995 de la somme oléagineux alimentaires et non alimentaires [AGRESTE 1996-2] pose ce problème de manière immédiate.

#### **V - 3. La PAC doit aussi faire face à ses contraintes internes**

Motivée par les exigences externes d'un accord au GATT, la réforme de la PAC avait également pour objet de répondre à un certain nombre de contraintes internes. En ce domaine aussi, le débat reste largement ouvert : les ajustements à court terme prévus d'ici 1996 suffiront-ils à répondre durablement aux contraintes internes ? Ne généreront-ils pas de nouvelles contraintes d'autant plus difficiles à surmonter qu'elles n'auront pas nécessairement été clairement identifiées au départ ? Ces questions se posent en de nombreux domaines, qu'il s'agisse de la contrainte budgétaire, des contraintes administratives de gestion du gel des terres et des quotas de prime, de la légitimation économique et sociale des nouvelles aides mises en place, ou des accords préférentiels spécifiques avec les pays proches...

***Longtemps mise en avant pour justifier la réforme, la contrainte budgétaire est aujourd'hui passée au second plan***

" La Commission a admis que des compensations équitables offertes aux producteurs en contrepartie de prix en baisse déboucheraient sur un alourdissement des dépenses budgétaires. Mais elle a également estimé que ces dépenses supplémentaires pourraient être justifiées (...) si tel était le prix à payer pour assainir les bases de la politique agricole, pour obtenir au dedans des effets favorables aux producteurs, aux consommateurs et à l'environnement, et au dehors pour contribuer à la stabilisation des marchés mondiaux " (Introduction aux propositions de la Commission - Europe verte 2/91). Mais qu'advient-il lorsque les " assainissements " et les " effets favorables " recherchés auront été atteints ?

Certes, les dépenses de soutien restent jusqu'ici dans les limites de la ligne directrice budgétaire que s'est donnée la Commission. Avec le contingentement des droits à primes, le plafonnement des exportations subventionnées et des volumes internes d'intervention (en viande notamment) on peut estimer que le respect de la ligne budgétaire est acquis à moyen terme. Reste que le montant total croissant des soutiens se répartit sur un nombre toujours plus réduit d'actifs, d'où un montant moyen de soutien par travailleur en très forte croissance (+ 60% de 1990 à 1994 dans la Communauté et + 80 % en France). La Commission et le Conseil des Ministres pourront-ils indéfiniment légitimer, au regard des autres secteurs d'activité, un volume d'aide aussi important, pour un secteur dont le poids économique et démographique est en régression constante ?

***Cette dernière question pose celle de la clarification du statut économique ou social des aides mises en place par la nouvelle PAC***

Le mode de calcul des primes, notamment en grande culture, calé sur les niveaux historiques de rendement à l'hectare se présente comme une compensation à la baisse brutale des prix. Dans la mesure où l'ajustement par le marché apparaît comme l'objectif recherché à terme, cette compensation devrait s'analyser comme une prime temporaire d'adaptation progressive au marché. Elle devrait donc se réduire progressivement jusqu'à disparaître au terme de l'adaptation souhaitée (c'est la thèse soutenue par les membres de la Commission les plus libéraux). Toute évolution visant à rapprocher les primes des niveaux de rendements individuels ne peut que renforcer cette conception d'une compensation transitoire, limitée dans le temps.

A l'inverse, pérenniser les aides suppose que le prix de marché n'est pas suffisant pour déterminer la rémunération des facteurs mis en oeuvre en agriculture, soit parce qu'il ne rémunère pas certains services rendus, à caractère non marchands (aménagement de l'espace, environnement etc.) soit parce que les conditions de marché sont faussées, et que le prix est artificiellement bas<sup>1</sup>. Il n'y a alors aucune raison dans ce cas pour que les aides restent liées à une production historique. Elles pourraient évoluer vers une prime unique à l'hectare (rémunération du capital) ou à l'actif (rémunération du travail) éventuellement renforcée en régions difficiles, ou vers toute combinaison de ces deux types de prime, selon les arbitrages de répartition retenus ce qui renforcerait le " découplage " entre les primes et le niveau réel de production.

---

<sup>1</sup> Notamment en raison du " dumping " économique ou social qui continue de prévaloir, malgré l'accord du GATT, et de la sous évaluation durable des prix mondiaux par rapport aux coûts réels de production qui en résulte. Sous cette dernière hypothèse de sous évaluation des coûts de production par les prix de marché, on pourrait imaginer une compensation sous forme de complément de prix. Mais ce type de soutien, réputé non découplé, est désormais interdit par les accords du GATT.

La doctrine communautaire reste pour l'instant extrêmement floue en ce qui concerne la justification économique des primes. En matière de remise en ordre interne notamment, bon nombre d'arguments avancés par le Commissaire Mac Sharry pour justifier la réforme ont été occultés dans le dispositif finalement arrêté (Kroll 1992) si bien que la raison d'être des aides mises en place n'apparaît plus très claire. Acceptable à court terme, dans une période de transition, un tel flou risque de constituer, à plus long terme, un obstacle majeur sur lequel viendra buter la nouvelle PAC pour justifier les fonds publics qu'elle consomme, et réaliser le consensus professionnel et social nécessaire à sa bonne mise en oeuvre.

### ***Que dire enfin des incertitudes majeures que fait peser sur la nouvelle PAC l'organisation à venir des échanges avec les nouveaux partenaires de l'Est***

Bien au-delà des seules perspectives agricoles, de lourdes contraintes géopolitiques s'imposent à l'Europe. Ces contraintes, la réforme de la PAC comme les accords du GATT les ont pour l'essentiel oubliées. Même entamée dans certaines activités, la préférence communautaire n'a pas été démantelée. D'importants soutiens à l'activité productive ont été concédés à l'Union Européenne comme aux Etats-Unis. Peut-on raisonnablement imaginer (Rapport Nallet et al. 1994) que les partenaires Est européen de la Communauté auront les moyens économiques et politiques de se doter d'une politique agricole analogue à celle de la Communauté ? Y a-t-il la place pour une expérience de ce genre dans l'espace de la concurrence commerciale internationale actuelle et à venir ? Si tel n'est pas le cas, de fortes pressions pour une plus grande ouverture des marchés communautaires sont prévisibles (de Weer et al. 1994). Elles ne manqueraient pas d'altérer le dispositif de fonctionnement de la PAC arrêté lors de la dernière réforme.

