

LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P.A.C.)

Solange Contour

Exposé présenté en mars 1999 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- un texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

Spécificité de l'économie agricole

- L'agriculture est un domaine privilégié de l'intervention étatique
- Le cours des produits agricoles sur les marchés mondiaux sont artificiels
- Il n'y a pas « une » agriculture mais « des » agricultures
- Evolution spectaculaire de l'agriculture européenne depuis la dernière guerre
- Diminution tout aussi spectaculaire du nombre des agriculteurs
- Rôle de l'agriculture dans la conservation des paysages
- Relativité de la notion d'excédents agricoles

Historique de la PAC

- Les origines
- Les réformes successives
- La réforme plus fondamentale de 1992
- La part de l'agriculture dans le budget communautaire

Agenda 2000 et son volet agricole

- Contenu de l'agenda 2000
- Contexte budgétaire
- Volet agricole de l'Agenda 2000
- Discussion des préalables de la Commission

Etat des négociations en cours

- Les propositions pratiques de la Commission
- Les préalables budgétaires
- Le marathon agricole (semaine du 22/2/99)
- Le Conseil Européen extraordinaire de Petersberg
- Relance des négociations agricoles
- Futures négociations dans le cadre de l'OMC

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

SPECIFICITE DE L'ECONOMIE AGRICOLE

Remarque préliminaire - Place de la PAC dans l'Union Européenne

Dans le cours de l'exposé, j'emploierai indifféremment les termes de Communauté Européenne, de Marché Commun et d'Union Européenne.

Sous ces trois dénominations, en effet, on trouve la même entité, celle qui a été créée en 1957 par le Traité de Rome.

Mais le traité de Maastricht, en 1991, a ajouté au volet purement économique du début, deux autres volets : on parle en l'occurrence de piliers. Les deux nouveaux piliers concernent :

- d'une part, la politique étrangère et de sécurité commune
- d'autre part, la justice et les affaires intérieures.

La politique agricole commune, dont je vais vous parler aujourd'hui, fait partie du pilier initial, le pilier économique que l'on appelle aussi « marché unique ».

Ceci doit être bien précisé car, sous le parapluie général de l'Union Européenne, chacun de ces piliers a un cadre juridique.

Spécificité de l'agriculture

L'agriculture représente depuis toujours un des domaines privilégiés de l'intervention étatique car un Etat se doit, en tout premier lieu, d'assurer l'autosuffisance alimentaire de sa population.

Pratiquement, il n'existe pas un pays au monde qui ne cherche à protéger son agriculture ; les tenants les plus virulents de la libre circulation des marchandises et de la mondialisation, tels les Etats-Unis, sont souvent ceux qui sont dans la pratique, hypocritement, les plus protectionnistes.

Or, faire en sorte qu'en tout temps la population soit alimentée en abondance, implique automatiquement l'existence d'excédents. En effet, alors qu'on peut programmer à la virgule près une production industrielle, la production agricole dépend en grande partie de la pluie et du soleil, lesquels sont ou non en quantité suffisantes, arrivent ou non au bon moment. Le phénomène n'est pas nouveau puisque, déjà dans la Bible, on parlait des années de vaches maigres et des années de vaches grasses.

Certes, les méthodes modernes de culture sont parvenues à régulariser quelque peu les rendements agricoles mais nul n'est cependant à l'abri d'une catastrophe climatique ou au contraire d'une récolte pléthorique.

Or les excédents agricoles sont difficiles à écouler en raison d'un phénomène qu'on appelle, en langage imagé, le « mur des estomacs ». Pour définir de quoi il s'agit, disons qu'un même individu peut acheter une seconde voiture pour sa femme, une troisième télévision pour sa maison de campagne et disposer de nombreuses raquettes de tennis en plus d'un planche à voile. Par contre, le même individu ne pourra pas faire plus de trois repas par jour sans nuire grandement à sa santé et si, au cours de son repas, il mange du riz, il ne pourra pas manger en plus des pâtes et des pommes de terre.

De ce fait, les débouchés des produits agricoles sont très peu élastiques.

Pour donner un exemple, à un certain moment, on a parlé dans la Communauté de montagnes de beurre et de fleuves de lait. Or les stocks de ces produits, mis en réserve dans les frigos de la Communauté, n'ont jamais représenté au maximum qu'un mois de consommation.

Un marché mondial artificiel

L'inélasticité des débouchés agricoles a des implications au niveau de ce que l'on appelle le marché mondial ; souvent, il s'agit d'un marché de braderie où les différents pays essaient d'écouler leurs excédents. Quelquefois, des excédents relativement minimes, comparés à la production mondiale, peuvent faire s'effondrer les cours.

Prenons un exemple : pendant un certain temps de ma carrière, j'ai été concernée par les marchés de la luzerne déshydratée et de la pulpe déshydratée, aliments destinés au bétail. Ces matières premières sont sans protection aux frontières européennes. J'ai donc pu constater que, parfois, pour libérer des silos en fin de campagne, les Américains envoyaient un bateau dans un port européen, au moment où se négociaient les contrats de la future campagne, faisant chuter de plusieurs points le prix figurant sur ces contrats, qui étaient pourtant intra-européens pour la plupart.

Autre exemple, celui du sucre, produit qui est consommé sur toute la planète, soit qu'il provienne de la betterave, soit qu'il provienne de la canne. La production mondiale est en passe d'atteindre 130 millions de tonnes mais les quantités faisant l'objet d'échanges entre les différents pays ne représentent, selon les années, que quelque 10 à 15 % de ce tonnage, le reste étant consommé sur place ou faisant l'objet de contrats préférentiels hors circuits commerciaux. Souvent, les cours sur le marché mondial, où se négocient ces quantités marginales, sont si bas qu'aucun pays au monde ne pourrait rester producteur à des prix qui ne correspondent absolument pas au prix de revient, même dans des pays à faible coût de main d'œuvre. A contrario, il suffit d'un cyclone dans les Caraïbes ou aux Indes pour que les cours s'envolent car la plupart des pays opérant sur ce marché ont très peu de stocks disponibles.

Il n'y a pas une agriculture mais « des » agricultures

En Europe, l'espace rural occupe 80 % du territoire mais le type d'exploitation de ces surfaces agricole peut différer du tout au tout ; pourtant, sous le chapeau de la PAC, doivent cohabiter l'éleveur de brebis de l'Algarve au Portugal, le producteur de vin italien et le céréalier de la Beauce.

La taille des exploitations est également très divergente : elle est en moyenne de 3,5 ha en Grèce tandis que l'on trouve des exploitations de 1.000 ha en Silésie (il s'agit des anciennes fermes collectives de l'Europe de l'Est).

Par ailleurs, la nature de l'investissement agricole et sa durée sont éminemment différentes : en une année, on peut passer d'une culture de petits pois à une culture de haricots verts ; mais un verger est planté pour 20 ou 30 ans et une vigne pour 50 ans.

Enfin les traditions agricoles, fruit de l'histoire, sont également très différentes : la Grande-Bretagne, pendant longtemps, a assuré ses approvisionnements par des importations en

provenance du Commonwealth, ses agriculteurs étant des gentlemen's farmers ; elle s'est lancée depuis dans la production de masse avec les dérives que l'on sait, c'est-à-dire le problème de la vache folle. L'agriculture italienne est dominée par des grands groupes de l'industrie alimentaire tels Eridania, Ferruzzi, Barilla, etc..

C'est-à-dire qu'on ne peut pas parler d'agriculture avec un grand A ni parler des agriculteurs en général.

Toutefois, on peut constater, d'une façon générale, une opposition entre le Nord et le Sud de l'Europe, opposition entre les grandes cultures de plaine et les cultures méditerranéennes ; à cela s'ajoutent les particularités des zones à relief montagneux.

J'aurai à revenir sur ce sujet au niveau des négociations qui se déroulent dans le cadre de la PAC.

Evolution spectaculaire de l'agriculture européenne

Le public ne s'en rend pas compte mais l'agriculture est l'un des secteurs qui a connu les plus grandes mutations depuis la dernière guerre.

En une génération, les agriculteurs ont produit, avec les machines agricoles et avec les engrais, 2 à 3 fois plus avec 2 à 3 fois moins de personnes. Le rendement moyen à l'hectare est passé de 20 à 70 quintaux de blé (et en France des rendements de 100 quintaux ne sont pas l'exception) ; la production laitière d'une vache s'est multipliée par deux.

