

*journées profession - recherche UAPF
IFREMER DRV/SEM
novembre 1990*

LES OUTILS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN MATIERE DE CONTROLE DE L'OFFRE

Philippe PAQUOTTE

1.LES PREMIERS OBJECTIFS ET LA NECESSITE D'UNE REFORME

Accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables pour les consommateurs, tels sont les objectifs que le traité de Rome a fixés en 1957 pour l'agriculture européenne.

A ce moment, en effet, la communauté ne produisait que 85% de ses besoins en denrées alimentaires et les coûts de production étaient plus élevés que dans la plupart des pays extérieurs à la communauté.

Dans ce but ont été créées pour la plupart des productions agricoles des Organisations Communes de Marché ayant une fonction de protection extérieure et d'intervention . Pour éviter que les prix de marché dans la Communauté ne tombent en dessous de prix minimaux, les marchandises excédentaires sont achetées par des organismes d'intervention spéciaux, stockées puis revendues ou exportées.

Dès 1974, les résultats sont positifs surtout en matière de production mais la garantie des prix a incité les producteurs à utiliser toutes les possibilités du progrès technique pour produire de plus en plus et les excédents sont apparus dans de nombreux domaines où la croissance de l'offre a été supérieure à celle de la consommation (céréales, sucre, vin et produits laitiers). Sous la pression des surplus, les prix de marché ont baissé et les revenus des producteurs ont baissé.

Ainsi à partir de 1974, la PAC a fonctionné comme une machine à produire des excédents et leur gestion s'est avérée de plus en plus coûteuse. En particulier les dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie sont passées des 2/3 aux 3/4 des dépenses de la CEE entre 1981 et 1986, essentiellement sur le poste Garantie (interventions) et très peu sur le poste Orientation (structures). En 1987, la Politique des Prix et Marchés de la Communauté a coûté 27,5 millions ECUS (fig.1 et 2).

2.LES DIFFERENTES TECHNIQUES DE CONTROLE DE L'OFFRE

Les différentes mesures qui peuvent être prises pour maîtriser l'offre dans les cas de surproduction structurelle peuvent appartenir à deux grands types :

- l'ajustement par les prix de marché
- la régulation par les quantités mises en marché

Le recours unique aux forces du marché pour réguler l'offre est un choix politique et social difficilement envisageable, non compatible avec la volonté affirmée par ailleurs de maintenir une parité de revenu pour les agriculteurs et une population rurale dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement.

C'est pourquoi la Communauté s'est prononcée pour un ensemble de mesures concertées comprenant une politique des prix restrictive avec diminution progressive des prix de soutien dans les secteurs excédentaires, des mesures de contingentement de certaines productions, une incitation à la réduction des surfaces cultivées et des plantations et une politique de qualité des produits.

Cet ensemble de mesures prises essentiellement au cours des quatre dernières années a pris le nom de "stabilisateurs budgétaires" de la Communauté.

2.1. Les mesures de contingentement de la production

Les quotas laitiers

Les quotas laitiers ont été mis en place en avril 1984 et devraient être prolongés jusqu'en 1992. Ils sont caractérisés par la définition d'un quota par état membre, calculé à partir de la collecte de 1981. Par ailleurs, chaque état peut opter entre deux modes de gestion :

- quotas par producteur (RFA, Pays-Bas, Belgique)
- quotas par laiterie (Danemark, Royaume-Uni, France)

Dans ce cas, chaque laiterie peut jouer la compensation entre ses différents livreurs mais la pénalité appliquée sur les prix des quantités hors quota est supérieure.

L'application des quotas prend en compte certaines spécificités comme les zones de montagne ou l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Par ailleurs des primes à la reconversion vers la production de viande ont été accordées.

En matière de transfert de quotas, le principe adopté par la CEE est assez restrictif puisqu'il lie les transferts de quotas aux échanges portant sur le sol. En France, le marché des quotas est resté un marché marginal et les quotas sont redistribués administrativement. En revanche, des formes de transfert vénal direct des quotas entre exploitants par vente ou location sont fréquentes au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en RFA. Les mesures visant à limiter les transferts de quotas ont permis d'atténuer les phénomènes de concentration et de restructuration trop brutale aux plans nationaux et international.