#### **V - 4. Des aménagements sont toujours possibles**

Enfermée dans de multiples contraintes externes autant qu'internes, la nouvelle PAC n'est pas un dispositif figé. L'accord du GATT d'une part, le principe de subsidiarité et la négociation européenne d'autre part laissent des marges de manoeuvre que la Communauté devra utiliser pour s'adapter aux nouvelles contraintes qui émergeront à plus ou moins long terme, dans les deux domaines clefs que représentent la maîtrise des productions ou des exportations subventionnées d'une part, la répartition des soutiens d'autre part.

### ***En matière de maîtrise des productions, une gamme variée d'adaptation reste possible***

Il est toujours possible, dans le cadre du dispositif actuel de jouer sur le taux de gel obligatoire associé au versement des primes. L'allègement de 3 % en 1994 de la contrainte de gel obligatoire accepté par le conseil des Ministres suite à la réduction des stocks communautaires en est un premier exemple. Cette rémission risque toutefois de rester très conjoncturelle. En effet, l'impact du gel sur la production a été total et immédiat dès la première année, tandis que les effets d'adaptation des producteurs (optimisation du gel fixe, gains de productivité ou extension des surfaces) ne se feront sentir que très progressivement. Le deuxième allègement intervenu en 1995, au niveau de 2% cette fois, introduit un taux identique de gel pour la jachère tournante et pour le gel libre. Cette décision annule-t-elle les arguments déployés initialement en faveur d'un assolement répartissant la jachère sur l'ensemble de l'exploitation ? Est-ce un assouplissement conjoncturel pour un an seulement ou une modification définitive du règlement ?

On peut toujours envisager, techniquement, un renforcement du gel obligatoire, assorti, le cas échéant d'un gel non indemnisé, et d'une diminution des primes à l'hectare cultivé, ainsi que l'autorise le dispositif actuel.

On peut aussi imaginer, ainsi que le suggèrent certains auteurs (Vercherand et al. 1994, Gagey 1995, voir infra) une maîtrise moins coûteuse des productions par limitation des rendements plutôt que des surfaces. Les coûts de production diminuent en effet de 25 % environ quand les rendements baissent de 15 %, alors qu'ils diminuent linéairement, donc de 15 % seulement, lorsque l'on réduit de 15 % les surfaces. Une adaptation de la PAC dans ce sens reste toujours possible, soit par taxation renforcée des intrants, soit par fixation de rendements maximums par hectare, ce qui suppose alors, indirectement un quota individuel de production, ouvrant droit à prix garantis. Dès lors que les pénalités en cas de dépassement de quota ne sont pas entièrement dissuasives (comme c'est actuellement le cas en production betteravière, à la différence de la production laitière) une telle alternative amorcerait en fait une évolution vers un double système de prix. Plutôt que de maîtriser la production pour maintenir les exportations dans la limite des volumes autorisés avec subventions, l'Europe, et notamment la France, peuvent être tentées par une approche plus offensive du marché mondial des céréales ou des produits laitiers. Rien n'interdit en effet, dans l'accord du GATT des exportations sans restitution, au prix mondial, au-delà des 23 millions de tonnes autorisés avec restitution. Mais cela supposerait que les producteurs acceptent, comme en production betteravière, un paiement au prix mondial des exportations en sus du quota de production européen que représente la consommation intérieure augmentée des volumes d'exportations autorisées avec subvention (soit 167 à 175 millions de tonnes, pour les céréales, selon les hypothèses). Reste alors entièrement posée dans ce cas la question de la répartition entre les producteurs des parts d'exportation sans subventions, payées à moindre prix (prix mondial, inférieur au prix communautaire). Il reste en effet fortement improbable que le prix mondial rejoigne durablement par le haut le prix communautaire, en raison du niveau important des primes à l'activité productive maintenues de part et d'autre de l'Atlantique. A moins que le prix communautaire ne s'aligne par le bas sur le prix mondial ce qui, au-delà d'un simple aménagement, constituerait de fait une nouvelle réforme, en profondeur des organisations communes de marché, qui pourrait alors justifier de nouvelles compensations (du type " deficiency payments " qui seraient analogues au système européen actuellement appliqué aux oléagineux ou au système américain appliqué aux céréales).

***Dans tous les cas, l'ouverture des droits à produire donnant droit à compensations renvoie à la question plus générale de la répartition des soutiens, de sa légitimité, et de son aménagement possible***

Dans sa version finale, la réforme de la PAC a écarté l'essentiel des modulations des soutiens dont le principe avait été avancé dans le projet initial du Commissaire Mac Sharry. En résulte des montants de reversement parfois vertigineux. En 1993, 25 151 exploitants français, soit 13 % du total des dossiers ont déclaré plus de 100 ha de SCOP, et perçu en moyenne 301 440 F d'aides, soit 34 % du total des aides aux terres arables (ONIC, SCEES 1994). Compte tenu de la revalorisation des primes (+ 27 % pour la jachère et + 80 % pour les céréales), le montant des aides devrait dépasser 450 000 F en moyenne dans ces exploitations en 1995, constituant l'essentiel de leur revenu. Quels que puissent être les arguments économiques avancés pour justifier une telle répartition, elle risque de s'avérer insoutenable au plan politique et moral. Les Etats-Unis, qui restent aujourd'hui un modèle pour l'Europe en matière d'ajustement de la politique agricole, montrent la voie : les soutiens y sont en effet plafonnés entre 50 000 \$ et 100 000 \$ par exploitation. Pour éviter les détournements de la procédure auxquels pourrait conduire une division juridique purement opportuniste des exploitations, l'Europe pourrait encore instaurer un plafond par actif déclaré, plutôt que par exploitation, ainsi que le suggèrent aujourd'hui plusieurs responsables professionnels, d'horizons politiques différents. Se pose alors la question d'une définition juridique précise de l'actif agricole pour en permettre un dénombrement rigoureux (mais les actifs ne sont a priori pas plus difficiles à dénombrer que les hectares de SCOP). Reste surtout posée la question du niveau souhaitable et possible du plafond, qui oriente de manière déterminante la redistributivité de la mesure (Kroll 1994). Ce plafond doit être unique pour toute l'Europe, ce qui entraînerait alors une redistribution importante au profit des pays du Sud de la Communauté. Pourrait-il au contraire être adapté par pays, au titre de la subsidiarité, chaque pays gérant plus ou moins à sa guise le " quota global d'aide " que lui consentirait le budget



communautaire ? Au-delà d'une simple question technique, s'ouvre alors un débat de fond sur l'opportunité, l'intérêt et les risques d'une renationalisation des politiques agricoles (en tout cas pour tout ce qui concerne la redistribution des compensations). Dans ces conditions, le plafonnement des aides constitue-t-il un aménagement possible ? Ne porte-t-il pas en germe une réorganisation en profondeur de la PAC ?