A l'heure actuelle, un seul agriculteur nourrit environ 60 personnes ; il n'en nourrissait que 8,5 en 1954.

Diminution spectaculaire du nombre d'agriculteurs

Ces progrès techniques ont eu pour corollaire une diminution spectaculaire du nombre des agriculteurs, les exploitants devant, pour demeurer compétitifs, cultiver des surfaces toujours plus importantes, permettant de rentabiliser des matériels et des intrants de plus en plus coûteux.

En ce qui concerne la France, la population agricole représentait quelque 20 millions de personnes ; elle ne compte plus aujourd'hui qu'environ un million, ce qui représente de l'ordre de 600.000 exploitations (je crois même que le chiffre est actuellement de 550.000).

Dans les années 1970, des spécialistes avaient calculé qu'une exploitation agricole française disparaissait chaque 10 minutes.

Ce phénomène s'est avéré supportable pendant ce que l'on a appelé les « 30 Glorieuses » : les fils d'agriculteurs quittaient la terre et trouvaient sans difficulté à s'employer en ville. Mais, avec la crise, cette évolution devient angoissante car le fils d'agriculteur qui quitte la terre risque de venir gonfler le nombre des chômeurs.

Et pourtant, la diminution de la population agricole se poursuit implacablement d'année en année. Certains experts pensent que le nombre d'agriculteurs français pourrait baisser jusqu'à

250.000. Si cela se produit, ce sera très inquiétant car on risque de voir s'installer sur le territoire, dans les zones les moins fertiles, de véritables déserts.

Pour bien vous faire comprendre l'évolution qu'a connu le monde agricole, je vais prendre un exemple qui me touche de près : une de mes petites cousines, qui est en même temps ma filleule, a épousé un jeune agriculteur, dans une région que Mme Pansart connaît bien : la Champagne berrichonne.

Si l'on examine dans le temps l'évolution de la ferme exploitée par ce garçon, on constate que :

- Avant la guerre, le grand-père cultivait 40 hectares ; il était considéré comme un notable car il avait un « domaine » et employait un nombreux personnel (à certaines périodes, on préparait des repas pour 10 à 12 ouvriers agricoles) ;
- Le père de ce même garçon a repris la ferme peu après la guerre ; il a acheté et loué des terres et son exploitation a été portée à 80 hectares ; compte tenu de la mécanisation, il n'employait plus que deux ouvriers puis un seul quand son fils a commencé à l'aider ;
- Ce fils, au décès du père, a repris la ferme et il en a porté la surface à 120 hectares ; pourtant, il n'a plus aucun employé et effectue seul les travaux agricoles grâce à un matériel super-perfectionné – il faut dire qu'à certaines périodes, il obtient l'aide de sa femme, de ses filles encore lycéennes, de son beau-père retraité.

Il s'est agi d'une fuite en avant : pour pouvoir rester agriculteur, il a investi dans des terres et du matériel et s'est ainsi couvert de dettes.

En 1992, quand a eu lieu la première réforme de la PAC (Politique Agricole Commune), le jeune ménage s'est affolé et a vu le moment où il serait obligé de mettre la clé sous la porte. Alors ma filleule a repris ses études – ce qui n'était pas évident avec trois enfants à élever ainsi que la comptabilité et la paperasserie de la ferme à tenir. Elle est devenue institutrice et c'est son salaire qui assure maintenant la vie courante de la famille.

Si je vous ai donné cet exemple, c'est pour vous faire toucher du doigt les raisons pour lesquelles, à certains moments, les agriculteurs ont un coup de sang en voyant ce qui se passe à Bruxelles.

Et encore l'exemple que je vous ai donné est celui d'un agriculteur jeune et dynamique, qui a su tirer son épingle du jeu. Je pourrais vous faire pleurer en vous parlant de certains qui n'ont pas tenu le choc et se sont suicidés.

Les agriculteurs jouent un rôle pour lequel ils ne sont pas rémunérés : la conservation des paysages

Le promeneur dans la campagne qui emprunte un petit chemin bordé de noisetiers admire la nature et ne se pose jamais la question de savoir si cette nature est bien naturelle.

Or les paysages que nous admirons ont été entièrement façonnés par la main de l'homme, depuis les premiers agriculteurs du néolithique qui ont défriché, en passant par les moines du moyen âge qui ont drainé et irrigué, en passant aussi par votre propre arrière-grand-oncle qui a planté de la vigne ou des noyers.

Car, à l'origine, ce qui allait devenir la Gaule était entièrement couvert de forêts inextricables où dominait le chêne et les quelques tribus humaines qui existaient à l'époque se cantonnaient dans les clairières, les bords de rivière ou de lac et les rivages de la mer.

Si les agriculteurs s'arrêtaient brusquement de cultiver, on aurait tout d'abord une friche à base de mauvaises herbes puis, étape par étape, la forêt s'installerait de nouveau.

Vous avez d'ailleurs pu voir le début de ce phénomène au cours des dernières années où la PAC a exigé la mise en jachère de certaines terres ; les champs en friches sont un triste spectacle. La friche est également dangereuse car elle est source d'incendie.

On a vu des incendies spectaculaires sur la Côte d'Azur ou en Corse ; cela est dû au développement du tourisme et à l'inconscience de certains mais c'est dû aussi au fait que le maquis n'est plus entretenu : autrefois, les troupeaux de moutons et de chèvres nettoyaient le sol sous les pins parasols en consommant les broussailles ; l'incendie avait donc plus de mal à se développer.

Personnellement, j'ai vu brûler la Montagne Sainte-Victoire près d'Aix-en-Provence, ce qui est un spectacle désolant. C'était la première fois que cela arrivait et on peut le comprendre si on regarde les tableaux de Cézanne : à son époque, la montagne était cultivée jusqu'au sommet et par conséquent ne pouvait pas brûler.

Autre exemple : ces temps-ci, on a beaucoup entendu parler d'avalanches catastrophiques ; ce que personne n'a dit c'est que les avalanches sont plus fréquentes qu'autrefois parce que les troupeaux de vaches et de moutons ne viennent plus, à la belle saison, tondre les pentes des montagnes les plus élevées.

Donc, les agriculteurs ont un rôle de gardien des paysages, service qui ne leur est pas payé. La philosophie qui prévaut actuellement dans certains milieux est de considérer que les aides directes qui leur sont données, dans le cadre de la PAC, rémunèrent ce service qu'ils rendent à leurs concitoyens. Mais il n'est pas évident de faire pénétrer cette idée dans l'ensemble de la population.

Relativité de la notion d'excédents agricoles

Il faut bien s'entendre sur ce que l'on appelle les excédents agricoles européens. En effet, il n'y a pas d'excédents dans tous les domaines et l'Union Européenne est le premier importateur mondial en produits agro-alimentaires et a accusé, en 1996, un déficit de 3,3 milliards d'écus avec les Etats-Unis.

Quels sont les produits importés par l'Union Européenne ? Il y a tout d'abord les produits tropicaux, tels le café, le thé, le cacao, le riz, les bananes, les avocats, etc.. ; il y a aussi les fruits et légumes primeurs : nous mangeons, à contre saison, des fraises ou des haricots verts d'Afrique du Sud ou du Chili.

En ce qui concerne la viande ovine consommée en Europe, 50 % proviennent des pays tiers.

Mais – et de cela vous ne trouverez jamais trace dans les documents de la Commission Européenne se lamentant sur les excédents – le gros des importations est constitué par des

aliments pour le bétail, notamment les tourteaux de soja en provenance des Etats-Unis ou du Brésil.

Pour expliciter cette anomalie, il faut remonter dans le temps. Quand la Politique Agricole Commune est née, l'Europe à 6 a institué une législation protégeant les productions agricoles européennes ; par contre, elle a laissé l'entrée quasiment libre à d'autres produits qu'à l'époque elle ne songeait pas à cultiver, en particulier les graines oléagineuses et les tourteaux qui sont un sous-produit de la fabrication de l'huile. Souvenez-vous, à ce moment là, nous avions encore des colonies et l'huile que nous consommions était essentiellement de l'huile d'arachide.