Les quotas ont entraîné une baisse sensible du cheptel laitier en Europe (-17% de 1983 à 1988), en particulier au Danemark, en France et aux Pays-Bas. Cette diminution a été compensée par les gains de productivité laitière si bien que la collecte de lait n'a été réduite que de 11%. Le nombre d'exploitations, lui, a baissé de façon spectaculaire (fig.3).

Les effets structurels de la politique des quotas sont moins forts que ceux qu'aurait pu avoir une simple politique d'ajustement des prix au marché, mais on a pu constater une tendance accrue à la spécialisation des exploitations dans les pays déjà en avance dans ce domaine comme le Danemark et les Pays-Bas. En France, on assiste à une élimination des petits élevages, à un renforcement des élevages moyens (20 à 40 vaches) mais pas à un véritable mouvement de spécialisation, à une redistribution régionale au profit des régions les plus spécialisées ou au contraire défavorisées (zones de montagne) et à une concentration de l'industrie de transformation (conséquence du mode de gestion par laiterie).

L'absence de possibilités de transferts de quotas entre états a permis de limiter l'ampleur des restructurations au niveau européen : on peut constater un renforcement des spécialisations (Danemark, Pays-Bas), mais pas d'entrave à la diversification (RFA, Italie), ni au développement de productions nouvelles (Grèce, Portugal).

Le respect des quotas de production a permis la stabilité du prix du lait jusqu'en 1987 et même une augmentation de 5% entre 1987 et 1988. Ce qui s'est traduit par une

augmentation du revenu des éleveurs laitiers étant donné la baisse du coût de l'aliment et l'orientation vers des exploitations de taille plus grande.

Les Quantités Maximales Garanties

Pour un grand nombre de grandes cultures (céréales, protéagineux et oléagineux) un système de contingentement plus simple que celui des quotas laitiers a été mis en place. Un prix réglementaire est garanti jusqu'à un niveau de production défini par le Conseil des Ministres pour la Communauté dans son ensemble (Quantités Maximales Garanties), puis il est diminué au delà de manière identique pour tous les producteurs. Une taxe de coresponsabilité est prélevée en début de campagne en prévision d'un dépassement des quantités autorisées, mais les petits producteurs en sont exemptés. Ce sont les Organisations de Producteurs qui gèrent ce système de contingentement.

On observe depuis deux ans une réduction de la surface en céréales et une stabilisation de l'extension des surfaces en oléagineux (fig.4). Comme pour la production laitière, on peut constater un certain renforcement des spécialisations (France) mais aucune disparition de ces cultures à l'échelle d'un état.

Le dépassement régulier des QMG en céréales a entraîné une baisse de leur prix de 6% entre 1988 et 1990, et par conséquent une baisse de revenus qui a justifié la mise en place d'un Programme d'Aide aux Revenus Agricoles.

2.2. Les mesures visant à la réduction des structures de production

Le gel des terres

Cette mesure vient en complément à la Politique des Prix et Marchés et concerne principalement les céréales. Les agriculteurs intéressés doivent s'engager à retirer de la production au moins un cinquième de leurs superficies de culture pour une durée de cinq ans. Selon la qualité du sol et les rendements moyens, ils reçoivent pour cela une prime destinée à compenser leur perte de revenu. Les seules exceptions prévues concernent les régions très faiblement peuplées et les zones dans lesquelles il est impossible de renoncer à l'agriculture pour des raisons écologiques.

Avec un objectif de dépense annuelle fixé à 300 millions d'écus par la Communauté pour ce programme, cela limite à environ 4,5% par an la surface agricole utile ainsi libérée, soit 3% de production de céréales en moins étant donné les gains de productivité. Pour faire disparaître les excédents de production, c'est le dixième de la surface qu'il faudrait geler.

L'arrachage des plantations

Face à l'accroissement de la production de vin au fur et à mesure de l'élargissement de la Communauté et à la baisse régulière de la consommation de vin de table, une politique d'incitation à l'arrachage des plants de vigne là où la production n'est pas de bonne qualité a été menée avec l'attribution de primes. En revanche, la plantation de vignobles de bonne qualité a été fortement encouragée. Le système assez complexe mis en place a permis de réduire la surface viticole en France mais n'a fait que stabiliser la production dans la CEE, toujours au delà de la consommation et n'a pas réglé les antagonismes entre pays producteurs. Une mesure de distillation obligatoire quand les rendements sont trop élevés a été mise en place en complément mais a pour conséquence l'accroissement des stocks d'alcool.