Bien que le débat n'ait jamais été explicitement introduit dans l'argumentaire du commissaire Mac Sharry, le plafonnement des aides ou leur modulation par exploitation selon la dimension pose aussi indirectement la question de la solidarité interrégionale (Kroll 1994). Il favoriserait en effet une redistribution au profit des régions difficiles, où les petites ou moyennes exploitations sont en général plus nombreuses. Mais l'orientation à venir de la politique agricole peut aussi explicitement inclure cette nouvelle problématique, en introduisant une modulation des plafonds d'aide, ou des primes à l'hectare à partir de choix raisonnés en matière de solidarité interrégionale et d'aménagement de l'espace. Elle peut à l'opposé conduire à abandonner toute tentative de modulation régionale pour revenir, ainsi que le proposent certaines associations de producteurs, à une compensation calée sur les rendements individuels, pour mieux soutenir l'activité productive réelle des bénéficiaires. Emerge alors un débat de fond sur les principes mêmes de l'intervention publique, que l'actuelle réforme a jusqu'ici prudemment esquivé. Politique économique de soutien à l'activité productive, politique sociale de répartition et politiques de gestion des biens publics relèvent-elles de champs spécifiques qui doivent être appréhendés et gérés dans des dispositifs séparés et autonomes ? Convient-il au contraire de coordonner, de hiérarchiser et d'arbitrer, dans un dispositif global cohérent de politique agricole ces divers aspects d'une même réalité économique ? Le débat acquiert manifestement une dimension qui dépasse largement le seul champ de la politique agricole. Il est à notre sens au coeur des choix fondamentaux d'économie politique pour l'avenir. Et la manière dont la société, agriculteurs compris, l'abordera déterminera pour une bonne part les perspectives d'orientation à moyen et long terme de la politique agricole, perspectives dont nous esquisserons quelques axes possibles dans les lignes qui suivent.

## **V - 5. Propositions d'aménagement et de réforme**

La nouvelle PAC se trouve dans une situation paradoxale car d'une part elle est d'inspiration libérale, libre-échangiste et " market oriented " et d'autre part elle impose des contraintes fortes de limitation en matière d'activité, de production et de volume des aides. Un tel paradoxe prendrait une allure catastrophique si un jour les relations externes de l'UE devaient être placées sous l'égide de la liberté totale et ses affaires internes sous le poids de strictes contrôles, ce qui est la voie vers laquelle la pousse actuellement l'accord du GATT (libération des importations, limitation des exportations subventionnées). La communication avec les marchés extérieurs posera toujours problème tant que cours mondiaux et coûts internes de production ne pourront coïncider.

Derrière cette contradiction se dissimulent deux conceptions de l'activité agricole : l'agriculture productrice de produits de base bon marché, et l'agriculture service d'utilité nationale.

Il est clair que cette dualité ne sera jamais arbitrée. Il faudra donc " vivre avec ", soit en cherchant des mécanismes suffisamment astucieux pour rendre la situation supportable par nos partenaires tant européens que non européens (aménagements), soit en définissant des approches nouvelles susceptibles par des procédures de médiation de concilier des ordres de nature différente (réformes).

### **V - 5 - 1. Les aménagements**

Comment produire moins, dépenser moins, accroître les revenus, utiliser plus de facteurs (terres, hommes) sans freiner les progrès de la productivité, ni la baisse des coûts de production, tout en restant fidèles à nos engagements internationaux. C'est la quadrature du cercle. Aucune solution valable ne sera en vue tant que l'on s'en remettra à des remèdes miracles du soin de résoudre des

problèmes que les politiques n'ont pu trancher. Ainsi n'existe-t-il actuellement aucun consensus sur les " aménagements " souhaitables. On peut même prévoir à leur sujet des conflits sérieux, dès lors que " les droits acquis " seraient menacés. Au fond ce qui risque de créer des conflits, c'est l'absence de consensus en France, et plus généralement en Europe sur le choix entre l'aventure de la globalisation ou le repli sécuritaire. La question dépasse donc de loin la dualité entre les deux agricultures possibles.

### ***Produire moins tout en occupant davantage de terres (extensification en grandes cultures)***

Si dans le secteur de l'élevage l'extensification peut être encouragée et contrôlée, il n'en va pas de même dans le secteur des grandes cultures. Deux méthodes sont néanmoins suggérées en vue de réduire le rendement des terres :

- La taxation de certains facteurs de production comme par exemple les engrais et mieux encore les nitrates. Les études effectuées à ce sujet [KROLL 1995] montrent que pour être efficace la taxation devrait être lourde (de l'ordre de 70 %), elle aurait l'inconvénient de renchérir les coûts de production et donc de réduire la compétitivité internationale de l'agriculture, que par ailleurs le gouvernement s'efforce d'améliorer (réduction des taxes).
- Le remplacement de la jachère par l'extensification et donc l'engagement de limiter les rendements de la part des agriculteurs. La mise en oeuvre d'une telle mesure s'avère complexe. Le cahier des charges est difficile à établir. Le contrôle de sa bonne application est également malaisé.

D'une façon générale si les organismes de recherche et de développement ont une bonne pratique des techniques permettant d'accroître les rendements et la production, ils n'ont par contre qu'une faible expérience des méthodes de lutte contre le " productivisme ". La mise en oeuvre d'une politique néo-malthusienne se heurte donc à l'incertitude de ses moyens.

### ***Dépenser moins, mieux et plus simplement***

#### ***Dépenser moins***

La solution préconisée par certains milieux agricoles consiste à plafonner le montant total des primes versées soit par exploitation, soit par UTA. L'objectif consiste essentiellement à lutter contre la concentration des aides au profit des gros producteurs et des régions les plus productives, ainsi qu'à freiner la restructuration foncière et la baisse des emplois agricoles. C'est finalement une question à laquelle seule une réponse politique peut être donnée, car elle a des implications importantes sur l'évolution de l'outil de production, même si elle ne se présente que sous l'angle de la justice sociale.