Les Etats-Unis se sont engouffrés dans cette brèche à la faveur d'une modification drastique dans les méthodes d'élevage. A l'heure actuelle, tous les aliments pour animaux comportent un important apport de protéines et celui-ci vient, pour la plus grande part, de tourteaux d'oléagineux. Les Etats-Unis ont commencé à livrer des quantités de plus en plus importantes de tourteaux provenant essentiellement de soja mais aussi des graines de coton.

Quand les pays européens ont réalisé l'ampleur du désastre et voulu eux aussi produire des oléagineux en les faisant bénéficier de la protection communautaire, les Etats-Unis s'y sont vigoureusement opposés et la production d'oléagineux en Europe, essentiellement colza et tournesol, a eu beaucoup de mal à se développer dans des conditions rentables pour l'agriculteur. Et ces productions ont toujours au-dessus d'elles l'épée de Damoclès de plaintes américaines à l'OMC.

Un pays comme la Hollande, entièrement tourné vers le commerce mondial à travers son port de Rotterdam, nourrit ses animaux (porcs et vaches laitières), pour une part importante avec des matières premières importées : il s'agit de tourteaux bien évidemment, soja en provenance de Etats-Unis et du Brésil, colza venant du Canada et tournesol en provenance des pays de l'Est. Mais les fabricants d'aliments du bétail hollandais utilisent aussi toutes sortes de produits comme le manioc arrivant de Thaïlande, ou la mélasse de canne à sucre, ou les citrus qui sont les résidus de la fabrication de jus d'orange ou bien encore ce que l'on appelle des corn gluten feed, c'est-à-dire le résidu de la production américaine d'éthanol carburant à partir de maïs. Cette liste n'est pas limitative.

Il faut souligner que les Hollandais ne sont pas les seuls à pratiquer ce type d'importation ; tous les fabricants d'aliments du bétail français utilisent également, mais peut-être dans de moindres proportions, ce type de matière première.

Toute cette démonstration était simplement destinée à vous rendre prudent quand vous entendez dire que l'Union Européenne accumule les excédents agricoles.

L'Union Européenne est certes le deuxième exportateur agricole mondial mais, a contrario, elle est également le premier importateur mondial.

Ce que j'ai voulu souligner, à travers toutes ces remarques préliminaires, c'est la très grande spécificité de l'économie agricole par rapport à celle d'autres secteurs.

C'est cette spécificité qui a rendu nécessaire la définition d'une politique agricole commune ; on dit PAC pour faire plus court.

HISTORIQUE DE LA PAC

Origines

Pour comprendre la Politique Agricole Commune d'aujourd'hui, il est nécessaire de remonter dans le temps à ses origines.

La PAC a été mise en place en 1962, afin de répondre aux préoccupations les plus urgentes de la Communauté à Six qui, à l'époque ne produisait que 80 % de sa consommation de produits agricoles. Les buts fixés à cette politique étaient :

- développer la production pour réduire la dépendance alimentaire
- compenser d'autres besoins d'importation de l'Europe (énergie, matières premières, etc..)

Pour cela, divers dispositifs étaient prévus :

- des prix intérieurs élevés afin d'inciter les agriculteurs à augmenter leurs rendements ;
- une protection aux frontières
- la préférence communautaire, ce qui signifie qu'à qualité égale, on donne la préférence aux produits européens par rapport à ceux provenant des pays non membres de la Communauté

Les prix élevés, fixés durant cette première période de la PAC, ainsi que les aides spécifiques mises en œuvre, sont des facteurs qui ont stimulé la modernisation générale de l'agriculture. En une génération, l'Europe a produit deux ou trois fois plus, avec deux à trois fois moins de personnes et sur une surface agricole utile nettement moins grande.

L'agriculture a plus évolué en un demi siècle que pendant les 2.000 ans qui ont précédé.

Le traité de Rome, créant la C.E.E, a été signé en 1957. Concernant l'agriculture, il a défini les principes suivants :

- accroître la productivité de l'agriculture
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole
- garantir la sécurité de l'approvisionnement
- stabiliser les marchés
- assurer, à des prix raisonnables, un approvisionnement fiable des consommateurs.

Au cours des années 1960, un marché commun des produits agricoles a été établi dans la Communauté originelle des Six (Belgique, France, Pays-Bas, Allemagne, Italie et Luxembourg).

Il importait alors d'harmoniser les mécanismes nationaux de soutien des prix et d'établir, aux frontières de la Communauté, des barrières douanières communes à l'égard des produits en provenance des pays tiers.

Cette politique était financée par le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles), créé en 1962 et qui est encore en fonctionnement.

Peu à peu ont été institués des systèmes de prix institutionnels, codifiés sous forme de « Règlements », spécifiques pour chaque catégorie de produits agricoles. Dans le jargon communautaire, on parle d'OCM (Organisation Commune de Marché). Il y a notamment le Règlement Céréales, le Règlement Sucre, le Règlement Viande, le Règlement Lait, le Règlement Fruits et Légumes, le Règlement Vin, etc... Chaque Règlement est lui-même susceptible de subdivisions. Par exemple, le Règlement Céréales chapeaute un Règlement Blé, un Règlement Orge, un Règlement Maïs, etc.

Il s'agit de cadres juridiques extrêmement complexes, aux modalités très variées selon la nature des produits considérés. En outre, ils ont considérablement évolué au cours des années, chaque Règlement faisant l'objet de renégociations périodiques (présenter le Livre Betterave-Sucre).

Il n'est pas possible, bien évidemment, d'entrer ici dans le détail de ces différents textes. Disons qu'ils se situent dans le cadre suivant :

- On fixe, pour le produit agricole considéré, en monnaie européenne, un prix dit « indicatif » ; il s'agit du prix considéré comme optimum par la Communauté pour que les producteurs agricoles puissent gagner décemment leur vie ;
- On détermine de même un prix dit « d'intervention » ; lorsque le prix du marché communautaire descend au-dessous de ce niveau, la Communauté fait alors office d'acheteur en dernier ressort et stocke les produits dans des entrepôts spécialisés, permettant ainsi de stabiliser les marchés ;
- Enfin, il existe, pour des produits tels que les céréales et le sucre, un prix dit de « seuil », légèrement au-dessus du prix indicatif ; il représente le prix de vente minimum dans la Communauté des produits agricoles importés des pays tiers, son niveau étant fixé de manière à assurer la préférence communautaire.

Ce système est simple dans son principe mais extrêmement complexe dans son application. Il a en outre été compliqué, au cours des années, par les variations entre elles des monnaies des différents pays constituant la Communauté ; les prix étant calculés en monnaie communautaire – unités de compte au début puis écus par la suite – il a été nécessaire de créer ce que l'on a appelé des « montants compensatoires » : il s'est agi, pour les échanges de produits agricoles entre les différents pays de la Communauté, de taxes ou de restitutions permettant d'écrêter les distorsions de prix entraînées par les variations de change.

A ce propos, l'arrivée de l'Euro constitue à la fois une simplification et un soulagement :

- D'une part, il n'y a plus de distorsions de change entre les pays de la zone euro et par conséquent les montants compensatoires sont caduques.
- D'autre part, les produits agricoles européens, vendus sur le marché mondial, vont pouvoir être négociés en euros au lieu d'être négociés en dollars. Or, on a pu le constater, les mouvements de yo-yo de la monnaie américaine annulent souvent, ce qui est très gênant, les effets des règles instituées par l'Organisation Mondiale du Commerce.

Réformes successives de la PAC

- En 1972, ont été mises en place des mesures visant à promouvoir la modernisation de l'agriculture, la formation professionnelle des agriculteurs et les aides à l'installation des jeunes agriculteurs ;
- En 1975, a vu le jour le premier programme d'assistance pour les régions de montagne ou les zones de handicap naturel ;
- En 1979, a été mis en place, pour le lait, un système de « co-responsabilité », c'est-à-dire que, en cas de surproduction laitière, les agriculteurs étaient obligés de payer une taxe, les fonds ainsi réunis permettant de combler la différence entre le prix européen et le prix auquel était bradé, sur le marché mondial, le lait en poudre et le beurre excédentaire ;
- Ce système n'ayant pas permis de résorber totalement les excédents de lait, en 1984, est mis en place un système de quotas laitiers afin de contrôler le volume de la production ; cela signifie que chaque agriculteur se voit doté d'un « droit à produire » d'une certaine quantité de lait ; s'il livre à l'usine un volume supplémentaire, il est pénalisé ;
- En 1988, des réformes importantes ont lieu :
 - Tout d'abord, des lignes de contrôle budgétaire sont définies, de telle sorte que les dépenses au titre de la PAC ne puissent dépasser un certain montant ;
 - Parallèlement, on met en place, pour certains produits et en particulier les oléagineux, un système de « stabilisation ». Il limite les quantités maximales d'un produit susceptible de bénéficier d'un prix de soutien ;
 - Enfin, la CEE développe une nouvelle approche, plus globale, de la PAC en faveur des régions rurales et des zones défavorisées ; ceci implique une coordination plus étroite entre la section « orientation » du FEOGA et les autres fonds structurels.