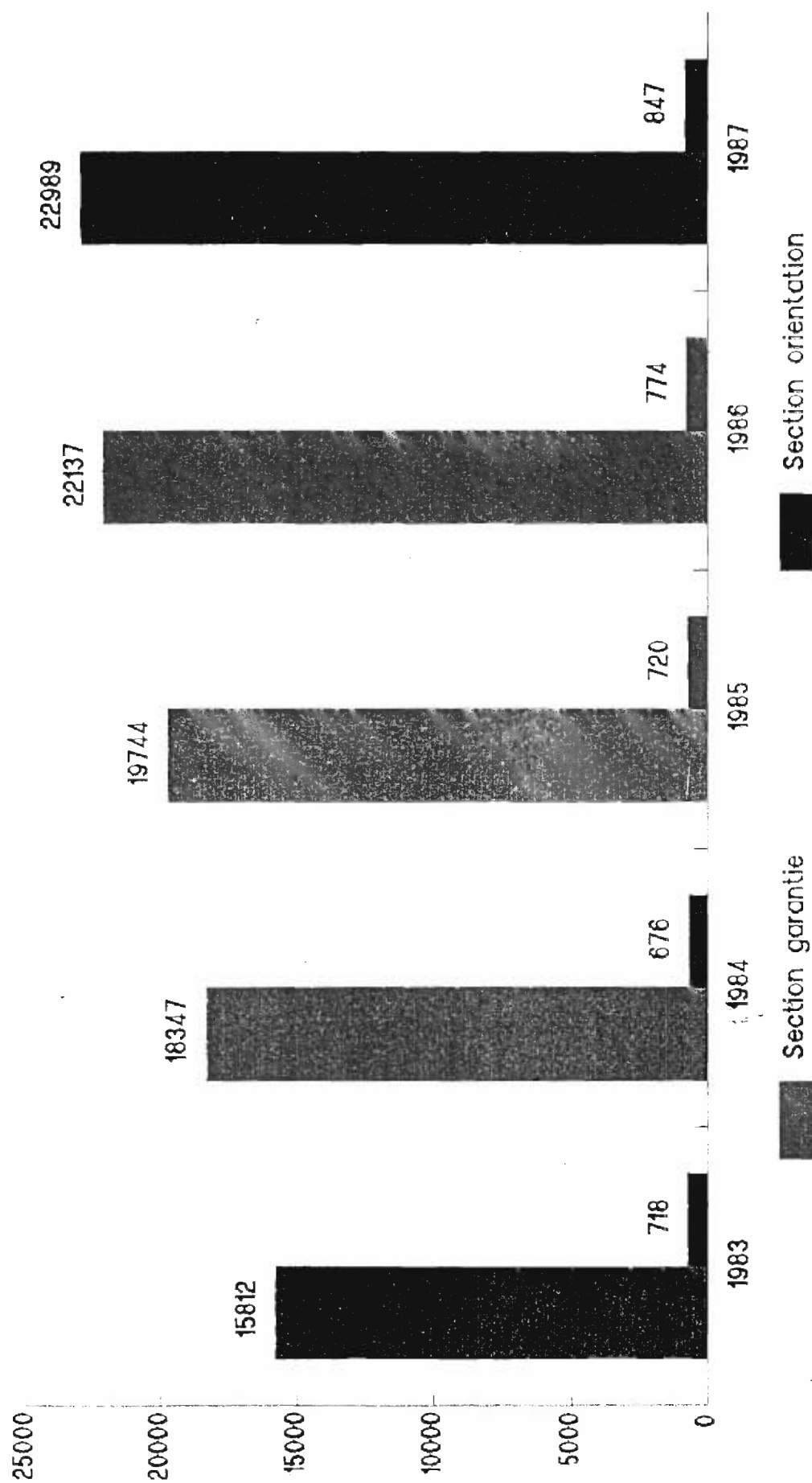
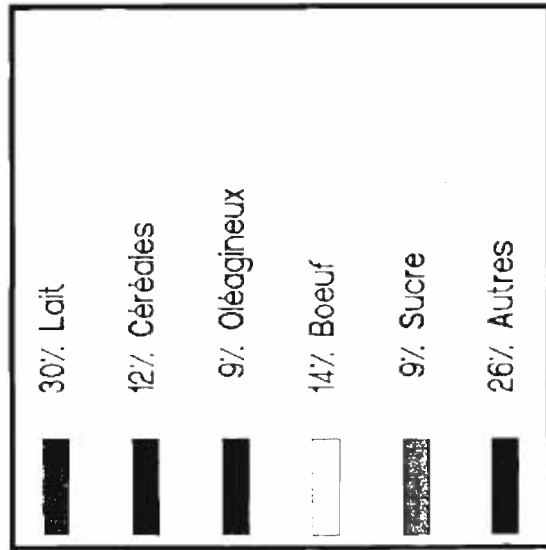