#### ***Dépenser mieux***

Certaines organisations professionnelles agricole défendent le principe des rendements de référence individuels remplaçant les rendements départementaux afin de serrer au plus près les performances réelles de chaque agriculteur, même si en l'occurrence il s'agit encore de performances historiques, de rendements du passé. Ce système serait d'une application et d'un contrôle complexes au plan administratif, compte tenu du nombre des producteurs de l'Union Européenne. Cela dit la formule du rendement individuel pourrait aussi être facultative pour les pays-membres et appliquée éventuellement dans un seul pays, à condition bien entendu qu'elle n'ait pas pour conséquence d'accroître le montant national des aides à la production (ce que ne toléreraient certainement pas les autres partenaires de l'Union Européenne). En vérité comme on l'a vu dans la première partie, la nouvelle PAC est gérée de plus en plus à coup d'enveloppes nationales, avec les dangers de renationalisation que cela représente.

### *Dépenser plus simplement*

La proposition a été faite du côté néerlandais de supprimer la différenciation des primes aux grandes cultures en créant une aide communautaire unique à l'hectare, quelles que soient la région considérée et la culture pratiquée. Une telle proposition ne peut être jugée en elle-même ; elle ne se justifie que par rapport à la philosophie qui la sous-tend et qui n'est hélas pas explicitée. Appréciée en termes comptables elle aurait en tout cas pour effet d'entraîner une baisse drastique des revenus agricoles dans les grands bassins de production. Au plan français la perte serait très importante (4 628 millions de francs pour la SCOP) la prime compensatoire moyenne passant de 2 131 F/ha à 1 633 F/ha.

Cette proposition néerlandaise n'englobait pas dans la prime unique les cultures de betteraves. L'étude de la NFU britannique allait jusque là, aggravant encore la perte française.

Des études pourraient être entreprises pour arriver à des simplifications qui ne soient pas supportées par la France, mais soient de réelles simplifications administratives et non de démembrement déguisés des aides de la NPAC.

### **Respecter nos engagements internationaux**

Une des principales contraintes imposées par l'accord de l'Uruguay Round consiste dans " le plafonnement " du montant des exportations subventionnées, alors même que l'on peut prévoir une reprise des échanges mondiaux. Les exportations non aidées ne sont pas limitées. De là est née l'idée de pratiquer cette deuxième catégorie d'exportations. Les quatre produits envisagés sont les céréales, les produits laitiers, la viande bovine (dirigée vers la zone pacifique) et la viande de volailles.

Deux problèmes doivent être étudiés :

- A partir de quel niveau de prix mondial, les producteurs français peuvent-ils être intéressés, étant entendu que la production afférente devrait se faire pratiquement au coût marginal et que la formule en cause ne serait utile que pendant les périodes favorables ? Les modalités techniques permettant de mettre en oeuvre l'exportation sans aide, risquent d'être assez complexes car dans certains cas (céréales, lait) il semble nécessaire de gérer deux circuits de produits parfaitement étanches. Mais les formules envisageables sont nombreuses et peuvent jouer soit sous forme d'alternative à la jachère industrielle, soit sous forme de taxe de coresponsabilité.
- Une question reste posée : la production bénéficiant des aides internes mais n'obtenant pas de restitution à l'exportation pourrait-elle être considérée comme une exportation sans aide, ainsi que cela est admis pour les Etats-Unis ?

Les représentants de la Profession Agricole sont assez réticents à l'égard de l'exportation sans aide, redoutant la disparition des restitutions si les agriculteurs eux-mêmes démontrent qu'elles ne leur sont pas indispensables.

Dans une perspective d'alignement des prix européens sur les cours mondiaux, le problème des aides à l'exportation serait sans objet.

### **V - 5 - 2. Les réformes**

" Réformer la réforme " de la PAC ne semble pas être une tâche prioritaire, car les agriculteurs (comme tous les chefs d'entreprises) ont besoin de la sécurité que procure une règle du jeu stable, après les changements qu'ils viennent de subir. Toutefois on ne peut pas penser que les modalités de la nouvelle PAC resteront longtemps immuables et si des modifications doivent intervenir, il serait de la plus grande importance qu'elles se fassent conformément à des orientations qui sont favorables à l'agriculture européenne; le débat n'est pas gratuit<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Les Etats-Unis ont déjà modifié leur politique agricole (marketing loan). Elle le sera encore plus profondément par le nouveau " farm bill ".

## ***L'avenir des OCM***

Les OPA estiment qu'il faut maintenir aussi longtemps que possible ce qui reste des organisations communes de marché, car elles représentent un facteur de sécurité. Il est néanmoins bien évident que ce qui détermine dorénavant le régime interne des marchés ce sont les règles du commerce extérieur et que si le mouvement lancé par le GATT se poursuit en faveur du libre-échange, il ne sera plus possible de maintenir les OCM avec leur système d'intervention et de soutien des prix, car elles sont consubstantielles d'une suffisante protection externe.

Tout nous porte à penser que 1990 a été une date charnière, pas seulement sur le plan de la géopolitique mais aussi dans le domaine de l'agriculture. Tous les pays ont abandonné leur système de soutien des marchés pour s'en remettre au soutien des revenus par des aides directes à la production et cette réforme nous semble irréversible, car elle est en relation avec la liberté des échanges mondiaux, elle-même certainement incontournable. En d'autres termes tous les pays du monde ont adopté des politiques agricoles les mettant dorénavant en mesure de pratiquer le libre échange, sans risquer le revenu de leurs agriculteurs.

Selon nous les OCM vont à terme disparaître dans leur version 1960, ce qui n'empêchera pas de maintenir une protection tarifaire suffisante et indispensable pour l'avenir de la préférence communautaire et la structuration commerciale du continent européen.

### ***Jouer sur les prix d'intervention ou sur les primes***

Personne ne croit vraiment que le niveau des prix d'intervention et celui des primes compensatoires resteront éternellement ce qu'ils sont, même s'ils ont été stabilisés pour 9 ans sur le plan international, par " la clause de paix " de l'accord de l'Uruguay Round.

Si des mouvements doivent se produire, doit-on faire bouger les prix ou les primes ?

Les partisans de la stabilité des prix d'intervention et donc de la réduction éventuelle des primes font valoir que ces dernières représentent l'élément le plus fragile du dispositif et que leur désarmement progressif est inéluctable, un secteur productif privé ne pouvant pas se maintenir indéfiniment avec un soutien public massif.