La réforme plus fondamentale de 1992

Toutes les réformes que je viens d'énumérer étaient des sortes de replâtrages mais la philosophie même de la PAC demeurerait inchangée. En 1992, c'est la philosophie même du système qui est ébranlée.

Pour certains produits, les prix agricoles sont diminués de façon sensible afin de les rapprocher des cours mondiaux ; en compensation, les agriculteurs reçoivent différentes aides directes.

Il y a tout d'abord une aide à l'hectare dans le secteur des céréales et une aide par tête dans le secteur animal. Le montant de l'aide est calculé en fonction d'un rendement de référence ou, pour le cheptel, du nombre d'animaux calculé sur la base d'une période de référence. Les mesures ainsi décidées sont d'une complexité telle qu'elles ont donné lieu, dans leur application, à des contestations sans fin. Je me garderai bien d'entrer dans le détail car je risquerais de m'y noyer.

Un autre instrument de gestion voit le jour pour les céréales : il s'agit d'un régime de gel des terres, c'est-à-dire que l'agriculteur est tenu de laisser un certain pourcentage de ses terres en jachère ; en contrepartie, il reçoit des aides spécifiques.

Le tout est assorti de mesures d'accompagnement, en particulier un régime amélioré pour le départ en préretraite des agriculteurs, un encouragement à l'emploi de méthodes de

production moins intensives et plus respectueuses de l'environnement et enfin une aide au reboisement de terres agricoles de faible rendement.

Il faut noter incidemment que la réforme de 1992, sans doute nécessaire sur le plan communautaire, a été aussi réalisée dans l'optique des négociations internationales dans le cadre du GATT, devenu depuis l'OMC (si vous vous en souvenez, j'ai fait devant vous un exposé sur cette question, il y a maintenant deux ans). Les instances communautaires pensaient qu'ayant fait une réforme préalable, on ne demanderait plus de sacrifices à la Communauté. C'était faire de l'angélisme : lors des négociations, il n'a été tenu aucun compte de ces sacrifices et on a demandé – et obtenu – de nouvelles concessions de la part de la Communauté, notamment en ce qui concerne l'ouverture des frontières, sans droits de douane, à des contingents de produits agricoles provenant des pays tiers.

Selon la Commission, la réforme de 1992 a été suivie d'une amélioration considérable des équilibres du marché et d'un dégonflement des stocks publics dans la plupart des secteurs soumis à la réforme.

Dans le cas des céréales, le gel des terres a contribué à la maîtrise de la production tandis que la compétitivité des prix a permis d'écouler des quantités supplémentaires de produits sur le marché intérieur, principalement pour l'alimentation du bétail (les stocks de céréales sont passés de 25 millions de tonnes au début de 1990 à 5 millions de tonnes en 1995).

Durant la même période, les stocks publics de beurre sont tombés à une semaine de consommation.

Dans le secteur de la viande bovine, la situation du marché a évolué favorablement et les stocks d'intervention ont enregistré une baisse rapide jusqu'à l'apparition de la crise de la vache folle, en mars 1996.

L'évolution générale du revenu agricole par tête a été positive depuis l'application de la réforme, augmentant de 4,5 % par an en moyenne de 1992 à 1996, la situation étant variable selon les Etats membres et leurs orientations agricoles.

En ce qui concerne les céréales et les oléagineux, les prix de marché ont augmenté beaucoup plus que prévu à l'origine. Cela a abouti à une sur-indemnisation des producteurs.

Je viens de vous donner la position de la Commission Européenne, qui se gargarise du succès de la réforme de 1992.

Certes, cette réforme a été un relatif succès sur le plan économique mais on peut s'interroger sur son impact social : si le revenu agricole s'est maintenu, c'est parce que le revenu global de l'agriculture a été partagé entre un nombre plus réduit d'agriculteurs.

Depuis la mise en route du nouveau système, en 1992, quelque 250.000 exploitations agricoles ont disparu en France et ce chiffre s'élève à environ 1.000.000 pour l'ensemble de l'Europe.

Plus près de nous, au cours de la seule année 1998, ce sont 40.000 exploitations agricoles qui ont disparu en France. Ce chiffre est une balance entre entrées et sorties. Il signifie que, pendant l'année 1998, environ 50.000 agriculteurs ont cessé leur activité, soit pour prendre

leur retraite, soit parce que, ne gagnant plus normalement leur vie ou, pire, ayant fait faillite, ils ont été obligés d'exercer un autre métier ou sont venus renforcer le nombre de chômeurs. En contrepartie, il y a eu seulement 9.000 installations de jeunes agriculteurs ; il y a donc un faible rajeunissement de la population agricole, ce qui à terme peut devenir inquiétant.

Part de l'agriculture dans le budget communautaire

La part des dépenses agricoles dans le budget communautaire est actuellement de l'ordre de 50 %. Elle a été supérieure dans le passé ainsi qu'on pourra s'en convaincre en consultant le tableau qui vous a été distribué.

Cela ne signifie pas qu'elles aient baissé en valeur absolue mais les proportions ont changé du fait :

- d'une part, de l'entrée dans l'Union de nouveaux membres, ce qui a augmenté les recettes communautaires ;
- d'autre part, du fait que l'Union a ouvert de nouveaux chapitres de dépenses comme la politique régionale ou l'aide aux pays de l'Est.

Quand on dit que l'agriculture coûte trop cher au budget européen, il est bon de resituer ce secteur dans son contexte économique.

Dans l'Union Européenne, l'agriculture représente 3% du PIB. Or la part du budget européen dévolu à l'agriculture, si elle constitue environ 50 % de ce budget, ne représente que 0,5 % du PIB européen (par comparaison, dans un pays comme la France, la dépense publique dépasse sensiblement les 50 % de la richesse nationale).

A noter que les aides européennes entrent pour 30 % dans le revenu des agriculteurs et que ces aides ont été décidées par les instances communautaires en compensation de baisses de prix.

En fait, la part de l'agriculture dans le budget européen est importante parce que la politique agricole commune est depuis longtemps à peu près la seule politique vraiment européenne. Des domaines comme la construction des autoroutes ou l'enseignement et la recherche publique sont restés presque exclusivement nationaux et par conséquent ne grèvent pas le budget de l'Union Européenne.

Il faut remarquer que notre société est de plus en plus urbanisée et l'agriculture, en termes démographiques, représente maintenant un poids limité. Or l'agriculture européenne, avec 4 % de la population, monopolise près de la moitié de la dépense communautaire. Cela entraîne, de la part de la population urbanisée, une incompréhension croissante mais injustifiée.

Par ailleurs, la tendance du « politiquement correct » tend vers une libéralisation à outrance, vers une mondialisation plus ou moins sauvage. Or, a contrario, par la baisse des prix et le développement des aides directes aux agriculteurs, le financement de l'agriculture a été en partie transféré du consommateur au contribuable ; cette intervention publique devient de ce fait très voyante et par conséquent mal supportée. Au total, la PAC coûte environ 100 écus par habitant et par an.

Et, pourtant, le citoyen doit se rappeler que, comme consommateur, il récupère largement les investissements consentis en faveur de l'agriculture. En effet, la part de l'alimentation dans le budget des ménages est passée d'environ 60 % au sortir de la guerre à 15 ou 20 % actuellement.

Répartition du budget agricole entre les productions

Dans le petit dossier qui vous a été remis, vous trouverez la répartition des fonds communautaires dévolus à l'agriculture entre les différentes productions agricoles.

Ces chiffres sont justes mais, comme toute statistique, ils doivent être maniés avec précaution.

A ce sujet, je vous parlerai du produit que je connais le mieux, le sucre.

Les sommes que l'on trouve à ce titre ne devraient pas figurer au budget agricole mais au budget de l'aide aux pays en développement.