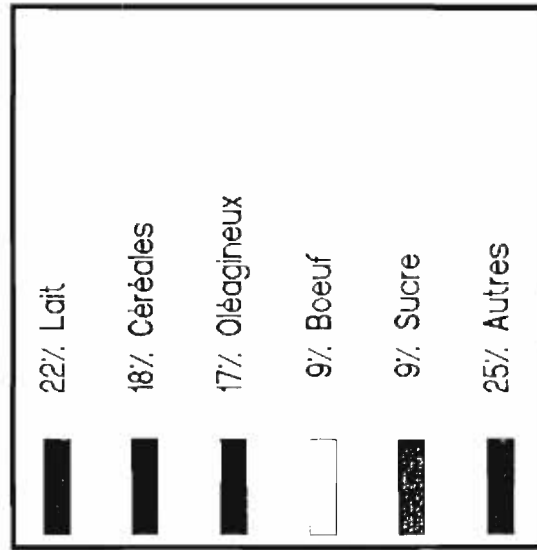
FIG.1 DEPENSES BRUTES DU FEOGA (en millions d'écus)

Feoga garantie 1985



Total = 20000 millions ECUS

Feoga garantie 1987



Total = 23000 millions ECUS

FIG.2 : REPARTITION DES DEPENSES DU FEOGA

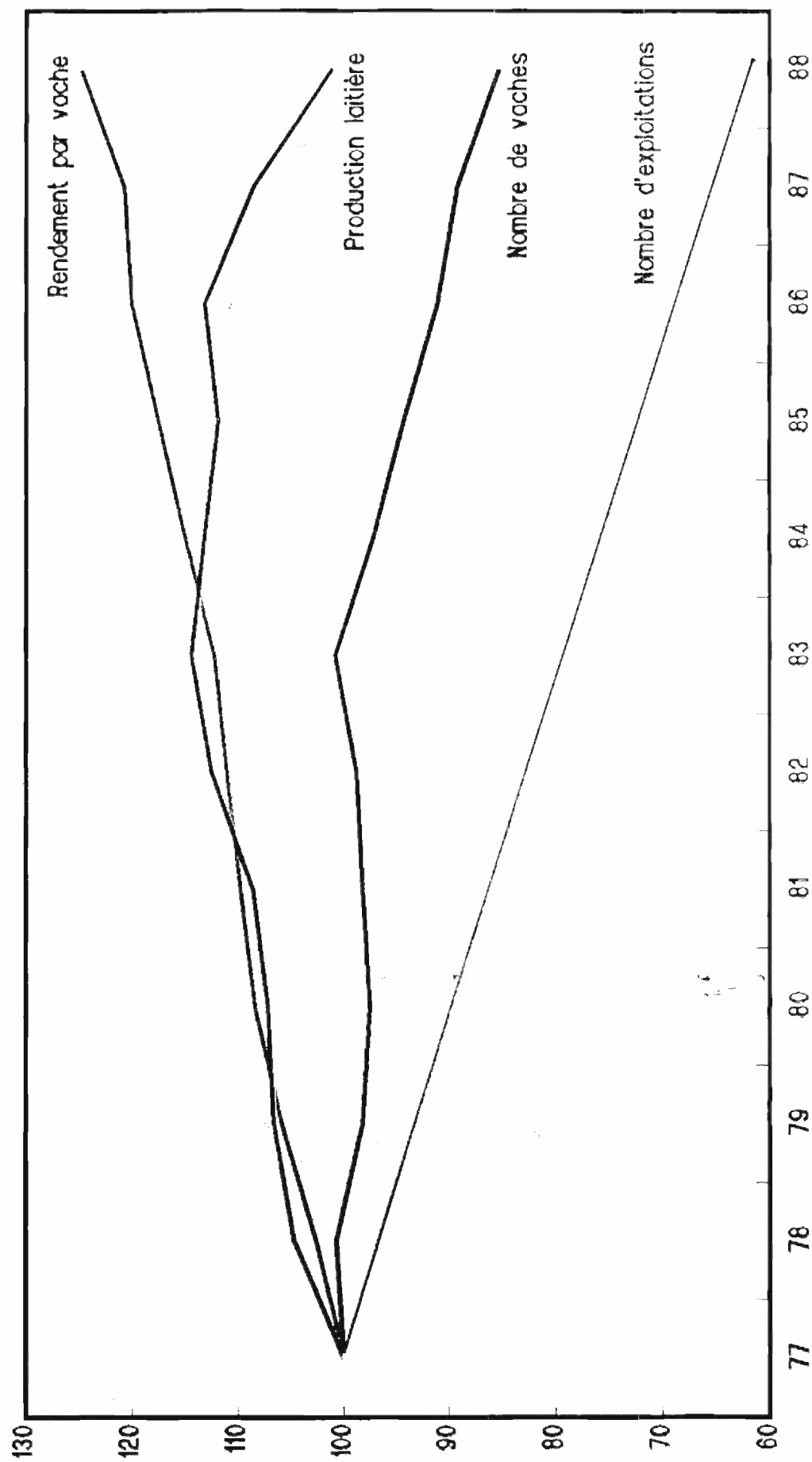


FIG.3 EVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE DE LA CEE (1977 indice 100)