Les partisans du maintien des primes se réfèrent à un autre scénario. Ils estiment que l'Union Européenne devenant, avant la fin du siècle, le premier exportateur mondial de produits agro-alimentaires, doit être de " plain pied " avec les marchés internationaux et pour cela vivre au cours mondial, ce qui a comme avantage supplémentaire de mettre un terme aux contraintes du GATT. Dans ces conditions les primes compensatoires deviendraient de véritables " deficiency payments " (comme aux Etats-Unis avant le nouveau farm bill qui les découplent totalement du marché) et devraient par leur mobilité couvrir la différence entre le prix mondial (devenu prix interne) et le coût moyen de production. Elles seraient " couplées " au marché. Un tel scénario qui se heurtait il y a quelque temps à de fortes réticences, trouve maintenant d'assez nombreux adeptes.

### ***Les contingentements***

Les auteurs de la réforme de la PAC avaient besoin de poser des limites à la production agricole qui s'emballait et aux dépenses budgétaires qui explosaient. Trois formules de contingentement s'offraient à eux : contingentements de la production, contingentement de la surface cultivée, contingentement du montant des primes.

Le contingentement de la production a ses partisans en France et ailleurs (Allemagne). Dès 1984 il a été instauré dans le secteur du lait et finalement a produit des effets que dorénavant tout le monde s'accorde à trouver bénéfiques. Mais dans les autres secteurs, l'idée de quotas de production se heurte

à de fortes objections de certains gouvernements et OPA qui craignent qu'en gelant les capacités de production en Europe, on ne puisse plus permettre d'exploiter les marges de croissance. En outre peuvent être invoqués des arguments relatifs à l'encadrement bureaucratique et généralisé du secteur et à la sclérose à terme de l'appareil de production, inconvénients que le système de contingentement de la production est susceptible de provoquer.

Le contingentement des surfaces primables a été importé des Etats-Unis. Il se comprend dans ce pays où les terres pouvant être cultivées représentent quatre fois celles de l'UE. Il se justifie beaucoup moins en Europe, continent à forte densité de population (130 Hab./km<sup>2</sup>). où les terres ne sont pas surabondantes et qui importe une grande partie des aliments destinés à ses animaux (60 millions de tonnes par an). En outre l'attribution des primes compensatoires " aux " hectares est de nature à créer à terme un régime rentier, et à poser nombre de problèmes juridiques délicats au titre des " droits à produire " .

Le contingentement du volume total des aides servies à l'agriculture semble plus acceptable car il est normal que l'Union Européenne cherche à plafonner ses dépenses budgétaires (ligne directrice). En tout état de cause on peut penser que les droits à prime auront tendance à " se consolider " à tous les niveaux. Une évolution de ce genre a été prise en compte par le Farm Bill 1996 qui reconduit les aides antérieures de chaque agriculteur (avec cependant un plafonnement plus bas à 40 000\$ au lieu de 50 000\$) et de redonne à chacun la liberté de production sur sa surface de base.

Pour d'éventuels quotas de primes ou en d'autres termes pour les " enveloppes de primes ", plusieurs niveaux peuvent être choisis. Agriculteur, département, région, pays membre, Europe. Ce choix n'est pas innocent. Les partisans de la subsidiarité souhaiteraient que chaque région puisse mener la politique agricole de son choix sur la base de l'enveloppe d'aide à laquelle elle " a droit ", dans le cadre des contraintes européennes. Les partisans de l'Europe unie stigmatisent la rigidité qu'entraînerait une politique des droits acquis, les dangers de distorsions de concurrence sur le marché unique et les menées subversives des adversaires de l'Europe cherchant à obtenir une renationalisation de la PAC ou sa régionalisation.

Le cas américain nous incline à penser que l'évolution presque inévitable des aides gouvernementales, surtout lorsqu'on se situe dans une perspective d'élimination progressive, conduit vers la formule des enveloppes, chaque entité ou même chaque bénéficiaire luttant pour le maintien de ses droits . En ce sens la seule question pertinente est celle de savoir à quel niveau de décentralisation se situeront les enveloppes d'aides.

### ***Le " découplage des aides "***

Dans ce domaine également s'affrontent deux thèses à partir d'un système qui, pour l'instant, ne procède qu'à un découplage partiel : découplage non à l'égard de l'activité de production, mais à l'égard de la quantité produite sur la surface emblavée, c'est à dire découplage par rapport au rendement réel.

Certains estiment que les primes compensatoires doivent être totalement " découplées " de la production et connectées aux activités connexes de l'agriculture (rôle environnemental et territorial), car il leur semble que là se trouvent les vraies justifications d'aides adossées aux prix mondiaux..

D'autres pensent, au contraire, que les aides à la production doivent être couplées avec la production ; dès lors il s'agirait de deficiency payments ou en d'autres termes de compléments de prix. Les arguments venant à l'appui de cette thèse procèdent de la volonté de garder intacte la relation traditionnelle entre les résultats de l'action économique et la rémunération à laquelle elle ouvre droit (justice distributive). C'est donc une question de nature éthique. Elle n'en est pas moins importante.

Quand aux objectifs légitimes concernant les domaines environnementaux (entretien de l'espace) et territoriaux (aménagement du territoire), ils peuvent être servis dans cette dernière optique par la batterie des aides socio-structurelles et agri-environnementales prévues à Bruxelles et en croissance permanente.

La nouvelle loi agricole américaine signée par le président Clinton le 4 avril 1996 introduit un découplage total des aides qui ne sont désormais même plus liée à l'activité productrice ou à la nature des cultures pratiquées sur les surfaces de référence attachées à toutes les exploitations américaines. Il est à parier que la prochaine offensive américaine au GATT-OMC se fera avec l'objectif de faire adopter ce type de découplage par le monde entier.

### *L'avenir de la jachère ?*

Dans un système mieux connecté avec les marchés mondiaux donc libéré de ses contraintes quantitatives, la jachère européenne ne s'imposerait plus. Nombreux sont ceux qui d'ores et déjà veulent la rendre facultative. Mais dans la formule actuelle, qui suppose encore pendant un certain temps un freinage important de la production, elle est malheureusement indispensable. C'est un mal nécessaire et espérons-le provisoire. Des assouplissements peuvent certes lui être apportés, mais ils doivent faire l'objet de grandes précautions car, précisément, ce qui fait l'efficacité de la " jachère obligatoire " c'est sa brutalité. Enfin il est clair que la politique européenne de " set-aside " doit être coordonnée au plan international et surtout avec les inventeurs de la mesure : les Etats-Unis.