En effet, le secteur betterave-sucre est budgétairement neutre pour l'Union Européenne, en ce sens que, pour les quantités de sucre qui sont exportées à perte sur le marché mondial, cette perte est intégralement prise en charge et partagée entre les producteurs de betteraves et les industriels sucriers.

Par contre, lorsque la Grande-Bretagne est entrée dans le Marché Commun, elle y est arrivée avec ses circuits commerciaux basés sur l'importation de sucre de canne. C'est pourquoi il est prévu que, chaque année, 1.200.000 tonnes de sucre de canne sont importées dans la Communauté, en provenance des pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Comme l'Europe est largement auto-suffisante en sucre, l'équivalent de ces 1.200.000 tonnes doit être réexporté et c'est cette dépense qui figure dans le bilan que vous avez entre les mains.

Qui profite de l'aide communautaire allant à l'agriculture ?

Il faut avouer que le premier bénéficiaire est la France (22,5 % des aides). Mais cela ne paraît pas anormal puisqu'elle est le pays qui a le plus fort potentiel agricole.

L'Allemagne, qui clame bien haut qu'elle verse trop au budget communautaire, vient en second rang, avec 14,2 % des aides. Il ne faut pas oublier que ces aides lui ont permis, avec la réunification, de devenir le premier producteur de lait et le second producteur de céréales et de viande bovine, derrière la France.

Viennent ensuite l'Italie (12,5 %), l'Espagne (11,3 %) et le Royaume Uni (10,8 %).

Certes, la position française est loin d'être tout à fait défendable car son agriculture doit en partie son succès aux subventions de Bruxelles, largement financées par l'Allemagne.

Il n'est pas équitable que l'Allemagne verse à elle seule 60 % de la contribution nette au budget européen, soit 11 milliards d'euros et que la France, dont les habitants ont un niveau de vie comparable à celui des Allemands, paie treize fois moins.

Car l'Allemagne de 1999, frappée par le chômage et le coût de la réunification n'est plus la RFA prospère des années 1980.

Mais les Allemands finissent par oublier qu'ils sont les premiers bénéficiaires du marché unique intérieur : en 1997, leur excédent commercial vis-à-vis des pays de l'Union Européenne dépassait 280 milliards de francs, soit quatre fois leur contribution nette au budget européen.

AGENDA 2000 ET SON VOLET AGRICOLE

Contenu de l'Agenda 2000

Il s'agit d'un document de 1350 pages, publié en juillet 1997. La Commission Européenne y fait des propositions aux quinze Etats membres, pour le développement de l'Union Européenne au-delà de l'An 2000 et plus précisément sur la période 2000 à 2006.

Ces propositions sont soutenues par toutes sortes de considérations philosophiques mais elles concernent essentiellement des questions de gros sous. Elles comprennent plusieurs chapitres :

- Le budget de l'Union ;
- La réforme des Fonds structurels (qui bénéficient aux régions les moins riches d'Europe) ;
- La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) au regard de l'adhésion prochaine à l'Union Européenne des pays d'Europe centrale et orientale.

La Commission Européenne a publié, en mars 1998, des propositions législatives pour la mise en œuvre de ces politiques nouvelles.

Il n'est pas possible, ici, d'entrer dans le détail de cet ensemble de textes. Contentons-nous d'évoquer le contexte financier dans lequel ils se situent.

Contexte budgétaire

La Commission Européenne a proposé que le plafond des ressources propres à l'Union soit maintenu au niveau de 1,27 % du P.N.B. C'est pourquoi les nouvelles dépenses devront être financées à la fois par

- Des efforts de gestion budgétaire ; les récents événements ont prouvé que cette gestion n'était pas très rigoureuse ;
- La croissance économique ;
- La concentration de la politique régionale ;
- Des économies réalisées au niveau de la PAC.

Les négociations sur l'Agenda 2000 sont réellement entrées en phase active à la suite du Conseil Européen de Cardiff (15 et 16 juin 1998) où les Quinze ont souhaité arriver à un accord politique global au plus tard en mars 1999.

Volet agricole de l'Agenda 2000

Les premières esquisses d'une seconde réforme de fond, concernant la PAC, ont été présentées par la Commission au printemps 1997.

Cette tentative de réforme répondait, selon ses initiateurs, aux soucis suivants :

- Rajeunir une politique définie dans les années 1960 qui, malgré de nombreuses adaptations, ne répond plus exactement aux nouvelles conditions de l'économie européenne et mondiale ainsi qu'à la composition sociologique du monde agricole ;

- Réduire les dépenses agricoles, ceci essentiellement à la demande de l'Etat allemand, grand contributeur ; le but visé étant de ramener ces dépenses agricoles à 50 % du budget européen, au lieu de 55 % en 1997 ;

- Rendre plus équitable la répartition des aides entre les différentes catégories d'agriculteurs car les aides publiques ont profité surtout aux grandes exploitations céréalières ;

- Rendre possible l'entrée dans l'Union Européenne de nouveaux membres, pays de l'Est ayant un fort potentiel agricole ;

- Ouvrir une discussion sur le développement durable et la protection des espaces naturels : les sociétés européennes, qui connaissent une accélération de l'urbanisation, prennent conscience de l'intérêt de garder des campagnes soignées et des montagnes accueillantes ;

- Préparer les négociations multilatérales qui vont se dérouler, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, avec des concurrents agricoles redoutables, les Etats-Unis en tête.

Les buts poursuivis en matière de réforme de la PAC sont donc multiples, ce qui peut paraître d'ailleurs un peu dangereux. Comme nous dit le proverbe : « il n'est pas bon de courir plusieurs lièvres à la fois ».

On trouve, sous la plume du Commissaire Européen à l'Agriculture, l'autrichien Franz Fischler, les principes qui soutiennent le projet de réforme proposé : il faut une réduction des prix institutionnels (c'est-à-dire les prix garantis) et une augmentation des paiements directs (en d'autres termes, des subventions versées directement aux agriculteurs).

Selon Fischler, ces mesures stimuleront la consommation sur le marché européen, actuellement stagnant, et renforceront les possibilités de conquérir des marchés extérieurs prometteurs, sans passer par les restitutions. C'est, à l'état brut, la théorie de la mondialisation comme moteur de progrès économique.

Il s'agit d'une théorie dont la pertinence, appliquée aux produits agricoles, peut être vigoureusement contestée.

Discussion des préalables de la Commission

Les mesures proposées paraissent bien technocratiques car elles font subir un régime amaigrissant aux différents produits agricoles sans guère se soucier de leur spécificité.

Il s'agit, en gros, de réduire les prix garantis des produits agricoles européens, dans l'espoir d'augmenter leur consommation à l'intérieur de la Communauté et de conquérir de nouveaux marchés à l'exportation. Afin de ne pas pénaliser le revenu des agriculteurs, il est prévu, en contrepartie des baisses de prix, d'augmenter les aides directes qui leur sont versées.

On peut discuter à l'infini cette philosophie :

Côté agriculteurs, on constate des réticences vis-à-vis des aides directes : l'exploitant agricole, en général, préfère de beaucoup vivre de la vente de ses produits plutôt que de toucher des subventions car cela fait de lui, vis-à-vis du grand public, un éternel « assisté ». En outre, cela l'introduit dans un processus très administratif, à base de déclarations et de contrôles ; bref, il risque d'être noyé dans la paperasse. Enfin les subventions qui sont accordées peuvent être révisées à la baisse et même supprimées, ce qui aboutit à un marché de dupes.

Par ailleurs, les déclarations de la Commission concernant la conquête de nouveaux débouchés peut laisser sceptique.

Voilà ce que déclare le Commissaire à l'Agriculture : pour les pays exportateurs, les experts prévoient, à long terme, une conjoncture favorable sur les principaux marchés agricoles. La demande alimentaire est en augmentation – du fait à la fois de l'accroissement de la population et des revenus – et dépasse l'offre, qui devrait augmenter moins rapidement, ce qui indique que les prix demeureront relativement fermes.

Il s'agit d'une pétition de principe qui peut ne pas se vérifier. Certes, la population mondiale augmente et par conséquent ses besoins alimentaires. Mais il n'est pas sûr que les pays en développement ou les pays émergents, comme on dit à l'heure actuelle, aient les fonds nécessaires pour acheter ce dont ils ont besoin. Des débouchés, il y en a mais, ce qui est plus rare, c'est le débouché solvable.