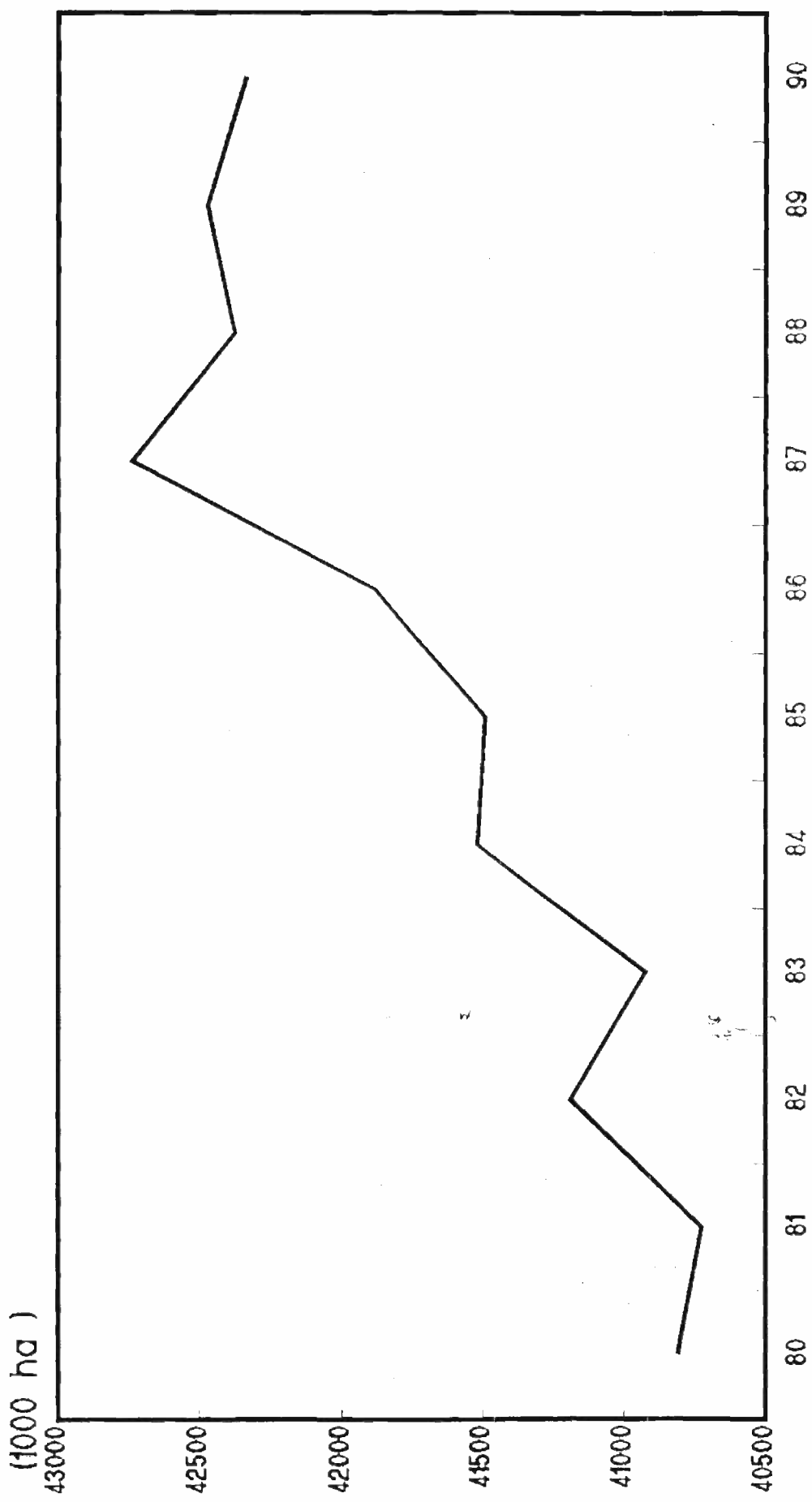


FIG.4 SURFACE AGRICOLE UTILE GRANDES CULTURES CEE

IFREMER, DRV/SEM

Source: BOEAE/DPE

MESURES DE REDUCTION DES CAPACITES DE PRODUCTION DANS LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

CONSTAT	céréales : amélioration des rendements concurrence internationale	vin : baisse de la demande modification du goût des consommateurs
OBJECTIFS	réduction des excédents de production structurels	
OUTILS	GEL DES TERRES -20% surface cultivée pendant 5 ans prime de compensation des pertes de revenu	ARRACHAGE DES VIGNES arrachage des vignes de mauvaise qualité prime à l'arrachage aide à la plantation de vignes de bonne qualité distillation obligatoire
RESULTATS	surface agricole : - 4,5 % par an (CEE) Production céréales : - 3 % par an (CEE)	surface vignoble France : -17 % de 74 à 84 production de vin stabilisée accroissement de la qualité
LIMITES	non applicable dans les régions faiblement peuplées ou à environnement fragile	complexité de mise en oeuvre compétition entre pays producteurs

**LES MESURES DE CONTINGENTEMENT DE LA PRODUCTION DANS LA POLITIQUE
AGRICOLE COMMUNE**

CONSTAT	offre supérieure à la demande, baisse des prix et des revenus politique de garantie trop coûteuse pour la Communauté	
OBJECTIFS	diminuer les excédents , soulager le budget de la Communauté	
OUTILS	QUOTAS LAITIERS définition d'un quota de production par état membre application d'une pénalité sur les prix en cas de dépassement des quotas prise en compte des spécificités: -zones de montagne nouveaux agriculteurs primes à la reconversion transférabilité des quotas variable selon les pays	QUANTITES MAXIMALES GARANTIES définition d'un niveau de production pour la CEE prix réglementaires garantis jusqu'aux QMG et baissés au delà non application aux petits producteurs pas de transfert