## **CONCLUSION**

Il est encore un peu tôt pour faire le bilan de trois années de PAC réformée, d'autant que certains de ses effets induits ne se feront sentir qu'à long terme ; ils ne sont donc pas discernables à l'heure actuelle. Donnons malgré tout une appréciation qualitative en disant que sur le plan des revenus agricoles la réforme n'a pas eu les conséquences que l'on redoutait du fait d'un niveau de prix particulièrement élevé en 1993, 1994 et 1995. En 1996 ces prix élevés se maintiennent pour les grandes cultures, mais on assiste à un effondrement des marchés de la viande bovine du fait de la crise de la vache folle.

Mais ce qui importe le plus ce ne sont pas ces premiers résultats - d'ailleurs largement dus à la conjoncture comme on vient de le constater. Le véritable débat se situe à un autre niveau et peut être formulé ainsi : Est-ce que l'injection massive d'aides publiques dans un secteur privé, en dépit de la philosophie libérale de l'Europe, correspond à une mesure circonstancielle provoquée par la baisse des prix et la nécessité de maintenir les revenus agricoles, ou, au contraire, participe de la volonté de réorganiser les rapports économiques et sociaux dans le milieu rural, donnant ainsi une idée de ce que sera le XXIème siècle ?

Il est d'ailleurs possible que ces deux hypothèses aboutissent aux mêmes résultats, les aides " courant après " leur reconnaissance et leur justification et pour cela provoquant une véritable remise en cause de l'organisation socio-économique actuelle.

Quoi qu'il en soit, désormais il semble avéré que les rôles et les charges vis à vis du milieu rural seront répartis différemment. Les pouvoirs publics se reconnaissent de facto une responsabilité à son égard sur trois plans : le plan économique (maintien en bon état de l'outil de production alimentaire), le plan écologique (entretien du milieu naturel) et le plan territorial (répartition spatiale satisfaisante des activités). Auparavant de telles missions (implicites) étaient entièrement à la charge et à la discrétion des agriculteurs eux-mêmes et des consommateurs qui payaient des prix élevés. Mais

dorénavant, il est reconnu que, dans une optique libérale, le marché (lieu d'échange des produits) ne peut pas à lui seul pourvoir à l'exécution de toutes ces tâches. Avec les subventions directes à la production avec les primes agri-environnementales et les aides socio-structurelles, l'Europe fait savoir que désormais elle considère que le secteur rural est devenu un patrimoine commun. L'agriculture se voit donc confier une mission de service public et personne ne peut affirmer que c'est là une situation transitoire, préalable à l'assainissement des marchés et à la mise en place d'une véritable " économie de services " .

De ce fait la frontière entre le public et le privé doit être redessinée ; au sein de la société des glissements conceptuels se produisent et il paraît maintenant nécessaire de raisonner en termes de fonctions sociales (dont l'économie ne serait qu'une branche). Demain la répartition des revenus ne se fera plus sur la base de la valeur des produits, mais à partir de la considération de la valeur acquise par les diverses fonctions assurées au sein de la société ; laquelle aura ainsi à renouveler son paradigme socioculturel et à aménager le passage de la propriété privée au bien public, de l'individualisme dominant à la responsabilité communautaire, des produits aux services, du matériel à l'immatériel, de la réalité concrète à son expression symbolique, du marché aux contrats, de la répartition au partage, de la justice distributive à la justice commutative ... La " révolution culturelle " née dans le secteur de l'agriculture européenne obligera l'homme du XXIème siècle à redéfinir ses rapports avec le monde, la nature et les autres, c'est-à-dire très précisément à inventer une culture nouvelle.

## BIBLIOGRAPHIE

### BIBLIOGRAPHIE SUR LES AGRICULTEURS EUROPEENS FACE A LA REFORME DE LA PAC

in CARLES R., BLANCHET J., REVEL A., 1995, Les agriculteurs européens face à la réforme de la PAC, Actes et Communications N° 13, INRA ESR Versailles

**Introduction générale** : Carles R., Revel A. (*INRA Grignon*)

#### **1ère partie : Les conséquences de la réforme sur l'économie des exploitations de grande culture**

- Van Huylenbroeck G, Lagaert Ch., Martens L. (*Université de Gand, Belgique*)  
" Les effets de la nouvelle PAC sur les exploitations de grande culture de Belgique "
- Kleinhans W., Kögl H. (*Institut d'Economie des Exploitations, Brunswick- Völkenrode, Allemagne*)  
" Les conséquences de la réforme de la PAC dans les exploitations de grande culture et de viande bovine en Allemagne "
- Garstang J.R. (*ADAS Cambridge, Royaume-Uni*)  
" Changes in production and strategies of adaptation of arable farmers in the United Kingdom as a consequence of the CAP reform "
- Carles R., Millet G. (*INRA Grignon*)  
" Réforme de la PAC : l'adaptation des exploitations de grande culture en France (Ile-de-France et Midi-Pyrénées) "

#### **2ème partie : Les conséquences de la réforme sur l'économie des élevages bovins**

- Prins H., Loseman L., Zaalmink B.W. (*LEI-DLO La Haye, Pays-Bas*)  
" Influence de la politique agricole communautaire et nationale sur la production de viande bovine aux Pays-Bas "
- Boyer P., Colson F., Chatellier V. (*MAPA-DAFE-BEP Paris et INRA-ESR Nantes*)  
" Les exploitations d'élevage bovin-viande en France au début de la nouvelle PAC "

#### **3ème partie : Les conséquences de la réforme sur les zones fragiles**

- Donnars C. (*AFIP, France*)  
" Recherche-action sur les conséquences de la réforme de la PAC pour l'agriculture des zones rurales fragiles "
- Severini S., Dono J., Pacifico Perone C., Perreti B., Sorrentino A. (*Universités de Rome et de Lescia, Italie*)  
" Adjustment strategies to CAP reform, the case of small farm system in Central and Southern Italy "

#### **4ème partie : Quelques aspects spécifiques de la réforme**

- Gagey D. (*Ministère de l'Agriculture DEPSE, Paris*)  
" Réforme de la PAC et intérêt d'une moindre intensification "
- Boulet P. (*CNCER, Paris*)  
" Les stratégies financières des agriculteurs face à la réforme de la PAC "
- Léger N. avec Garnotel et Scherrer B. (*FNSEA - France*)  
" La France dans la concurrence européenne "

**Conclusion générale** : Bazin G., Blanchet J., Kroll J.C. (*INRA Paris et Grignon et ENESAD Dijon*)

" Réforme de la PAC, bilan et perspectives "



## BIBLIOGRAPHIE SUR LES COÛTS DE PRODUCTION

Cordonnier P., Carles R., Marsal P., 1977- **Economie de l'entreprise agricole**, chapitre 5, analyse des prix de revient, pp. 144-162, Cujas, 541p.