Prenons un exemple, la crise du porc. Une partie des porcs produits en Europe étaient, il y a encore peu, vendus à l'URSS. Compte tenu de la situation économique dans ce pays, ce débouché s'est tari. Quant à la reconquête du marché intérieur européen pour les produits issus du porc, c'est un peu illusoire car la baisse du prix au niveau de l'élevage n'est pas vraiment répercuté à l'étal du charcutier ou dans les grandes surfaces ; en outre, si on mange davantage de porc, ce sera au détriment du poulet ou du bœuf.

Autre exemple, celui du sucre : il s'agit d'un produit très énergétique et particulièrement bon marché ; on constate que, lorsqu'un pays en développement a des revenus en augmentation, le premier bénéficiaire de ses achats est le marché du sucre. Or, actuellement, avec la crise asiatique et celle des pays de l'Est, le marché mondial du sucre est dans un marasme tel qu'il n'en a pas connu depuis la dernière guerre.

Autre sujet de discorde entre la Commission et les agriculteurs, l'élargissement aux pays de l'Est. Leur entrée dans l'Union Européenne risque d'entraîner de graves perturbations car il s'agit de pays à fort potentiel agricole même si leurs structures sont actuellement retardataires. Si tous les candidats actuels devaient effectivement rejoindre l'Union, cela accroîtrait de 25 % les terres agricoles et de 55 % la main d'œuvre agricole.

Par ailleurs, des progrès ont été faits dans ces pays depuis la chute du mur de Berlin ; leur production agricole est en progression constante et se dirige vers la constitution d'excédents ; ces excédents risquent de venir peser sur le marché européen et nécessiter à nouveau des sacrifices de la part des agriculteurs appartenant actuellement à l'Union Européenne.

Argument valable de la Commission en faveur d'une réforme de la PAC

L'Agenda 2000 a souligné que la PAC avait eu un certain nombre d'effets négatifs, qui n'ont été que partiellement corrigés par la réforme de 1992.

En effet, le soutien qu'elle accorde est réparti de façon assez inégale et se concentre sur les régions et les producteurs qui ne sont pas défavorisés (en gros, les aides vont principalement aux grandes cultures et en particulier aux céréales ; par ailleurs, elles vont davantage aux grandes exploitations qu'aux exploitations familiales de montagne).

Cette situation a des conséquences néfastes sur l'aménagement de l'espace et sur le monde rural, qui a beaucoup souffert du déclin de l'activité agricole dans de nombreuses régions.

A cela s'ajoute le développement dans d'autres régions de pratiques agricoles excessivement intensives, qui ont souvent des conséquences sérieuses en matière d'environnement et de maladies animales.

Cette position de la Commission est valable mais il n'est pas certain que les solutions qu'elle propose soient de nature à remédier à cet état de choses.

Je reviendrai sur cette question en exposant la position de la France dans les négociations qui viennent de se dérouler.

LES NEGOCIATIONS EN COURS

Les propositions de la Commission, dans le cadre de l'Agenda 2000, comportent plusieurs volets :

- Le premier et le principal consiste en une baisse des prix garantis de
 - 20 % pour les céréales
 - 30 % pour la viande bovine
 - 15 % pour les produits laitiers
- Le second volet, destiné à pallier les effets les plus drastiques des baisses de prix, définit le montant des aides directes aux agriculteurs (à noter que la baisse de prix ne devrait être que partiellement compensée) :
 - 50 % pour les céréales
 - 80 % pour la viande bovine
 - 60 % pour le lait.

Il est difficile d'énumérer ici le détail de ces mesures extrêmement techniques. C'est pourquoi je vais vous faire passer un document où ces mesures sont détaillées.

La mesure proposée, qui est la plus contestée par les Français, est celle concernant la baisse du prix du lait, qui devrait s'accompagner d'une augmentation de 2 % des quotas laitiers, ces droits de production supplémentaires étant destinés pour partie aux agriculteurs des zones de montagne ou des zones défavorisées et pour partie aux jeunes agriculteurs qui s'installent dans les différents Etats de l'Union Européenne.

Concernant cette affaire des produits laitiers, on se trouve en face de deux positions opposées :

- Une optique libérale défendue par 4 pays : le Royaume-Uni, la Suède, l'Italie et le Danemark qui souhaitent la suppression des quotas en 2006 et leur relèvement à 4 % auparavant ; ils demandent une baisse des prix de 30 % étalée sur 6 ans et compensée par des aides directes aux agriculteurs ;

- Une optique plus dirigiste, qui est en particulier celle des Français ; ils estiment qu'au lieu d'augmenter les quantités de lait produites, il vaudrait mieux réserver ces quantités à ce qui est leur destination primitive : l'alimentation des veaux par la mère ; ils proposent donc de laisser les quotas tels qu'ils sont et d'augmenter les primes pour les vaches allaitantes.

Cette question entraîne des discussions sans fin et je vais y revenir.

Une autre proposition de la Commission pose problème à la France, c'est l'alignement des aides accordées aux cultures d'oléagineux sur celles accordées aux céréales ; compte tenu des différences de prix et de rendement, les agriculteurs vont avoir tendance à abandonner les oléagineux au profit des céréales ; or l'Union Européenne est excédentaire en céréales et déficitaire en oléagineux ; on retrouve à ce niveau, l'influence du lobbying des Etats-Unis qui veulent continuer à exporter des oléagineux et des tourteaux vers l'Europe.

Les propositions de la Commission prônent en même temps un certain nombre de mesures en faveur du développement rural et de la diversification du monde agricole (c'est trop compliqué pour que je rentre dans les détails).

La Commission renonce par ailleurs à ce qui était le point central de la réforme de 1992, à savoir le gel des terres par mise en jachère (il n'y aura plus de mise en jachère obligatoire mais certains agriculteurs auront la possibilité de faire des mises en jachère volontaires).

Enfin et surtout la Commission propose une refonte complète des circuits administratifs grâce à une nouvelle répartition des tâches entre Bruxelles et les Etats membres.

En particulier, pour les aides directes versées aux agriculteurs, une partie serait versée par Bruxelles mais une autre partie serait versée à l'Etat membre, à charge pour lui de répartir ces fonds, dans le cadre défini par l'Union Européenne mais avec une certaine latitude pour favoriser ses propres priorités.

Nous reviendrons sur cette question car les Allemands, partant de cette proposition de décentralisation, l'ont interprétée dans un sens qui n'était pas exactement celui prévu à l'origine par la Commission.

Le Président des Chambres d'Agriculture français, dans un article publié le 6 mars dans le Monde a fait une analyse cruelle des positions de la Commission . Il y est dit :

« Bruxelles propose inlassablement, depuis 18 mois, dans le cadre de l'Agenda 2000, un démantèlement progressif mais programmé de la première des politiques communes de l'Europe, la politique agricole, en jetant par dessus bord les mécanismes de gestion des marchés.

L'avenir de l'agriculture passerait par l'alignement de son marché intérieur, riche de 370 millions de consommateurs, sur le marché mondial dont la Commission vante les débouchés prometteurs et les prix rémunérateurs. Or les marchés de matières premières agricoles se sont retournés et les crises se généralisent.

Mais rien n'ébranle la Commission. Elle campe sur ses positions, encouragée, il faut le reconnaître, par l'incapacité des Etats à être porteurs d'un projet partagé ».

Ce même article analyse par ailleurs l'impact des baisses de prix sur le marché des différents produits :

- La baisse des prix sur les céréales semble jouable dans la mesure où 15 % de la production est exportée sur pays tiers ;
- La baisse de prix est inutile pour le secteur laitier, compte tenu du faible impact du prix du lait sur le coût des produits finis, type beurre ou fromage ;
- Quant à la viande, son avenir ne passe pas par la conquête d'hypothétiques marchés lointains à l'exportation, qui justifierait une forte baisse des prix ; il faudrait au contraire privilégier la consolidation du marché intérieur, le soutien aux systèmes d'élevage valorisant l'herbe et respectueux de l'environnement, le développement de la qualité.

Je viens de vous exposer les propositions initiales de la Commission et les réactions qu'elles suscitent ; voyons maintenant ce qu'il en est advenu et ce qui risque d'en advenir.

Les préalables budgétaires

Les propositions de la Commission concernant la réforme de la PAC sont déjà anciennes mais on peut dire que quasiment rien ne s'est passé jusqu'au début 1999 : la Grande-Bretagne qui a présidé l'Union pendant le second semestre 1998 n'a quasiment rien fait en ce domaine.