RESULTATS	CEE 1983-1988 vaches laitières : -17% collecte de lait : -11% prix : 1983-1987 : stabilité 1987-1988 : +5%	céréales: -10% de surface en production oléagineux-protéagineux: stabilisation des surfaces céréales : -6% (88-90) oléoprotéagineux : variable

EFFETS SUR LES STRUCTURES	France: - élimination des petits élevages - renforcement des élevages moyens -redistribution régionale -concentration de l'industrie Europe: - tendance à la spécialisation pas d'entrave à la diversification ni aux productions nouvelles	
PERSPECTIVES D'ACTION	évolution du mode de transfert des quotas restructuration de l'appareil productif	Programme d'Aide aux Revenus Agricoles

POLITIQUE COMMUNAUTAIRE SIDERURGIQUE ET QUOTAS

Philippe PAQUOTTE

1.LE DIAGNOSTIC

De 1944 à 1974, les capacités de production de la sidérurgie sont passées de moins de 10 millions de tonnes d'acier brut à plus de 30 millions de tonnes en France. La production de l'Europe des 9 était en 1974 de l'ordre de 155 millions de tonnes pour une capacité de 200 millions de tonnes environ.

Les surcapacités de production de la sidérurgie européenne ont atteint des proportions insoutenables entre 1974 et 1977, ce qui a obligé la Communauté à élaborer une politique de réduction des capacités de production et de restructuration afin de rétablir la rentabilité de l'industrie sidérurgique au sein d'une économie de marché.