Bureau J.C., Cyncynatus M., 1991 - Perspectives d'amélioration de la méthode d'estimation des coûts de production à partir du RICA, INRA ESR **Actes et communications** n° 5, pp.33-59.

Carles R., Millet G., 1991- Le coût de production du blé tendre et des autres céréales dans la CEE, **Actes et Communications** n°5, pp. 71-95.

Carles R., Chitrit J.J., Millet G., 1993- Marges et coûts de production du blé tendre en Ile-de-France, les effets de la nouvelle PAC, **Cahiers de Grignon**, 93-04, 16p.

Carles R., Millet G., 1994- **L'adaptation des exploitations de grande culture à la nouvelle PAC**, Etudes économiques, 18, INRA ESR Grignon, 275p.

Delame N., 1995 - **RICA Europe, résultats standards 1992**, Agreste, Données chiffrées, Agriculture n° 68, juin, 155p.

(cf. INRA-ESR Actes et Communications n°5, l'article "le coût de production du blé tendre et des autres céréales dans la CEE").

## BIBLIOGRAPHIE SUR LES DROITS A PRODUIRE

Le journal du fermier et du métayer. Numéro spécial Nov/Déc 1993. n°431 **"Comment transférer vos droits à prime? Comment obtenir des droits à prime? Analyses et textes de base.**

G. TETU; in La Propriété Agricole n° 211; 1993; p. 7-9. **"Droits à prime: le projet français"**

GIE OVIN région Provence Alpes Côte d'Azur; 1993; 30 p. **"La région PACA à l'heure des quotas de prime compensatrice ovine"**

CNASEA-ADASEA; Communication aux journées **techniques** de Dourdan des 13 et 14 juin 1994, atelier n°3. **"Le transfert des droits à produire et ses conséquences sur la politique des structures et sur l'occupation de l'espace rural"**

F. PLET, J. DUBUQUOIT; in Structures Agricoles n° 4; avril 1994; p. 5-25. **"Les transformations de la France laitière dans les années quatre-vingt"**

R. LEGIGAN; in La Propriété Agricole n° 219; avril 1994; p. 9. **"Vers une gestion départementale des quotas ?"**

J.M. BOUSSARD, J. BONNAMOUR, J. HUDAULT, 14 juin 1995; Communication à l'Académie d'Agriculture Française. **"Les conséquences des limitations du droit de produire"**.

L. LORVELLEC; 29 septembre 1995; Communication à la journée d'étude de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes (CEDECE), "Variations sur l'avenir de la Politique Agricole Commune. **"L'expérience française des droits à produire"**

C. ARNAUD; in Economie rurale n° 204; juillet-août 1991; p. 3-10. **"Le vin et l'organisation commune de marché: entre Paris et Bruxelles un dialogue quelquefois difficile"**

J. BLANCHET; mars 1994; Economie et sociologie rurales; Etudes Economiques n°16 **"Les primes compensatoires dans la nouvelle Politique Agricole Commune"**

Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture et de la pêche (BIMA). N°1445-1447 du 1er février 1996. **"L'agriculture, la pêche et l'alimentation en 1995"**.

Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture et de la pêche (BIMA). Numéro spécial n°1430 du 6 février 1995. **"La loi de modernisation de l'agriculture"**.

J. BONNAMOUR. Centre de géographie rurale. ENS de Fontenay-Saint Cloud. **"L'agriculture Française en 1988"**.

F. POTTIEZ; mémoire IHEDREA 17 décembre 1993. **"Droits à produire et cession d'exploitation: la valeur économique, une nouvelle méthode d'évaluation"**

A. HAURET-CLOS, J. MOREAU, A. RICHARD, H. FERRIE, J.P. DILE; in Purpan; 1er septembre 1994; p.145-168. **"Les droits à produire"**

Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture et de la pêche (BIMA). n°1427; 20 octobre 1994; p.14-17. **"Le point sur les principales aides au troupeau allaitant"**.

F.N.S.E.A. Commission économique. Juin 1994. II p. **"Définitions et état actuel de la réglementation national et communautaire en matière de droits à produire"**.

Journal Officiel des Communautés Européennes. Cour des comptes. Rapport n°94/C 12/01; 15 Janvier 1994. II p. **"Rapport spécial n°4/93 relatif à la mise en oeuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière"**.

Les cahiers de l'ONILAIT; n°12, avril 1994. **"1984-1993, dix ans de quotas laitiers"**

M. THOMAS, in L'information agricole n° 670; septembre 1994. **"Les transferts doivent être encadrés"**

J-P. ARLIX; in Terres de Bourgogne du 4 février 1994. **"Production ovine. Des droits à prime à gérer avec attention "**

G. VANDEN; in La Propriété Agricole n° 216; janvier 1994; p. 7-9. **"Transferts des droits à prime"**

M. THOMAS; in L'Information Agricole n° 657 de juin 1993. p.45-46. **"Le transfert des droits à prime en élevage. Ni laisser-faire, ni gestion dirigiste"**

R. LEVESQUE, in Regards sur le foncier n°37, hiver 1993/1994. p.2-4. **"Aménagement de l'espace et droit à prime dans le secteur viande"**

V. MARTIN; in L'Information Agricole n° 669 de juillet/août 1994. p.11-14. **"Droits à produire. Définitions et mode d'emploi"**.

M. GOUIN, M. MORISSET; in Economie rurale n°212, nov-décembre 1992; p. 27-33. **"Le marché des quotas laitiers au Québec: la recherche de la concurrence parfaite"**.

R. BAUD; in Revue de droit rural n°227; novembre 1994; p.488-490. **"Droits à produire et aménagement du territoire"**.

INRA Sciences sociales, n°6; novembre 1993; 4 p. **"Les limites d'une politique de droits à produire: l'exemple du sucre"**.

P. TAUPIN; Ed. EDICA; janvier 1993. **"Les droits de produire en agriculture"**.

Les agriculteurs de France. Décembre 1995; n°93; p. 12-24 **"Le point sur les droits à produire"**

Revue de droit rural, n°222; avril 1994. **"Modalités de transferts pour les sociétés et les groupements"**.

J.M. GILARDEAU; in Revue de droit rural n°234; juin-juillet 1995; p.327-334. **"Du nouveau sur le front des quotas laitiers: commentaires et formules"**.

Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture et de la pêche (BIMA). N°1427 du 20 octobre 1994; p.14-15. **"Les principales aides au troupeau allaitant"**.

P. RAPHAEL; CNASEA, octobre 1994. **"Intervention des ODASEA et du CNASEA dans la mise en oeuvre des transferts de droits à prime"**.

E. MAERTEN; in La France agricole, 6 octobre 1995. **"Les transferts de quotas laitiers en panne sèche"**.

J. BERTHOMMIER; Le journal du fermier et du métayer. Numéro spécial août 1995. n°431. **"Les droits à produire"**

AGRESTE. Statistiques agricoles annuelles. Ministère de l'agriculture. **"Données chiffrées"**.

## **BIBLIOGRAPHIE SUR LES EVOLUTIONS POSSIBLES DE LA NPAC**

AGRESTE. (1994) : " Les concours publics à l'agriculture ", Données, 5-6 Janvier.

AGRESTE. (1995) : " Les comptes de l'agriculture française ", Etudes, 32 Juin.

BAZIN G. (1993) : " Aides directes et disparités des revenus agricoles ", Economie Rurale, 220.

BAZIN G., KROLL J.C. (1992) : " Réforme de la PAC : satisfaire le marché plutôt que les producteurs ", Le Monde Diplomatique, novembre.

BAZIN G., CARLES R., KROLL J.C. (1995) : " Les stratégies d'adaptation à la réforme de la PAC dans quatre départements différenciés de grande culture : Côte d'Or, Deux-Sèvres, Gers et Seine et Marne ", INRA-ESR Grignon, 30 p.

BLANCHET J.(1994) : " Les primes compensatoires dans la nouvelle politique agricole commune ", INRA-ESR Grignon, Etudes économiques, 16.

BLOGOWSKI A., BOYER Ph. (1993) : " Les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les revenus des agriculteurs ", Agreste, 16.

BLOGOWSKI A., BOYER Ph., RONSSIN B. (1995) : " La réforme de la PAC: l'adaptation des exploitations de grande culture ", Chambre d'agriculture, 831.

CARLES R., MILLET G. (1996) : « De l'ancienne PAC à la nouvelle PAC : l'exploitation de grande culture de l'Ile-de-France de 1991 à 1995.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES :

" La situation de l'agriculture dans l'Union Européenne " (rapport 1993 et 1994)

" Le GATT et l'agriculture européenne ", Cahiers de la PAC, 4/1994

- " Proposition de la Commission concernant la fixation des prix agricole " 1995/1996, COM (95) 34 final

DE WEER et Al. (1993) : " Dix points sur la politique verte : propositions pour une nouvelle politique agricole plus responsable ", Economie Rurale, 216.

GIRAUD-HERAUD E., LE MOUËL C., REQUILLART V. (1994) : " Impact de la PAC sur les débouchés du Corn gluten feed " INRA ESR, Acte et communication n° 12.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P. (1993) : " Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ? ", Economie Internationale, 55.

GUYOMARD H., in MAHÉ L.P. (1992) : " La Réforme de la PAC et les négociations du GATT: Modèle international simplifié de simulation (MISS) ", INRA Rennes, Octobre

KROLL J.C. (1990) : " Agriculture : changer de politique ", Syros, Paris.

KROLL J.C. ( 1992) : " La politique agricole en question - Quelle alternative au soutien des prix ? " Economie rurale 211.

KROLL J.C.(1994) : " Politique des prix et soutiens aux revenus agricoles : étude comparative de quelques alternatives à la nouvelle PAC ", Economie rurale, 220-221.

LEON Y., QUINQU M. ( 1994) : " Réforme de la PAC : un faible impact sur la répartition régionale des valeurs ajoutées " INRA -ESR, Actes et Communications n° 12

LE ROUX Y.( 1994) : Politique Agricole Commune et exportations communautaires. Modèles d'exportations intra et extracommunautaires de céréales. INRA-ESR, Présentation des recherches menées dans le cadre de l'AIP -PAC. 7 et 8 décembre 1994 Paris.

LOYAT J. (1992) : " La réforme de la PAC: une évaluation par le modèle ECAM ", Economie Rurale N°211, Sept-Oct.

MATHIEU M.A. et RAMANANTSOA J. (1992) : " Quelles perspectives pour l'agriculture française après la réforme de la PAC (Modèle MAGALI) ", Economie et Statistiques N°254-255, Mai-Juin

MAPA-DAFE (1996) : « Les perspectives de l'agriculture française à la veille du troisième millénaire », Modèle Magali, Agreste, Les Cahiers, mars-juin, n°1-2, Bilan de trois années d'application de la réforme.

NALLET H., VAN STOLK A.(1994) : " Les relations de l'Union Européenne et des Pays d'Europe Centrale et Orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire ", Rapport à la Commission Européenne.

ONIC. ( 1994) : " Evolution à moyen terme de la production des grandes cultures dans la CEE ",  
Modèle MONIC Perspectives 94/99, Grandes cultures.

OCDE. (1995) : " Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE ". Suivi et perspectives.

PISANI E. (1994) : " Pour une agriculture marchande et ménagère ". Editions de l'Aube. Paris.

## ANNEXE

### LE RESEAU EUROPEEN

- **Carles R., Blanchet J., Millet G., Revel A.** (*INRA, Grignon*)
- **Bazin G.** (*INRA, Paris*)
- **Kroll J.C.** (*ENESAD, Dijon*)
- **Colson F., Chatellier V.** (*INRA-ESR, Nantes*)
- **Boyer P.** (*MAPA-DAFE-BEP, Paris*)
- **Gagey D.** (*Ministère de l'Agriculture DEPSE, Paris*)
- **Donnars C.** (*AFIP, France*)
- **Boulet P.** (*CNCER, Paris*)
- **Léger N. avec Garnotel et Scherrer B.** (*FNSEA - France*)
- **Van Huylenbroeck G, Lagaert Ch., Martens L.** (*Université de Gand, Belgique*)
- **Kleinhans W., Kögl H.** (*Institut d'Economie des Exploitations, Brunswick- Völkenrode, Allemagne*)
- **Garstang J.R.** (*ADAS Cambridge, Royaume-Uni*)
- **Prins H., Loseman L., Zaalmink B.W.** (*LEI-DLO La Haye, Pays-Bas*)
- **Severini S., Dono J., Pacifico Perone C., Perreti B., Sorrentino A.** (*Universités de Rome et de Lescia, Italie*)