Par contre les négociations, concernant la réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000, se déroulent au cours du premier semestre 1999, c'est-à-dire alors que l'Allemagne préside l'Union Européenne.

Ce pays étant, comme je vous l'ai dit, très demandeur en matière de réduction des dépenses, on était en droit de supposer qu'il allait faire, d'entrée de jeu, le forcing pour aboutir ; c'est d'ailleurs ce qui s'est produit mais les obstacles qui l'attendaient étaient nombreux.

Certes, lors de toute négociation, on part de positions extrêmes et chacun fait un bout de chemin vers une position de compromis, en consentant un certain nombre de concessions. Néanmoins, cette fois-ci le chemin à parcourir était spécialement ardu. Selon le Canard Enchaîné, un ministre belge a résumé la situation de la façon suivante : « Personne ne veut payer plus. Certains veulent payer moins. Personne ne veut recevoir moins. Et nous devons tous dépenser plus pour l'élargissement aux pays de l'Est ». C'est la quadrature du cercle.

Pour caractériser la situation, on peut aussi citer un proverbe agricole : « quand il n'y a plus de foin dans l'écurie, les chevaux de battent » ; tant que le budget européen était en expansion, il était relativement facile de trouver des compromis ; l'entente est beaucoup plus difficile quand il faut partager les sacrifices.

Une première étape des négociations Agenda 2000 s'est déroulée le 8 février dernier à Bruxelles, les ministres des finances des Quinze discutant les réformes à apporter au budget européen :

- D'une part, en ce qui concerne les recettes (sur quelles bases calculer les contributions des différents Etats : la TVA, le PNB, ... ?)
- D'autre part, en ce qui concerne les dépenses, par une réforme des politiques communautaires les plus coûteuses : le fonds de cohésion, le rabais accordé à la Grande-Bretagne et bien sûr la politique agricole.

Cette réunion s'est terminée par un constat d'échec, élément préoccupant car le marathon agricole, qui a suivi, n'a pas disposé d'un cadre financier clair pour mener à bien les négociations.

Marathon agricole à Bruxelles dans la semaine du 22 février 1999

L'ouverture de cette négociation a été ponctuée par une vaste manifestation d'agriculteurs, d'une part à Bruxelles et d'autre part dans diverses régions, à la fois en France et dans d'autres pays. A noter également l'incident regrettable de l'envahissement du bureau de Madame Voynet par un groupe d'agriculteurs.

Les négociations ont débuté dans les plus mauvaises conditions possibles, sur fond de querelle franco-allemande.

L'Allemagne préside l'Union Européenne pour six mois. La logique aurait voulu que ses représentants s'efforcent de rechercher des compromis entre les positions des différentes délégations ; au lieu de cela, ils ont retrouvé le ton de Mme Thatcher, réclamant qu'on lui rende son argent, leur préoccupation majeure étant d'obtenir la diminution de la contribution allemande au budget communautaire.

Par ailleurs, l'Allemagne ayant récemment changé de majorité, le personnel politique allemand est sans expérience concernant les arcanes de l'Europe et les relations internationales. Il s'en est suivi un manque de préparation des dossiers que les Français ont qualifié « d'affligeant ». Par ailleurs, il se murmurait que des dissensions couvaient à l'intérieur même du gouvernement allemand, ce qui plus tard s'est révélé exact avec la démission du ministre des finances Oskar Lafontaine.

Enfin, en ouverture de ces négociations, la délégation allemande a fait des propositions allant au-delà ou étant même en contradiction avec celles de la Commission. En particulier :

- Ils ont proposé d'augmenter certaines dépenses agricoles, ceci sans doute en vue de satisfaire leurs propres agriculteurs ;
- Pour réduire les dépenses, ils ont proposé de « cofinancer » les aides versées aux agriculteurs, c'est-à-dire qu'une partie resterait à la charge de la Communauté Européenne tandis que l'autre partie serait financée par les différents Etats sur leur propre budget national. Cela revient à rediviser, au niveau de l'agriculture, le marché unique, gloire de l'Union Européenne ; il s'agit, en quelque sorte, de « renationaliser » l'agriculture.

La position de la France, à la veille de ces négociations, était la suivante :

- Refus absolu de la proposition faite par les Allemands de renationaliser les aides agricoles ;
- Accord sur l'objectif de réduire la « contribution nette » de l'Allemagne et des Pays-Bas en adoptant une réforme de la PAC aussi « économe » que possible et en décidant ensuite une dégressivité des aides directes versées aux exploitants agricoles (3 % par an pour les grandes cultures ; 1 % pour les autres productions). Les plus modestes des agriculteurs seraient toutefois dispensés de cette réduction de leur revenu. Selon le calcul des experts français, un tel effort permettrait de ramener les dépenses agricoles de 40,5 milliards d'euros actuellement à 37 milliards en 2006.

Les positions des uns et des autres étant incompatibles, ce premier round de négociations s'est terminé par un constat d'échec.

Conseil Européen Extraordinaire, le vendredi 26 février à Petersberg

Ce sommet informel des chefs d'Etat et de Gouvernement européens, a permis de remettre sur les rails les négociations de l'Agenda 2000 concernant le financement de l'Union. La France et l'Allemagne ont réussi à déminer le terrain des négociations qui doivent théoriquement se terminer par un sommet à Berlin, les 24 et 25 mars.

Comme souvent, on ne s'entend bien que sur le dos de quelqu'un ; c'est le ministre de l'agriculture allemand, Karl-Heinz Funke, qui a servi de bouc émissaire. Il a en effet été tancé publiquement, par le chancelier Schröder, pour s'être écarté de son mandat en proposant une réforme de la PAC trop coûteuse.

A l'issue de ce sommet, la présidence allemande a publié une note concernant les différents points qui ont permis de recadrer la négociation.

En ce qui concerne l'Agenda 2000 :

- Le plafond du budget européen reste fixé à 1,27 % du PNB de l'Union ;
- La dépense doit être stabilisée en termes réels ;
- La ressource provenant de la TVA devrait laisser progressivement la place à la ressource liée au PNB ;
- Les dépenses liées à l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe Centrale et Orientale doivent être clairement identifiées et isolées ;
- La compensation britannique devra être révisée ;
- Le montant des fonds structurels devra se situer entre 190,5 et 216 milliards d'euros (vraisemblablement autour de 200 milliards d'euros) pour l'ensemble de la période 2000 à 2006.

En ce qui concerne la PAC :

- Les dépenses agricoles ne doivent pas dépasser 40,5 milliards d'euros en moyenne annuelle, au cours de la période 2000 à 2006 ;
- Le cofinancement (c'est-à-dire une rationalisation partielle des aides agricoles) y est encore présenté comme une possibilité – mais non comme la seule- de diminuer le budget de l'Europe verte.

D'une façon générale, Gerhard Schröder s'est déclaré favorable à un « compromis global » sur les réformes de l'Agenda 2000 et non à des accords séparés, sur l'agriculture en particulier.

Relance des négociations agricoles

Les négociations agricoles devaient reprendre immédiatement au lendemain de la réunion de Petersberg, soit le 2 mars. A la demande de la France, la réunion a été reportée de 48 heures et a donc eu lieu le **4 mars**.

Le ministre français voulait en effet disposer de temps pour formaliser de nouvelles propositions : Paris milite pour une réduction progressive des aides aux agriculteurs, à partir de 2001 (3 % par an pour les grandes cultures et 1 % pour les autres secteurs). C'est la fameuse dégressivité qui, selon la France, devrait permettre d'économiser 7 milliards d'euros.

Mais cette perspective ne séduit pas tous les Etats membres : l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande sont en effet hostiles à une stabilisation des dépenses agricoles.

De son côté, le Commissaire à l'agriculture, Franz Fischler, considère qu'une réforme de la PAC trop économe risque de ne pas atteindre ses objectifs.

Pour stabiliser les dépenses, Paris table aussi sur le report de la réforme laitière, dont le coût supplémentaire est évalué à 8 milliards d'euros entre 2000 et 2006. Mais un tel report divise profondément les Quinze.

En contrepartie de ces allègements budgétaires, Paris souhaite un rééquilibrage des aides, au profit de l'élevage extensif, par le biais d'une hausse des primes à la vache allaitante.