2.LES MESURES

A partir de 1980, un système de quotas par entreprise et par type de produit a été établi dans le but de limiter l'offre globale de produits sidérurgiques et pour la maintenir au niveau de la demande en baisse dans un contexte international de plus en plus concurrentiel. Un système de prix minima a également été mis en place pour éviter que la situation financière des entreprises ne se dégrade trop et empêche les nécessaires restructurations.

Les échanges intracommunautaires et ceux avec les pays tiers ont été réglementés pour protéger le marché européen et éviter les distorsions entre pays de la Communauté.

Un contrôle communautaire s'est exercé avec possibilité d'amendes pour éviter toute déviation. L'attribution des aides a été réglementée pour qu'elles aillent dans le sens de la restructuration. Afin d'éviter des mouvements de concentration trop massifs, les modalités de transfert des quotas ont été fixées administrativement.

3.LES RESULTATS

A partir de 1985, les états membres de la Communauté n'ont plus été autorisés à verser des aides à la sidérurgie, car la phase la plus aigue de la crise de la sidérurgie semblait terminée avec une réduction importante des capacités de production. Mais afin que cette restructuration soit socialement acceptable, tout un train de mesure d'accompagnement a dû être pris. En effet, entre 1975 et 1989, 400 000 emplois ont été supprimés dans la sidérurgie de la Communauté et l'action communautaire vise à la réadaptation des travailleurs touchés par la restructuration ainsi qu'à la création d'emplois alternatifs.

En 1990, on peut considérer que la sidérurgie communautaire n'est plus malade, et l'heure est au retour à l'orthodoxie de marché avec la proposition de la part de la Commission de mettre fin aux quotas déjà assouplis sur un certain nombre de produits. C'est à l'association des producteurs Eurofer qu'incombe désormais la charge d'adapter les capacités de production à l'évolution de la demande et à la concurrence internationale de plus en plus vive. Les efforts de restructuration ont accompli leurs fruits : de 1980 à 1988, les capacités de production sont passées de 200 millions de tonnes à 165 millions de tonnes. Les installations sont plus productives, et la rentabilité d'une entreprise peut être assurée avec un taux d'utilisation des capacités de 70 %, ce qui est important dans le cadre d'une activité soumise à de forts cycles conjoncturels.

Au total, 40 milliards d'écus ont été dépensés de 1980 à 1988 par les états de la communauté pour cette restructuration et 150 millions d'écus sont prévus de 1988 à 1991 pour financer le volet social.

4.LES PERSPECTIVES

Mais la production européenne se heurte à celle du Japon, de qualité souvent supérieure et aidée par une agressivité commerciale, et à l'intérieur de l'Europe, seules les industries allemandes et italiennes se sont réellement modernisées. Le système des quotas et les mesures de protection du marché européen n'ont pas incité les entreprises au maximum d'efforts de compétitivité internationale, ce qui rend l'avenir encore incertain malgré les bons résultats actuels.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

P.JUDET, La sidérurgie française en quête d'un nouveau dynamisme. Revue d'économie industrielle n°31 - 1985

J.P.LAURENCIN, Une industrie sous quotas : la sidérurgie européenne. Cahiers d'économie et sociologie rurales n°7 - 1988

J.SOENENS, La politique sidérurgique communautaire 1980-1985 : bilan économique et perspectives, Revue du Marché Commun n°297 - 1986

Journal Officiel de la Communauté Européenne

LA RESTRUCTURATION DE LA SIDERURGIE DANS LA CEE

CONSTAT	surcapacités de production dégradation de la rentabilité perte de compétitivité
OBJECTIFS	réduction des capacités de production modernisation
OUTILS	1980 quotas prix minima régulation des échanges commerciaux 1980 - 1985 aides accordées uniquement pour la restructuration 1985 mesures sociales d'accompagnement
RESULTATS	400 000 emplois supprimés réduction des capacités de production de 200 à 165 millions de tonnes pas d'accroissement de la spécialisation internationale taux d'utilisation des capacités porté à 70% accroissement de la productivité
EVOLUTION	suppression des aides suppression progressive des quotas
COUTS	restructuration : 400 milliards d'écus volet social : 150 millions d'écus
PERSPECTIVES	modernisation inégale face à la concurrence difficultés sur le marché international