Le Commissaire à l'Agriculture, hostile à toute déviation par rapport aux propositions de la Commission, a chiffré le coût des propositions additionnées des différentes délégations, sous la forme de ce que d'aucun ont appelé un « scénario catastrophe ». Selon ces calculs, cela occasionnerait, au cours des sept années à venir, un dépassement de 25 milliards d'euros (le plafond des dépenses pour cette même période atteignant 307 milliards d'euros). Toujours selon Fischler, les seules demandes françaises provoqueraient un surcoût de près de 16 milliards d'euros.

La délégation française a vivement réagi contre ceux « qui ont tendance à nous faire passer pour des irresponsables » et les services du ministère de l'agriculture ont procédé à leur propre chiffrage, prouvant au contraire que la position française est parfaitement cohérente, les économies l'emportant largement sur les dépenses.

La réunion du 4 mars n'a donné lieu qu'à des tours de table permettant de tester la position des uns et des autres mais n'a pas abouti à des décisions. Par ailleurs, elle a été suivie de conversations informelles entre les uns et les autres.

Il s'en est suivi qu'à la veille d'une nouvelle réunion, devant se tenir le **9 mars**, l'Allemagne a fait un geste : elle a accepté de renoncer au cofinancement, c'est-à-dire à la renationalisation des aides agricoles. Les négociations ont donc pu repartir sur des bases plus sereines.

Ces négociations se sont terminées en eau de boudin avec un document appelé « compromis » par les Allemands et qualifié de simple « proposition » par le Président Chirac. Si compromis il y a, il est particulièrement ambigu ; en effet, il n'y a pas eu de vote et, en tout état de cause, aucune décision partielle ne doit être prise en dehors d'un accord général sur l'Agenda 2000.

Je n'ai pas pu me procurer le **texte du compromis**. Les indications que je vais vous donner, je les ai relevées dans la presse ; je vous les présente donc avec beaucoup de précautions. Voici ce que serait ce compromis :

En ce qui concerne les céréales, la baisse serait comme prévu de 20 % du prix garanti, cette baisse s'opérant sur deux années : 2000 et 2001 (la suppression des 10 % de jachère obligatoire s'opérerait également en deux ans). En contrepartie, l'aide directe devrait passer de 54 à 66 euros par tonne. La proposition française concernant le plafonnement de ces aides n'a pas été retenue. Cela signifie que les grands céréaliers vont continuer à être privilégiés par rapport aux autres agriculteurs.

En ce qui concerne les oléagineux, l'alignement des aides spécifiques sur celles des céréales devrait se faire en trois étapes ; compte tenu des rendements comparés des oléagineux et des céréales, cela revient à diminuer la production d'oléagineux ; or, c'est pourtant la seule matière première agricole dont l'Union Européenne est déficitaire.

En ce qui concerne le lait, la réforme ne devrait intervenir qu'en 2003 ; à cette date, les prix garantis seraient réduits de 15 % en trois étapes et les quotas de production de tous les Etats membres devraient augmenter de 15 %, avec des hausses supplémentaires pour l'Italie, la Grèce, l'Espagne et l'Irlande ; le régime des quotas devrait être maintenu jusqu'en 2006 (je vous rappelle qu'un certain nombre de pays demandent la suppression de ces quotas et, en 2003, des discussions devraient commencer en vue de leur suppression).

Concernant la viande bovine, les prix garantis doivent baisser de 20 % seulement, au lieu des 30 % initialement proposés par la Commission, cette baisse devant s'opérer en trois étapes (sur 3 ans) ; en contrepartie, les primes pour les jeunes bovins mâles et les gros bovins devraient augmenter également graduellement (cette prime doit s'élever à 210 euros par taureau et 150 euros par bœuf, pendant toute leur durée de vie. Il est prévu par ailleurs une prime d'abattage de 80 euros par bovin et de 50 euros par veau. Par ailleurs – et Glavany se gargarise de ce succès – la prime à la vache allaitante pourrait atteindre 250 euros par tête dont 50 euros prélevés sur les budgets nationaux.

Enfin, pour le vin, les droits de plantation nouvelles seraient de 68.000 ha pour l'ensemble de l'Union dont 13.565 revenant à la France, 17.355 pour l'Espagne et 12.933 pour l'Italie.

A noter que ces modalités de réforme de la PAC ont un coût encore supérieur de 6 milliards d'euros au plafond de dépenses fixé à 307 milliards d'euros pour la période 2000 à 2006. Cela va sans doute peser sur les négociations de fin mars. On risque de voir revenir, sous une autre forme, le cofinancement de l'agriculture par les Etats membres.

Les syndicats agricoles français jugent inacceptables ces modalités de réforme de la PAC, lui reprochant d'être dans le droit fil des propositions de la Commission. Ils s'alarment en particulier du régime prévu pour les produits laitiers : le système des quotas avait réussi à stabiliser le marché ; or il est question de démanteler ce régime.

Les syndicats agricoles allemands ont également manifesté leur mécontentement et leur inquiétude : selon eux, si la réforme entre en vigueur telle qu'elle est prévue, ce sont 50.000 exploitations allemandes qui vont disparaître chaque année.

Fin des négociations

Il était prévu que tout devait se jouer fin mars à Berlin, les chefs d'Etat et de Gouvernement devant se réunir les 24 et 25 mars pour conclure l'Agenda 2000 et son volet agricole. Compte tenu de ce qui s'est passé avec la démission de la Commission – une véritable tornade sur l'Europe – il n'est pas évident qu'il soit possible, à cette date, de boucler un compromis satisfaisant.

Mais, s'il n'en pas ainsi, on peut se demander quand ce compromis interviendra. En effet, nous allons avoir des élections européennes en juin et la nomination d'une nouvelle Commission devrait intervenir dans la foulée. Cela repousserait à la fin 1999 la conclusion des négociations.

Conscient de cet écueil, le chancelier allemand a entrepris une tournée des capitales européennes. Il devrait être à Paris le 19 mars.

Mais, même si les négociations se terminent dans les délais initialement prévus, tout ne sera pas terminé pour autant.

Dernière étape : futures négociations dans le cadre de l'OMC

En effet, à peine la PAC 2000 sera mise sur les rails que commenceront, en fin d'année, les négociations internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce où l'Europe va se heurter de nouveau, d'une part aux Etats-Unis, d'autre part au groupe de Cairns constitué principalement par l'Amérique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Déjà, les hostilités ont été ouvertes par les Etats-Unis à propos de la banane et de la viande aux hormones.

A noter toutefois que l'atmosphère a changé. Lors des négociations des derniers accords du GATT, conclu fin 1994 à Marrakech, le « tout marché » constituait l'unique boussole. Un revirement a pu être constaté au récent forum de Davos.

Néanmoins, les Etats-Unis vont tenter, une fois de plus, lors des futures négociations de l'OMC, d'obtenir un plus grande libéralisation de l'agriculture européenne alors que, dans le même temps, ils font le chemin inverse. Après avoir réformé leur politique agricole et tenté de démontrer combien elle est conforme aux accords internationaux, ils multiplient leur soutien à l'agriculture par un facteur 2,5.

Les Etats-Unis s'achètent une conduite avec une réglementation inattaquable à l'OMC mais, quand c'est nécessaire, comme actuellement, ils n'hésitent pas à soutenir leur agriculture, notamment à l'aide de ce qu'ils appellent des « plans d'urgence ». C'est ainsi que le budget américain a débloqué, pour l'année 1998, 6 milliards de dollars d'aide et 5 milliards de dollars d'allégements fiscaux, passant clairement d'une politique de soutien par les prix à une politique de soutien budgétaire.

A cela s'ajoute l'aide alimentaire aux pays en développement et les garanties de crédit accordées aux clients étrangers, ce qui permet de subventionner les exportations sans que cela ait des conséquences au niveau de l'OMC. Et puis il y a les bons alimentaires distribués aux franges défavorisées de la population, ce qui est un coup de pouce très significatif pour l'agriculture, là aussi non comptabilisé à l'OMC.

Mais ce revirement n'a pas été pris en compte par la Commission Européenne, qui reste accrochée à sa stratégie de baisse des prix tous azimuts. L'Europe risquait donc d'opter pour la mauvaise stratégie face à ses concurrents ; la démission de la Commission pourrait éventuellement changer la donne mais rien n'est moins sûr.